

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ

กัญญ์วิเศษสิงห์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2560

**Legal Problems on Informal Debt Collection**



**Kunyanut Wisessing**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law  
Pradi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2017**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

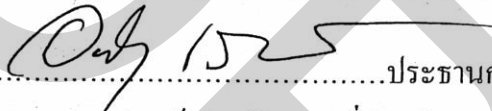
คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์


ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ  
เสนอโดย นางสาวกัญฉัญญ์ วิเศษสิงห์  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

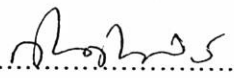
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตญา เลื่อนฉวี)

  
..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ๒๘ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ กู้ยืมเงินนอกระบบ
ชื่อผู้เขียน	กัญญ์กฤษ์ วิเศษสิงห์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.พินิจ ทิพย์มณี
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ.ดร.กัลยา ตันศิริ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2560

### บทคัดย่อ

จากสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม สินค้าและบริการต่างมีราคาสูงกว่าค่าครองชีพทำให้การใช้จ่ายในชีวิตประจำวันอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตามปัจจัยสี่ของผู้บริโภค เพราะมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความต้องการแสวงหาสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการในการบริโภคตามปัจจัยสี่และนอกเหนือจากปัจจัยสี่อยู่เสมอ ผู้บริโภคจึงต้องไปกู้ยืมเงินเพื่อนำมาชำระหนี้ค่าสินค้าและค่าบริการ แต่ด้วยปัจจัยหลากหลายประการที่ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถการกู้ยืมเงินหรือขอสินเชื่อจากธนาคารหรือผู้ประกอบการการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารได้ จึงหันไปกู้ยืมกันเองกับนายทุนนอกระบบที่ไม่ต้องมีหลักฐานในการกู้ยืม แต่มีการคิดดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ผู้บริโภคที่เป็นผู้กู้ส่วนใหญ่ถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากผู้ให้กู้ยืมอยู่เสมอ ต่อเนื่องไปจนถึงการติดตามทวงถามหนี้ในปัจจุบันที่มีลักษณะติดตามทวงถามหนี้อันเป็นการรบกวน คุกคามเหยียดหยาม คุกคามและใช้วิธีการรุนแรง ที่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและนับวันยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจากผลของการไม่ชำระหนี้ในหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ

จากการศึกษาพบว่าแม้ประเทศไทยจะได้มีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม โดยหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้จะมิบทลงโทษทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญา เช่นเดียวกันกับการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้ในต่างประเทศ โดยหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกาจะเน้นไปในการให้ความคุ้มครองในหลักการแจ้งการชำระหนี้ การโต้แย้งสิทธิของลูกหนี้ และการกระทำที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผล สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียจะเน้นไปทางการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ และการกระทำที่ไม่สุภาพ

และไม่เหมาะสม และประเทศญี่ปุ่นจะเน้นไปในเรื่องสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ และการควบคุมบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม สำหรับประเทศไทยนั้นกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่หนี้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบและหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ทั้งยังคุ้มครองหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งหนี้ที่เกิดจากการพนันด้วย ซึ่งการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายนั้นผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตของกฎหมาย กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานควบคุมกำกับดูแล และมาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากติดตามทวงถามหนี้

จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ให้สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ที่เกิดขึ้นในสังคมและเพื่อให้กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายอย่างเท่าเทียมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันมากเกินไปจนทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความเสียหายหรือได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตามปัญหาตามที่กล่าวมาหากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนขึ้นย่อมคงไว้ซึ่งหลักสากลตามกฎหมายแพ่งและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายตามสิทธิแห่งรัฐธรรมนูญ

Thesis Title	Legal Problems on Informal Debt Collection
Author	Kunyanut Wisessing
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Pinit Tipmanee
Co-Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Kanlaya Tansiri
Department	Law
Academic Year	2017

### **ABSTRACT**

The current state of society in Thailand, it is obvious that the Thai economy system is a capitalist economy one. Goods or products and services are more pricy than costs of living which result in daily spent expenses may not be sufficiently adequate to four living factors requirement of some consumers' subsistence. because all humans always demand and seek for various goods and services to respond their consumption needs for and beyond the four necessary living factors. Many consumers have to borrow money to pay the performance for goods and services. But due to so many factors those consumers cannot borrow or get loan credit from a bank or non-bank financial business institution. So they turned to borrow money from informal capitalists who need no much evidences of borrowing but they charge higher interest rate than the legally stipulated rate so called "shark loan". Most borrowers are always exploited or taken advantage in some way by lenders, consequently fall in the status being pursued for of debt performance, presently, in manners characterized as disturbance or harassment, insult , defame , threaten and usage of violent means which are deemed as human right violation which is increasingly aggravated from the effect of non-performance ability to the shark loans.

According to studies, it has been found that although Thailand has issued a Debt Relief Act, B.E. 2558 (2015) which protects consumers who are debtors from any inappropriate debt demanding collection and control or supervise the debt collectors' demanding means to be in adequate means. Whoever violates this Act shall be punished , administratively and criminally as same as the protection provided by law for debtors from inadequately debt demanding means in foreign countries. By legal principle, debt collection in the United States of America, the law focuses on providing coverage on the principle of debt performance notification, debtor's dispute rights against the unfair and unreasonable actions. For the Commonwealth of Australia, it focuses

on negotiation between creditors and debtors and the impolite and inappropriate actions a. And Japan focuses on the debtors' freedom and control the debt collector companies must not involve in any member of criminal organizations group. For Thailand, the law provides protection for loans from formal financial institutions in the system and loans out of the financial system. It also protects unlawful debts, including debt caused by gambling. For the protection provided to the debtors from pursuit of legal debt, the researcher has considered that there are still legal problems such as the debt legally covered and the scope of law, debt collection process, regulatory control agency and measures to heal damage from inappropriate debt collection.

Legal Problems related to the pursuit of informal loans debts. The researcher has recommendation possibly to be used as a guideline for the amendment of the Debt Relief Act B.E. 2558 (2015) to be enforceable in order to reduce the problems of inappropriate debt collection in society and the law can provide equal protection for both parties, not more or less, that any party falls in unfavorable or damaged status. However, in aforesaid problems, if there is a concisely amended relevant law, it will maintain the internationally legal principle in accordance with the civil law and ensured justice for all parties in accordance with the constitutional rights.

## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ด้วยความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งของบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายท่าน ผู้วิจัยได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี ซึ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก รวมถึงให้ความช่วยเหลือ เสียสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้การสนับสนุน ให้ความเชื่อมั่น คอยเคียงข้าง ให้กำลังใจในการศึกษาค้นคว้ามาโดยตลอด

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมซึ่งได้ให้ความเมตตาแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างมาก เป็นผู้จุดประกายในการเริ่มต้นทำวิทยานิพนธ์ ให้คำชี้แนะแนวทาง แก้ไขปรับปรุง จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงลงด้วยดี ทั้งยังคอยให้กำลังใจผู้วิจัยตลอดมา

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี ซึ่งกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมกันนี้ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความรู้เพิ่มเติมที่มีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น และให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ตามความมุ่งหมาย ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อนนักซึ่งได้ให้กำลังใจ ช่วยค้นหาข้อมูล แลกเปลี่ยนความรู้ความคิดในบทความภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ พร้อมทั้งให้การช่วยเหลือในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งช่วยอำนวยความสะดวกในทุกๆ ด้าน จนงานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา คุณยาย ครอบครัวของข้าพเจ้า และบิดา มารดา ครอบครัวของเพื่อนนักซึ่งได้อุปการะให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด เป็นกำลังใจให้กับผู้วิจัยจนงานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

กัญณัฐ วิเศษสิงห์



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	9
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. ความหมาย ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในนอกระบบและ การติดตามทวงถามหนี้.....	12
2.1 หลักการของปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน.....	13
2.2 ความหมาย และความเป็นมาของการกู้ยืมเงินนอกระบบ.....	16
2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองผู้บริโภคในการทำสัญญากู้ยืมนอกระบบ.....	66
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศ และประเทศไทย.....	73
3.1 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศ.....	73
3.2 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทย.....	120
4. วิเคราะห์ปัญหาหลักกฎหมายในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตาม ทวงถามหนี้.....	139
4.1 ปัญหาการตีความกฎหมายในนอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง.....	141
4.2 ปัญหาขอบเขตของกฎหมายของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้.....	158
4.3 ปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้.....	177
4.4 ปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้.....	189
4.5 ปัญหามาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้.....	195

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและเสนอแนะ.....	206
5.1 บทสรุป.....	206
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	211
บรรณานุกรม.....	214
ประวัติผู้เขียน.....	222

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคนล้วนแล้วแต่มีความต้องการปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ในสังคมปัจจุบันความต้องการอันเป็นปัจจัยสี่นั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้เมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รัฐบาลจึงได้มีการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการใช้จ่ายเงินภายในประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจมากขึ้น มีนโยบายที่เน้นการบริโภคนิยมและประชานิยมมากขึ้น ทำให้วิถีชีวิตของคนในสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไป ความต้องการของผู้บริโภคที่ต้องการเพียงปัจจัยสี่เพื่อดำรงชีวิตก็เปลี่ยนแปลงไปตามกัน ผู้บริโภคมีความต้องการใช้จ่ายใช้สอยเพื่อความสะดวกสบายในชีวิตมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ชีวิตอยู่ดีกินดีทัดเทียมกับผู้อื่น

แต่ในทางกลับกันอาจกลายเป็นการเสริมสร้างลักษณะนิสัยให้เกิดความฟุ้งเฟ้อ ทำให้ผู้บริโภคต่างเริ่มแสวงหาสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อสนองความต้องการในการอุปโภคบริโภคของตน ไม่ว่าจะสินค้าหรือบริการนั้นจะมีราคาสูงเพียงใดหรือคุ้มค่างกับราคาที่จ่ายไปหรือไม่ แต่ผู้บริโภคก็สามารถหาหนทางต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ดีเมื่อมีการอุปโภคบริโภคสินค้ามากเกินไปเกินกว่าความสามารถในการหารายได้ของตน ผู้บริโภคจึงต้องไปกู้ยืมเงินเพื่อนำมาชำระหนี้ค่าสินค้าและบริการ โดยแหล่งเงินทุนให้กู้ยืมเงินของประชาชนมีด้วยกันหลายแหล่งทั้งในภาครัฐและเอกชน ทั้งที่มาจากสถาบันการเงินที่ทำโดยผู้ประกอบการบริการทางการเงินหรือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้ขอกู้ โดยอาศัยเครื่องมือหรือตราสารทางการเงินและรับภาระการเสี่ยงจากการให้กู้ยืมแทน และแหล่งกู้ยืมเงินของประชาชนที่มาจากคนที่ประชาชนมีการให้กู้ยืมเงินกันเองหรืออาศัยความไว้นับถือเชื่อใจในการเข้าทำสัญญา โดยแหล่งกู้ยืมเงินสำหรับผู้บริโภคสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทดังต่อไปนี้

1) แหล่งกู้ยืมเงินที่เป็นสถาบันการเงินในระบบ เป็นสถาบันการเงินที่ถูกตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับควบคุมการดำเนินงานของสถาบันการเงินในแต่ละประเภท ซึ่งสถาบันการเงินในระบบสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สถาบันการเงินที่เป็นธนาคาร และสถาบันการเงินที่มิใช่เป็นธนาคาร โดยเป็นสถาบันทางการเงินในรูปของบริษัทนิติ

บุคคลต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน โดยเฉพาะหรือเรียกว่า Non Bank โดยนิติบุคคลเหล่านี้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทประกอบธุรกิจหลายประเภท เช่น สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อเช่าซื้อ ธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อบ้าน สินเชื่อรถยนต์

2) แหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบ ผู้ให้กู้ยืมเงินมีทั้งผู้ประกอบการโดยมีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงิน หรือผู้ให้กู้ยืมเงินเนื่องจากมีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งการกู้ยืมเงินนอกระบบนี้ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและไม่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการควบคุมการกู้ยืมเงินระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้ โดยระเบียบหลักเกณฑ์ขึ้นอยู่กับความสมัครใจ ความพอใจของผู้ให้กู้และผู้กู้ ซึ่งไม่มีข้อสัญญา ระเบียบหลักเกณฑ์ตายตัว ทำให้รัฐไม่อาจเข้าไปควบคุมดูแลการให้กู้ยืมเงินนอกระบบได้อย่างใกล้ชิด เช่น การกู้ยืมเงินกันโดยตรง การเล่นแชร์ การให้เช่าซื้อ การให้สินเชื่อทางการค้า การซื้อขายลดเช็ค ทั้งนี้แหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปหลายรูปแบบและยากต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งในทางข้อเท็จจริงแล้วการให้กู้ยืมเงินนอกระบบไม่สามารถเรียกว่าเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งได้เพราะกฎหมายมิได้รับรองสถานะดังกล่าวไว้<sup>1</sup> และแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบนี้มิได้มีฐานะเป็นสถาบันการเงินแต่อย่างใด

การให้กู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบันนั้นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ ได้แก่ นายทุน พ่อค้า แม่ค้า เพื่อน ญาติ เจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ปล่อยเงินกู้ ซึ่งการกู้ยืมเงินกรณีนี้มักจะเกิดขึ้นกับบุคคลที่ต้องการใช้เงินอย่างเร่งด่วนฉุกเฉิน เช่น ในกรณีที่ผู้กู้ไม่สบายต้องเข้าโรงพยาบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงิน ค่าเทอมของลูกๆ เมื่อเปิดการศึกษา หรือกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารต้องใช้ระยะเวลาในการอนุมัติ อีกทั้งยังต้องมีเอกสารหลักฐานประกอบการกู้ยืม จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการที่เร่งด่วนของผู้บริโภคได้ การกู้ยืมเงินจากแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบเหล่านี้ ถือเป็นบริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ทันที แต่การใช้บริการกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อแลกเปลี่ยนความสะดวกสบายเช่นนี้ ก็อาจเกิดปัญหาที่ยุ่งยากตามมาแก่ผู้บริโภคได้เช่นกัน เพราะการกู้ยืมเงินนอกระบบจะมีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดซึ่งผิดกฎหมาย แต่ด้วยเหตุเพราะความจำเป็นต้องใช้เงินผู้กู้จึงต้องยอมรับตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้กับเจ้าหนี้ระบบ

ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อผู้บริโภคไม่สามารถชำระหนี้ให้ตรงตามกำหนดเวลาในสัญญาได้ เจ้าหนี้ก็จะมีการดำเนินการติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ โดยเจ้าหนี้อาจทวงถามหนี้เอง มอบอำนาจให้ผู้อื่นทวงถามหนี้หรือมอบอำนาจให้ผู้ประกอบการติดตามทวงถามหนี้ดำเนินการ

<sup>1</sup> จรินทร์ เทศวานิช, เงินตลาดเงินและสถาบันการเงิน, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2542), น.

ติดตามทวงถามหนี้แก่ลูกหนี้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการติดตามทวงถามหนี้ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการ  
ทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่ยังไม่มีความหมายเข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และ  
ควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้หรือผู้กระทำการแทนเจ้าหนี้ นั้น ทั้งเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบ  
อำนาจจากเจ้าหนี้ต่างใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม และบางครั้งเป็น  
การใช้ความรุนแรงแก่ลูกหนี้ในการบังคับใช้หนี้ อันถือเป็นการกระทำที่มีลักษณะอันเป็นการละเมิด  
และคุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

การติดตามทวงถามหนี้เพื่อบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้<sup>2</sup> ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการให้ผู้มี  
อิทธิพล กลุ่มหรือแก๊งอันธพาลออกกฎหมาย ผู้มีประวัติอาชญากรรมทำการติดตามทวงถามหนี้  
แทนเจ้าหนี้ โดยผู้ซึ่งทำการติดตามทวงถามหนี้ก็มีพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่  
เหมาะสมจนถึงขนาดมีการใช้ความรุนแรง อาทิ การข่มขู่ให้ลูกหนี้เกิดความหวาดกลัวหรืออาจใช้  
วิธีการกดดันผู้บริโภคนที่เป็นลูกหนี้ โดยการโทรศัพท์ติดต่อผู้บริโภคนวันละหลายๆ ครั้ง โทรศัพท์  
เป็นเวลาต่อเนื่องทุกวัน โทรศัพท์ทวงถามหนี้ในเวลาเช้ามีดหรือเวลาดึกเพื่อก่อความหวาดกลัว หรือใช้ถ้อยคำ  
เหยียดหยาม คุกคาม ตำหนิ ไม่สุภาพ ดูหมิ่น บางรายคำถึงบุพการี หรือมีถ้อยคำทำทนายบุคคลที่รับ  
โทรศัพท์ว่าให้ดำเนินคดีกับผู้ทวงถามหนี้ได้เลย การทวงถามหนี้ในที่สาธารณะหรือต่อหน้าผู้อื่น  
ประจานให้ลูกหนี้เสื่อมเสียชื่อเสียงด้วยการเปิดเผยความลับ หรือจะนำเรื่องส่วนตัวมาเปิดเผยต่อ  
สาธารณชนเพื่อสร้างความอับอายให้กับลูกหนี้ การข่มขู่ กรรโชก หรือใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้า ปา  
ระเบิดหน้าบ้าน ใช้กำลังประทุษร้ายลูกหนี้หรือผู้เกี่ยวข้องที่ไม่ยอมชำระหนี้ ทำร้ายร่างกาย ทรมาณ  
หรืออุกฉกร์

นอกจากการกระทำที่มีลักษณะอันเป็นการละเมิดและคุกคามต่อลูกหนี้ซึ่งทำให้เกิด  
ความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว ในเจ้าหนี้บางรายได้มีการแสดง  
ข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จเพื่อให้ลูกหนี้เข้าใจผิด เช่น แสดงตนว่าเป็นจากกองกฎหมายของบริษัท แสดง  
ตนว่าเป็นการติดตามทวงถามหนี้จากสำนักงานกฎหมายหรือทนายความโดยมิใช่ความจริง ส่ง  
จดหมายทวงถามในลักษณะข่มขู่ว่าหากไม่ชำระหนี้จะถูกดำเนินคดี ถูกยึดอายัดทรัพย์สินโดยที่ไม่มี  
อำนาจกระทำ หรือหลอกลวงว่าเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐและอาจแอบอ้างชื่อบุคคลอื่น  
ในการติดตามทวงถามหนี้

อีกทั้งเจ้าหนี้บางรายได้ใช้วิธีในการบังคับชำระหนี้ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและ  
ศีลธรรมอันดี เช่น บังคับให้ลูกหนี้หรือบุคคลในครอบครัวร่วมหลับนอน หรือให้ลูกหนี้ชดใช้หนี้  
ด้วยอวัยวะแทนโดยให้ลูกหนี้สละไตเปลี่ยนถ่ายทางการแพทย์ให้ผู้ป่วยฝ่ายเจ้าหนี้แทนการชำระหนี้

<sup>2</sup> เดชอุดม ไกรฤทธิ, “คำอธิบายเรียงมาตราพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558,” สืบค้นเมื่อ  
วันที่ 22 มกราคม 2559, จาก <https://issuu.com/lct.news/docs>

หรือบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด หรือไปประกอบอาชญากรรมอื่น ซึ่งการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่นอกระบบหรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่นี้กระทำได้ยากมากเพราะขาดหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด เนื่องจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ย่อมมีลักษณะพฤติกรรมที่เป็นการปกปิด อำพราง วางแผน เอารัดเอาเปรียบ มีการจัดพยานหลักฐานไว้ในกรณีที่ฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ ตลอดจนใช้ จ้างวานให้ผู้อื่นกระทำผิด ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมาข้างต้นต่างสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ และสร้างความหวาดกลัวให้แก่ลูกหนี้จนไม่กล้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งการแจ้งความนั้นอาจก่อให้เกิดความรุนแรงต่อลูกหนี้และบุคคลที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น

สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่ประชาชนทุกคนควรได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญก่อนจะมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น อาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคสช. ก็ตาม แต่หลักการในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ก็ยังคงมีปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ตามมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

ฉะนั้นจึงต้องกล่าวว่าหลักการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้อันถือเป็นหลักประกันสิทธิก็ยังมีอยู่เช่นกัน โดยสามารถพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 61 ได้วางหลักในเรื่องสิทธิของผู้บริโภค บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค”

ซึ่งในปัจจุบันได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยรัฐได้วางหลักประกันสิทธิในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพบุคคล และสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

ตามมาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

และตามมาตรา 46 และมาตรา 61 ได้วางหลักในเรื่องสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค”

จะเห็นได้ว่านอกจากสิทธิของผู้บริโภคที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดพลังในการคุ้มครองและการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ทั้งในด้านการจัดตั้งองค์กรที่มีความอิสระเพื่อผู้บริโภค และในการอำนวยความสะดวกในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งสิทธิร้องเรียนอันเป็นประโยชน์ใดๆ ต่อผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคอีกด้วย

เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและเพื่อเป็นการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ทวงถามหนี้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม โดยหากมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ย่อมมีบทลงโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา แต่ ณ ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 การให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ในระบบยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก กล่าวคือปัญหาการตีความกฎหมายในหนี้นอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง โดยตามมาตรา 3 นั้นได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า “...ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม...” ซึ่งตามคำนิยามดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในแง่ของการใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือกรณีปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง หากหนี้นั้นเป็นหนี้ที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากคู่สัญญาไม่มีความสามารถ ไม่ทำตามแบบของนิติกรรม หรือขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หนี้ดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้หรือไม่ และประการที่สอง คือกรณีปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง โดยตามกฎหมายนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่หนี้อันเกิดจากการพนัน ซึ่งเจ้าหนี้พนันจำเป็นต้องเป็นเจ้าหนี้ซึ่งจัดให้มีการเล่นการพนันอย่างเป็นปกติธุระแต่ไม่รวมถึงการเล่นการพนันกันเป็นครั้งคราว ปัญหาจึงมีว่าหนี้ที่เกิดจากการพนันเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายตามความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมแล้ว ลูกหนี้ซึ่งสมัครใจเข้าเล่นการพนันจนก่อให้เกิดหนี้ขึ้นซึ่งถือว่ามิได้เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว ว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้หรือไม่

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาในเรื่องขอบเขตของกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้อีกเป็น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ โดยเมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” โดยมีได้รวมถึงผู้ให้สินเชื่อเป็นครั้งคราวหรือหมายความว่ามิได้รวมผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ได้ทำเป็นทางการค้าปกติ เช่น การกู้ยืมเงินนอกระบบจากผู้ให้สินเชื่อเป็นญาติ เพื่อนฝูง หรือคนรู้จัก ให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวจึงมีผลทำให้เข้าใจได้ว่า “บุคคลผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติ” นั้น มิได้อยู่ในความหมายของคำนิยามของ “ผู้ทวงถามหนี้” ในกรณีที่ผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติได้ มอบอำนาจให้ผู้อื่นทวงถามหนี้ กล่าวคือ มีผลทำให้ผู้ทวงถามหนี้ซึ่งรับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ย่อมไม่อยู่ในนิยามของคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ไปด้วย เพราะเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้ามิใช่ “ผู้ทวงถามหนี้” แล้ว จึงทำให้ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้นั้นไม่เป็น “ผู้ทวงถามหนี้” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปด้วย ทำให้ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้เช่นนี้ไม่ต้องถูกควบคุมด้วยกฎหมายติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งถ้าเจ้าหนี้เองหรือผู้รับมอบอำนาจติดตามทวงถามหนี้ได้มีการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ลูกหนี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้

ประการที่สองขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้ โดยพิจารณากรณีลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ มาตรา 3 บัญญัติว่า “ลูกหนี้ หมายความว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและให้หมายความรวมถึงผู้ค้าประกันซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย” โดยตามมาตรานี้ได้กำหนดว่าบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรานี้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่หากเป็นนิติบุคคลที่ตกเป็นลูกหนี้อย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้ไม่ว่าหนี้จะเป็นหนี้ที่เกิดจากสินเชื่อ หนี้ที่เกิดจากการซื้อหรือการใช้บริการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ แต่ลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายซึ่งการติดตามทวงถามหนี้จากนิติบุคคลนั้นจะเห็นได้ว่า ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้มิใช่ตัวนิติบุคคล เพราะนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งนิติบุคคลไปก่อให้เกิดหนี้ขึ้นและมีการติดตามทวงถามหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ต้องไปติดตามทวงถามหนี้กับผู้แทนนิติบุคคลนั้นก็คือ ไปทวงถามหนี้กับบุคคลธรรมดา แต่กฎหมายมิได้ให้ความคุ้มครองนิติบุคคล จึงมิได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่อาจถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน มีผลให้การทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติ



บุคคล แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฉบับนี้เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติ  
นี้

ประการที่สามขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้  
ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ กล่าวคือบุคคลทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดจะทำการรับจ้างทวง  
ถามหนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นปกติธุระจะต้องไปจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทวงถาม  
หนี้ถ้าไม่จดทะเบียนจะมีความผิดและได้รับโทษทางปกครองตามกฎหมายนี้ แต่สำหรับผู้ทวงถาม  
หนี้ซึ่งไม่เป็นปกติธุระทวงถามเพียงครั้งคราวก็ไม่ต้องจดทะเบียน ซึ่งอาจเกิดปัญหาต่อเมื่อหากผู้  
ทวงถามหนี้ได้กระทำให้เกิดผลกระทบต่อลูกหนี้ เช่น รบกวนลูกหนี้ในเวลาหรือสถานที่ที่ไม่  
เหมาะสม ติดต่อกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เพื่อทวงถามหนี้ หรือทวงถามหนี้ในลักษณะที่ไม่  
ชอบ ยิ่งหากเป็นการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นหนี้ในระบบแล้ว หากเจ้าหน้าที่มีการผลักดันให้  
บุคคลอื่นไปทวงถามหนี้ ผู้ทวงถามหนี้อาจอ้างถึงความไม่ชอบปกติธุระของการทวงถามหนี้ได้ ซึ่ง  
ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาในกรณีที่หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้โดย  
ความประสงค์ของเจ้าหน้าที่โดยไม่สามารถนำตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระที่กระทำความผิด  
กฎหมายมาลงโทษได้ ซึ่งปัญหาข้อนี้ทำให้เห็นประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่แท้จริงว่า  
สามารถให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ได้เพียงใด

ปัญหาประการที่สาม กรณีปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ทั้งในเรื่อง  
ของกรณีการกำหนดให้ลูกหนี้มีระยะเวลาในการชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหน้าที่ทวงถาม ในเรื่องการใช้  
สิทธิในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ และในเรื่องกรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย

ปัญหาประการที่สี่ กรณีปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้  
โดยหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้โดยหลักแล้วได้แก่ คณะกรรมการกำกับ  
การทวงถามหนี้ คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำจังหวัด และคณะกรรมการกำกับการ  
ทวงถามหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจไปในทางปราบปรามผู้กระทำความผิดที่เกิดขึ้นใน  
ปัจจุบันและป้องกันการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตมากกว่าการเยียวยาความ  
เสียหายที่เกิดแก่ลูกหนี้ มิได้มีลักษณะในการคุ้มครองผู้บริโภคในอันที่จะดำเนินการเพื่อปกป้อง  
สิทธิของลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เหมาะสมโดยหน่วยงานใดที่จะเข้ามาเยียวยาความ  
เสียหายที่เกิดแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองคุ้มครอง

ปัญหาประการสุดท้าย กรณีปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายจาก  
การติดตามทวงถามหนี้ สำหรับมาตรการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมไม่เป็น  
ธรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดมาตรการในการลงโทษทั้งในทางปกครองและโทษทางอาญา แต่ยัง  
มิได้มีการกำหนดถึงความรับผิดชอบในทางแพ่ง กล่าวคือมาตรการในการเยียวยาขาดใช้ความเสียหายที่

เกิดแก่ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม หากลูกหนี้ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ ลูกหนี้ต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลเอง ซึ่งเมื่อลูกหนี้ตกเป็นหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเพราะลูกหนี้มีปัญหาทางการเงิน แต่ลูกหนี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่ตนถูกกระทำละเมิด ทั้งยังเสียเวลาในการดำเนินคดี อาจเป็นเหตุให้ลูกหนี้เลือกที่จะไม่ใช่สิทธิของตนในการที่จะเป็นคดีความกันอีกครั้งในเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมจากผู้ทวงถามหนี้ ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดแก่ลูกหนี้จากการกระทำอันไม่เหมาะสมของตนตามกฎหมายฉบับนี้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าปัญหาในเรื่องการติดตามทวงถามหนี้ เป็นปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภครและประชาชนในสังคมเป็นอย่างมากและบ่อยๆ ทวีความรุนแรงทุกขณะ ดังนั้นแม้ประเทศไทยได้มีกฎหมายที่ใช้กำกับควบคุมดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เพื่อเป็นการขจัดปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม แต่ก็ยังมีปัญหาตามที่กล่าวมา จึงสมควรที่จะศึกษาถึงปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ในเรื่องหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้ กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม เพื่อทำการวิเคราะห์ศึกษาและวิจัยหาข้อสรุปเพื่อเสนอแนวทางแก้ไขต่อไป

เมื่อได้ศึกษาหลักกฎหมายของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ของหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้ กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ตามที่ศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ทุกประเทศต่างมีหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม โดยรัฐจะเป็นผู้เข้ามามีบทบาททั้งในการควบคุมกำกับดูแลผู้ดำเนินการในการติดตามทวงถามหนี้ให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย และโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียยังได้มีการกำหนดมาตรการในการให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมให้แก่ลูกหนี้ด้วย โดยหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกาได้มุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองในเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของลูกหนี้และการกระทำที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผล ส่วนหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลียมุ่งเน้นไปทางการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ในการให้ความ

ช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้และการกระทำที่ไม่สุภาพและไม่เหมาะสมสำหรับประเทศญี่ปุ่นได้มุ่งเน้นไปในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขของลูกหนี้ และการควบคุมบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาชิกกลุ่มองค์กร อาชญากรรมอันถือเป็นข้อจำกัดที่ชัดเจนโดยแท้

ถือได้ว่าการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการกู้ยืมเงินนอกระบบ และการควบคุมการกำกับดูแลพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ทวงถามหนี้ที่เหมาะสมนั้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาครัฐที่จะให้ความคุ้มครองรับรองตามสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันแก่ผู้บริโภคในการติดตามทวงถามหนี้ให้มีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นไปตามหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคตามหลักสากลของนานาประเทศอีกด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบและในการติดตามทวงถามหนี้ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้การกู้ยืมเงินนอกระบบตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตของกฎหมายกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานควบคุมกำกับดูแล และมาตรการในการเยียวยาความเสียหาย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการติดตามทวงถามหนี้ในระบบที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรม และการกำกับควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่มีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่ออกมาให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและออกมาเพื่อเข้ามามีบทบาทควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ หรือผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ แต่จากการศึกษากฎหมายฉบับนี้ยังคงพบปัญหาต่างๆ ได้แก่ ปัญหาการตีความกฎหมายในหนี้นอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง ปัญหาในเรื่องขอบเขตของกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวง

ถามนี้ ปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตามก็ดียังคงมีปัญหาตามที่กล่าวมา ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายยิ่งขึ้น

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษามุ่งเน้นศึกษาถึงพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 อันเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการกู้ยืมเงินนอกระบบ พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ วิธีการในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาและวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและค้นคว้ารวบรวมข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหนังสือกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร เอกสารสิ่งพิมพ์อื่นๆ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินทั้งไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปของกฎหมายในการเสนอแนะแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมาย ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคนอกระบบและการติดตามทวงถามหนี้ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้การกู้ยืมเงินนอกระบบตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตของกฎหมาย กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานควบคุมกำกับดูแล และมาตรการในการเยียวยา ความเสียหาย
4. เพื่อทราบและนำข้อเสนอแนะไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้การ รับรองสิทธิของผู้บริโภคในการติดตามทวงถามหนี้ นอกกระบบที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมและการ กำกับควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่มีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

## บทที่ 2

### ความหมาย ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค หนี้นอกระบบและการติดตามทวงถามหนี้

จากสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม มีนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งเน้นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาทุน เครื่องจักร และเทคโนโลยี สินค้าและบริการต่างมีราคาสูงกว่าค่าครองชีพทำให้การใช้จ่ายในชีวิตประจำวันอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตามปัจจัยสี่ของผู้บริโภค เพราะมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความต้องการแสวงหาสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการในการบริโภคตามปัจจัยสี่และนอกเหนือจากปัจจัยสี่อยู่เสมอ และเมื่อรายได้ไม่อาจครอบคลุมกับรายจ่ายของคนในปัจจุบันได้อย่างเพียงพอ การกู้ยืมเงินหรือการขอสินเชื่อ จึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาของผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ซึ่งมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในครัวเรือน การกู้ยืมเงินหรือการขอสินเชื่อจึงถือเป็นการผ่อนปรนความต้องการเหล่านั้น ให้สามารถตอบสนองความต้องการของการดำรงชีพอย่างปกติสุขได้ ฉะนั้นการกู้ยืมเงินหรือการขอสินเชื่อ ถือเป็นการกู้หนี้ยืมสินของผู้บริโภคที่เกิดจากความเต็มใจ

แต่ความจำเป็นทั้งหลายเหล่านั้นล้วนเป็นที่มาแห่งการก่อให้เกิดหนี้ โดยหากการกู้ยืมเงินหรือการขอสินเชื่อดังกล่าวเป็นการขอสินเชื่อจากธนาคาร หรือผู้ประกอบการธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารซึ่งอยู่ในการควบคุมของรัฐตามกฎหมาย ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคม แต่ด้วยปัจจัยหลากหลายประการที่ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถการกู้ยืมเงินหรือการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือผู้ประกอบการธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารได้ จึงหันไปกู้ยืมกันเองกับนายทุนนอกระบบที่ไม่มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับควบคุมหรือหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินซึ่งมีการคิดดอกเบี้ยการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้บริโภคที่เป็นผู้กู้ส่วนใหญ่ถูกเอาเปรียบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากผู้ให้กู้อยู่เสมอ ต่อเนื่องไปจนถึงการติดตามทวงถามหนี้ในปัจจุบันที่มีลักษณะติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและนับวันยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจากผลของการไม่ชำระหนี้ในหนี้นอกระบบ

ดังนั้นการพิจารณาศึกษาถึงเรื่องการติดตามทวงถามหนี้ของผู้บริโภคในกรณีของการกู้ยืมเงินนอกระบบในเบื้องต้น โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงหลักการของปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิ

มนุษยชนอันเป็นหลักแนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าในจะอยู่ในดินแดนใดและมีสถานะในทางสังคมของอย่างไร โดยรัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และทำการศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหีนี้นอกกระบวน และปัญหาการติดตามทวงถามหีนี้นอกกระบวนของประเทศไทยดังต่อไปนี้

## 2.1 หลักการของปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสิทธิมนุษยชนนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีต้นกำเนิดมาจากความพยายามของมนุษย์ที่ต้องการได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษยชนจากรัฐ และจากการต่อสู้เพื่อเสรีภาพและความเสมอภาคที่เกิดขึ้นในดินแดนต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งในช่วงระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ได้เกิดระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Regimes) โดยรัฐบาลหรือผู้ปกครองใช้อำนาจควบคุมเคร่งครัดแก่ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองจนแทบจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในการกระทำใดๆ สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในทุกๆ ด้านต้องอยู่ภายใต้การจัดการและควบคุมของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา ศาสนา ธุรกิจบันเทิง การสื่อสารมวลชน เป็นต้น โดยถือว่าปราศจากเสรีภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจแทบจะสิ้นเชิง โดยระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Regimes) ได้ก่อตัวขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1920 และดำเนินต่อไปจนเริ่มสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในดินแดนของตนเองอย่างรุนแรง ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 – 1945) ได้นำมาซึ่งการทำลายล้างชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีความพยายามที่จะทำลายชนกลุ่มต่างๆ โดยอ้างเหตุแห่งเชื้อชาติและศาสนา

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ผู้นำประเทศต่างๆ ได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ความร่วมมือกันระหว่างชาติในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ผิว ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม หรือสิทธิทางการเมืองการปกครอง จึงได้จัดทำกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อวางมาตรฐานสากลสำหรับสิทธิต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ หรือเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” และมีบทบัญญัติให้จัดทำเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลอย่างเป็นทางการขึ้น<sup>3</sup>

<sup>3</sup> กุลพล พลวัน, “วันสิทธิมนุษยชน,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 4, ปีที่ 32, น. 169 (2518).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (The United Nations Commission on Human Right) ได้จัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์สหประชาชาติ พ.ศ. 2491 (Universal Declaration of Human Right 1948) โดยถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นหลักประกันที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ ที่บรรดาประเทศสมาชิกสมัชชาแห่งองค์การสหประชาชาติมีมติและประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยมีเจตนารมณ์บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นรากฐานของการจัดระเบียบสังคมวัฒนธรรม เพื่อการดำรงชีวิตร่วมกันอย่างสมดุลและเที่ยงธรรมของมวลมนุษย์ในสังคม รวมทั้งเป็นรากฐานสำคัญและจำเป็นต่อการจัดระเบียบกลไกทางการเมืองและกฎหมายเพื่อความสมดุลแห่งอำนาจทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ดำเนินไปอย่างมีระบบในมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในระดับสากล

มาตรฐานสากลขององค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ โดยการให้ความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนนี้ย่อมที่จะให้ความคุ้มครองครอบคลุมแก่บุคคลทุกคนให้มีศักดิ์ศรี มีสิทธิเสรีภาพในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ไมละเมิดหรือฝ่าฝืนตามกฎหมายที่รัฐนั้นๆ บัญญัติไว้ ทั้งการกระทำใดๆ อันเป็นสิทธิของบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ หรือรัฐจำต้องให้ความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ถูกกระทำละเมิดฝ่าฝืนกฎหมายบนบรรทัดฐานที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีข้อได้เปรียบหรือเสียเปรียบทางสังคมอย่างไร ดังนั้นปัญหาในการการติดตามทวงถามหนี้ของบุคคลที่เป็นผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้จากการกู้ยืมเงินนอกระบบซึ่งในปัจจุบันนี้การติดตามทวงถามหนี้ของบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้ได้มีการกระทำอันลักษณะที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อลูกหนี้เนื่องจากผลของการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ในหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ทำให้เจ้าหนี้เลือกใช้วิธีการต่างๆ ในการกดดันให้ลูกหนี้ชำระหนี้จนนำไปสู่การกระทำอันเป็นการละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ และยังขยายหรือหลบลหลีกเลี่ยงการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับลูกหนี้แต่มีถึงขนาดเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถลงโทษผู้กระทำผิดในลักษณะนี้ได้

ดังนั้นการให้ความคุ้มครองบุคคลที่เป็นผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้ จากการกระทำการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เหมาะสมเช่นนี้ย่อมได้รับความคุ้มครองตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี โดยรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องส่งเสริมให้มีกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลด้วย โดยบทบัญญัติปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ได้บัญญัติหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิบุคคลทุกคนไว้ดังนี้



ข้อ 1. มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิต่างๆ ในตน มีเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ

ข้อ 7. ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติอันเป็นการล่วงละเมิดปฎิญญาและจากการยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

ข้อ 8. ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ข้อ 12. บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัยหรือการสื่อสาร หรือจะถูกลบลู่เกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายจากการแทรกแซงสิทธิหรือการลบลู่ดังกล่าวนี้

ดังที่ได้กล่าวมานี้มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนี้ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องให้การรับรองและคุ้มครองบุคคลทุกคนภายใต้รัฐให้ได้รับการปฏิบัติอย่างความเท่าเทียมกันตามกฎหมายและสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล ดังนั้นในการคุ้มครองลูกหนี้จากการกระทำการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมนั้นจะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษยชนนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก และทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยละเว้นซึ่งการเลือกปฏิบัติซึ่งตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นั้น ได้กำหนดการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้เฉพาะเพียงการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมที่กระทำโดยผู้ทวงถามหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจให้ทวงถามหนี้ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินอันเป็นในเชิงการค้าเท่านั้น ด้วยเห็นว่าลูกหนี้ดังกล่าวเหมาะสมที่จะได้รับความคุ้มครองมากกว่าลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการให้กู้ยืมเงินอันเป็นทางการค้า ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องเป็นไปตามหลักมาตรฐานสากลในการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่บุคคลทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด

ทั้งปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ในปัจจุบันยังเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่บุคคลควรจะได้รับในการที่จะไม่ถูกละเมิดซึ่งความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัยหรือการสื่อสาร หรือจะถูกลบลู่เกียรติยศและชื่อเสียง ซึ่งการติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เหมาะสมนี้ได้ถือเป็นการละเมิดซึ่งสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนและสังคมอย่างรุนแรง และด้วยหลักมาตรฐานสากลนี้ได้กำหนดว่าเมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจาก

การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนควรได้รับตามกฎหมายแล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลภายใต้การปกครองของรัฐนั้นเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ ไว้ในเนื้อหาต่อไป โดยการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการส่งเสริมจากนานาประเทศนี้ ก็เพื่อให้มีการเคารพซึ่งสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคน ย่อมเป็นไปเพื่อการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายอย่างแท้จริง ทั้งยังทำนุบำรุงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพอันเป็นกฎหมายขั้นพื้นฐานของอารยประเทศ

## 2.2 ความหมาย และความหมายของการกู้ยืมเงินนอกระบบ

เนื่องด้วยประเทศไทยในอดีตนั้นประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมและมีวิถีชีวิตที่เรียบง่าย แต่เมื่อประเทศได้มีการพัฒนาขึ้นทั้งในทางด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและทางด้านวัฒนธรรม ทั้งการประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ก็ปรับเปลี่ยนจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมาเป็นการประกอบอาชีพด้านอุตสาหกรรมที่ได้ผลผลิตและรายได้ตอบแทนที่มากกว่า จึงเป็นผลทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่วิวัฒนาการของสังคมที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วนั้นก็ย่อมมีข้อดีแต่ก็มีข้อเสียที่ตามมาเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นค่าครองชีพที่สูงขึ้นของประชากร และมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ท้องถิ่นใดที่ค่าครองชีพท้องถิ่นนั้นก็จะม้อตราที่ไม่สูงมากนั้น แต่ถ้าท้องถิ่นใดมีค่าแรงที่สูงค่าครองชีพในท้องถิ่นนั้นก็สูงขึ้นไปด้วย ทั้งการเหลื่อมล้ำของคนในสังคมระหว่างคนรวยและคนจนทำให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ทั้งยังการขาดการศึกษา ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดโอกาสในการเข้าถึงกฎหมายของคนในสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้นักคนที่มรายได้น้อยไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายภายในครัวเรือนต้องดิ้นรนต่อสู้หาทุกวิถีทางในการสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัว หากแต่ความรู้ความสามารถ โอกาสของคนในสังคมย่อมไม่เท่าเทียมกันและต่างกันไปตามต้นทุนทางสังคม คนที่มีต้นทุนทางสังคมที่สูงกว่าย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปได้ตามแต่ที่ตนถนัด แต่คนที่มต้นทุนทางสังคมต่ำกว่าย่อมมีทางเลือกในการสร้างรายได้น้อยกว่าหากแต่เพียงต้องการให้ตนพออยู่พอกินไม่เดือดร้อนผู้อื่น

โดยการยืมเงินนั้นถือเป็นวิถีทางหนึ่งที่เป็นทางออกให้แก่ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ การกู้ยืมเงินสามารถอำนวยความสะดวกและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้แก่ผู้กู้ยืม ทั้งทางสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพทางจิตใจได้ในปัจจุบันขณะ จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยว่าทำไมการกู้ยืมเงินจึงเป็นทางออกแรกจนถึงทางออกสุดท้ายให้แก่ผู้ที่ต้องการเงินทุน ทั้งในการดำรงชีพ

จนกระทั่งการประกอบกิจการของตน แต่การกู้ยืมเงินนั้นมีผลให้ผู้กู้ตกอยู่ในสภาพที่เป็นลูกหนี้ทันทีและมีภาระหน้าที่ต้องชำระเงินคืนแก่ผู้ให้กู้ ซึ่งในปัจจุบันปัญหาการติดตามทวงถามหนี้จากการกู้ยืมเงินนอกระบบนั้นเป็นปัญหาที่รุนแรงปัญหาหนึ่งในสังคมเพราะกระทบต่อลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้างอีกด้วย

ดังนั้นในการศึกษาเรื่องการติดตามทวงถามหนี้จากการกู้ยืมเงินนอกระบบนั้นจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมายของการกู้ยืมเงินนอกระบบ ทั้งต้องทราบถึงความเป็นมาและแนวความคิดของการกู้ยืมเงินนอกระบบเพื่อเป็นแนวทางในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้นอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย

### 2.2.1 ความหมายของการกู้ยืมเงินนอกระบบ

คำว่า “หนี้” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง เงินที่ผู้หนึ่งติดค้างอยู่จะต้องใช้ให้แก่อีกผู้หนึ่ง นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ซึ่งฝ่ายหนึ่งเรียกว่าเจ้าหนี้ มีสิทธิที่จะบังคับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า ลูกหนี้ ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>4</sup>

“หนี้นอกระบบ” (Informal Debt) เป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองระหว่างผู้ให้กู้ที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินที่กฎหมายรองรับกับผู้กู้ ซึ่งการกู้ยืมดังกล่าวมักจะไม่มีการเขียน หรือกฎเกณฑ์ ตลอดจนข้อตกลงที่แน่ชัด เป็นการตกลงกันเองของทั้ง 2 ฝ่าย<sup>5</sup>

หนี้นอกระบบ หมายถึงหนี้ค้างชำระให้กับบุคคล ที่อยู่มิใช่ธนาคารหรือในระบบการเงิน<sup>6</sup>

“หนี้นอกระบบ” หมายถึง หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองในระหว่างประชาชน โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หนี้นอกระบบจะเป็นปัญหาเมื่อคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงผิดปกติ จึงมีการนิยามหนี้นอกระบบในความหมายเฉพาะเจาะจงขึ้นว่า หมายถึงหนี้เงินกู้ที่คิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดเกินร้อยละ 15 ต่อปี หรือร้อยละ 1.25 ต่อเดือน โดยที่เจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน ทั้งยังรวมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับสิ่งของหรือวัตถุว่าผู้ใดมิไว้เป็นความผิด เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนัน หรือหนี้ที่เกิดจาก

<sup>4</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2558, จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/>

<sup>5</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “หนี้นอกระบบ : นาโนไฟแนนซ์ (Nano – Finance),” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2558, จาก <http://www.parliament.go.th/library>

<sup>6</sup> บางกอกโพสต์, “informal debts,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2558, จาก <http://www.bangkokpost.com/learning/meaning/informal+debts>

การซื้อขายยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น รวมถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้น ตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อมโดยไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขการกู้และข้อยกต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคือ อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้ารวมกับเงินต้น แล้วเขียนในสัญญาที่ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ โดยสรุปหนี้ในระบบหมายถึง การกู้หนี้ทั้งในรูปของตัวเงินและสิ่งของที่อยู่นอกระบบสถาบันการเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยการกู้หนี้นี้ยืมเงินไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักฐานการกู้ยืมเงินและมีดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด<sup>7</sup>

“หนี้ในระบบ” ความหมายว่า หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงิน ระหว่างประชาชนด้วยตนเอง โดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นหนี้ ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับหนี้ในระบบซึ่งหมายถึงหนี้เงินกู้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบ<sup>8</sup>

หนี้ในระบบ เป็นแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นและสภาพแวดล้อมไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ไม่มีการติดตามและควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้และข้อยกต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ ลักษณะที่เด่นชัดคือ ไม่มีหลักทรัพย์ ค้ำประกันและมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยอาจเป็นการคิดดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้ารวมเข้ากับเงินต้นแล้วเขียนในสัญญาที่ไม่ตรงกับเงินที่ลูกหนี้ได้รับ ตัวอย่างเช่น กู้ยืมเงินและลูกหนี้ได้รับเงินไป 20,000 บาท แต่มีการระบุในสัญญา 30,000 บาท และยังมีดอกเบี้ยอีกจาก 30,000 บาท สามารถพบได้ตามโฆษณาเงินด่วนต่างๆ ไม่ว่าจะบนสิ่งพิมพ์ หรือป้ายประกาศที่ติดในที่สาธารณะต่างๆ หรือจะเป็นการให้กู้ยืมเงินในชุมชน อาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือผู้ซึ่งกว้างขวางในแต่ละท้องถิ่นหรือชุมชนต่างๆ ซึ่งมีการเรียกดอกเบี้ยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>9</sup>

<sup>7</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “ปัญหาหนี้ในระบบและแนวทางการแก้ไข โดยภาครัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2558, จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/contentissue/2559/Hi2559-076.pdf>

<sup>8</sup> ไพทิจิต เอกจริยกร, “ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย,” วารสารราชบัณฑิตยสถาน, เล่ม 1, ปีที่ 36, น. 14 – 15 (มกราคม – มีนาคม 2554).

<sup>9</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ (A Study of Legal Measure for Supervision Policy and Solution in Money Lending Problem),” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2558, จาก [http://www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1341904897.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904897.pdf)

หนี้นอกระบบ (Informal Debt) หมายความว่า การปล่อยสินเชื่อหรือการให้กู้ยืมอื่นๆ ที่นอกเหนือจากลักษณะของหนี้ในระบบซึ่งถูกนิยามไว้หลากหลาย เช่น หนี้ที่มีดอกเบี้ยสูงเกินกว่าเพดานหนี้ที่กฎหมายกำหนด หรือการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ที่มีใช้สถาบันทางการเงินเมื่อมองจากมุมมองของต่างประเทศจะพบว่า หนี้นอกระบบถูกเรียกชื่อแตกต่างกันออกไปแต่ยังให้นัยยะที่ใกล้เคียงกัน เช่น การกู้ยืมแบบ Loan Shark หมายถึงลักษณะการกู้ยืมที่มีนัยยะของการหลอกลวงให้กู้ยืมแล้วคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าปกติ หรือการคดโกงในการกู้ยืม เน้นที่มีพฤติกรรมไม่ถูกกฎหมายของเจ้าหนี้ การกู้ยืมแบบ Usury หมายถึง การคิดอัตราดอกเบี้ยสูงผิดปกติ หรือการให้กู้ยืมโดยมีดอกเบี้ยที่ผิดศีลธรรม และมักอ้างอิงกับหลักศาสนา Shylock จะให้ความหมายถึงการให้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูง และการกู้ยืมแบบ Pay Day Loan (ร้านเงินด่วน) เป็นธุรกิจให้กู้ยืมเงินรายวันในต่างประเทศที่คำนวณดอกเบี้ยสูงและมีระยะเวลาสั้นประมาณ 14 วัน<sup>10</sup>

“A Loan Shark” หรือเรียกว่า ฉลามเงินกู้ เป็นบุคคลหรือผู้ซึ่งมีเงินให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก โดยคำนี้มักจะมีความหมายถึงการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่ยังอาจหมายถึงการให้กู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก เช่น Payday (สินเชื่อเงินกู้คอลลาจขนาดเล็กระยะสั้นหรือเงินกู้เบิกเงินสดล่วงหน้า) การกู้ยืมเงินฉลามเงินกู้ บางครั้งมีการบังคับให้ชำระหนี้โดยใช้วิธีการ Blackmail หรือ คุกคาม ใช้ความรุนแรง โดยในโลกตะวันตกการกู้ยืมเงินโดยฉลามเงินกู้นี้ได้นิยามให้หมายถึงคุณลักษณะของการเป็นอาชญากรรมมาเฟีย<sup>11</sup>

“Unlawful Loan” หมายถึง คำทั่วไปใช้เพื่ออธิบายการกระทำของการให้กู้เงินเพื่อบุคคลอื่น ในการแลกเปลี่ยน สำหรับการชำระหนี้ในอนาคตของเงินต้นบวกดอกเบี้ย ในลักษณะที่แบ่งได้ตามกฎหมายได้ เช่น การให้สินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงผิดกฎหมาย การให้กู้ยืมเงินในปริมาณอัตราดอกเบี้ยที่เกินกำหนดของการให้กู้ยืมเงินตามกฎหมาย และการให้สินเชื่อที่ไม่สามารถสรุปยอดต้นเงินที่แท้จริงคู่สัญญาได้ในการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย<sup>12</sup>

ดังนั้นจากการศึกษาผู้วิจัยขอสรุปคำว่า “หนี้นอกระบบ” นั้น หมายถึง นิติสัมพันธ์ที่เกิดจากบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป กู้ยืมเงินกันเองนอกระบบสถาบันการเงิน โดยไม่มีสถาบันการเงิน

<sup>10</sup> สยามล เจริญรัตน์, วิชัย สุวรรณประเสริฐ, และไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ, “ความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางที่เกิดจากหนี้นอกระบบในสังคมไทย Inequality and Vulnerability among Informal Debt in Thai Society,” เล่มที่ 4 (1), วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, น. 194 – 195 (2559).

<sup>11</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “Loan Shark,” Retrieved 10 July 2016, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Loan\\_shark](https://en.wikipedia.org/wiki/Loan_shark)

<sup>12</sup> Investopedia, “Unlawful Loan,” Retrieved 14 January 2016, from <http://www.investopedia.com/terms/u/unlawful-loan.asp>

หรืออยู่ในระบบการเงินที่กฎหมายรับรอง การกู้ยืมดังกล่าวมักจะไม่มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ บังคับ โดยขึ้นอยู่กับความพอใจในการตกลงเข้าทำสัญญาระหว่างกัน แหล่งกู้ยืมมักเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน อยู่ในชุมชนละแวกเดียวกัน ผู้ให้กู้มักเป็นบุคคลที่รู้จักในชุมชนและผู้กู้มักเป็นบุคคลที่มีรายได้อ่อน ซึ่งการกู้ยืมสามารถทำได้ง่าย สะดวกรวดเร็ว ไม่ต้องใช้หลักฐานเอกสารทางการเงินประกอบให้ยุ่งยาก ผู้กู้สามารถใช้บุคคลในการค้ำประกันหรือไม่ จำต้องมีหลักประกันตามแต่ที่ตกลงกัน แต่มักจะเป็นการกู้ยืมเงินที่คิดดอกเบี้ยสูงหรือเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือคิดดอกเบี้ยล่วงหน้าเข้ากับเงินต้น และนิยามบางคำอาจรวมถึงหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น หนี้จากการพนันหรือหนี้จากยาเสพติด รวมเข้าไว้กับความหมายของหนี้ในระบบด้วย

ด้วยปัจจัยต่างๆ ทำให้ผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้หมด การติดตามทวงถามหนี้จากหนี้นอกระบบจึงมักจะใช้วิธีการที่รบกวน คุณหมิ่นเหยียดหยาม คุกคามและใช้วิธีการรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้กู้ที่ตกเป็นลูกหนี้ชำระหนี้ทั้งหมด

## 2.2.2 ความเป็นมาของการกู้ยืมเงินนอกระบบของสหรัฐอเมริกา เคอร์รัฐออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่น

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ของสหรัฐอเมริกา<sup>13</sup> กฎหมายได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ต่ำ ทำให้สินเชื่อขนาดเล็กไม่ได้กำไรเท่าที่ควร และธุรกิจการให้สินเชื่อขนาดเล็กถูกมองจากสังคมว่าขาดความรับผิดชอบที่ไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับงบประมาณได้ ทำให้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ หลีกเลี่ยงการปล่อยสินเชื่อให้ธุรกิจสินเชื่อขนาดเล็ก ซึ่งผิดกับธุรกิจการให้สินเชื่อขนาดเล็กที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงโดยผิดกฎหมายกับทำกำไรได้จำนวนมาก ธุรกิจเช่นนี้จะแสดงตัวว่าประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายและดำเนินการอย่างเปิดเผย โดยการแสวงหาลูกค้าที่ไม่ค่อยมีความเสี่ยง เช่น การงานมั่นคงและมีเกียรติ ซึ่งหมายความว่าพวกเขาผู้กู้ต้องเป็นผู้มีรายได้ประจำและชื่อเสียงเพื่อป้องกันการไม่ชำระหนี้ แต่งานแล้วซึ่งทำให้ผู้กู้มีโอกาสน้อยที่จะหลบหนีออกนอกเมือง และแรงจูงใจที่ต้องการการกู้ยืมเงิน เช่น เป็นหนี้จากการเล่นเกมการพนัน อาชญากรรมและอื่นๆ ที่ไม่น่าไว้วางใจ หรือไม่น่าเชื่อถือ โดยผู้ให้กู้จะให้ผู้กู้กรอกข้อมูลและลงนามในสัญญาโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยสัญญาเหล่านี้อาจไม่สามารถบังคับใช้ตามกฎหมาย แต่อย่างน้อยผู้ให้กู้มีหลักฐานการกู้ยืมเงินที่สามารถใช้ Blackmail ผู้กู้เมื่อผิดนัดชำระหนี้ได้

เมื่อผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ให้กู้อาจใช้วิธีการข่มขู่ว่าจะดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งการกู้ยืมดังกล่าวนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กู้ซึ่งตกเป็นเหยื่อไม่มีความรู้ทางกฎหมาย หรือผู้ให้กู้อาจใช้วิธีการเปิดเผยการเป็นหนี้ของลูกหนี้ ทำให้อับอายต่อหน้าสาธารณชน ใช้ประโยชน์จากสังคม

<sup>13</sup> Wikipedia the free encyclopedia, *supra* note 11.

ในการประณามว่าลูกหนี้เป็นหนี้เงินกู้ยืมนอกระบบ โดยผู้ให้กู้จะใช้วิธีแจ้งเรื่องการไม่ชำระหนี้ของลูกหนี้ต่อนายจ้างของลูกหนี้ เพราะนายจ้างส่วนใหญ่จะปลดพนักงานเมื่อพนักงานมีปัญหาการติดหนี้ เพราะมีความเสี่ยงที่พนักงานดังกล่าวจะทำการยกยอกเงินจากบริษัทเพื่อไปชำระหนี้ ทั้งผู้ให้กู้ใช้วิธีส่งผู้ติดตามทวงถามหนี้ไปยื่นบริเวณบ้านลูกหนี้ ส่งเสียงประจานหรืออาจทำลายทรัพย์สินของลูกหนี้ และยังพ่นสีหรือคิดประกาศการเป็นหนี้ของลูกหนี้ เมื่อลูกหนี้ใจอ่อนหรือเกิดความอึดอัดใจจนสุดท้ายยอมจำนนชำระหนี้ โดยบทลงโทษสำหรับผู้ให้กู้ที่ผิดกฎหมายเป็นเพียงลหุโทษและโทษริบดอกเบียเงินต้น ซึ่งผู้กู้ไม่สามารถฟ้องคดีได้

ต่อมาเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้ให้กู้กับผู้กู้กับผู้นำแนวคิดชนชั้นทางสังคม เช่นนักธุรกิจองค์กรการกุศล โดยไม่สนับสนุนวิธีการปลดพนักงานออกเมื่อพนักงานเป็นหนี้จากผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบโดยไม่เจตนาผู้ยืมเงินเช่นนั้น หากผู้ให้กู้ใช้วิธีการ Blackmail ลูกหนี้ เช่น ให้ชำระหนี้มิฉะนั้นผู้ให้กู้จะแจ้งนายจ้างและผู้กู้จะถูกไล่ออก โดยองค์กรการกุศลได้เข้ามาให้การสนับสนุนด้านกฎหมายให้กับผู้กู้ที่มีปัญหา การต่อสู้ครั้งนี้นำไปสู่การร่างกฎหมายการให้สินเชื่อขนาดเล็ก การขออนุญาตตามกฎหมาย โดยกฎหมายถูกตราขึ้นเป็นครั้งแรกในหลายรัฐ ในปี ค.ศ. 1917 และได้รับการรับรองจากรัฐทั้งหมดในช่วงกลางของศตวรรษที่ 20 ของสหรัฐอเมริกา ร่างของกฎหมายที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภคและอัตราดอกเบี้ย การเงินผู้ยืมเงินไม่เกิน 300 ดอลลาร์ เรียกดอกเบี้ยได้ อัตราร้อยละ 3.5 ต่อเดือน หรืออัตราร้อยละ 42 ต่อปี ซึ่งถือเป็นระดับที่ได้ผลกำไรสำหรับธุรกิจการให้สินเชื่อขนาดเล็ก โดยผู้ให้กู้ต้องให้สำเนาเอกสารและลงลายมือชื่อทั้งหมดแก่ผู้กู้และกฎหมายไม่อนุญาตให้เรียกค่าใช้จ่ายเพิ่ม เช่น ค่าปรับ ผู้ให้กู้ไม่สามารถทำหนังสือมอบอำนาจหรือหนังสือรับสารภาพของลูกหนี้ต่อศาลเป็นลายลักษณ์อักษรโดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเกี่ยวกับหนี้ของผู้กู้ กฎหมายเหล่านี้เป็นการขจัดความเป็นไปได้ในการที่จะผ่านออกมาเป็นกฎหมายสำหรับผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยสูงมากเกินควร ขณะเดียวกันสินเชื่อขนาดเล็กก็เริ่มกลายเป็นที่ยอมรับของสังคมและธนาคารขนาดใหญ่และสถาบันอื่นๆ<sup>14</sup>

ต่อมาช่วงทศวรรษที่ ค.ศ. 1920 ถึง ค.ศ. 1930 อัยการอเมริกัน เริ่มสังเกตเห็นการเกิดขึ้นใหม่ของลักษณะที่ผิดกฎหมายจากผู้ให้กู้ที่ใช้ความรุนแรงในการบังคับใช้หนี้ ซึ่งกฎหมายใหม่สำหรับผู้ให้สินเชื่อขนาดเล็กจำกัดมิให้มีการข่มขู่ผู้กู้ ทั้งการปฏิบัติอันเป็นการหลอกลวง และผู้กู้ส่วนใหญ่ น้อยรายที่เสี่ยงต่อการอับอายเพราะตัวของผู้กู้เองหรือเพราะมีชื่อเสียงไม่ดีอยู่แล้ว แต่การใช้ความรุนแรงก็เป็นเรื่องที่สำคัญที่ไม่ใช่เพียงผู้กู้เท่านั้น โดยผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก (Loan Shark) ได้ดำเนินกิจการมากขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งหมายความว่ามีการใช้พิจารณาญาณมากขึ้นสำหรับผู้ให้กู้ ลดงานเอกสารและลดระบบบริหารที่มีพิธีรีตองลงสำหรับผู้กู้ โดยผู้ให้กู้ยืม

<sup>14</sup> *Ibid.*

เงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากยืมดีที่จะให้บริการแก่ผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูงโดยไม่อยู่ในบังคับของกฎหมาย

สำหรับภัยคุกคามที่ตามมาจากความรุนแรงที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยนัก แต่อย่างไรก็ตามการได้รับบาดเจ็บก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ลูกหนี้ไม่สามารถทำงานได้ และไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยตามปกติผู้กู้ยืมเงินส่วนใหญ่ต้องตระหนักถึงภัยคุกคามจากการหลอกลวงและการชำระหนี้ล่าช้า ซึ่งผลของผู้กู้ที่ค้างชำระอาจถูกระงับการให้กู้ยืมในอนาคต ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงสำหรับผู้กู้ซึ่งต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก (Loan Shark) เป็นประจำ

หนึ่งในธุรกิจที่สำคัญที่มีการใช้ความรุนแรงสำหรับผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก (Loan Shark) คือ ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย ที่ไม่สามารถเปิดเผยตนในการติดตามทวงถามหนี้ได้ตามกฎหมาย โดยบุคคลผู้ประกอบธุรกิจการพนันจะร่วมมือกับผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ในการจัดหาสินเชื่อและการติดตามทวงถามหนี้ การลักทรัพย์และอาชญากรรม อื่นๆ บ่อยครั้งที่บุคคลที่มีดวงในการเสี่ยงโชคมักจะถูกแนะนำให้ผู้กู้ยืมเงิน และการติดต่อเหล่านี้ยังได้ให้ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากดำเนินการเพื่อบังหน้าการประกอบธุรกิจการพนันของตน และประเภทของผู้กู้ที่มีความเสี่ยงสูงอีกประการหนึ่ง คือนักธุรกิจขนาดเล็ก ที่ประสบปัญหาทางการเงินที่ไม่มีคุณสมบัติในการกู้ยืมเงินได้ตามกฎหมาย<sup>15</sup>

สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียการให้กู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก (Loan Shark) ใช้ประโยชน์ในการเอาเปรียบจากความเสี่ยงของลูกค้าด้วยเงินสดล่วงหน้าระยะสั้นในอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป จึงระงับโดยกฎหมายใหม่ โดยในปี ค.ศ. 2011<sup>16</sup> รัฐบาลออสเตรเลียต้องการที่จะหยุดยั้งรูปแบบในการดำเนินธุรกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจสินเชื่อเงินสดล่วงหน้าระยะสั้นขนาดเล็ก (Payday) ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหลีกเลี่ยงกฎระเบียบแนวทางภาคธนาคารของออสเตรเลีย โดย Bill Shorten ผู้ช่วยเหรัญญิกรัฐบาลออสเตรเลียในขณะนั้น ได้แนะนำร่างกฎหมายใหม่ที่จะควบคุมอัตราดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจสินเชื่อเงินสดล่วงหน้าระยะสั้นขนาดเล็ก โดย Bill Shorten กล่าวว่ามึกรณีที่เกิดขึ้นจริงของผู้กู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานมากเกินไป สำหรับคนธรรมดาที่พบว่าตัวเองอยู่ในจุดที่ยากแต่ก็ได้ประโยชน์อย่างมากมาในการใช้บริการ Payday และยังมีกรณีเอกสารที่อัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 600 ถูกเรียกเก็บเงินจากธุรกิจสินเชื่อเงิน

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> The Sydney Morning Herald, "Screws turned on loan sharks," Retrieved 9 July 2016, from <http://www.smh.com.au/national/screws-turned-on-loan-sharks-20110827-1jfb7.html>



สดขนาดเล็กโดยมีค่าธรรมเนียมที่ซ่อนอยู่และค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่จะคาดหมายได้อย่างสมเหตุสมผลรวมทั้งการเรียกเก็บถึง 50 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ที่มีการส่งจดหมายไปยังลูกค้า

ผู้บริหารระดับสูงของศูนย์ดำเนินการกฎหมายของผู้บริโภค (The Consumer Action Law Centre) โดย Carolyn Bond ได้กล่าวว่ามี ความกังวลมากที่สุดสำหรับผู้บริโภคเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินแบบ Payday คือการกู้ยืมเงินบนพื้นฐานระยะสั้นที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงเป็นการสร้างวงจรของหนี้ที่พวกเขาไม่น่าจะสามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยระบุว่าผู้บริโภคจำนวนมากเหล่านี้จะมีชีวิตแบบวันต่อวันกับค่าใช้จ่ายของพวกเขา พวกเขา มีความยากลำบากทางการเงินอยู่แล้วและมีความเสี่ยงมากที่ปัญหาทางการเงินของพวกเขาจะแย่ลง ขณะที่ค่าใช้จ่ายสำหรับดอกเบี้ยเป็นเรื่องยากมากสำหรับพวกเขา

สำหรับประเทศญี่ปุ่นเนื่องจากสภาวะหลังสงครามและสภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้เกิดการชะลอตัวของเศรษฐกิจ ทำให้เกิดอัตราการว่างงานโดยเฉลี่ยอย่างสูง ประเทศญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูในด้านอุตสาหกรรม แต่การขอสินเชื่อจากธนาคารในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการควบคุมอย่างเคร่งครัด โดยขณะที่วิถีชีวิตของชาวญี่ปุ่นไม่ได้ปรับเปลี่ยนตาม ส่งผลให้การใช้จ่ายยังคงเดิมการกู้ยืมเงินที่เริ่มจากการกู้ยืมจากบริษัทสินเชื่อที่ได้รับอนุญาตแล้วแต่ไม่สามารถชำระได้ ซึ่งอาจจะมาจากลักษณะการดำเนินชีวิต หรือข้อกำหนดที่หละหลวม โดยกฎหมายการกู้ยืมเงินก่อนปี 2010 ได้กำหนดให้ผู้ให้สินเชื่อสามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยได้ค่อนข้างสูง ทำให้ผู้กู้ยืมเงินเริ่มหาช่องทางสินเชื่อใหม่โดยมีการพัฒนาของธุรกิจการให้กู้ยืมเงินและการดำเนินการของสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม (Yakuza) โดยการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในการดำเนินการให้กู้ยืมเงิน เรียกว่า Sarakin ซึ่งการกู้ยืมสามารถทำได้สะดวกรวดเร็ว คล่องตัวแต่มีดอกเบี้ยที่สูงมาก ทำให้การชำระหนี้สินเชื่อเช่นนี้เป็นวงจรสินเชื่อที่น่าเศร้า (Sweat Box) คือการกู้เพื่อชำระยอดเงินต้นก่อนหน้านี้ ชำวนไปวนมา เมื่อผู้กู้ไม่สามารถหาเงินมาชำระเงินต้นได้ บริษัทเงินกู้ใหญ่ๆ ก็มักจะเสนอการเปลี่ยนสัญญาใหม่โดยขยายเวลาชำระออกไปให้นานขึ้นแต่เป็นยอดเงินใหม่ คือยอดเงินต้นรวมอัตราดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นแล้ว หรือเสนอเงินกู้ก้อนหนึ่งเพื่อไปจ่ายเงินกู้ยอดเก่าแล้วค่อยมาชำระก้อนใหม่แทน หรือบริษัทเงินกู้รายใหญ่ก็จะแนะนำให้ผู้กู้ไปขอกู้จากบริษัทสินเชื่อที่เล็กลงมาแต่อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าเดิมและเป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ โดยระยะเวลาที่ผู้กู้จะออกไปใช้บริการเงินนอกระบบนั้นอาจจะทนทุกข์กับสินเชื่อในระบบมาแล้วเป็นระยะเวลาหลายเดือนหรือหลายปีจนกระทั่งผู้กู้จะต้องออกไปกู้เงินนอกระบบมาเพื่อชำระหนี้

เมื่อผู้กู้เข้าสู่การกู้ยืมจากพ่อค้าเงินกู้นอกระบบ โดยทั้งนี้พ่อค้าเงินกู้นอกระบบมักใช้วิธีหาลูกหนี้รายใหม่ๆ ทั้งการเข้าถึงผู้ที่มีรายชื่อว่าเป็นบุคคลล้มละลาย การใช้ข้อมูลลูกหนี้ที่มีความยากลำบากในการชำระหนี้จากบริษัทสินเชื่อ การโฆษณาโดยตรงกับผู้ที่มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่

ละแวกใกล้เคียงกับที่ตั้งบริษัทเพื่อให้มาใช้บริการกู้ยืมเงินนอกระบบ ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มบุคคลที่พ่อค้าเงินกู้ภายนอกกฎหมายจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพราะเป็นบุคคลที่ไม่สามารถขอสินเชื่อจากบริษัทเงินกู้ที่ถูกกฎหมายหรือแม้แต่การใช้บริการสินเชื่อผ่านบัตรเครดิต โดยวงจรรของหนี้นอกระบบนี้จะเริ่มจากการให้กู้ยืมเงินด้วยปริมาณเงินเพียงเล็กน้อยที่ดูเหมือนผู้กู้จะสามารถจ่ายคืนได้อย่างง่ายดาย ซึ่งกว่าบุคคลเหล่านั้นจะรู้ตัว คนก็เป็นหนี้มากกว่าหนึ่งล้านเยนไปแล้ว โดยอัตราดอกเบี้ยที่พ่อค้าเงินกู้ใช้คิดเรียกว่า “Tosan” (To คือ สิบบ และ San คือ สาม) แปลว่าร้อยละ 30 ภายในระยะเวลา 10 วัน หรือ “Togo” (To คือ สิบบ และ go คือ ห้า) แปลว่าร้อยละ 15 ภายในระยะเวลา 10 วัน ดังนั้นภายในหนึ่งปีดอกเบี้ยที่จะต้องชำระอาจมีถึงร้อยละ 1000 ซึ่งถือว่าละเมิดกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้ไม่เกินร้อยละ 29.2 ในขณะนั้น นอกจากนั้นแล้วยกตัวอย่างเช่น หากต้องการกู้ยืมเงินมูลค่า 50,000 เยน ด้วยอัตราดอกเบี้ย Togo ผู้กู้จะได้รับเงินเพียง 25,000 เยนเท่านั้น ขณะที่อีก 25,000 เยน จะใช้ชำระค่าดอกเบี้ยที่เริ่มขึ้นตั้งแต่วันแรก จากนั้นอีก 10 วันต่อมา ผู้กู้จะต้องชำระเงินเป็นจำนวน 75,000 เยน โดยแบ่งเงินต้น 50,000 เยน และดอกเบี้ย 25,000 เยน สิ่งที่น่าแปลกใจกว่าการชำระดอกเบี้ยอัตราสูงเช่นนั้นคือ ตั้งแต่แรกเริ่มนั้นผู้กู้ก็ไม่มีเงินหรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนต่างๆ อยู่แล้ว กลับกลายเป็นว่าพวกเขาเหล่านั้นต้องเข้าไปอยู่ในวงจรอุบาทว์ที่ไม่สามารถจะออกมาได้อีกเลย

นอกจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงจนทำให้เป็นภาระในการชำระคืนหนี้แล้วนั้น วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรงเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้ชาวญี่ปุ่นเกิดภาวะเครียดต่างๆ ผู้ที่ทำธุรกิจนอกระบบนั้นคล้ายกับเป็นการทำร้ายคนที่ไม่มีความเลือกในเชิงเศรษฐกิจ และทำร้ายซ้ำลงไปเรื่อยๆ การติดตามทวงถามหนี้ในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการคุกคาม หากเป็นผู้หญิงที่ยังไม่แต่งงาน พ่อค้านอกระบบก็จะบีบบังคับให้ไปขายบริการเพื่อจะได้มีเงินมาชำระหนี้ หากผู้หญิงเหล่านั้นไม่ต้องการที่จะทำก็จะเรียกชำระหนี้ไปถึงพ่อแม่ของพวกเขา และพ่อแม่เขาจะต้องชำระแทนในท้ายที่สุด และในบางครั้งแม่บ้านถูกจับกุมจากการขโมยของในห้างสรรพสินค้าเพื่อที่จะเอามาชำระหนี้ ยังมีเจ้าหนี้นอกระบบใช้วิธีการเผาบ้านเพื่อเอาเบี้ยประกันของผู้กู้ยืมมาจ่ายคืนหนี้ และในปี พ.ศ. 2542 ได้มีคดีความหนึ่งที่มีบริษัท Nichiei Co., Ltd. เป็นจำเลยที่ถูกฟ้องในคดีความที่บีบบังคับให้ลูกหนี้ขายลูกนัยน์ตาและไตของตนเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ นอกจากนั้นแล้วในวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ก็ได้เกิดโศกนาฏกรรมหนึ่งขึ้น คือการปล่อยไฟรถไฟส่วนตัวของตัวเองของผู้เป็นหนี้สามรายคือ พนักงานทำความสะอาดอายุ 61 ปี พร้อมกับภรรยาของเขาและพี่ชายอายุ 81 ปี แม้ว่าสื่อมวลชนจะไม่สามารถรับรู้มูลหนี้ที่เกิดขึ้นกับครอบครัวนี้ แต่สิ่งที่ได้ทราบคือในทุกคืนจะมีโทรศัพท์มาข่มขู่ให้ชำระหนี้คืน โดยให้ไปทำวิธีใดก็ได้พวกเขาจึงเลือกที่จะล้างหนี้ด้วยชีวิตของพวกเขาเอง

ปัญหาสำคัญของหนี้ในระบบในประเทศญี่ปุ่นคือ การถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการสินเชื่อทำให้ผู้กู้ต้องทุกข์ทรมานจากการเป็นหนี้ จากผลสำรวจของ Nation Consumer Affairs Center of Japan ปี พ.ศ.2550 ระบุว่าผลร้าย 3 อันดับของผู้ที่ชีวิตตกอยู่กับหนี้คือ อันดับหนึ่งการฆ่าตัวตาย อันดับสองเกิดโรคร้ายไข้เจ็บจากภาวะเครียด และอันดับสามครอบครัวแตกแยก โดยในปี พ.ศ. 2548 ชาวญี่ปุ่นจำนวนกว่า 184,422 ราย ประสบปัญหาภาวะล้มละลายจากการเป็นหนี้ซึ่งเพิ่มมากขึ้นถึง 16 เท่าตัวจากปี พ.ศ.2533 ขณะที่ผู้คนที่มากกว่า 100,000 คนต่อปีที่หายตัวไปในชั่วข้ามคืน บางรายกลายเป็นผู้ไร้บ้านและเมื่อเข้าตาจนสุดท้าย บางรายจึงเลือกที่จะฆ่าตัวตาย<sup>17</sup>

จะเห็นได้ว่าปัญหาของหนี้ในระบบในทุกประเทศ คือการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากเกินไปจนเกินไป ทั้งในประเทศที่มีกฎหมายควบคุมอัตราดอกเบี้ยอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีการลักลอบกระทำผิดกฎหมายในการเรียกเก็บดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือประเทศที่กำลังมีการพัฒนา กฎหมายเพื่อควบคุมอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินไป แต่จะเห็นได้ว่าปัญหาที่ตามมาจากการที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ของทุกประเทศ คือการติดตามทวงถามหนี้ที่ใช้วิธีการ ไม่เหมาะสมที่บุคคลธรรมดาคนหนึ่งจะได้อันเป็นการกระทำที่ละเมิดซึ่งสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชีวิตของลูกหนี้เป็นอย่างมาก และอาจกล่าวได้ว่าการกระทำที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้เป็นการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมของคนในสังคมที่อยู่ร่วมกันหาใช่อำนาจที่บุคคลใดจะมีเหนือบุคคลหนึ่งด้วยเพราะเขาตกเป็นลูกหนี้ของตนไม่ รัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการกำหนดให้มีการควบคุมการกระทำที่ไม่เหมาะสมของผู้ให้กู้ยืมเงินและผู้ติดตามทวงถามหนี้เช่นกัน

### 2.2.3 ความเป็นมาของการกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทย

การกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทยเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ โดยปัจจัยส่วนใหญ่มาจาก ปัจจัยความจำเป็นหรือความต้องการของผู้บริโภค ปัจจัยอัตราค่าครองชีพของผู้บริโภค และปัจจัยทางสังคมความเป็นอยู่ของผู้บริโภค ด้วยปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการตัดสินใจของผู้บริโภคที่จะเลือกแหล่งเงินทุนของตน เพื่อนำมาใช้จ่ายทั้งในการประกอบอาชีพหรือการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยปัจจัยดังกล่าวต่างเป็นผลผลักดันให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกมากนักในการกู้ยืมเงินจึงจำเป็นต้องไปใช้บริการของการกู้ยืมเงินนอกระบบ

<sup>17</sup> ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (สนช.ยชง) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาพัฒนานโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2559, จาก [http://dric.nrct.go.th/get\\_fulltext.php?book\\_id=28009&absid=DRL020463](http://dric.nrct.go.th/get_fulltext.php?book_id=28009&absid=DRL020463)

ปัจจัยความจำเป็นหรือความต้องการของผู้บริโภคนั้น ได้แก่ ผู้บริโภคที่ต้องกู้ยืมเงินในกรณีความจำเป็นจริงๆ เนื่องจากมีเงินไม่เพียงพอจ่ายในการดำรงชีวิตจำเป็นต้องกู้เงินนอกระบบ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายฉุกเฉินที่ต้องรับใช้อย่างกะทันหันเพราะไม่มีเงินออม เช่น กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดูแลความเจ็บป่วยของตนเองและคนในครอบครัว ค่าใช้จ่ายค่าเทอมบุตรหลานในช่วงเปิดเทอม หรือต้องการใช้เงินในการซ่อมแซมบ้านเรือนในกรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ หรือแผ่นดินไหว เป็นต้น<sup>18</sup> หรือจากการล้มละลายของการลงทุนในการประกอบอาชีพ เช่น ทำนา แล้วน้ำท่วม ฝนแล้ง ราคาผลผลิตตกต่ำ ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุน ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบ และผู้บริโภคที่กู้ยืมเพราะพฤติกรรมของผู้เองที่มีนิสัยฟุ่มเฟือยเกินฐานะจากการบริโภควัตถุนิยม หรือเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่มักออกสู่ท้องตลาดอยู่เสมอ โดยผู้บริโภคที่กู้ยืมเหล่านี้มักจะก่อหนี้เพื่อสนองความต้องการของตนเอง ขาดการวางแผนการใช้จ่ายทำให้ไม่สามารถจัดระบบควบคุมการใช้จ่ายของตนเองได้ และส่วนใหญ่จะนำไปสู่การก่อหนี้ในครั้งต่อไปเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนเข้าสู่ภาวะที่เรียกว่า “การหมุนหนี้” โดยจะทำการก่อหนี้ใหม่เพื่อนำไปชำระหนี้เก่าที่เร่งรัดกว่า สุดท้ายก็หมุนเงินไม่ทันก่อให้เกิดปัญหาหนี้รุนแรงจากการทวงหนี้ตามมา<sup>19</sup>

สำหรับปัจจัยอัตราค่าครองชีพของผู้บริโภค คือเมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ภาวะค่าครองชีพสูงขึ้น ส่งผลให้อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย รายได้และรายจ่ายไม่สมดุลกันเนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีการศึกษาน้อย จึงมีรายได้น้อยเมื่อเทียบกับค่าครองชีพในปัจจุบัน ไม่มีความรู้ทางการเงิน ขาดการวางแผนการใช้จ่าย รวมทั้งไม่มีวินัยทางการเงิน ประกอบกับมีการบริโภคนิยมและวัตถุนิยมเพื่อที่จะให้ทัดเทียมคนอื่น ๆ จึงมีการกู้เงินมาใช้ในชีวิตประจำวัน แต่เนื่องจากมีรายได้น้อยหรือรายได้ไม่แน่นอน จึงไม่สามารถกู้ยืมเงินหรือก่อหนี้ในระบบกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่กฎหมายรองรับได้เพราะธนาคารไม่สามารถอนุมัติการกู้ยืมเงินได้ เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติทางการเงิน ตลอดจนขั้นตอนการตรวจสอบหลายขั้นตอน ซึ่งโดยปกตินั้น ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินจะปล่อยกู้ให้กับผู้ขอกู้ที่มีความน่าเชื่อถือว่าจะสามารถชำระหนี้ได้ หรือมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อป้องกันการเกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (หนี้สูญ) ทั้งกระบวนการขออนุมัติเงินกู้หรือการตรวจสอบอาจใช้เวลานานในการอนุมัติ ส่งผลให้ไม่ทันต่อความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงิน และผู้กู้บางรายติดเครดิตบูโรมีประวัติในการเบี้ยวหนี้กับสถาบันการเงินอื่น เช่น ค่าเช่าซื้อรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ค่าผ่อนบ้าน หรือบัตรเครดิต บัตรเงินด่วน จึงมีความเสี่ยงที่สถาบันการเงินจะปล่อยกู้

<sup>18</sup> รจนา อินคง, “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้ไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น. 17.

<sup>19</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5*.

ดังนั้นการพึ่งพาหนี้นอกระบบที่เป็นเงินด่วนที่กู้ง่าย และรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ ขั้นตอนไม่ยุ่งยาก สามารถพูดคุยผ่อนผันการชำระหนี้ได้ง่ายยืดหยุ่นกว่าการขอสินเชื่อในระบบ จึงเป็นแนวทางที่ผู้บริโภครวมกลุ่มใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้า<sup>20</sup> โดยมีได้คำนึงถึงผลเสียจากการเป็นหนี้นอกระบบ ซึ่งปัจจัยดังที่กล่าวมาประกอบกับปัจจัยทางสังคมความเป็นอยู่ของผู้บริโภคตามนโยบายรัฐบาลเน้นกระตุ้นการบริโภคให้ประชาชนมีการใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งการโฆษณาที่เกินความเป็นจริงก็เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้มีการบริโภคผลิตภัณฑ์นั้นมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ในปัจจุบันจะพบว่าผลิตภัณฑ์ด้านเสริมความงาม เครื่องแต่งกาย เครื่องประดับ ฯลฯ จะได้รับส่วนแบ่งในตลาดอยู่ในอันดับต้นๆ อยู่เสมอ<sup>21</sup> ทั้งสังคม ชุมชน ความเป็นอยู่ของผู้บริโภคที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบเป็นเรื่องปกติตามวิถีของคนในสังคมของตน และมีการกระจายตัวของแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบอยู่หลายแห่ง ทั้งย่านตลาดการค้า แหล่งชุมชน ทุกคนที่อาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันก็ใช้บริการของหนี้นอกระบบและเห็นผลที่ผู้อื่นได้รับ ไม่ว่าจะมีความอยู่ดีกินดี มีของใช้ใหม่ๆ ทันสมัย สะดวกสบายหรือของมีราคาอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงฐานะของแต่ละคนในสังคมเดียวกัน

แม้ในปัจจุบันจะมีการให้สินเชื่อของภาครัฐอีกประเภทหนึ่งที่ต้องการให้การสนับสนุนประชาชนรายย่อยที่ต้องการใช้เงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ แต่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินได้เพราะไม่มีเอกสารหลักฐานที่ใช้แสดงแหล่งที่มาของรายได้และไม่มีทรัพย์สินที่จะนำมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน คือ สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ<sup>22</sup> หรือเรียกว่า “นาโนไฟแนนซ์” การให้สินเชื่อประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ที่ช่วยให้ประชาชนรายย่อยมีเงินทุน เพื่อนำไปประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้และจะช่วยลดปัญหาอันอาจเกิดจากการก่อหนี้นอกระบบได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยมีลักษณะที่เด่นชัดดังต่อไปนี้

- 1) เป็นสินเชื่อที่ให้แก่บุคคลธรรมดาเพื่อนำเงิน ไปใช้ในการประกอบอาชีพ
- 2) ไม่ต้องมีเอกสารแสดงรายได้ที่แน่นอน ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ประกันการกู้ยืม
- 3) สินเชื่อมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับลักษณะของกลุ่มผู้กู้ ผู้ประกอบธุรกิจที่จะกำหนดแนวทางในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อได้เองตามความเหมาะสมกับความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้แต่ละราย

<sup>20</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 7*.

<sup>21</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 9*, น. 9.

<sup>22</sup> อุไรพรรณ เจริญรอด และ นายภาสกร ตาปสนันทน, ““นาโนไฟแนนซ์” คืออะไร ใครรู้บ้าง?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2559, จาก [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article/23\\_04\\_20\\_15\\_.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article/23_04_20_15_.pdf)

- 4) จำกัดวงเงินกู้สูงสุดต่อรายไม่เกิน 100,000 บาท
- 5) อัตราดอกเบี้ยสูงสุด รวมค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆ และเบี้ยปรับและอัตราดอกเบี้ยฯ ไม่เกินร้อยละ 36 ต่อปี
- 6) ผู้ประกอบธุรกิจที่สามารถให้สินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ได้ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่ธนาคาร

แม้จะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบ แต่ก็ยังคงสูงกว่าสินเชื่อในระบบประเภทอื่น เนื่องจากผู้กู้ไม่มีหลักฐานแสดงรายได้ที่แน่นอน หรือผู้กู้อาจไม่เคยมีข้อมูลที่สามารถแสดงประวัติในการชำระหนี้ได้จึงมีความเสี่ยงด้านเครดิตสูงกว่าสินเชื่อประเภทอื่น ทางด้าน EIC มองว่ามาตรการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์จะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาหนี้นอกระบบได้แต่คงเป็นไปได้ช้าๆ ปัจจัยเนื่องจากผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบธุรกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายเล็ก ผู้ประกอบการไม่มีความคุ้นเคยกับลูกหนี้เหมือนกับเจ้าหนี้ในระบบ และแม้จะมีกระบวนการให้สินเชื่อที่ยืดหยุ่นแต่ผู้ประกอบการยังคงมีความเข้มงวดในการพิจารณาการปล่อยสินเชื่อให้กับลูกหนี้ใหม่<sup>23</sup>

แต่จากสำรวจในเดือนตุลาคม 2558 พบว่ายอดปล่อยสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ไม่เติบโต และส่วนใหญ่เป็นการให้สินเชื่อให้แก่ลูกค้าซึ่งเป็นลูกค้าฐานเดิมของบริษัทอยู่ก่อนแล้ว ยังไม่มีการปล่อยกู้ให้แก่รายใหม่หรือลูกค้า walk in เข้ามา ขณะที่ผู้ประกอบการยอมรับว่าโอกาสเติบโตของสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์เป็นไปได้ยาก โดยนายคัทสุฮิโกะ มาโดโนะ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท ไอรา แอนด์ ไอฟูล จำกัด (มหาชน) หรือ A&A เปิดเผยว่า การให้บริการสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ ซึ่งกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยไว้ที่ระดับร้อยละ 36 ต่อปีนั้น จากมุมมองของเรามองว่าอัตราดอกเบี้ยยังต่ำไป ควรขยายเพดานให้สามารถคิดอัตราดอกเบี้ยได้เพิ่มจากอัตราปัจจุบันอีกประมาณร้อยละ 10 ต่อปี หรือกำหนดเพดานไว้ที่ร้อยละ 48 ต่อปี นอกจากนี้ ปัญหาการปล่อยกู้ยังอยู่ที่การกำหนดให้แจ้งจุดประสงค์การขอสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์เพื่อการประกอบอาชีพ ตามหลักคือคนที่มธุรกิจของตัวเอง ซึ่งการที่ไปจำกัดจุดประสงค์ในการขอสินเชื่อทำให้ลูกค้าที่ต้องการขอสินเชื่อเพื่อจุดประสงค์อื่นไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อนี้ได้

ผู้วิจัยเห็นว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบนั้น ปัจจัยความจำเป็นหรือความต้องการของผู้บริโภคถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการกู้ยืมเงิน แต่กระนั้นปัจจัยอื่นๆ ก็ย่อมมีผลกระทบต่อทัศนใจของผู้บริโภคในการกู้ยืมเงินนอกระบบ หากแต่ผู้บริโภคเป็นบุคคลซึ่งด้อยโอกาสทางสังคม ขาดการศึกษา มีรายได้น้อยไม่แน่นอน ไม่เพียงพอกับรายจ่าย และอยู่ในสังคมที่มีแนวคิด

<sup>23</sup> ปิยากร ชลวร และ ภคณี พงศ์พิโรดม, “นาโนไฟแนนซ์ทางออกของหนี้นอกระบบ?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2559, จาก <https://www.scbeic.com/th/detail/product/1254>

เห็นดีเห็นงามกับการกู้ยืมเงินนอกระบบ ย่อมมีความเสี่ยงต่อการก่อหนี้กู้ยืม บุคคลประเภทนี้ย่อมตกเป็นลูกหนี้นอกระบบได้โดยง่ายหากเกิดความจำเป็นที่ต้องใช้เงินก็ต้องไปกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายทั้งยังไม่มีความรู้ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับหนี้ของตน ซึ่งการกู้ยืมหนี้นอกระบบนี้ก็ด้วยปัจจัยต่างๆ ที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินแบบถูกกฎหมายได้ทั้งยังอาจตกเป็นเหยื่อของเจ้าหนี้ที่เอารัดเอาเปรียบหรือถูกติดตามทวงถามหนี้จนไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขปัญหาดังกล่าวเช่นนี้ควรได้รับการแก้ไข แต่หากผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยแต่มีพฤติกรรมชอบใช้จ่ายเกินฐานะ ฟุ่มเฟือย หรือติดอบายมุขต่างๆ การกู้ยืมเงินเพื่อสนองความต้องการของตนจนเป็นหนี้หลายรายและไม่สามารถชำระหนี้ได้จนถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมเช่นนี้หากมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแล้วแต่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการอุปโภคบริโภคของตนจนเกินกว่าฐานะจนต้องกู้หนี้ยืมสินไปเรื่อยๆ ก็คงไม่สามารถพึ่งพากฎหมายให้ตนได้รับความคุ้มครองได้เพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริโภคที่มีพฤติกรรมเหล่านี้ย่อมต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายของตนมิให้ตกเป็นเหยื่อของนายทุนที่กระทำผิดกฎหมายอันเป็นการสนับสนุนการก่อให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายเช่นเดียวกัน และแม้จะมีสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์ของภาครัฐที่เข้ามาแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบันแต่สินเชื่อดังกล่าวก็เป็นเพียงทางเลือกของผู้ต้องการแหล่งเงินทุนเพื่อไปประกอบอาชีพเท่านั้น ไม่รวมถึงการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในครัวเรือน แต่โดยสินเชื่อนาโนไฟแนนซ์เป็นธุรกิจสินเชื่อของภาครัฐเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน หรือผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ธนาคาร ที่มีใช้การกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบอย่างแท้จริงผู้วิจัยขอไม่กล่าวถึงสินเชื่อบริษัทนี้ขึ้นมาวิเคราะห์ในงานวิจัยเล่มนี้

#### 2.2.4 การกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทยในปัจจุบัน

ในปัจจุบันการกู้ยืมเงินนอกระบบ ได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเงินนอกระบบระหว่างผู้ให้กู้และผู้กู้ที่มีความสัมพันธ์หรือรู้จักกันไปจนถึงผู้ให้กู้ที่ถือว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบเป็นอาชีพ จากแหล่งกู้ยืมทั้งบ้านใกล้เรือนเคียง ย่านตลาดการค้า ในชุมชน จนถึงผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นๆ โดยผู้ให้กู้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขในการเข้าทำสัญญากู้ยืมเงิน ดอกเบี้ย การชำระหนี้เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งแม้ผู้กู้ได้ทราบว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวมีลักษณะเอาเปรียบและไม่เป็นธรรมแก่ผู้กู้เป็นอย่างมากแต่ก็ต้องยอมกู้ยืมเงินนอกระบบ เพราะด้วยปัจจัยต่างๆ ของผู้กู้ทำให้ไม่สามารถไปขอสินเชื่อที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งยังต้องจำยอมกู้ยืมเงินในแหล่งเงินกู้ที่ใกล้ตัวมากที่สุดเพราะผู้กู้มักไม่มีโอกาสในการเปรียบเทียบแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบที่ตนสามารถบริหารจัดการการเงินได้หรือเปรียบเทียบถึงแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบระหว่างผู้ให้กู้ว่ารายใดมีข้อสัญญาที่เอาเปรียบมากกว่ากัน ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าผู้บริโภคที่ต้องกู้ยืมเงินนอกระบบนั้น เพราะไม่อาจเลือกที่จะกู้ยืมเงินในระบบได้ทั้งยังเสี่ยงต่อการเอาเปรียบจากผู้ให้กู้ ผู้บริโภคเหล่านี้ก็ยังไม่มียกเลิกแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบ

ได้เช่นกันต้องกู้ยืมเงินนอกระบบในแหล่งท้องถิ่นของตน ทำให้เห็นว่าสิทธิทางเลือกของผู้บริโภคในการกู้ยืมเงินนั้นมีเล็กน้อยและมีทางเลือกที่ไม่มากนัก

จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2558 จากครัวเรือนตัวอย่างในทุกจังหวัดทั่วประเทศจำนวนประมาณ 52,000 ครัวเรือน ซึ่งพบว่าในปี 2558 ครัวเรือนในประเทศไทย มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 26,915 บาท ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเดือนละ 21,157 บาท และมีหนี้สินเฉลี่ย 156,770 บาท ซึ่งคิดเป็น 5.8 เท่าของรายได้ โดยจากครัวเรือนทั่วประเทศที่มีหนี้สินพบว่าส่วนใหญ่ครัวเรือนเป็นหนี้ในระบบ โดยครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบอย่างเดียวร้อยละ 91.4 และครัวเรือนที่มีหนี้ ทั้งในระบบและนอกระบบร้อยละ 3.7 สำหรับครัวเรือนที่มีหนี้นอกระบบอย่างเดียวมีเพียงร้อยละ 4.9 และพบว่าจำนวนเงินเฉลี่ยที่เป็นหนี้ในระบบสูงกว่านอกระบบถึง 46 เท่า (153,425 บาท และ 3,346 บาท ตามลำดับ) โดยลดลงจากปี 2556 ซึ่งหนี้ในระบบสูงกว่าหนี้นอกระบบประมาณ 49 เท่า (159,816 บาท และ 3,271 บาท ตามลำดับ)

จำนวนหนี้สินในระบบและนอกระบบ โดยจำแนกตามวัตถุประสงค์ในปี 2558 จากผลการสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ พบว่าจำนวนหนี้สินในระบบส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภค ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมคือร้อยละ 36.7 ในปี 2556 เป็นร้อยละ 41.3 รองลงมาคือเพื่อใช้ในการซื้อบ้าน/ที่ดินร้อยละ 32.9 ใช้ทำการเกษตรร้อยละ 14.3 และใช้ทำธุรกิจร้อยละ 9.9 สำหรับหนี้เพื่อใช้ในการศึกษามีเพียงร้อยละ 1.2 เท่านั้น สำหรับจำนวนหนี้สินนอกระบบ พบว่าส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน คือร้อยละ 42.2 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2556 ร้อยละ 5.8 (ปี 2556 ร้อยละ 36.4) รองลงมาเป็นหนี้เพื่อใช้ทำธุรกิจ ใช้ทำการเกษตร และใช้ซื้อบ้าน/ที่ดิน คือร้อยละ 23.2 , 17.1 และ 13.2 ตามลำดับ ส่วนหนี้ เพื่อใช้ในการศึกษามีเพียงร้อยละ 1.2 เท่านั้น<sup>24</sup>

แม้หนี้นอกระบบจะเกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองระหว่างประชาชน แต่เจ้าหนี้ก็มีสิทธิโดยชอบที่จะเรียกชำระหนี้ในเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด แต่เนื่องจากหนี้นอกระบบนั้นส่วนใหญ่มาพร้อมกับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างมาก ทั้งอาจมีการเอาเปรียบผู้กู้ในข้อตกลงหรือข้อสัญญาต่างๆ กล่าวคือหนี้นอกระบบที่เป็นปัญหาคือการกู้ยืมเงินที่ผู้ให้กู้มีเจตนาหวังที่จะสร้างกำไรเป็นกอบเป็นกำจากการให้กู้ยืม ซึ่งโดยทั่วไปอาจแบ่งรูปแบบกว้างๆ ของหนี้นอกระบบได้ตามระยะเวลาการชำระหนี้ได้ 2 แบบ คือ หนี้ระยะสั้นและหนี้ระยะยาว โดยรายละเอียดแตกต่างกันดังนี้

<sup>24</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, “สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2558,” น. 1 - 5 สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket58.pdf>



1) หนี้ระยะสั้นหรือหนี้รายวัน หนี้รายวันมีหลายรูปแบบดังนี้

(1) หนี้เงินสด ทอง หรือสินค้าอื่นๆ เป็นเงินกู้ที่มีการเก็บเงินดอกเบี้ยรายวัน โดยบวกทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยไว้ด้วยกัน ส่วนใหญ่คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20 ต่อการให้กู้ยืม 1 ครั้ง โดยจะมีระบบการจัดเก็บหนี้ที่แตกต่างกันไป บางรายจะเก็บหนี้จำนวน 24 วัน โดยในการกู้วันแรกมีการหักเงินล่วงหน้า 1 วัน และคิดค่าสมุด รวมเป็นร้อยละ 10 ของยอดเงินกู้ ลูกหนี้จึงได้รับเงินสุทธิเพียง ร้อยละ 90 แต่ต้องชำระคืนรายวันรวมเป็น ร้อยละ 120 ตัวอย่างเช่น ลูกหนี้กู้เงิน 10,000 บาท หักค่าสมุด 500 บาท หักงวดแรก 500 บาท รับเงินสุทธิ 9,000 บาท ผ่อนชำระวันละ 500 บาท จำนวน 24 วัน คิดเป็นเงิน 12,000 บาท เป็นต้น และถ้าลูกหนี้ผิคนัดก็จะมีการคิดค่าปรับโดยการเพิ่มดอกเบี้ยในวันที่ขาดส่ง หรือเพิ่มค่าทวงถามอีกเป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเงินกู้ระหว่างเงินสด เครื่องใช้ไฟฟ้ากับทอง จะมีความยุ่งยากต่างกัน โดยการปล่อยกู้ทองจะมีความยุ่งยากมากกว่า ผู้ให้กู้ต้องไปตรวจสอบถ่ายภาพที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ก่อนจึงจะปล่อยกู้

(2) เงินกู้ในลักษณะของ “ดอกลอย” คือเงินกู้ที่มีการเก็บดอกเบี้ยทุกวันจนกว่าจะนำเงินต้นมาคืนเป็นก้อน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะอยู่ที่ร้อยละ 5 – 20 บาท ตัวอย่างเช่นเจ้าหนี้จะคิดดอกเบี้ยร้อยละ 6.25 รายวัน จำนวน 24 วัน เท่ากับร้อยละ 150 โดยถ้าลูกหนี้กู้เงิน 10,000 บาท เก็บดอกเบี้ยวันละ 500 บาท จำนวน 24 วัน รวมเป็น 12,000 บาท รวมกับเงินต้น 10,000 บาท ถ้าลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดก็ต้องใช้หนี้รวมทั้งหมด 22,000 บาท แต่ถ้าไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดก็ต้องชำระเฉพาะดอกเบี้ยต่อไป กลุ่มเจ้าหนี้ประเภทนี้ มักจะให้ลูกน้องมาปล่อยเงินกู้ โดยมีทั้งเจ้าหนี้ที่เป็นคนในพื้นที่และคนในจังหวัดใกล้เคียง

2) หนี้ระยะยาวหรือหนี้รายเดือน/รายปี เป็นการปล่อยกู้ระยะยาวมากกว่า 1 เดือนขึ้นไป และเก็บดอกเบี้ยรายเดือน จนกว่าจะมีเงินก้อนมาใช้คืน ถ้าเจ้าหนี้เป็นญาติหรือเพื่อน จะคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี ส่วนมากการกู้เงินไม่ค่อยมีการกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ที่ชัดเจน หากยอดเงินสูงมากจะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน แต่ถ้าเจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนคิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาทต่อครั้ง ในกรณีที่ถูกยืมเงินไม่มากนักอาจใช้บุคคลค้ำประกัน แต่ในกรณีที่วงเงินสูงต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีการทำสัญญาเงินกู้ชัดเจน เงินกู้ประเภทนี้มักมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกันจะสามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิคนัดชำระหนี้ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอกทำให้ยอดหนี้สูงขึ้น นอกจากนี้ หลายกรณียังประสบปัญหาการทำสัญญาขายฝาก หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ทรัพย์สินเปลี่ยนมือหรือถูกยึดทรัพย์สินที่สุด

สามารถแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่นอกระบบที่สำคัญได้ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เป็นญาติหรือคนรู้จัก กลุ่มที่ให้อัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 10 ส่วนมากการกู้เงินไม่ค่อยมีการกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ที่ชัดเจน หากยอดเงินสูงมากจะมีการใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน เช่น โฉนดที่ดิน

2) เจ้าหน้าที่ที่เป็นนายทุนเงินกู้ มีทั้งนายทุนในพื้นที่และนายทุนที่มาจากพื้นที่อื่น เจ้าหน้าที่ที่เป็นนายทุนในพื้นที่คิดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ร้อยละ 5 บาท ถึง 20 บาท ต่อครั้ง ในกรณีที่กู้ยืมวงเงินไม่มากนักอาจใช้บุคคลค้ำประกัน แต่ในกรณีที่วงเงินสูงต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน โดยมีการทำสัญญาเงินกู้ชัดเจน เงินกู้ประเภทนี้มักมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน จะสามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผัดผ่อนชำระหนี้ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอก ทำให้ยอดหนี้สูงขึ้น นอกจากนี้หลายกรณียังประสบปัญหาในกรณีที่มีการทำสัญญาขายฝาก หรือจำนองทรัพย์สิน เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ทำให้ทรัพย์สินเปลี่ยนมือหรือถูกยึดทรัพย์สินในที่สุด

แต่กรณีที่เป็นนายทุนนอกพื้นที่ โดยทั่วไปจะทำการปล่อยเงินกู้ผ่านตัวกลางเมื่อสอบถามลูกหนี้ ลูกหนี้จึงไม่สามารถระบุได้ว่าใครเป็นเจ้าหน้าที่เพราะติดต่อผ่านโทรศัพท์ตามหมายเลขที่ประชาสัมพันธ์ไว้ เช่น เปะไว้ที่เสาไฟฟ้าหรือแจกันนามบัตรไว้ที่ร้านค้า และจะมีแก๊งหมวกกันน็อกเป็นตัวกลางทำหน้าที่ติดต่อ จ่ายเงินและรับชำระหนี้ถึงที่ จุดเด่นของเจ้าหน้าที่ประเภทนี้ คือการให้เงินกู้ในเวลาที่รวดเร็ว บางครั้งโทรศัพท์ไปขอกู้ตอนเช้านี้ก็ได้เงินกู้ตอนบ่ายและไม่ต้องการหลักฐานทางการเงิน การทำสัญญาเงินกู้แต่ละครั้งใช้เพียงสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านและบุคคลค้ำประกันเท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ประเภทนี้จะให้กู้อัตราวันใน 2 รูปแบบ คือเงินสดและทอง อย่างไรก็ตามก็ดีปัญหาหลักของเจ้าหน้าที่ประเภทนี้ คือ ในกรณีที่ลูกหนี้ผัดผ่อนจะมีการข่มขู่ คุกคาม หรือทำให้อับอาย หลายกรณีมีการทำร้ายร่างกาย พยายามทำลายทรัพย์สิน โดยทั่วไปเมื่อถูกข่มขู่คุกคามลูกหนี้จะยอมจำนนหรือเป็นฝ่ายหนีหนีเพราะรู้สึกว่าเป็นฝ่ายผิด อย่างไรก็ตามก็ดีพบว่าในบางกรณีเมื่อลูกหนี้ที่ถูกทำร้ายร่างกายเลือกที่จะไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ แต่แก๊งหมวกกันน็อกมักจะได้รับการปล่อยตัว และเจ้าหน้าที่จะเป็นฝ่ายไกล่เกลี่ยให้ลูกหนี้ยอมความในกรณีทำร้ายร่างกาย ยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีเมื่อลูกหนี้แจ้งความก็ยังถูกคุกคามเป็นต้น

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ลูกหนี้ส่วนใหญ่จึงเชื่อว่าแก๊งหมวกกันน็อกน่าจะมีความสัมพันธ์กับตำรวจ และไม่เชื่อมั่นว่าตำรวจจะเป็นฝ่ายช่วยเหลือปัญหาหรืออำนวยความสะดวกซึ่งนายทุนเงินกู้ในพื้นที่และแก๊งหมวกกันน็อกมีทั้งกลุ่มให้กู้ที่อยู่นอกระบบ และมีในรูปแบบบริษัทจดทะเบียนในรูปแบบไฟแนนซ์ซึ่งถูกต้องตามกฎหมาย หรือในบางกรณีจะมีการจดทะเบียน

แอบแฝงเป็นร้านค้า แต่ถึงที่สุดแล้วก็มีรูปแบบเหมือนกัน คือมีลูกน้องไปเก็บเงินตามพื้นที่ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยทั่วไปเจ้าหนี้จะไม่จ้างคนในพื้นที่เป็นแก๊งหมวกกันน็อก เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถทวงหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเมื่อพิจารณาจากรายได้ของแก๊งหมวกกันน็อก พบว่าปกติแก๊งหมวกกันน็อกจะมีรายได้ประจำเงินเดือนไม่มากนัก แต่จะมีรายได้ที่เพิ่มมาจากค่าคอมมิชชั่นที่ได้จากการทวงถามหนี้ อีกประมาณร้อยละ 2 ประกอบกับเบี้ยเลี้ยงอีกวันละเล็กน้อย แต่รายได้ในส่วนนี้ก็เท่าๆ หรืออาจจะมากกว่าเงินเดือนประจำเสียด้วยซ้ำ ดังนั้นแก๊งหมวกกันน็อกจึงให้ความสำคัญกับการทวงถามหนี้อย่างเคร่งครัดเพราะการทวงถามหนี้ได้ส่งผลโดยตรงกับรายได้ของพวกเขาตนเอง

3) แยกให้กู้ยืมเงิน เจ้าหนี้ประเภทนี้ผันตัวเองจากการเป็นแขกขายสินค้าผ่อนสินค้าตามหมู่บ้าน ที่เก็บหอมรอมริบจนร่ำรวยและเป็นผู้ให้กู้แทนการขายสินค้า โดยทั่วไปแยกให้กู้ยืมเงินจะปล่อยเงินกู้ให้เฉพาะคนที่ไว้วางใจเท่านั้น โดยดูจากลูกหนี้เดิมที่ตนเองเคยขายสินค้าให้ โดยทั่วไปอัตราดอกเบี้ยของแยกให้กู้ยืมเงินจะไม่ต่างจากแก๊งหมวกกันน็อก คือร้อยละ 20 ต่อ 24 วัน แต่แยกให้กู้ยืมเงินมีความเป็นมิตรกับลูกหนี้มากกว่าโดยเฉพาะในกรณีลูกหนี้ผิดนัด อย่างไรก็ตามก็ดีในบางพื้นที่พบว่าแยกให้กู้ยืมเงินไม่ได้มีความคุ้นเคยกับพื้นที่มากนักและพูดภาษาไทยไม่ได้

4) กลุ่มนายทุนปล่อยกู้ในตลาด กลุ่มนี้จะมีการรวมตัวเป็นกลุ่มแม่ค้าที่ปล่อยกู้เงินภายในตลาด ซึ่งจะมีทั้งระบบการให้เงินกู้และการให้ออมไปพร้อมกันคล้ายกับกองทุนหมู่บ้าน

5) เจ้าหนี้ที่เป็นเจ้าของกิจการสินค้า โดยเฉพาะสินค้าทางการเกษตร ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เมล็ดพันธุ์ ให้กู้โดยการให้ลูกหนี้ซื้อสินค้าเงินเชื่อ แล้วมาชำระหนี้หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิต โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 – 5 ต่อฤดูกาล เจ้าหนี้ในลักษณะนี้ดำเนินการในลักษณะคล้าย “การตกเขียว” ผลผลิตทางการเกษตรหรือ “เกษตรพันธสัญญา” ซึ่งถ้าฤดูกาลใดประสบปัญหาลูกหนี้จะตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบอย่างมาก

จากผลสำรวจพบว่าแหล่งเงินกู้นอกระบบที่มีบทบาทมากกว่าครึ่งอยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้เองร้อยละ 56.9 ได้แก่ ญาติร้อยละ 22.9 คนรู้จักร้อยละ 17.5 เพื่อนร้อยละ 8.9 เพื่อนร่วมงาน 4.6 เจ้านายร้อยละ 3.0 ในขณะที่นายทุนนอกพื้นที่ร้อยละ 13.6 นายทุนในพื้นที่ 11.9 และแก๊งหมวกกันน็อกร้อยละ 12.7 ร้านค้าร้อยละ 4.8 และไม่ระบุร้อยละ 1<sup>25</sup>

จะเห็นได้ว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทยบรรดาเจ้าหนี้นอกระบบที่มีความสำคัญก็คือเจ้าหนี้นอกระบบที่มีความสัมพันธ์กับผู้กู้ แต่ขณะเดียวกันนายทุนนอกระบบในพื้นที่และนอกพื้นที่ต่างก็เป็นที่นิยมของผู้กู้เช่นกันแม้จะมีดอกเบี้ยที่สูงหรือจะคิดดอกเบี้ยทบต้นทบ

<sup>25</sup> สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล, “หนี้นอกระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559, จาก <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf>

ดอกเบี้ยสูงขึ้นเมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ แต่หากผู้กู้ไม่สามารถไปกู้ยืมเงินในระบบได้ และไม่สามารถกู้ยืมเงินกับผู้ให้กู้ที่มีความสัมพันธ์กับผู้กู้ เช่น ญาติ คนรู้จัก หรือเพื่อน ผู้กู้ก็ต้องใช้บริการหนี้นอกระบบจากนายทุนแม้เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้แต่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ และอาจมีการติดตามทวงถามหนี้โดยการข่มขู่ คุกคาม หรือทำให้อับอาย หรือถึงขั้นทำร้ายร่างกาย ทำลายทรัพย์สิน ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก เพราะเมื่อไปแจ้งตำรวจ ก็จะเป็นฝ่ายใกล้เคียงให้ลูกหนี้ยอมความในกรณีทำร้ายร่างกายและบางครั้งเมื่อลูกหนี้ไปแจ้งความอาจทำให้การติดตามทวงถามหนี้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้นอกระบบเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและคุกคามความเป็นอยู่ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะทั้งเจ้าหนี้ที่มีความสัมพันธ์หรือรู้จักกันกับลูกหนี้ไปจนถึงเจ้าหนี้ที่ให้กู้ยืมเงินนอกระบบเป็นอาชีพ อย่างไรก็ตามหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ลูกหนี้ก็อาจถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้เช่นกัน

2.2.5 แนวความคิดและความจำเป็นในการควบคุมและคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินของต่างประเทศและของประเทศไทย

ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและต้องการแนวทางในการแก้ไขทั้งในพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมหรือการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เหมาะสม ที่ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ไม่ว่าทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมทั้งความเสียหายนั้นยังอาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้และสังคมในวงกว้าง เมื่อธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้เพิ่มจำนวนและเป็นที่นิยมมากขึ้นเพราะสามารถทำกำไรให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นจำนวนมาก จนทำให้ผู้ประกอบการติดตามทวงถามหนี้บางรายใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนจนมีผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้เป็นจำนวนมาก ที่ต้องทนทุกข์และรับสภาพการถูกกดขี่จากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ แนวความคิดและความจำเป็นในการควบคุมและคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนั้นก็เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันถือเป็นปัญหาใหญ่ของทุกๆ ประเทศ รัฐจึงเป็นผู้ที่เข้ามาให้การคุ้มครองในการควบคุมดูแลการติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองแก่ผู้บริโภคและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

กฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกา นั้น ก่อนที่จะมีรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรม พ.ศ. 2520 (The Fair Debt Collection Practices Act 1977) การติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกามีวิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและรุนแรง เช่น การดูหมิ่นเชื้อชาติ การเหยียดสีผิว การข่มขู่คุกคาม ใช้ถ้อยคำหยาบคาย การโทรศัพท์รบกวน การส่งคนทวงถามหนี้ที่บ้านหรือที่ทำงานของลูกหนี้ ฯลฯ ซึ่งการกระทำเหล่านี้ล้วนเป็น

การละเมิดสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้และบุคคลอื่นให้ได้รับความเดือดร้อนและรำคาญเป็นอย่างมาก และก็ยังไม่มีหน่วยงานใดของภาครัฐเข้ามาช่วยเหลืออย่างจริงจัง เพียงแต่ลูกหนี้ที่ประสบกับพฤติกรรมทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมนี้สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission) เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียค่าปรับตามอัตราที่กำหนด<sup>26</sup> แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าได้อย่างแท้จริงและลูกหนี้ส่วนใหญ่ยังถูกคุกคามจากผู้ประกอบการธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

เนื่องจากการประกอบธุรกิจติดตามทวงหนี้เป็นธุรกิจที่สามารถสร้างค่าตอบแทนได้เป็นจำนวนเงินที่สูงมาก นับตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1970 อุตสาหกรรมการติดตามทวงหนี้โดยบุคคลที่สามได้รับรายได้ที่มากกว่า 6 เท่าในช่วงเวลาที่รายได้้อตราเงินเพื่อปรับตัวสูงขึ้น และมีเพิ่มขึ้นกว่า 4 เท่าในอาชีพอุตสาหกรรมการติดตามทวงหนี้บริษัทรับติดตามทวงหนี้โดยบุคคลที่สาม รวมทั้งบริษัทรับซื้อหนี้ บริษัทที่ปรึกษากฎหมายรับติดตามทวงหนี้ บุคคลผู้รับซื้อหนี้ ซึ่งบริษัทต่างๆ ดังกล่าวมีการจ้างงานมากกว่า 152,000 คน ผู้เชี่ยวชาญบางท่านได้คาดการณ์ว่าอุตสาหกรรมการติดตามทวงหนี้จะมีการเติบโตในอนาคตอย่างมากมาย ยกตัวอย่างเช่น นักวิเคราะห์ทางด้านอุตสาหกรรมประเมินว่ารายได้จากตลาดการซื้อขายหนี้ของสหรัฐอเมริกาจะเพิ่มขึ้นจากมูลค่าจำนวน 10,000,000,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (หมื่นล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา) ในปี ค.ศ. 2006 เป็นมูลค่าจำนวน 11,000,000,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (หนึ่งหมื่นหนึ่งพันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา) ในปี ค.ศ. 2011 จำนวนค่าตอบแทนที่สูงดังกล่าวตามจำนวนเงินที่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้อยู่มาก่อนให้เกิดแรงจูงใจที่สำคัญในการดำเนินการติดตามทวงหนี้ให้ได้มาซึ่งการชำระจากลูกหนี้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีได้คำนึงถึงวิธีการใดๆ ในการได้มาซึ่งการชำระหนี้ว่าจะเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพ หรือคุกคามสิทธิมนุษยชนหรือไม่<sup>27</sup>

การติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมนั้นจึงเป็นผลให้ลูกหนี้จำนวนไม่น้อยตัดสินใจโดยการยื่นเรื่องต่อศาลเพื่อขอเป็นบุคคลล้มละลายตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม แต่ทางออกดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมได้อย่างตรงจุด ลูกหนี้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมในลักษณะที่รุนแรงมากขึ้น ทำให้มีการฟ้องร้องบริษัทรับทวงถามหนี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสำนักงานทนายความมากขึ้นเช่นกัน จึงเป็นที่มาของการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เพื่อกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้

<sup>26</sup> กมล กมลตระกูล, สิทธิและทางรอดของลูกหนี้, (กรุงเทพมหานคร: ปรัชญา, 2551), น. 59 – 60.

<sup>27</sup> ธีรรัตน์ บุตรโพธิ์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ติดตามทวงหนี้,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น. 51 – 52.

ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งหากมีการละเมิดกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีความผิด ต้องรับโทษและชดเชยค่าเสียหายแก่ลูกหนี้<sup>28</sup>

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการอยู่บนหลักพื้นฐานที่ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นหนี้หรือไม่ก็ตาม” (that every individual, whether or not he owes the debt, has a right to be treated in a reasonable and civil manner.)<sup>29</sup> โดยวัตถุประสงค์ของสภาองเกรสฯ ที่เห็นชอบและประกาศใช้รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการสรุปได้ดังนี้<sup>30</sup>

1) วิธีติดตามทวงถามหนี้ไม่เหมาะสม ปรากฏหลักฐานเป็นจำนวนมากว่า ผู้ติดตามทวงถามหนี้ส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการในการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่ไม่เหมาะสม หลอกลวง และกระทำการที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ การกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของบุคคลล้มละลาย ปัญหาครอบครัว การตกงานและการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

2) ความเพียงพอของกฎหมาย กฎหมายที่มีอยู่และกระบวนการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ ไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค

3) ขจัดกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม วิธีการอื่นใดที่บิดเบือนความจริงหรือเป็นการปฏิบัติไม่เหมาะสมอื่นๆ ในกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการติดตามทวงถามหนี้

4) การค้าระหว่างรัฐ วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม มีนัยยะที่สำคัญในการค้าระหว่างรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการค้าระหว่างรัฐ แม้ว่ารัฐจะปราศจากการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เหมาะสม แต่กระนั้นผู้ติดตามทวงถามหนี้ก็ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างรัฐ

5) วัตถุประสงค์โดยสังเขปของกฎหมายฉบับนี้ เป็นการขจัดกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม อันเป็นหลักประกันว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่กระทำการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ไม่กระทำการใดให้ลูกหนี้เกิดความเสียหายเปรียบ ทั้งยังต้อง

<sup>28</sup> กมล กมลตระกูล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น. 61.

<sup>29</sup> Daniel A. Edelman, “The Fair Debt Collection Practices Act – Recent Developments,” Retrieved 7 January 2017, from <https://pdfs.semanticscholar.org/3ce0/fd754f740da7af0a6c907a3347c46a9d03aa.pdf>

<sup>30</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, Section 802.

สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐที่สอดคล้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการต่อต้านการติดตามทวงถามหนี้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวสภาองเกรสฯ จึงต้องออกกฎหมายรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. 2520 (The Fair Debt Collection Practices Act 1977 : FDCPA) เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมป้องกันไม่ให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิต่างๆ ของลูกหนี้ รวมทั้งการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อลูกหนี้ด้วย โดยกำหนดข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ส่งเสริมให้เจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้หันมาใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายมีผลทำให้การฟ้องร้องคดีต่อศาลมีปริมาณลดลง และหากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ย่อมถือว่ามีความผิดและต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ลูกหนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2011 รัฐสภาของเครือรัฐออสเตรเลียได้ผ่านพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2553 (The Competition and Consumer Act 2010 :CCA) เข้ามาแทนที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติทางการค้า พ.ศ. 2517 (The Trade Practices Act 1974 : TPA) อันเป็นการขับเคลื่อนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยพยายามส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่ยุติธรรมเช่นเดียวกับกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC)<sup>31</sup> และในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2011 และในวันเดียวกันนั้นก็เป็นวันที่มีผลบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลีย พ.ศ. 2553 (The Australian Consumer Law 2010: ACL) ที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามาแทนที่ Trade Practices Amendment (Australian Consumer Law Act (No. 2) 2010<sup>32</sup> เพื่อเข้ามาให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแทนที่กฎหมาย 20 ฉบับ ที่แตกต่างกันของผู้บริโภคและในเครือรัฐแต่ละรัฐและดินแดน

<sup>31</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “Competition and Consumer Act 2010,” Retrieved 7 January 2017, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Competition\\_and\\_Consumer\\_Act\\_2010](https://en.wikipedia.org/wiki/Competition_and_Consumer_Act_2010)

<sup>32</sup> Australian Government Federal Register of Legislation, “Trade Practices Amendment (Australian Consumer Law) Act (No. 2) 2010,” Retrieved 7 January 2017 from <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00868>

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลีย พ.ศ. 2553 (The Australian Consumer Law 2010 : ACL) บัญญัติไว้ในหมวดที่สองของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2553 (The Competition and Consumer Act 2010 :CCA) โดยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลียถือเป็นกฎหมายระดับเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth law) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการปฏิบัติทางการค้าที่เป็นธรรม จะใช้บังคับเป็นอย่างเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ไม่ว่าในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ หรืออาณาเขตปกครองตนเองในฐานะที่เป็นกฎหมายของมลรัฐและอาณาเขตปกครองตนเองถือว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลียเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคฉบับแรกของประเทศ และเป็นครั้งแรกที่ผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครองเป็นอย่างเดียวกันไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในออสเตรเลีย ในทำนองเดียวกัน ผู้ประกอบธุรกิจก็จะมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกันไม่ว่าจะดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจในส่วนใดของประเทศ บุคคลใดที่ต้องการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสินค้าบริโภคจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลียบัญญัติไว้<sup>33</sup>

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2553 (The Competition and Consumer Act 2010 : CCA) มีการเพิ่มกฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาหลายประการ เช่น การให้อำนาจคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC) ในการออกประกาศแจ้งเตือนเกี่ยวกับความปลอดภัย (Safety Warning Notices) การเพิ่มโทษปรับ การแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประกันสิทธิและหน้าที่ทั้งของผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การกำหนดให้ ACCC เป็นหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามจำหน่ายสินค้าชั่วคราว ข้อกำหนดว่าผู้ประกอบธุรกิจจะวางจำหน่ายสินค้าในท้องตลาดได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามมาตรฐานสินค้าที่บังคับกำหนดไว้เท่านั้น

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลีย พ.ศ. 2553 (The Australian Consumer Law 2010 : ACL) ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคโดยหลักแล้ว คือ การคุ้มครองผู้บริโภคจากพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะหลอกลวง การทำให้เข้าใจผิด หรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม เจื่อนใจและการรับประกัน ข้อมูลและความปลอดภัยของสินค้า ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าไม่ปลอดภัย การแสดงฉันทำเนิดสินค้า

หลักสำคัญที่เกี่ยวกับข้อห้ามในการติดตามทวงถามหนี้ที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเครือรัฐออสเตรเลียกำหนดไว้ ในการบังคับใช้ร่วมของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและ

<sup>33</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “Australian Consumer Law,” Retrieved 7 January 2017, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Australian\\_Consumer\\_Law](https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Consumer_Law)



คุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC) และคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน (Australian Securities and Investment Commission : ASIC) หากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ละเมิดข้อห้ามนี้ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหลักสำคัญที่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามในการติดตามทวงถามหนี้ร่วมกันดังนี้

- 1) การใช้ความรุนแรงหรือใช้กำลังบังคับในการติดตามทวงถามหนี้
- 2) การรบกวนเกินควรและการบังคับที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้
- 3) การปลอมหรือหลอกลวงในการติดตามทวงถามหนี้
- 4) การกระทำอันไม่สมเหตุสมผลในการติดตามทวงถามหนี้

ซึ่งปัญหาการติดตามทวงถามหนี้เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดภาวะทางอารมณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้บริโภคส่วนบุคคลที่ได้รับการติดต่อจากผู้ติดตามทวงถามหนี้มักจะประสบกับปัญหาความเครียด และการเสื่อมเสียชื่อเสียง ซึ่งตรงข้ามกับผู้ประกอบธุรกิจที่ตระหนักถึงผลกระทบของหนี้สูญที่ต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ขณะที่อุตสาหกรรมการติดตามทวงถามหนี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจากมาตรฐานในปีที่ผ่านมา แต่ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ละเมิดกฎหมายก็ยังคงอยู่ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC) จึงได้มีความตั้งใจที่จะดำเนินการที่เหมาะสม รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ละเมิดกฎหมาย<sup>34</sup>

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC) และคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน (Australian Securities and Investment Commission : ASIC) เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากเครือรัฐตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (The Competition and Consumer Act 2010 :CCA) ที่กำหนดถึงกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคและควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ ACCC และ ASIC ได้ร่วมกันปรับปรุงวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ (Debt Collection Guideline : for Collectors and Creditors) เพื่อสนับสนุนภาคธุรกิจให้สอดคล้องกับกฎหมาย ในขณะที่ผลตอบรับแนวทางวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ จากภาคอุตสาหกรรมและตัวแทนของผู้บริโภคเป็นไปในเชิงบวกเป็นจำนวนมาก แต่ทั้ง ACCC และ ASIC ก็ยังคงได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ที่ผิดกฎหมายของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ในหน้าที่คงค้างชำระ

<sup>34</sup> Anteris Consulting Pty Ltd for Australian Competition and Consumer Commission May 2015, "Research into the Australian debt collection industry," Retrieved 8 January 2017, from [https://www.accc.gov.au/system/files/Research%20into%20the%20Australian%20debt%20collection%20industry\\_0.pdf](https://www.accc.gov.au/system/files/Research%20into%20the%20Australian%20debt%20collection%20industry_0.pdf)

ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะยอมรับว่าการร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่า เมื่อเทียบกับสถิติปริมาณของการดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ในเครือรัฐออสเตรเลีย อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความจำเป็นถึงการเพิ่มเติมกฎระเบียบอันเป็นการให้คุ้มครองตามกฎหมายตามปัจจัยดังต่อไปนี้

1) ลักษณะของการติดตามทวงถามหนี้ที่ได้รับการร้องเรียน  
 2) ผลกระทบต่อผู้บริโภคในวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคที่ด้อยโอกาส

3) ผู้บริโภคบางส่วนไม่สมัครใจร้องเรียน  
 4) ผู้บริโภคขาดความตระหนักถึงสิทธิหรือความสามารถในการร้องเรียนของตน  
 โดย ASIC เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ไม่เหมาะสมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เกี่ยวกับบริการทางการเงินและ ACCC เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ไม่เหมาะสมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการ ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ทั้งสองหน่วยงานมีบทบาทและความรับผิดชอบร่วมกันควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่ผิดกฎหมายและเยียวยาผู้ใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค<sup>35</sup>

ประเทศญี่ปุ่นการให้กู้ยืมเงินและการติดตามทวงถามหนี้มีกฎหมาย 2 ฉบับที่เข้ามาให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ คือ พระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) และพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998) โดยพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการเข้าทำสัญญาของผู้บริโภคเพราะเป็นการยากที่ผู้บริโภคจะเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการอย่างเป็นธรรมเนื่องจากมีความแตกต่างในเรื่องของอำนาจต่อรองที่มีน้อยกว่าผู้ประกอบการเพื่อที่ผู้บริโภคจะได้รับค่าชดเชยความเสียหายทางทรัพย์สินจึงต้องมีองค์กรผู้บริโภคที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำเนินการทางศาล เพื่อให้ผู้ประกอบการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค อันเป็นการเอื้อต่อการรักษาเสถียรภาพและปรับปรุงสวัสดิการโดยทั่วไปและชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองและพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Australian Competition and Consumer Commission & Australian Securities and Investment Commission, “Debt collection practices in Australia Summary of stakeholder consultation May 2009,” Retrieved 8 January 2017, from <https://www.accc.gov.au/system/files/Debt%20collection%20practices%20in%20Australia.pdf>

<sup>36</sup> Money Lending Business Act 1983, Article 1.

ประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากมาเป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่ในราชวงศ์กะมะกุระ (ค.ศ. 1185 – ค.ศ. 1336) อย่างไรก็ตามในยุคปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะรักษาประสิทธิภาพในการควบคุมตลาดสินเชื่อ ที่ถูกควบคุมโดยกฎหมาย 2 ฉบับที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการให้สินเชื่อที่แตกต่างกันและขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการบังคับใช้การให้สินเชื่อที่ละเมิดข้อจำกัดอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยในปี ค.ศ. 1954 ได้มีกฎหมาย 2 ฉบับที่ใช้บังคับพร้อมกันได้แก่ พระราชบัญญัติการลงทุน (Capital Subscription Law)<sup>37</sup> ที่วางหลักว่าการให้กู้ยืมเงินใดๆ (ทั้งธนาคารและผู้ให้สินเชื่อ) ให้คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 109.5 ต่อปี หากฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญาและมีโทษทั้งจำและปรับ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Interest Rate Restrictions Act)<sup>38</sup> ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ การกู้ยืมเงินไม่เกินกว่า 100,000 เยน คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 20 ต่อปี การกู้ยืมเงินเกินกว่า 100,000 เยน แต่ไม่เกินกว่า 1,000,000 เยน (หนึ่งล้านเยน) คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 18 ต่อปี การกู้ยืมเงินเกินกว่า 1,000,000 เยน (หนึ่งล้านเยน) ให้คิดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 15 ต่อปี แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษในการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กำหนดไว้ มีผลทำให้เกิดช่องว่างในการเรียกอัตราดอกเบี้ย (Gray Zone) ระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้โดย Interest Rate Restrictions Law และ ข้อจำกัดในการรับผิดทางอาญาของพระราชบัญญัติการลงทุน (Capital Subscription Law)

ทำให้เกิดผลกระทบที่นอกจากค่าใช้จ่ายที่สูงจากสินเชื่อกู้ยืมเงินแล้ว ประชาชนยังมีความกังวลเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรง ตัวอย่างของหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่การติดตามทวงถามหนี้ของ Sarakin การจัดหาเงินทุนที่ทำให้สถาบันครอบครัววิบัติ การกดดันให้ผู้กู้ต้องระเห็จออกจากบ้านของตน กดดันให้ผู้กู้ฆ่าตัวตาย ชูฆ่าลูกๆ และคนที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ แม่บ้านถูกจับกุมในข้อหาขโมยของในห้างสรรพสินค้าเพื่อนำมาชำระหนี้ ลูกหนี้เผาบ้านของตนเองประกันเพื่อนำมาชำระหนี้<sup>39</sup>

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติการลงทุน (Capital Subscription Law) หรือเรียกว่า (Act Regulating the Receipt of Contributions, the Receipt of Deposits, and Interest Rates) ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า (出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律) อ่านว่า “Shusshi no Ukeire, Azukarikin oyobi Kinri nado no Torishimari ni kansuru Horitsu”

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Interest Rate Restrictions Act) ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า (利息制限法) อ่านว่า “Risoku Seigen Ho”

<sup>39</sup> Damon Gibbons, “Taking On The Money Lenders: Lessons From Japan,” Retrieved 10 July 2016, from [http://www.learningandwork.org.uk/sites/niace\\_en/files/publications/Taking%20on%20the%20money%20lenders%20lessons%20from%20Japan.pdf?redirectedfrom=cesi](http://www.learningandwork.org.uk/sites/niace_en/files/publications/Taking%20on%20the%20money%20lenders%20lessons%20from%20Japan.pdf?redirectedfrom=cesi)

การปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) ในปี ค.ศ. 2006 นั้น เป็นการตอบสนองต่อรายงานจากบริการของหน่วยงานทางการเงินและธรรมาภิบาลประชาชนต้นตอเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงินที่มีความเข้มงวดมากขึ้น โดยครอบคลุมถึงมาตราดังนี้<sup>40</sup>

1) การตรวจสอบความเหมาะสมของธุรกิจการให้สินเชื่อ โดยผู้ที่จะขึ้นทะเบียนธุรกิจเพื่อประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อต้องมีเงินทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาท กำหนดผู้จัดการเงินในการดำเนินงานการให้สินเชื่อต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมและผ่านการตรวจสอบวุฒิการศึกษาที่กำหนดโดยหน่วยงานที่ให้บริการทางการเงินเพื่อนำเสนอให้สำนักงานสาขาทุกแห่งรับทราบกฎหมายยังกำหนดสมาคมการค้าสำหรับบริษัทผู้ให้กู้สินเชื่อเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่ให้บริการทางการเงินต้องสร้างกฎระเบียบกำกับดูแลตนเองรวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา ความถี่ของการโฆษณาและมาตรการป้องกันการปล่อยสินเชื่อที่มากเกินไป สำหรับสมาคมการค้าผู้ให้กู้ยืมเงินเหล่านี้ยังได้รับการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ โดยห้ามเก็บหนี้ในช่วงเวลากลางคืนและการจำกัดการทวงถามหนี้ในระหว่างวัน นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามไม่อนุญาตให้ผู้ให้กู้เรียกร้องให้ผู้กู้ทำประกันชีวิตเพื่อรับประโยชน์จากการตายของผู้กู้

2) ควบคุมการให้สินเชื่อที่มากเกินไป ในการกู้ยืมเงินทุกครั้งผู้กู้ยืมเงินจะต้องลงทะเบียน โดยสำนักงานจะต้องตรวจสอบก่อนว่าผู้กู้ได้มีการกู้ยืมเงินในมูลค่ารวมของการให้สินเชื่อทั้งหมดไม่เกินหนึ่งในสามของรายได้ต่อปี

3) การตรวจสอบราคาของสินเชื่อที่ยุติธรรม ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการลงทุน (Capital Subscription Law) โดยลดอัตราดอกเบี้ยจากร้อยละ 29.2 ต่อปี เหลือร้อยละ 20 ต่อปี ให้เท่าพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Interest Rate Restrictions Act) เป็นการยกเลิกอัตราดอกเบี้ย Gray Zone มีผลบังคับใช้ ค.ศ. 2010

4) เพิ่มการคุ้มครองผู้บริโภคจาก Loan Shark ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อที่ไม่มีใบอนุญาตหรือละเมิดพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Interest Rate Restrictions Act) มีโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกิน 30 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998) จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ประกาศใช้ในวันที่ 16 ตุลาคม 1998 และมีผลบังคับใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 1999 เนื่องด้วยการล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้เกิดภาวะหนี้เสียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้สถานการณ์ในการติดตามทวงถามหนี้กลายเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการ

<sup>40</sup> *Ibid.*

แก้ไขอย่างเร่งด่วน พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ของบริษัทที่ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้ (อันเป็นการยกเว้นพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์) ในการออกใบอนุญาตให้แก่บริษัทที่ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้และควบคุมการดำเนินการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ที่เหมาะสมมิให้ถูกรวบงำโดยกลุ่มอาชญากร และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ<sup>41</sup>

ประเทศญี่ปุ่นการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้จะกระทำโดยธนาคารในการดำเนินการจัดการและทวงถามหนี้จากลูกหนี้ แต่กฎหมายได้ให้อำนาจเป็นกรณีพิเศษแก่บริษัทเอกชนที่ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้ที่เชี่ยวชาญในการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ที่เรียกว่า บริษัทจัดเก็บหนี้ (Servicer) ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ให้สามารถดำเนินการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้ได้โดยบริษัทจัดเก็บหนี้ดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก่อนถึงจะสามารถดำเนินการได้ อันถือเป็นกฎหมายที่ยกเว้นการดำเนินการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ของธนาคาร<sup>42</sup>

นอกจากอัตราดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินที่สูงมากจนเป็นปัญหาในการชำระหนี้ วิธีการติดตามทวงถามหนี้ยังมีลักษณะที่รุนแรงและเป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้คนญี่ปุ่นเกิดภาวะเครียด กฎหมายฉบับนี้จึงได้ออกมาเพื่อควบคุมผู้ประกอบการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ ทั้งควบคุมในเรื่องของการจดทะเบียนและวิธีการติดตามทวงถามหนี้ อาทิ บริษัทจัดเก็บหนี้ (Servicer)<sup>43</sup> ต้องเป็นบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม การดำเนินงานใดๆ ของบริษัทจัดเก็บหนี้ต้องปราศจากการดำเนินงานของกลุ่มสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ใช้วิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความความสงบในการใช้ชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้

สมาคมจัดเก็บหนี้แห่งญี่ปุ่นได้กล่าวว่า<sup>44</sup> “นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ระบบของบริษัทจัดเก็บหนี้ จนถึงปัจจุบันวันที่ 30 มิถุนายน 2008 เป็นเวลา 10 ปี มีบริษัทจัดเก็บหนี้กว่า 100 บริษัท

<sup>41</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, Article 1.

<sup>42</sup> The Loan Servicers Association of Japan, “About Servicers,” Retrieved 10 January 2017, from <http://www.servicer.or.jp/en/servicer/index.html>

<sup>43</sup> บริษัทจัดเก็บหนี้ (servicer) ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า (債権回収会社 (サービサー) อ่านว่า “Saiken kaishu kaisha (sabisa)”) ”

<sup>44</sup> The Loan Servicers Association of Japan, “Charter of the Loan Servicers Association of Japan,” Retrieved 10 January 2017, from <http://www.servicer.or.jp/en/about/founded.html>

ที่ให้บริการ มีการจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ทั้งหมด 238,000,000,000,000 เยน (สองร้อยสามสิบล้านแปดล้านล้านเยน) สามารถจัดเก็บหนี้เสียได้ 26,200,000,000,000 เยน (ยี่สิบล้านสองแสนล้าน) ในช่วงเวลาดังกล่าวบริษัทจัดเก็บหนี้ได้อำนวยความสะดวกในการกำจัดหนี้เชื่อที่ไม่ดีของสถาบันการเงินอันเนื่องจากการล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ที่มีจำนวนมากและมีส่วนร่วมในการเอาชนะวิกฤตการเงิน นอกจากนี้พวกเขายังมีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนการฟื้นฟูองค์กรของธุรกิจทั่วไปและการกระจายความเสี่ยงของการจัดซื้อกองทุน เช่น โดยการสนับสนุนการฟื้นตัวขององค์กรขนาดเล็กและขนาดกลางที่หมุนเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค และการให้บริการสำหรับกรณีของการชำระบัญชีทรัพย์สินและการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์”

กฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยนั้น การติดตามทวงถามหนี้เงินกู้ยืมนอกระบบถือเป็นเรื่องสำคัญในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่ผิดกฎหมายและการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ยังไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา จะเห็นได้ว่าจากการกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทยที่ผ่านมา ผู้กู้ยืมเงินนอกระบบนอกจากจะถูกผู้ให้กู้เอาเปรียบโดยทำสัญญาในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว เมื่อผู้กู้ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้นอกระบบจะใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่หลากหลาย ทั้งในกรณีที่เจ้าหนี้เป็นผู้ไปทวงถามหนี้เองหรือมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปทวงถามหนี้ โดยการติดตามทวงถามหนี้ที่ผ่านนั้น ได้มีวิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ก่อให้เกิดความกดดันแก่ลูกหนี้ให้ชำระหนี้ไม่ว่าทางใดทางหนึ่งซึ่งบางครั้งการติดตามทวงถามหนี้เป็นการกระทำที่ถือเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ แต่ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จนกระทั่งถึงขนาดติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นการคุกคามต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของลูกหนี้และครอบครัวในลักษณะที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อกดดันให้ลูกหนี้ทนไม่ไหวและต้องยินยอมชำระหนี้ในที่สุด

เจ้าหนี้นอกระบบบางรายอาจใช้วิธีการต่างๆ ในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ลูกหนี้เกิดความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง เกิดความกลัว ข่มขู่ ทรยศ โศก มีการประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยพฤติกรรมทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหลักๆ ดังนี้<sup>45</sup>

1) ใช้ผู้มีอิทธิพล กลุ่มหรือแก๊งอันธพาลนอกกฎหมาย หรือบุคคลที่ไม่มีที่อยู่ที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ไร้ชื่อเล่น ชื่อปลอม หรือผู้มีประวัติอาชญากรรม ติดตามทวงถามหนี้ กดดันให้ลูกหนี้หวาดกลัวจนไม่สามารถทำมาหากินได้ตามปกติ

<sup>45</sup> เศษอุดม ไกรฤทธิ, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 2-3.

- 2) การทวงถามหนี้ในที่สาธารณะหรือต่อหน้าผู้อื่นในลักษณะประจานหรือทวงถามกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ เช่น เพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมงาน ญาติ ผู้บังคับบัญชา เป็นต้น
- 3) การทวงถามหนี้ด้วยการข่มขู่ กรร โขก หรือใช้อาวุธ เช่น ยิงปืนขึ้นฟ้า ปาระเบิดหน้าบ้านเพื่อข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว
- 4) จ้างทีมงานทวงถามหนี้เป็นเยาวชนว่างงานไม่เรียนหนังสือ หรือเป็นบุคคลติดยาเสพติดใช้จักรยานยนต์หรือพาหนะอื่นติดตามก่อกวน ให้เกิดความหวาดกลัว
- 5) โทรศัพท์ทวงถามหนี้ในเวลาดึก เช้ามืด หรือโทรทั้งวัน ใช้ถ้อยคำหยาบคาย คุกคามคำทอ
- 6) เจ้าหนี้นอกระบบที่มีพฤติการณ์เป็นองค์กรอาชญากรรม ในการติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้จะแสดงอำนาจด้วยการข่มขู่หวังผลให้ลูกหนี้อื่นหวาดกลัว มีการใช้กำลังประทุษร้ายลูกหนี้หรือผู้เกี่ยวข้องที่ไม่ยอมชำระหนี้ เช่น ฆ่า ทุบตี ทำร้ายร่างกาย เพื่อข่มขู่ให้ลูกหนี้อื่นเกิดความหวาดกลัว
- 7) บังคับชำระหนี้ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี เช่น บังคับให้ลูกหนี้หรือบุคคลในครอบครัวร่วมหลับนอน หรือให้ลูกหนี้ชดใช้หนี้ด้วยอวัยวะแทน เช่น ให้ลูกหนี้สละไตเปลี่ยนถ่ายทางการแพทย์ให้ผู้ป่วยฝ่ายเจ้าหนี้แทนการชำระหนี้ หรือบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด หรือไปประกอบอาชญากรรมอื่น
- 8) แอบอ้างทหารหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนแต่งกายเลียนแบบเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น แต่งชุดทหาร ตำรวจ หรือบางครั้งใช้จ้าวานเจ้าหน้าที่รัฐ (พวกประพฤตินอกรีต) ติดตามทวงหนี้
- 9) ประจานให้ลูกหนี้เสื่อมเสียชื่อเสียงด้วยการเปิดเผยความลับ หรือขู่จะนำเรื่องส่วนตัวมาเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อสร้างความอับอายให้กับลูกหนี้
- 10) หลอกลวงลูกหนี้โดยอ้างข้อความอันเป็นเท็จ หรือแอบอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนจัดทำเอกสารเท็จ ปลอมแปลงเอกสาร เช่น หมายศาล หมายจับ คำฟ้อง คำพิพากษา หมายบังคับคดี หรือสัญญากู้ยืมใช้ในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ลูกหนี้หลงเชื่อและหวาดกลัว
- 11) เจ้าหนี้หลอกลวงให้ลูกหนี้ทำสัญญาลงวันที่ย้อนหลัง ไปทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลจนศาลพิพากษาตามยอม เจ้าหนี้จึงมอบเงินกู้ให้ลูกหนี้น้อยกว่าที่ระบุไว้ในคำพิพากษาเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้ก็จะนำคำพิพากษามายบังคับคดีลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน เป็นเหตุให้ลูกหนี้ถูกบังคับคดีหรือยึดอายัดทรัพย์สิน

12) การดำเนินคดีกับเจ้าหนี้ในระบบกระทำได้ยาก เพราะขาดหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด เนื่องจากมีพฤติกรรมการปกปิด อำพราง วางแผนเอารัดเอาเปรียบมีการจัดพยานหลักฐานไว้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ ตลอดจนใช้ จ้างวาน ให้ผู้อื่นกระทำผิดรวมทั้งลูกหนี้จะหวาดกลัวไม่กล้าแจ้งความร้องทุกข์

13) เมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์ ตำรวจและเจ้าหน้าที่ดำเนินการ บางกรณีเมื่อเห็นข้อมูลหลักฐานที่เจ้าหนี้นำมาแสดง จะรีบเชื่อว่าเจ้าหนี้เป็นฝ่ายถูก จึงไม่ให้การช่วยเหลือหรือไม่เห็นในทุกข์ร้อนของลูกหนี้ เป็นการสร้างความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมให้ลูกหนี้เพิ่มยิ่งขึ้น

เหตุผลและความจำเป็นในการควบคุมและคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงิน มาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏมาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ที่มีการกระทำไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้หรือผู้บริโภค รวมถึงการสร้างควมรำคาญให้แก่บุคคลที่สามที่ไม่ใช่ลูกหนี้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยรวมเป็นจำนวนมาก และเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและสร้างมาตรฐานในการทวงถามหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรม อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ ลูกหนี้หรือผู้บริโภคและบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องโดยรวม<sup>46</sup>

โดยแนวคิดของพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. .... ได้ นำเอาหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. 2520 (The Fair Debt Collection Practices Act 1977) ของสหรัฐอเมริกาเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมาย

เมื่อปี พ.ศ. 2550 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ลงมติรับหลักการเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2550 และให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว โดยคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้สิ้นสุดสถานะลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลให้พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 จากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้แก่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่ธนาคาร และผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่มิใช่สถาบันการเงินทุกแห่งเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2550 แต่ยังคงเป็นเพียงแนวปฏิบัติที่มิได้มี

<sup>46</sup> สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “ความเป็นมาและประเด็นอภิปรายการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ....,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2559, จาก [http://w3c.senate.go.th/pictures/comm/1516/file\\_1427857342.pdf](http://w3c.senate.go.th/pictures/comm/1516/file_1427857342.pdf)



บทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนและไม่ครอบคลุมถึงการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ หรือการรับจ้าง หรือรับมอบอำนาจจากนิติบุคคลผู้ให้สินเชื่อดังกล่าว

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2553 กระทรวงการคลังได้เสนอร่าง “พระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการเป็นธรรม พ.ศ. ....” ต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 เนื่องด้วยเห็นว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติของผู้ติดตามทวงถามหนี้ต่อผู้บริโภคด้วยความเป็นธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ และสร้างมาตรฐานในการติดตามทวงถามหนี้ที่เหมาะสม โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2553 และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติฯ

เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ตามที่กระทรวงการคลังขอความเห็นชอบ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาตามที่กระทรวงการคลังเสนอและได้มีการแก้ไขร่างซึ่งแต่เดิมใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการเป็นธรรม พ.ศ. ....” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ....” ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและครอบคลุมกับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมและการกำกับดูแลการทวงถามหนี้จากนั้นได้ส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรตรวจพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 จึงมิได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ นี้<sup>47</sup>

จากกรณีที่มีปัญหาจากการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมและฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. จึงได้มีการกำหนดให้การติดตามทวงถามหนี้แก่ชานานาในลักษณะกระโชกทรัพย์เป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 46/2557 เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ “ผู้ใดข่มขืนใจชานานาให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เจตนาจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของชานานาหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แต่อย่างไรก็ตาม ประกาศ คสช. ฉบับดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นชานานาเท่านั้น ไม่

<sup>47</sup> เพิ่งอ้าง, น. 1 – 2.

รวมถึงลูกหนี้ในระบบประเภทอื่น อีกทั้งไม่ครอบคลุมถึงการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะอื่นๆ นอกจากนั้น<sup>48</sup>

ต่อมาฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ได้พิจารณา และนำเสนอ คสช. ให้ความเห็นชอบและบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 33/2557 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2557 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย<sup>49</sup> โดยประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2558 และมีผลบังคับใช้วันที่ 2 กันยายน 2558 ดังในปัจจุบันที่มีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่ให้การคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ประกอบธุรกิจในการติดตามทวงถามหนี้มิให้ฝ่าฝืนกฎหมายและมีการกำหนดโทษแก่ผู้ซึ่งฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้

จากระยะเวลาที่ยาวนานกว่าพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 จะได้มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้มีการผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาหลายวาระ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษารวบรวมถึงผลสรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ในระบบ โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปเนื้อหาการอภิปรายของผลสรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อาณัติของกรศึกษาวิจัยฉบับนี้ เพื่อให้เห็นถึงขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในประเด็นสำคัญต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ขอบเขตความหมายหนี้ในระบบที่ได้รับความคุ้มครอง
- (1) หนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 2 ข้อสังเกตจากสรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 2<sup>50</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปราย

<sup>48</sup> เยาวนารถ เพาะผล, “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้ในระบบ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2558), น. 133 – 134.

<sup>49</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) 0007/5883 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2559, จาก [http://w3c.senate.go.th/bill/bk\\_data/18-3.pdf](http://w3c.senate.go.th/bill/bk_data/18-3.pdf)

<sup>50</sup> เดชอุดม ไกรฤทธิ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 2*, น. 12.

ได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า การประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ ถือเป็นการยอมรับให้ความคุ้มครองแก่การหนี้นอกระบบที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญจึงควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ อย่างละเอียดรอบคอบและควรพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ จะสามารถบังคับใช้ได้ในระดับใด ทั้งนี้เนื่องจากผู้ให้สินเชื่อระบบอาจไม่ให้ความสนใจในการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทวงถามหนี้เท่าที่ควร

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ข้อสังเกต 8 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 3/2557<sup>51</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ ได้ศึกษาและยกอ้างอิงขึ้นมาในแนวความคิดของหนี้นอกระบบ ต่อมาภายหลังต้องการให้กฎหมายครอบคลุมถึงหนี้นอกระบบด้วยนั้น ผู้อภิปรายอยากให้มีนิยามพิเศษคำว่า “หนี้นอกระบบ” และเพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนก็ควรให้มีผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมนิยามคำว่า “หนี้นอกระบบ” ก็คืออะไร เช่น กฤษฎีกา กระทรวงการคลัง กรมคุ้มครองสิทธิฯ สภานายความ เนติบัณฑิตยสภา เพื่อให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ที่เกิดขึ้น ในกรณีมีการร้องเรียนหรือข่าวที่มีการใช้ความรุนแรงจนถึงแก่ความตาย ให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ เพราะถ้าหากว่าไม่มีคำนิยามให้ชัดเจน ก็อาจทำให้เกิดการขัดแย้งและไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้สมตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

มาตรา 5 ข้อสังเกต 8 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 4/2557<sup>52</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ตอบผู้อภิปราย คำว่าหนี้นอกระบบหมายความรวมถึงหนี้นอกระบบในลักษณะที่ผิดศีลธรรมด้วย เช่น หนี้นอกระบบจากการพนัน การพนันบอล แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงคนที่กระทำความผิดทางกฎหมายหนี้นอกระบบที่ผิดกฎหมาย เช่น หนี้นอกระบบจากการขายยาเสพติด ยาบ้า หนี้นอกระบบจากการจ้างวานฆ่า เพราะการทวงหนี้ประเภทนี้ย่อมมีลักษณะรุนแรงและมีความผิดตามกฎหมายอาญาทั่วไป จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้ควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เพิ่มเติมจากกฎหมายอาญา เช่น การทวงหนี้ในเวลาไม่เหมาะสม

เนื่องจากมีข้อแย้งคิดอย่างหนึ่งว่ามีหนี้นางอย่าง ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า “หนี้นอกระบบ” ซึ่งเป็นหนี้ที่ไม่สามารถทวงถามหนี้กันได้ ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ได้ หากลูกหนี้ได้ชำระหนี้ไปแล้วแก่เจ้าหนี้แล้ว ลูกหนี้ไม่อาจเรียกคืนได้ เช่น หนี้นอกระบบที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ หนี้นอกระบบที่ขาดอายุความ หนี้นอกระบบจากการพนัน เป็นต้น ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหนี้เกิดขึ้น ลูกหนี้นอกระบบมีหน้าที่

<sup>51</sup> เพิ่งอ้าง, น. 14.

<sup>52</sup> เพิ่งอ้าง, น. 39 – 40.

ชำระหนี้ และเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ตาม เว้นแต่หนี้ 2 ชนิด ที่เรียกชำระกันไม่ได้ คือ หนี้โดยธรรมและหนี้พันวิสัย กรณีถ้าเกิดมีการทวงหนี้ไม่เหมาะสมขึ้น ถึงหนี้ดังกล่าวเจ้าหนี้ จะไม่สามารถฟ้องร้องบังคับชำระหนี้ได้ แต่ถ้ามีการทวงหนี้ไม่เหมาะสม เช่น มีการข่มขู่ ทวงหนี้ นอกเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหนี้กลุ่มนี้ย่อมถูกควบคุมการติดตามทวงถามหนี้และมีโทษตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ผู้อภิปรายเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องกำหนดกลุ่มเจ้าหนี้ที่เน้นไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากได้มีการ พยายามแก้ไขคำนิยาม คำว่า “ลูกหนี้” จากนิยามคำว่า “ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นคนธรรมดาซึ่งมีภาระผูกพันที่จะต้องชำระหนี้สินเชื่อ ได้มีการแก้ไขเพราะมีมติเบื้องต้นแล้วว่าเห็นควร ตัดคำว่า “มีภาระผูกพันที่จะต้องชำระหนี้สินเชื่อ” ออกไป เพราะหากใช้ถ้อยคำเช่นนี้จะมีความหมาย เป็นหนี้ในระบบที่ถูกต้องเท่านั้น ซึ่งสามารถทวงถามกันได้มีภาระผูกพันตามกฎหมายที่จะต้อง บังคับชำระหนี้ แต่เมื่อตัดถ้อยดังกล่าวออกไปเสีย ทำให้ครอบคลุมกลุ่มหนี้ในธรรมให้ถูกควบคุม ตามกฎหมายฉบับนี้ ถึงแม้จะฟ้องร้องบังคับชำระหนี้กันไม่ได้ก็ตาม

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ลูกหนี้” ข้อสังเกตที่ 4 รายงานการประชุมคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 3/2557<sup>53</sup> สรุป เนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า เพียงคำนิยาม “ลูกหนี้” ก็น่าจะครอบคลุมถึงหนี้ นอก ระบบว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นลูกหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็น่าจะ หมายถึงหนี้ในระบบ”

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ข้อสังเกต 11 รายงานการประชุมคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 3/2557<sup>54</sup> สรุป เนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า คำว่าหนี้ในระบบหรือหนี้ในระบบถือเป็นคำที่ล้าลอง หากใช้คำที่เป็นกฎหมายว่า “ไม่ว่าหนี้จะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” ก็จะทำให้ ครอบคลุมไปถึงหนี้การพนันหรือหนี้กู้เงินเกินอัตรา

มาตรา 3 นิยามคำว่า “สินเชื่อ” รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 5/2557<sup>55</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามผู้ทวงถามหนี้ ว่า “ไม่ว่าหนี้จะชอบหรือไม่ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่” ดังกล่าวไม่ได้รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้า

<sup>53</sup> เพิ่งอ้าง, น. 32.

<sup>54</sup> เพิ่งอ้าง, น. 15.

<sup>55</sup> สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46.

ยาเสพติด การกู้ยืมเพื่อการฆาตกรรมผู้อื่น เป็นต้น ทั้งนี้อาจมีการกำหนดให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มเติมคำว่า “การให้กู้ยืมเงินดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์เอาไปเพื่อกระทำการที่ผิดกฎหมาย”

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ข้อสังเกต 19 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 6/2557<sup>56</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า นิยามคำว่า “เจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้ำปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้” นั้น เมื่อเติมคำว่า “ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” เกรงว่าจะตีความหมายรวมถึงกรณีหนี้ที่เกิดจากการค้าขายซึ่งทำเป็นปกติ แต่จุดประสงค์เพียงต้องการคุ้มครองเฉพาะหนี้ที่ไม่ขัดต่อความสงบ แต่เป็นหนี้ที่ไม่ชอบเพราะไม่มีหลักฐาน หรือทำสัญญาไม่ชอบ แต่ไม่ครอบคลุมถึงหนี้การรับจ้างฆ่าคน รับจ้างเป็นปกติธุระหรือว่าฆ่าคนเป็นปกติธุระและเกิดหนี้ขึ้นไม่คุ้มครองตามกฎหมายนี้

(2) หนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ข้อสังเกต 14 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 5/2557<sup>57</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ตอบผู้อภิปราย คำว่า “เจ้าหนี้ผู้ให้สินเชื่อ” ตามคำนิยามของ “ผู้ให้สินเชื่อ” ได้ขยายความต่อว่า จะต้องเป็นบุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้ำปกติ มิได้หมายถึงการกู้ยืมเงินในลักษณะเพื่อนฝูงกัน มิใช่การปล่อยยืมให้กู้เป็นครั้งคราว ผู้ให้สินเชื่อจะต้องเป็นทางการค้ำปกติ

กลุ่มบุคคลที่ 2 คือ ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายบริการคุ้มครองผู้บริโภค ก็คือผู้ขายสินค้าหรือผู้บริการ ซึ่งก็เป็นพ่อค้าที่ทำเป็นทางการค้ำปกติอยู่แล้ว มิใช่การขายแค่ครั้งคราวตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มบุคคลที่ 3 คือ กลุ่มเป็นเจ้าหนี้พนัน ซึ่งคำว่า “ผู้จัดให้มีการเล่นหรือการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน” จะต้องเป็นผู้จัดให้เล่นการพนันเป็นปกติธุระ คือเป็นเจ้ามือเป็นตามปกติที่จัดให้เล่น และคำว่า “ผู้จัดให้มีการเล่นตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน” หมายความว่ารวมทั้งเจ้ามือซึ่งได้รับอนุญาตและเจ้ามือซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้จัดให้เล่นการพนันตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นพนันบอลออนไลน์ที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายก็จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ซึ่งคำว่า “การเล่นการพนัน” หมายความว่า การเล่นรวมถึงการแข่งขันต่างๆ ที่จัดทำเป็นปกติธุระไม่ใช่ทำแค่ครั้งคราว เช่นกรณี การออกงานกาชาดมีรางวัล การจัดให้เล่นพนันกันหน้างานศพ ไปเที่ยวต่างจังหวัดและเล่นพนันกันครั้งคราวหรือว่าเพื่อนมาเล่นกัน กรณีเช่นนี้มิได้อยู่ในนิยามผู้ทวงถามหนี้ตามกฎหมายฉบับนี้

<sup>56</sup> เดชอุดม ไกรฤทธิ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 2, น. 19.

<sup>57</sup> *เพิ่งอ้าง*, น. 16 – 17.

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” ข้อสังเกตที่ 5 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 33/2557<sup>58</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ตอบผู้อภิปราย กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากหนี้การพนัน กฎหมายบังคับกำหนดไว้ว่า เฉพาะผู้จัดให้เล่นการพนันที่เป็นปกติธุระเท่านั้น แล้วได้กำกับตอนท้ายของนิยามนี้ว่า “ไม่ว่าหนี้จะเป็นหนี้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” เพราะฉะนั้นจึงความหมายว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน หรือไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เช่น เจ้ามือพนันบอล หวยออนไลน์ (Online) ฯลฯ หากมีการทวงถามหนี้ไม่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมถูกลงโทษและบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ทันที

2) ขอบเขตความหมายของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้

(1) ขอบเขตความหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหน้าที่

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” ข้อสังเกตที่ 4 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 33/2557<sup>59</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า คำนิยาม “ผู้ให้สินเชื่อ” ได้กำหนดไว้ว่า (1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ ประเด็นที่ 1 คือ หากบุคคลที่ให้สินเชื่อไม่ได้เป็นผู้ให้สินเชื่อทางการค้าปกติ ได้ให้สินเชื่อไปและมีการทวงถามหนี้ในลักษณะฝ่าฝืนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บุคคลผู้เป็นผู้ทวงถามหนี้หรือเป็นเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนี้หรือไม่ เพราะคำนิยามไม่ครอบคลุมไปถึงบุคคลเหล่านี้ และการนิยามศัพท์ควบคุมเฉพาะบุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ อาจเป็นช่องว่างให้ผู้ซึ่งให้สินเชื่อเป็นอาชีพทางออก ว่าตนไม่ได้ดำเนินการเป็นทางการค้าปกติ ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ผู้อภิปรายเห็นว่าการกำหนดคำนิยามไว้อย่างแคบเช่นนี้อาจจะเป็นช่องทางหนึ่ง คือ เป็นช่องโหว่ให้ผู้ซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติอาศัยช่องทางว่าตนไม่ได้ให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ และประเด็นที่ 2 คือ ผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ได้เป็นทางการค้าปกติเองก็อาจจะกระทำผิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่เข้าข่ายที่จะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” ข้อสังเกตที่ 5 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 33/2557<sup>60</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ตอบผู้อภิปราย จุดประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับนี้ต้องการควบคุมผู้ทวงถามหนี้ซึ่งอยู่ในระบบและนอกระบบ ที่ให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ คือ มีอาชีพทางด้านปล่อยสินเชื่อหรือว่าให้กู้ยืมเงิน ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ต้องการที่จะไปควบคุมดูแลการทวงถามหนี้ของ

<sup>58</sup> เพิ่งอ้าง, น. 20 – 21.

<sup>59</sup> เพิ่งอ้าง, น. 19 – 20.

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง, น. 20.

เจ้าหนี้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าหนี้อาชีพ ที่อาจเกิดจากการกู้ยืมเงินกัน เป็นหนี้กันระหว่างเพื่อนฝูง คนรู้จัก กันเป็นการกู้ยืมเงินกันครั้งคราว หรือบุคคลที่ให้กู้ยืมเงินกันเป็นครั้งคราวและมีการทวงถามหนี้

กฎหมายฉบับนี้ไม่ต้องการเข้าไปควบคุมแก้ไขปัญหานี้ที่มีใช้ปกติทางการค้า เพราะเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ต้องการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในสังคม คือ เกิดขึ้นจากที่เจ้าหนี้ออกเงินกู้ เป็นอาชีพ ที่มีการก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับลูกหนี้ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น กฎหมายฉบับนี้ ไม่ต้องการให้คลุมไปถึงกรณีที่เพื่อนฝูงให้ยืมกัน แต่ถ้ามีการทวงถามหนี้ใน ลักษณะที่ไม่ถูกต้อง มีการคุกคาม ถึงแม้จะเป็นในระดับเพื่อนฝูงก็อาจมีความผิดตามกฎหมาย อาญาที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังนั้น เพราะกฎหมายฉบับนี้ต้องการที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นใน สังคม

สำหรับปัญหากรณีที่เจ้าหนี้เงินกู้ที่ทำเป็นอาชีพ แต่พยายามอ้างว่าตนเองไม่ได้ทำเป็น อาชีพนั้น การแก้ไขกรณีนี้เป็นเรื่องที่ต้องพิสูจน์กัน ในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายว่าเป็นผู้ปล่อย ลินเชื่อทางการค้าปกติหรือไม่ ก็ต้องพิสูจน์ในชั้นนั้น เพราะฉะนั้นการบัญญัติในลักษณะนี้เป็นสิ่ง ที่ถูกต้องแล้ว แล้วไม่สามารถที่จะไปเขียนกฎหมายอุดช่องว่างว่า กรณีที่เป็นเจ้าหนี้ทางการค้าปกติ แล้วมาอาศัยช่องทางนี้ก็มิได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติก็ต้องพิสูจน์ในชั้นบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งตัว กฎหมายฉบับนี้ต้องการให้คลุมถึงเจ้าหนี้ในระบบและเจ้าหนี้นอกระบบด้วย

(2) ขอบเขตความหมายในการคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ลูกหนี้” ข้อสังเกตที่ 17 รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 2/2557<sup>61</sup> สรุป เนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายตั้งคำถามว่า ทำไมจึงไม่คุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล เพราะ ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันและรัฐธรรมนูญไทยมีความเห็นตรงกันว่าบุคคลกึ่งนิติบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เว้นแต่โดยสภาพจะไม่สามารถคุ้มครองได้ ดังนั้น หากบริษัทมีการก่อหนี้ขึ้นและถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผลกลับไม่ได้รับความคุ้มครอง ผู้อภิปรายเห็นว่า ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เมื่อมีการติดตาม ทวงถามหนี้ไม่ชอบ ก็ต้องถือว่าเป็นการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบเช่นกัน

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ลูกหนี้” ข้อสังเกตที่ 18 รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 5/2557<sup>62</sup> สรุป เนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ตอบผู้อภิปราย การกำหนดให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคล ธรรมดา เนื่องมาจากปัญหาสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นปัจจุบัน และรวมไปถึงเรื่องอำนาจต่อรอง

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง, น. 33.

<sup>62</sup> เพิ่งอ้าง.

ของตัวลูกหนี้ ซึ่งบุคคลธรรมดาจะเป็นลูกหนี้กลุ่มที่มีปัญหามากกว่ากลุ่มลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล จึงเสนอให้คุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดา”

(3) ขอบเขตความหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ข้อสังเกต 10 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 33/2557<sup>63</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า พฤติกรรมในการทวงหนี้หรือการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลนั้น ต้องดูจากหลักการและเหตุผล ดังคำว่า “หลักการและเหตุผลเพื่อทวงถามหนี้” โดยคำว่าเหตุผลเพื่อทวงถามหนี้ นั้น ได้ใช้คำว่า “ทวงถามหนี้” มาตลอด ซึ่งคำว่า “หนี้” ตรงประเด็นนี้ที่มีความชัดเจนแล้ว ว่าหมายถึงหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ สำหรับคำนิยาม “ธุรกิจทวงถามหนี้” หมายความว่า การรับจ้างทวงถามหนี้เป็นปกติธุระ ผู้อภิปรายมีความเห็นว่า คำว่า “ปกติธุระ” เป็นคำที่ครอบคลุมเพียงผู้รับจ้างทวงถามหนี้ที่เป็นทางการเท่านั้น แต่บางครั้งมิใช่การรับจ้างทวงถามหนี้ที่ผู้รับจ้างทำเป็นปกติ เสนอให้ใช้คำว่า “เพื่อสินจ้าง” หมายความว่า การทวงถามหนี้ที่ผู้รับสินจ้าง ถึงจะมีมิใช่การทวงถามหนี้ทางการค้าปกติ แต่ทวงถามหนี้นอกระบบไม่ชอบครั้งเดียวไม่ได้เป็นธุรกิจการค้าก็ถือว่ากระทำผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ช่วยพิจารณาว่า การใช้คำว่า “เพื่อสินจ้าง” อาจทำให้ชัดเจนขึ้น เพราะการรับจ้างทวงถามหนี้มีทั้งที่เป็นทางธุรกิจและมีมิใช่ทางธุรกิจ ซึ่งความจริงแล้วคำว่า “ธุรกิจทวงถามหนี้” ผู้รับจ้างทวงถามหนี้ที่ทำเป็นธุรกิจนั้น แทบไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมเลย อย่างเช่น สำนักงานทนายความ หรือธุรกิจที่ปกติที่ทำถูกต้อง เพราะฉะนั้นไม่ต้องไปควบคุมเพราะว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีการวางระบบอยู่แล้ว

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ธุรกิจทวงถามหนี้” ข้อสังเกต 2 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 2/2557<sup>64</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายตั้งคำถามว่า คำว่า “ธุรกิจทวงถามหนี้” หมายความว่า การรับจ้างทวงถามหนี้เป็นปกติธุระโดยตรงหรือโดยอ้อม คำว่า “เป็นปกติธุระ” คำนี้ หมายความว่า เช่นไร หากเป็นหนี้นอกระบบคนที่รับจ้างทวงถามหนี้บางครั้งมิได้ทำเป็นปกติธุระ อาจรับจ้างทวงถามหนี้ 1 – 2 ครั้ง ขอให้พิจารณาคำนิยามคำนี้ เพราะประเด็นนี้เป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ว่าผู้รับจ้างทวงถามหนี้เป็นใคร

3) ขอบเขตความหมายของกระบวนการติดตามทวงถามหนี้

(1) การชำระหนี้ของลูกหนี้

<sup>63</sup> เพิ่งอ้าง, น. 15.

<sup>64</sup> เพิ่งอ้าง, น. 34.



มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ข้อสังเกต 9 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 7/2557<sup>65</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปราย ได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า ตัวอย่างปัญหาที่พบในการติดตามทวงถามหนี้คือ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ ส่วนใหญ่มิได้แสดงหลักฐานการขอรับชำระหนี้และเมื่อได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้แล้วก็ได้เก็บเงินส่งเจ้าหนี้ เมื่อลูกหนี้อ้างว่าคนได้ชำระหนี้ไปแล้วกับผู้ติดตามทวงถามหนี้ ก็พบว่าเจ้าหนี้มิได้รับชำระหนี้ดังกล่าวจริง เพราะฉะนั้นถ้ากฎหมายกำหนดกรอบไว้ว่า เมื่อลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ แม้ผู้ติดตามทวงถามหนี้มิได้ออกเอกสารหรือหลักฐานใดๆ ก็ถือว่าลูกหนี้ได้ชำระหนี้โดยสุจริต หรือกำหนดว่าหากมีเอกสารในการแสดงตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้ ย่อมทำให้ลูกหนี้มั่นใจได้ว่าเงินที่ชำระไปเป็นการชำระให้เจ้าหนี้จริงๆ เพราะปัจจุบันเกิดปัญหาขึ้นมากมาย มีมิฉาชีพหลอกลวงโดยใช้วิธีแฮ็กข้อมูลของลูกหนี้ หรือเสิร์ชข้อมูลของลูกหนี้ แล้วมาอ้างว่ามาติดตามหนี้ให้กับเจ้าหนี้รายนั้นรายนี้ ผู้อภิปรายเห็นว่า การออกมาตรการในการป้องกันจะมีผลดีกว่า จะต้องมีการออกหลักฐานแต่เพียงในกรณีที่พบกัน โดยตรงก็ได้ เพราะการติดตามทวงถามหนี้เป็นเอกสารหรือหลักฐานนี้ ผู้อภิปรายเชื่อว่ก็ทำตามกระบวนการวิธีการทางด้านกฎหมายอยู่แล้ว คือ ส่งจดหมายบอกกล่าวกัน แต่ในกรณีพบกันโดยตรงจะทำอย่างไรให้ลูกหนี้มั่นใจได้ว่าชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้จริงๆ

มาตรา 10 วรรคสอง ข้อสังเกต 15 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 7/2557<sup>66</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปราย ได้ว่า ผู้อภิปรายตั้งคำถามว่า “กระทรวงการคลังต้องการคุ้มครองถึงระดับไหน” คือ หากต้องการคุ้มครองถึงระดับสูงสุด หมายถึง ไม่ว่าผู้ทวงถามหนี้จะถูกฟ้องหรือไม่ เพียงลูกหนี้เข้าใจว่าเป็นผู้ทวงถามหนี้โดยชอบ เข้าใจว่าเป็นผู้ทวงถามหนี้ที่ได้รับมอบอำนาจ และลูกหนี้ได้ชำระหนี้ไป ก็ถือว่าการชำระหนี้โดยสุจริต หรือคุ้มครองในระดับลดลงมา คือ ต้องเป็นลักษณะที่ว่าเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้จริงๆ ได้รับมอบอำนาจมาทวงถามหนี้ แต่มิได้รับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้ ในกรณีที่ลูกหนี้ถูกหลอกลวง หรือเข้าใจผู้ทวงถามหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ จึงชำระหนี้ไป ถึงแม้ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะไม่ได้แสดงหลักฐานหรือไม่ได้ออกใบหลักฐานการรับชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ แต่ก็ถือว่าลูกหนี้ได้ชำระหนี้ไปโดยสุจริต เพราะเห็นว่าเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นลูกน้องของเจ้าหนี้แน่นอน ตอบผู้อภิปราย คือการคุ้มครองลูกหนี้เป็นการคุ้มครองในระดับ 2 เท่านั้น หมายถึงว่า ลูกหนี้เข้าใจ รู้ว่าคนนี้เป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้แท้จริง และเป็นผู้ทวงถามหนี้

<sup>65</sup> เพิ่งอ้าง, น. 84 – 85.

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง, น. 87.

ที่ถูกต้อง และได้ชำระหนี้โดยที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้แอบอ้างว่าตนมีสิทธิรับชำระหนี้ซึ่งความจริงไม่มีอำนาจดังกล่าว กฎหมายให้ความคุ้มครองในระดับชั้นนี้

มาตรา 10 วรรคสอง ข้อสังเกต 19 – 20 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 7/2557<sup>67</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า ถ้าเป็นหนี้ในระบบก็คงจะไม่มีกรมอบอำนาจแน่นอน การมอบอำนาจคงจะเป็นไปไม่ได้ ตอบผู้อภิปราย หลักการตามมาตรานี้ หมายถึงว่า วรรคนี้มุ่งเน้นเรื่องการมอบอำนาจรับชำระหนี้ ถ้าลูกหนี้ชำระหนี้ไป แต่ปรากฏว่าผู้รับชำระหนี้ไม่ได้เป็นผู้รับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้ มีอำนาจแค่ติดตามทวงถามหนี้ เช่นนี้ก็ถือว่าลูกหนี้ชำระหนี้โดยสุจริต แต่ถ้ากรณีที่ลูกหนี้ไปชำระกับบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นผู้ทวงถามหนี้ กฎหมายมิได้คุ้มครองกว้างไปขนาดนั้น จะเป็นการคุ้มครองลูกหนี้มากเกินไป

## (2) การใช้สิทธิดำเนินคดีของเจ้าหนี้

มาตรา 12 ข้อสังเกต 4 – 7 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 8/2557<sup>68</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า คำนิยามว่า “การแสดงหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี” ในทางปฏิบัติสำหรับหนี้ในระบบนั้น เมื่อมีการว่าจ้างทนายความในการติดตามทวงถามหนี้ ทั้งการให้ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้และฟ้องดำเนินคดี ส่วนใหญ่เชื่อว่าต้องออกหนังสือบอกกล่าวทวงถาม โดยในหนังสือบอกกล่าวทวงถามย่อมต้องมีข้อความว่า หากลูกหนี้เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามเจ้าหนี้มีความจำเป็นต้องดำเนินการทางกฎหมายต่อไป ซึ่งประเด็นเมื่อมีหนังสือบอกกล่าวออกไปแล้ว ให้ชำระหนี้ภายใน 20 วัน ตามแนวทางปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้ดำเนินการ แต่พอครบ 20 วัน มิได้มีการฟ้องคดี ซึ่งในทางปฏิบัติผู้อภิปรายเชื่อว่า มิได้มีการฟ้องคดีทั้งหมด ไม่ว่าเพราะจำนวนหนี้ที่มากน้อย เจ้าหนี้ก็ยอมมีสิทธิที่จะเลือกฟ้อง แต่เกรงว่าการกำหนดเช่นนี้จะปัญหาตามมา คือ ลูกหนี้บางส่วนอาจจะหิวยกประเด็นตรงนี้ขึ้นมาว่าเจ้าหนี้ได้ออกจดหมายมาเป็นการข่มขู่เพื่อให้เป็นคดี แต่มิได้มีความประสงค์ที่จะฟ้องคดีจริงก็จะอ้างมาตรานี้ได้

สำหรับประเด็นที่ 2 คำนิยามว่า “หรือจะถูกยึดทรัพย์หรืออายัด” นั้น ในทางปฏิบัติของสำนักงานทั่วไป เมื่อศาลมีคำพิพากษาเสร็จ กรณีโจทก์ยังมิได้ส่งคำบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ไปออกหมายบังคับคดีเพื่อที่จะไปตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินของจำเลยเพื่อนำมาขายทอดตลาดชำระหนี้ตามคำพิพากษา ในทางปฏิบัติก่อนที่ฝ่ายทนายความ

<sup>67</sup> เห่งอ้าง, น. 88.

<sup>68</sup> เห่งอ้าง, น. 107.

หรือผู้รับมอบอำนาจจะไปดำเนินการบังคับคดีนั้น จะมีหนังสือบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ให้ชำนี้นั้น มิฉะนั้นแล้วลูกหนี้จะถูกบังคับคดี ซึ่ง ณ ขณะนั้นผู้ที่ออกหนังสือยอมไม่อาจทราบได้ว่าสามารถที่จะบังคับคดีได้หรือไม่ เพราะมีข้อยกเว้นหลายอย่างในเรื่องของการบังคับคดี เช่น กรณีเงินเดือนไม่ถึงตามเกณฑ์ที่กรมบังคับคดีกำหนดก็ไม่สามารถบังคับคดีได้ กรณีหนี้ขาดอายุความ กรณีทรัพย์สินที่จะทำการยึดมีราคารวมกันแล้วต่ำกว่าหลักการหรือว่ากฎเกณฑ์ที่กรมบังคับคดีตั้งเอาไว้ก็ไม่สามารถยึดทรัพย์ได้ตามกฎเกณฑ์ที่วางเอาไว้ ซึ่งจะมีประเด็นปัญหาตาม (3) ตามมา

ตอบผู้อภิปราย “เป็นเท็จ” หมายถึง ไม่ได้เป็นอย่างนั้นจริงๆ กรณีที่ฝ่ายเจ้าหนี้ยังมีได้คิดที่จะฟ้องคดี ยังมีได้มีการดำเนินการใดเลย เพียงแต่บอกให้มาทวงถามหนี้ แต่กลับมีการทวงหนี้ลักษณะเท็จ เช่น ฝ่ายเจ้าหนี้จะฟ้องร้องคดีให้รีบไปชำระภายในวันนี้ อย่างนี้ถือเป็นการข่มขู่เข้าข่ายเป็นเท็จแล้ว แต่ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะข้อเท็จจริง เพราะวัตถุประสงค์ตามมาตรา 3 คือ เท็จและทำให้เข้าใจผิด แต่กรณีที่ไม่สามารถกระทำได้เพราะมีเหตุผล อย่างนี้ไม่ถือว่าเป็นเท็จและถ้าหากชี้แจงได้ก็ยอมไม่มีปัญหา

#### (3) กรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย

มาตรา 3 นิยามคำว่า “ลูกหนี้” ข้อสังเกตที่ 2 – 3 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 1/2557<sup>69</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายตั้งคำถามว่า ลูกหนี้เป็นคนธรรมดาไม่ใช่นิติบุคคล ถ้าลูกหนี้เสียชีวิตตายไปไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายว่าให้เจ้าหนี้ไปทวงถามกับใคร

ตอบผู้อภิปราย คือ เมื่อลูกหนี้ตาย หนี้ก็ตกทอดไปยังกองมรดก คือ ผู้รับมรดกทายาท โดยธรรมหรือทายาทโดยพินัยกรรมจะเป็นลูกหนี้เข้ามาเป็นลูกหนี้แทนเจ้ามรดกก็ต้องไปทวงถามกฎหมายมรดก

#### 4) อำนาจของหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้

มาตรา 15 วรรคสาม ข้อสังเกต 7 – 10 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 8/2557<sup>70</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ทางกระทรวงมหาดไทยได้เตรียมขับเคลื่อนอยู่เรื่องความเดือดร้อนของประชาชนรวมทั้งในเรื่องหนี้นอกระบบ โดยจัดตั้งพัฒนาศูนย์ดำรงธรรมให้ทำงานเชิงรุก มีหน่วยเคลื่อนที่เร็วในระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล ผู้อภิปรายเห็นว่า ถ้ามีหน่วยเคลื่อนที่เร็วจากศูนย์ดำรงธรรม มีเครื่องมือในส่วนนี้หากให้ทางจังหวัดดำเนินการก็สามารถขับเคลื่อนการให้ความคุ้มครอง

<sup>69</sup> เฟิงอ๋าง, น. 31.

<sup>70</sup> เฟิงอ๋าง, น. 119 – 120.

ได้เลย อย่างกรณีตามสมมุติว่ารอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดอีก เกรงว่ากระบวนการกว่าจะเดินเรื่องทางหนังสือจะเป็นการเสียเวลา

ตอบผู้อภิปราย ทางกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบให้มีศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอยู่แล้ว ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยช่องทางตรงนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน สำหรับประเด็นคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้เดิมที่ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ภายหลังเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และทางกระทรวงมหาดไทยได้ขอเสนอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และเพื่อให้สอดคล้องกับที่ทางคณะกรรมการวิสามัญเห็นว่า ให้แยกหนึ้นออกระบบให้อยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย และให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานอีกคนที่สอง ให้ดูแลหนึ้นในระบบ โดยเสนอให้ข้าราชการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 1 คน เป็นฝ่ายเลขานุการ และเสนอให้ข้าราชการของกรมการปกครอง 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ที่เสนอเป็นคณะกรรมการครั้งนี้

ผู้อภิปรายตั้งคำถามว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถระบุได้หรือไม่ ให้มีกรรมการที่มาจากภาคประชาชนที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามามีส่วนร่วมในตรงนี้ได้ เพราะว่าปกติปัจจุบันถ้ากล่าวถึงคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ไป ส่วนมากใหญ่มักจะนำคนที่ตนคุ้นเคยหรือว่าเป็นคนของตนเองเข้ามาเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการมากกว่า ซึ่งหากกำหนดให้เป็นภาคประชาชนเลยได้หรือไม่ ในกรณีที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชน อย่างเช่นข้อเสนอที่ทางคณะกรรมการองค์การอิสระเสนอมาก็มีการระบุถึงเรื่องนี้เช่นกัน เพราะเชื่อว่าภาคประชาชนหรือนักกฎหมายภาคประชาชนก็มีผู้ซึ่งมีความรู้ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค แต่สัดส่วนที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการในการพิจารณากฎหมายหรือว่าพิจารณารับเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จะไม่มีภาคประชาชน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาภาคประชาชน ผู้อภิปรายเชื่อว่าผู้ที่ร่างกฎหมายหรือคณะกรรมการมีความชัดเจนในแง่ของกฎหมายอยู่แล้ว แต่เวลาเกิดปัญหาในภาคประชาชนขึ้น คณะกรรมการส่วนใหญ่จะรับฟังจากหน่วยงานของแต่ละหน่วยงานมากกว่า แต่ไม่ได้รับฟังจากเสียงประชาชนโดยตรง ซึ่งคณะกรรมการหรือว่าผู้ที่ทำงานภาคประชาชนจะสามารถเข้าถึงปัญหาและพบเจอประชาชนโดยตรงทำให้ได้รับทราบปัญหาที่ครอบคลุมมากกว่า

ตอบผู้อภิปราย ในตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้มีการกำหนดไว้แล้วว่าต้องมีความรู้ด้านใดบ้าง อย่างด้านคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิท่านรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ คงต้องพิจารณาผู้ที่มีคุณวุฒิตรง มีความเชี่ยวชาญตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้

### 5) การเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้

มาตรา 11 (4) ข้อสังเกต 30 รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 8/2557<sup>71</sup> สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ผู้อภิปรายเห็นว่า จากผลจากการกระทำของพฤติกรรมทวงหนี้ที่ไม่ถูกต้องนั้น ในความจริงแล้วสามารถก่อผลกระทบไปสู่การตัดสินใจฆ่าตัวตายได้ เพราะคำพูดนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดเป็นการหมิ่นประมาท เป็นเพียงการใช้คำพูดเพราะๆ ก็ทำให้คนฆ่าตัวตายได้ เพราะฉะนั้นจึงอยากฝากเรื่องประเด็นค่าเสียหายทางจิตใจ ซึ่งเป็นที่เถียงกันมาก เพราะถ้าไม่มีกฎหมายบอกว่าจะให้จ่ายค่าเสียหายทางจิตใจ ศาลก็จะไม่จ่ายให้เพราะถือว่าไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ดังที่ผู้วิจัยได้สรุปเนื้อหาการอภิปรายของผลสรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ในระบบมาข้างต้น ในช่วงปี 2558 ในระหว่างที่ยังมิได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นั้น จากข้อมูลกรมคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ปี 2558 ได้มีผลการร้องเรียนพฤติกรรมติดตามทวงถามหนี้ต่างๆ เช่น ถูกแก๊งทวงหนี้ ข่มขู่ คำทอด้วยคำหยาบ จนถึงขั้นทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บ รวม จำนวน 805 ราย จำนวนทุนทรัพย์รวม ทั้งหมด 300 กว่าล้านบาท ตั้งแต่ต้นเดือนมกราคม จนถึงเดือนกันยายน สำหรับเดือนที่พบว่ามีเรื่องร้องเรียนมากที่สุด คือเดือนสิงหาคม มีจำนวน 516 ราย ส่วนเดือนกันยายน ตัวเลขอยู่ที่ 54 ราย ซึ่งเป็นช่วงที่ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ได้มีผลบังคับใช้ เมื่อ 2 กันยายน 2558 หากเปรียบเทียบ 2 เดือน นี้ ก็จะเห็นตัวเลขชัดเจนว่า ยอดตัวเลข ลูกหนี้ร้องเรียนลดลงเกินครึ่ง สะท้อนให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฉบับนี้ สามารถแก้ปัญหา ควบคุมแก๊งทวงหนี้ โหด ได้เป็นผลดีระดับหนึ่ง

แต่ต่อมามีภายหลังแม้พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.2558 จะได้มีการบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 2 กันยายนที่ผ่านมา เพื่อให้สามารถควบคุมการทวงถามหนี้ให้มีกฎหมายครอบคลุม โดยเจ้าหนี้ห้ามข่มขู่ ห้ามใช้วาจาหยาบ ห้ามเปิดเผยหนี้ของลูกหนี้ ตลอดจนทำร้ายร่างกาย ขณะที่ลูกหนี้ก็สามารถร้องเรียนพฤติกรรมทวงถามหนี้ได้ หากอยู่ในสภาวะกดดัน หรือถูกข่มขู่คุกคาม แต่ปัจจุบันยังพบว่า การปล่อยกู้เงินนอกระบบ หรือเงินค่าน ทนใจ ยังติดป้ายโฆษณา ทิ้งเบอร์โทรศัพท์ ตามที่สาธารณะ เปิดเป็นช่องทางให้คนร่อนเงิน เข้ามาใช้บริการอย่างต่อเนื่อง และถึงแม้การประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฉบับนี้จะได้มีการประกาศบังคับใช้อย่างเป็นทางการ แต่ก็ยังคงมีกรณีการติดตามทวงหนี้ โหดอย่างต่อเนื่องเกิดขึ้น และเริ่ม

<sup>71</sup> เพิ่งอ้าง, น. 102.

พบว่าผู้ทวงถามหนี้เริ่มเปลี่ยนรูปแบบการทวงถามหนี้จากการใช้ความรุนแรง มาเป็นการให้ลูกหนี้ใช้ชื่อไปซื้อรถจักรยานยนต์ แลกกับเงินก้อน ก่อนจะมายึดเอารถจักรยานยนต์ไปและให้ลูกหนี้ไปแจ้งความรทหาย ซึ่งกรณีนี้เพิ่งพบในพื้นที่จังหวัดชลบุรี โดยพนักงานโรงงานแห่งหนึ่งในอำเภอบ่อวิน จังหวัดชลบุรี ถูกตำรวจจับข้อหาแจ้งความเท็จ หลังพนักงานโรงงานรายนี้เข้าแจ้งความกับตำรวจภูธรบ่อวิน ว่ารถจักรยานยนต์หาย แต่จากการสอบสวนตำรวจพบว่าไม่เป็นความจริง โดยพนักงานโรงงานคนนี้สารภาพว่าที่แจ้งความเท็จเพราะได้รับคำแนะนำจากแก๊งเงินกู้ให้ใช้ชื่อไปซื้อรถจักรยานยนต์ แลกกับเงิน 15,000 บาท โดยวันออกรถมีคนมาค้าประกันและเอาเงินมาให้แต่หักเงินค่าน้ำไปเหลือ 9,000 บาท เมื่อผ่อนค่างวดไปชำระระยะ ได้ไปแจ้งความหายก่อนที่แก๊งเงินกู้จะมาเอารถไป ซึ่งกรณีแบบนี้ตำรวจในพื้นที่ระบุว่าที่ผ่านมาจับได้กว่า 8 รายแล้ว

ตัวอย่างจากการติดตามทวงถามหนี้ของแก๊งทวงหนี้เงินกู้นอกระบบที่มีความรุนแรงและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างที่ 1 ทวงหนี้โหด! คว่าสปาร์ตาฟันลูกหนี้ดับอนาด<sup>72</sup>

แก๊งทวงหนี้เงินกู้นอกระบบจังหวัดชลบุรี ใช้มีดสปาร์ตาฟันลูกหนี้เสียชีวิตหลังลูกหนี้หนีหนี้ไปนานกว่า 2 ปี โดยนางจิระภา พันธุ์น้ำ ภรรยาของผู้ตาย เล่าว่า นายชเนตร พิมพ์ทอง (ผู้ตาย) ได้กู้ยืมเงินนอกระบบจากแก๊งเงินกู้ย่านเคอีสหพัฒนศรีราชา จำนวน 5,000 บาท แต่เนื่องจากหมุนเงินไม่ทัน เพราะมีอาชีพจักรยานยนต์รับจ้าง จึงส่งดอกเบี้ยจำนวนหนึ่งแต่ไม่ได้ส่งเงินต้น กระทั่งถูกตามข่มขู่ จึงพากันย้ายหนีมาทำมาหากินในแถบอำเภอเมืองชลบุรี นานกว่า 2 ปี และคิดว่าเรื่องเงียบ จึงย้ายกลับมาที่เดิม กระทั่งมีแก๊งเจ้าหนี้นี้มาถามหาผู้ตายเมื่อ 3 เดือนก่อน ซึ่งก่อนเกิดเหตุมีชาย 4 คน นั่งรถกระบะไม่ติดแผ่นป้ายทะเบียน เข้ามาบ้านพักใน ต.หนองขาม อ.ศรีราชา และชายคนแรกได้ใช้ปืนยิงมาที่ผู้ตาย ส่วนอีกคนถือมีดสปาร์ตาไล่ฟัน ก่อนจะพากันหลบหนีโดยแพทย์โรงพยาบาลอ่าวอุดม เร่งช่วยชีวิตนายชเนตร พิมพ์ทอง (ผู้ตาย) แต่ไม่สามารถยื้อชีวิตไว้ได้ เนื่องจากถูกฟันด้วยมีดสปาร์ตาเป็นแผลฉกรรจ์และยังถูกยิงด้วยปืนไม่ทราบขนาดเข้าที่กลางหลัง

ตัวอย่างที่ 2 รวบแก๊งเงินกู้นอกระบบคิดดอกเบี้ยวันละหมื่น<sup>73</sup>

เจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.ร่วมเกล้า จับกุมสมาชิกแก๊งปล่อยเงินกู้นอกระบบย่านร่วมเกล้าจำนวน 9 คน พร้อมของกลางเป็นเอกสารและเงินสดกว่า 21,000 บาท หลังมีผู้เสียหายเข้าร้องเรียน

<sup>72</sup> บริษัท สนุก ออนไลน์ จำกัด, “ทวงหนี้โหด! คว่าสปาร์ตาฟันลูกหนี้ดับอนาด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559, จาก <http://news.sanook.com/1048230/>

<sup>73</sup> บริษัท สนุก ออนไลน์ จำกัด, “รวบแก๊งเงินกู้นอกระบบคิดดอกเบี้ยวันละหมื่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559, จาก <http://news.sanook.com/977901/>

ว่าเมื่อ 3 เดือนก่อนหน้านั้น ได้ไปกู้เงินกับแก๊งดังกล่าวจำนวน 3 แสนบาท เพื่อนำไปใช้เป็นค่ารักษาพยาบาลบิดาที่ป่วยเป็นอัมพาตและทำธุรกิจขายเสื้อผ้า โดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 บาทต่อวัน ซึ่งเฉพาะค่าดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายตกเป็นเงินวันละกว่า 1 หมื่นบาท จนกระทั่งเมื่อกลางเดือนที่ผ่านมาทางตน ได้มีปัญหาเรื่องการค้าขาย จึงได้ขอปลดผ่อนการชำระหนี้ไปก่อน แต่เจ้าของเงินกู้ไม่ยอมส่งลูกน้องมาทวงหนี้ตลอดเวลา จนล่าสุดถูกแก๊งดังกล่าวบุกค้นทรัพย์สินที่บ้านพักและได้โทรศัพท์มือถือไปหนึ่งเครื่อง พร้อมกับข่มขู่ว่าหากไม่นำเงินมาจ่าย ก็จะฆ่าทั้งตนจึงนำเรื่องดังกล่าวเข้าแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนสามารถจับกุมแก๊งดังกล่าวได้ โดยในเบื้องต้นทั้งหมดถูกแจ้งข้อหาปล้นทรัพย์โดยใช้ยานพาหนะและฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ต้องห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 เจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงควบคุมตัวไปดำเนินคดีต่อไป

ตัวอย่างที่ 3 แม่ค้าสุดทน! แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ขู่ทำร้าย เหตุจ่ายรายวันขาด 1,000 บาท<sup>74</sup>

แม่ค้าขายอาหารตามสั่งในจังหวัดชลบุรีสุดทน แจ้งความตำรวจ ถูกแก๊งทวงหนี้นอกกระบวนการข่มขู่รังแก เหตุเพราะชำระดอกเบี้ยรายวันขาดไปเพียง 100 บาท โดยเหตุทวงหนี้โหดนี้เกิดขึ้นภายในร้านขายอาหารตามสั่งและร้านจำหน่ายอาหารป่าในเขตอำเภอเมืองชลบุรี แม่ค้าผู้ร้องทุกข์ เล่าว่าเธอถูกชายฉกรรจ์ 2 คน ซึ่งเป็นแก๊งทวงหนี้นอกกระบวนการ พุดจาค่าทออย่างรุนแรง และพยายามที่จะปรีเข้าทำร้ายร่างกาย รวมถึงข่มขู่ว่าจะทำลายทรัพย์สินเสียหาย หากไม่ยอมจ่ายค่าดอกเบี้ย รายวันจำนวน 300 บาทให้ครบ ด้วยความกลัว ลูกหนี้รายนี้จึงตัดสินใจขอความช่วยเหลือจากตำรวจ ลูกหนี้รายนี้ ยอมรับว่า ไปกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้นอกระบบมารวม 4 ราย เป็นยอดเงินกว่า 40,000 บาท แต่ละวันต้องพยายามทำงานขายอาหาร เพื่อหาเงินมาจ่ายเป็นค่าดอกเบี้ยรายวัน ให้กับเจ้าหนี้ทั้งหมดไม่ต่ำกว่า 700 บาท สำหรับแก๊งทวงหนี้โหดรายนี้ ตนมียอดเงินกู้ยืมอยู่ที่ 15,000 บาท แต่ด้วยภาระค่าใช้จ่าย ประกอบกับจำนวนลูกค่าน้อยลง จึงมีเงินสดเพียง 200 บาท จ่ายให้กับแก๊งทวงหนี้ และขอผ่อนผันนำเงินอีก 100 บาท มาจ่ายเพิ่มให้ในภายหลัง จึงสร้างความไม่พอใจแก่ชายฉกรรจ์ทั้งสองคน ชีวิตลูกหนี้หาเช่ากินค่าซักรีดน้ำไม่ถึงหลัง จึงทำให้หนี้เก่าพอกพูน หนี้ใหม่ทับถมกลายเป็นหนี้สินท่วมหัว ตำรวจจึงจะได้ส่งชุดสายตรวจออกตรวจตราเฝ้าระวังแก๊งทวงหนี้กระทำเกินกว่าเหตุ และจะเชิญตัวเจ้าหนี้นอกระบบมาพูดคุยถึงการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

ตัวอย่างที่ 4 แก๊งหมวกกันน็อคไม่กลัวพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พบ 9 เดือนร้องเจ้าหนี้โหดพุ่ง 805 ราย<sup>75</sup>

<sup>74</sup> สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7, “แม่ค้าสุดทน! แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ขู่ทำร้าย เหตุจ่ายรายวันขาด 1000 บาท,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559, จาก [http://news.ch7.com/detail/165146/แม่ค้าสุดทน\\_แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ข่มขู่ทวงเงิน.html](http://news.ch7.com/detail/165146/แม่ค้าสุดทน_แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ข่มขู่ทวงเงิน.html)

สำหรับกรณีแก๊งทวงหนี้โหดที่เกิดขึ้นเมื่อคืนที่ผ่านมา 18 ต.ค.58 โดยคนร้ายใช้อาวุธปืนยิงถล่มบ้านหลังหนึ่งในจังหวัดปทุมธานี จนได้รับความเสียหาย โดยเจ้าของบ้านบอกว่า เป็นแก๊งทวงหนี้ที่ติดตามทวงหนี้ทุกวัน ซึ่งเหตุการณ์นี้กล้องวงจรปิดสามารถบันทึกภาพเหตุการณ์ไว้ได้ โดยภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาประมาณ 1 ของคืนที่ผ่านมา มีชายฉกรรจ์กว่า 8 คนขี่รถจักรยานยนต์มาด้วยกัน 5 คัน เมื่อมาถึง 2 ใน 3 คนได้ใช้อาวุธปืนยิงเข้าไปในบ้านหลายนัด ขณะที่คนอื่นได้ใช้ก้อนหิน กระจาดต้นไม้ขว้างปาเข้าไปในบ้าน ก่อนที่จะมีรถแก๊งขับเข้ามาทั้งหมดจึงแยกย้ายกันหลบหนีไป

หลังเกิดเหตุเช้าวันนี้ 19 ต.ค.58 ตำรวจกองบังคับการปราบปราม เข้าตรวจสอบที่เกิดเหตุ พบบ้านได้รับความเสียหาย โดยเจ้าของบ้าน เล่าว่า ได้ไปกู้เงินนอกระบบจากนามบัตรที่มาเดินแจกตามบ้านพัก และได้กู้มาหลายเจ้า ล่าสุดไปกู้กับคนที่ใช้นามบัตรชื่อน้ำหวาน เป็นเงิน 4,000 บาท คิดดอกเบี้ยร้อยละ 20 สัปดาห์ละ 200 บาทโดยส่งไปแล้ว 4 วันแต่หาเงินไม่ทันเพราะขายของไม่ค่อยดีจึงขาดส่ง ก่อนจะถูกตาม ทวงหนี้มาเรื่อย ด้านตำรวจคาดว่าน่าจะเป็นการข่มขู่เพื่อให้ลูกหนี้รู้ตัวว่าให้นำเงินไปใช้หนี้ตามที่ได้กู้มา ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจสอบกลุ่มและจะติดตามตัวมาดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีลูกหนี้เงินกู้นอกระบบจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายจากผู้ให้กู้นอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นการถูกเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือการถูกติดตามทวงถามหนี้โดยวิธีที่รุนแรงและไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากการฟ้องร้องบังคับคดีใช้ระยะเวลาพอสมควรและมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งลูกหนี้เองก็มีปัญหาทางการเงินอยู่แล้วและมีความเกรงกลัวต่ออิทธิพลและการข่มขู่ของเจ้าหนี้ ประกอบกับเกรงว่าหากมีความจำเป็นต้องใช้เงินในภายหน้า ก็จะไม่สามารถขอกู้เงินจากผู้ให้กู้ยืมนอกระบบได้อีก จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ลูกหนี้ไม่ดำเนินการฟ้องคดีกับผู้ให้กู้ยืม

อย่างไรก็ตาม ก็มีลูกหนี้บางส่วนที่ทนไม่ไหวต่อการเอารัดเอาเปรียบหรือการบีบบังคับจากผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบหรือได้รับผลเสียหายถึงขั้นที่จำเป็นต้องฟ้องร้องบังคับคดี ก็จะใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ฟ้องร้องผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยในกรณีการเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น เนื่องจากผู้ให้กู้และผู้กู้เป็นคู่สัญญาในการกู้เงินและต่างก็ร่วมกันกระทำในการเรียกและยินยอมให้เรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้กู้เป็นผู้ร่วมกระทำผิดดังกล่าว จึงทำให้ผู้กู้ไม่เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) จึง

<sup>75</sup> บริษัท บางกอก มีเดีย แอนด์ บรอดคาสติ้ง จำกัด, “แก๊งหมวกกันน็อคไม่กลัวพ.ร.บ.ทวงหนี้ พบ 9 เดือนร้องเจ้าหนี้โหดพุ่ง 805 ราย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2559, จาก <https://www.pptvthailand.com/sport/news/16938>



ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบจึงต้องยกฟ้อง ฉะนั้นผู้กู้ทำได้แต่เพียงกล่าวโทษผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ดำเนินคดีต่อไป

ดังนั้น ในการฟ้องผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบให้ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 จึงต้องให้รัฐดำเนินการแทนส่วนความเสียหายที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ ลูกหนี้สามารถฟ้องให้ผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบหรือตัวแทนให้ต้องรับผิดชอบต่อตนในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสามารถฟ้องบุคคลให้ต้องรับผิดชอบทางอาญาดังกล่าว เช่น ทำร้ายร่างกาย หมิ่นประมาท ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เป็นต้น แต่การที่ลูกหนี้จะพิสูจน์ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำความผิดหรือไม่และต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดในทางความเป็นจริงมิใช่เรื่องที่กระทำได้ง่าย

ส่วนการร้องเรียนเจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ให้ต้องรับโทษทั้งในทางปกครองและทางอาญานั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้น มิให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้เท่านั้น แต่ก็ได้ช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ลูกหนี้ที่ได้รับความเสียหายจากการฝ่าฝืนกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้แต่อย่างใด

จากการศึกษาถึงประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหน้าที่และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้นอกระบบจากผลสรุปการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ศึกษาพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 และตัวอย่างกรณีของการติดตามทวงถามหนี้ในปัจจุบันนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหน้าที่ได้อย่างแท้จริง อาทิกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เหมาะสม เฉพาะลูกหนี้ที่เกิดจากหนี้ของผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบที่ผู้ให้กู้ยืมเงินต้องเป็นบุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินนอกระบบหรือเป็นผู้ประกอบอาชีพให้กู้ยืมเงินนอกระบบเท่านั้น สำหรับผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบที่มีไว้วัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืมเงินนอกระบบเป็นอาชีพ เช่น การให้กู้ยืมจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ลูกหนี้ที่ตกเป็นหนี้จากเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในการติดตามทวงถามหนี้ที่เหมาะสม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิที่ให้ความคุ้มครองซึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคที่ประชาชนทุกคนควรได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้

ตามมาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

มาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย...”

มาตรา 27 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้วางหลักประกันสิทธิในการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันตามหลักสากล โดยหากบุคคลใดถูกละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญนั้น บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลและมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการให้การรับรองคุ้มครองแก่บุคคลที่เป็นผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้และถูกติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เหมาะสมด้วย ฉะนั้นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ที่

ไม่เหมาะสมจากเจ้าหนี้ นั่น กฎหมายฉบับนี้ควรให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในระบบที่เกิดจากการกู้ยืมเงินกันเองด้วย จึงจะถือได้ว่าลูกหนี้ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเจ้าหนี้ที่มีได้ประกอบอาชีพให้กู้ยืมเงินในระบบก็ต้องถูกควบคุมพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้เพราะอาจขยายความไปถึงอำนาจของผู้รับมอบอำนาจของเจ้าหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อๆ ไป

และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้ให้การรับรองถึงสิทธิของผู้บริโภคซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญดังนี้

มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

มาตรา 46 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

บุคคลย่อมมีสิทธิรวมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคองค์กรของผู้บริโภคตามวรรคสองมีสิทธิรวมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภค และการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 61 บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค”

ดังจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เว้นแต่มีบทกฎหมายตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้น และกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคถือเป็นกฎหมายลักษณะหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ดังนั้นการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ ผู้ที่ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย รวมทั้งสิทธิของผู้บริโภคที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง สิทธิในการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองและการพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ การอำนวยการหรือ

กลไกที่ประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในการได้รับความคุ้มครองของผู้บริโภคทั้งในด้านการรับรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา และในด้านต่างๆ ที่เป็นประโยชน์และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมิได้กำหนดรับรองในเรื่องการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน แต่การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคนั้นก็ถือได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคและยังเป็นการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้เช่นกัน เพราะการกู้ยืมเงินนั้นเกิดจากความต้องการของผู้บริโภคเพื่อตอบสนองความต้องการทั้งทางด้านอุปโภคบริโภคหรือการประกอบกิจการของตน ดังนั้นตามกฎหมาย รัฐต้องเป็นผู้ให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นี้ยังมีได้มีการกำหนดครอบคลุมไปถึงมาตรการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายดังที่ได้กล่าวตามสิทธิของผู้บริโภคที่ควรจะได้รับจากรัฐตามรัฐธรรมนูญ

### 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองผู้บริโภคในการทำสัญญากู้ยืมนอกระบบ

คำว่า “สัญญา” หมายถึง ความตกลงที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย อันเป็นความตกลงที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของบุคคลฝ่ายหนึ่งตกลงผูกพันตนเองกับบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการบางอย่างในอนาคต และบุคคลฝ่ายหลังมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการกระทำหรือไม่กระทำการตามสัญญาให้สำเร็จลงได้หรือคำจำกัดความที่ว่า สัญญาเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่อยู่ในรูปของข้อตกลงต่างๆ ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ หรือคำจำกัดความที่ว่า “สัญญา” คือความสมัครใจของกลุ่มสัญญาที่มีเจตนาและที่มีหน้าที่ในการชำระหนี้ตามมูลหนี้ที่เกิดขึ้น

ดังนั้นสัญญาจึงหมายถึง นิติกรรมสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่เกิดจากการแสดงเจตนาเสนอสนองต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปที่มุ่งจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ โดยการทำสัญญาของบุคคลทั้งหลายนั้น ย่อมเชื่อได้ว่าบุคคลทั้งหลายเหล่านั้นย่อมแสดงเจตนาซึ่งประสงค์ให้ต้องตามหลักศีลธรรมอันดี ความรู้ผิดชอบชั่วดี ไม่กระทำการอันเป็นการเบียดเบียนผู้อื่นในอันที่จะใช้สิทธิเกินส่วนของตน ตามกฎหมายธรรมชาติที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขและหากมีสัญญาใดอันเป็นข้อจำกัดให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอันต้องเสียเปรียบเกินควร รัฐจำเป็นต้องเข้ามาให้การคุ้มครองต่อนิติกรรมสัญญานั้น โดยมีหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่นำมาใช้ถือเป็นปฏิบัติจนเป็นสากลในการทำสัญญาดังต่อไปนี้

### 2.3.1 หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา (Autonomy of Will)

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาเป็นหลักพื้นฐานเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ หลักนี้มีความสัมพันธ์กับปรัชญาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งเป็นผลจากความคิดทางการเมืองที่ต้องการยืนยันหลักปัจเจกชนนิยม ยืนยันหลักที่ว่ารัฐจะต้องรับรู้สิทธิส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐจะต้องรับรองเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งมนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ รัฐจะต้องไม่ทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล บุคคลทุกคนมีเสรีภาพเว้นแต่ในบางเรื่องที่เป็นกรณีอันสมควร จึงจะมีข้อจำกัดเสรีภาพได้ นอกจากนี้เสรีภาพของบุคคลจะถูกจำกัดลงด้วยความสมัครใจของบุคคล ดังนั้นเจตนาของบุคคลจึงมีความศักดิ์สิทธิ์และอิสระ บุคคลจะไม่ถูกผูกพันในหนี้ใดที่เขาไม่ได้ตกลงยินยอมด้วยและในทางกลับกันหนี้ที่เกิดขึ้นจากเจตนาของบุคคลจะผูกมัดบังคับแก่ผู้ที่ตกลงนั้น<sup>76</sup> การมีเสรีภาพ คือการที่บุคคลสามารถที่จะถูกบังคับด้วยตัวของตัวเอง โดยเฉพาะการผูกมัดตัวเองด้วยสัญญาที่สร้างขึ้น อิสระภาพจะไม่มีอยู่ถ้าบุคคลไม่มีอำนาจเหนือตัวเองที่จะจำกัดตัวเองได้ เจตนาของบุคคลมีอำนาจที่จะก่อให้เกิดความผูกพันทางหนี้ โดยเฉพาะเจาะจงในการเป็นลูกหนี้ เจ้าหนี้ขึ้นมาได้

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา คือเสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ ตามทฤษฎีปัจเจกชนนิยม (Individualism) กล่าวคือ เน้นที่ตัวบุคคลและความรู้สึกว่าคุณค่าในตัวเอง บุคคลแต่ละคนสามารถทำได้ตามแต่ความสามารถของแต่ละคนที่มีสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองโดยเสรี แนวคิดปัจเจกชนนิยมเชื่อว่า บุคคลควรจะมีเสรีภาพของตนในการเลือกทุกอย่างของตนเอง ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่าปัจเจกบุคคลมีเหตุผลและรู้จักความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนอื่น ดังนั้นไม่ว่าบุคคลจะมีความแตกต่างกันในเรื่อง ฐานะทางสังคม การศึกษา เพศ ศาสนา ถิ่นกำเนิดและที่อยู่อาศัย ย่อมไม่ส่งผลถึงการจำกัดเสรีภาพในการเลือกของบุคคลเหล่านั้น โดยรัฐไม่ควรเข้าควบคุมกระบวนการทางเศรษฐกิจและทางสังคมแม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐไม่มีบทบาทในการกำหนดชั้นวรรณะหรือฐานะอันตรของประชาชน การแบ่งช่วงชั้นของบุคคลในสังคมควรเป็นสิ่งที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของประชาชนเอง ทั้งนี้เมื่อรัฐได้รับรองเสรีภาพที่ปัจเจกชนมีตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเกิดสัญญาแล้ว ดังนั้นเมื่อสัญญาเกิดขึ้น

<sup>76</sup> คาราวอร์ ธีระวัฒน์, กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 12 – 16.

แล้วรัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อเปลี่ยนแปลงสิ่งที่คู่สัญญาตกลงกันไว้ให้เป็นประการอื่นไม่ได้เพราะหากปล่อยให้ทำเช่นนั้นได้เสรีภาพของปัจเจกชนก็จะถูกทำลายไป<sup>77</sup>

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาที่ประเทศไทยซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมายยึดถืออยู่นั้น จึงน่าจะเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีที่เหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ปัจเจกชนในการทำสัญญามากที่สุดเพราะในการกำหนดความผูกพันของคู่สัญญา กฎหมายมักจะสันนิษฐานไว้ก่อนเสมอว่าคู่สัญญาขอมืออิสระในการทำความตกลงและแสดงเจตนาด้วยความสมัครใจ รวมทั้งมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย อันเป็นไปตามอิทธิพลของแนวคิดในเรื่องเสรีภาพแห่งการทำสัญญาและความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา

### 2.3.2 หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract)

หลักเสรีภาพในการทำสัญญามีหลักอยู่ว่าบุคคลมีเสรีภาพที่จะเลือกวิธีการจัดการสัญญาและวางข้อกำหนดอย่างไรก็ได้ อย่างอิสระและใจสมัครตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน กล่าวคือเป็นเสรีภาพในความหมายที่ว่า<sup>78</sup>

- 1) ไม่มีใครจะผูกพันเข้าทำสัญญา ถ้าเขาไม่เลือกที่จะเข้าทำสัญญา
- 2) ในสังคมที่มีการแข่งขันทุกๆ คนมีสิทธิเลือกบุคคลที่เขาจะทำสัญญาด้วย
- 3) บุคคลสามารถทำสัญญาประเภทใดก็ได้โดยมีข้อที่เขาเลือก

แต่อย่างไรก็ดี ในสังคมปัจจุบันที่ต้องการความรวดเร็วขึ้น การยอมรับแนวคิดในเรื่องเสรีภาพแห่งการทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาในบางครั้งอาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีรูปแบบของสัญญาประเภทใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประหยัดเวลาในการร่างสัญญา ซึ่งเราเรียกสัญญาในลักษณะนี้ว่า “สัญญามาตรฐาน (Standard Contract)” โดยข้อสัญญาที่กำหนดในสัญญาประเภทนี้จะถูกกำหนดขึ้นจากคู่สัญญาฝ่ายเดียวที่มีอำนาจในการต่อรองที่เหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายตรงข้ามทำให้คู่สัญญาฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถเจรจาตกลงเพื่อผ่อนคลายเงื่อนไขแห่งสัญญาที่ตนต้องยอมรับเพราะตนมีความจำเป็นที่ต้องเข้าทำสัญญาโดยไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ เช่น ผู้กำหนดข้อสัญญาเป็นผู้ผูกขาดกิจการบางอย่างหรือผู้กำหนดข้อ

<sup>77</sup> ศนันท์กรณ โสคติพันธ์, คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา พร้อมคำอธิบายในส่วนของ พ.ร.บ. ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : สำนักกฎหมายชน, 2554), น. 279.

<sup>78</sup> อรณัฐ อาษาทองสุข, “การควบคุมและแก้ไขข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 10 – 11.

สัญญาเป็นผู้มีฐานะทางการเงินที่ดีซึ่งคู่สัญญาอีกฝ่ายจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัย เป็นต้น<sup>79</sup> จึงสมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคลเพื่อแก้ไขความไม่สงบสุขและความไม่เป็นธรรมในสังคมดังกล่าว

### 2.3.3 หลักสุจริต (Principle of the Good Faith)

หลักสุจริตถือเป็นหลักทั่วไปที่เป็นรากฐานของกฎหมายแพ่งทั้งระบบที่นำมาใช้ได้กับทุกเรื่อง หลักนี้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่นักกฎหมายโรมันพัฒนาขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรเทาแก้ไขความกระด้างด่าตัวของบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความตายตัวให้มีความยืดหยุ่นในการปรับใช้แก้ไขข้อเท็จจริงในสถานการณ์ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงกัน ให้พิจารณาถึงเจตนาอันแท้จริงของคู่สัญญา ไม่แต่เพียงพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรที่เคร่งครัดเท่านั้น หลักสุจริตเป็นการทำให้หลักการรักษาสัญญามีความหมายทางจริยธรรมมากขึ้นและช่วยยับยั้งปฏิเสธการคดโกง ความไม่ซื่อสัตย์ ความไม่เป็นธรรม รวมทั้งการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลต่างๆ ในสังคม ก่อให้เกิดความยุติธรรม การรักษาสัจธรรม ความไว้วางใจ ความเป็นธรรมและหลักศีลธรรมอันดีในสังคมโรมันอย่างแท้จริง ซึ่งในระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการใช้สิทธิโดยสุจริตไว้ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิแห่งคนก็ดี การชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต ซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ในลักษณะเดียวกับบทกฎหมายยุติธรรม (Jus aequum) และเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle) ที่มีฐานะสูงกว่าบทกฎหมายอื่น จึงถือว่ามาตรา 5 เป็นหัวใจของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะเป็นมาตราที่นำมาใช้อย่างกว้างขวางเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจและอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย<sup>80</sup>

### 2.3.4 หลักกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

แนวความคิดกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม<sup>81</sup> เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบ้านเมือง โดยเฉพาะเมื่อมีแนวความคิดเสรีนิยม หรือระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเพิ่มมากขึ้น ผลที่ตามมาในด้านสัญญา คือ การทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดจำนวนมาก โดยมักจะเป็นข้อสัญญาที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้จัดทำสัญญา ซึ่งในปัจจุบัน

<sup>79</sup> โภชญนาท เจริญสุข, “รูปแบบสัญญาในปัจจุบัน และกฎหมายข้อสัญญาไม่เป็นธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2558, จาก <http://www.yimwhan.com/board/show.php?user=konjanard&topic=16&Cate=1>

<sup>80</sup> สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9*, น. 58.

<sup>81</sup> *เพิ่งอ้าง*, น. 56 – 57

ปัญหาสัญญาที่เกิดขึ้นมีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจ ความรู้ทางเทคโนโลยีที่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมาก สัญญาจึงเกิดขึ้นโดยขาดอำนาจการต่อรองและการเจรจาตกลงกันอย่างแท้จริง ดังนั้นเงื่อนไขของสัญญาจึงมีแต่ข้อกำหนดโดยฝ่ายที่เป็นผู้จัดทำสัญญาได้ประโยชน์อยู่ฝ่ายเดียว

ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายที่เห็นถึงปัญหาดังกล่าวหากปล่อยให้มีการบังคับตามสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเหล่านี้ต่อไป ย่อมจะเกิดผลเสียทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเริ่มคิดและหาวิธีการที่จะควบคุมสัญญาที่ไม่เป็นธรรม จึงทำให้เกิดกฎหมายข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมขึ้น คือแนวความคิดเพื่อวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมในสัญญา ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ส่วน คือ

1) ความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญา (Substantive Unfairness) คือ การที่เนื้อหาในสัญญามีการกำหนดเงื่อนไขเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมาก เงื่อนไขในสัญญานั้นจึงเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมซึ่งความไม่เป็นธรรมนี้จะพิจารณาจากเนื้อหาของสัญญาเพียงอย่างเดียว โดยไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายนอกอื่นๆ เช่น ความสมัครใจ ความไม่รู้ ความไม่เข้าใจเนื้อหาหรือผลของสัญญา โดยความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

(1) ความไม่เป็นธรรมในด้านเนื้อหาของสัญญาในลักษณะเด็ดขาด หมายถึง เนื้อหาที่กำหนดในข้อสัญญานั้นมีลักษณะที่เอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมากและเป็นเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมต่อคู่สัญญาจนอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง กฎหมายจึงบังคับมิให้คู่สัญญาระบุข้อสัญญาในลักษณะที่เอาเปรียบกันอย่างมากลงในข้อความของสัญญา หากมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขของสัญญาที่ไม่สามารถบังคับกันได้ (Unenforceable) หรือมีผลเป็นโมฆะ (Void)

(2) ความไม่เป็นธรรมในด้านเนื้อหาของสัญญาในลักษณะไม่เด็ดขาด หมายถึง เนื้อหาที่กำหนดในข้อสัญญานั้นมีลักษณะที่เอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อยู่ในระดับที่กฎหมายยังยอมรับว่าหากคู่สัญญาสมัครใจยินยอมจะรับเงื่อนไขที่ตนเสียเปรียบเช่นนั้นก็สามารถที่จะตกลงกันได้ ยังไม่ถือว่าเป็นการเอาเปรียบกันเกินสมควร รัฐยังยอมรับถึงความมีเสรีภาพของบุคคลในสังคมที่จะเข้าทำสัญญาและตกลงเงื่อนไขกันอย่างไรก็ได้ ข้อสัญญาดังกล่าวจะไม่ถือว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมทันที แต่จะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์แวดล้อมในคดีประกอบ ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวหมายถึงความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

2) ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา (Procedural Unfairness) คือ กระบวนการนอกเหนือจากเงื่อนไขหรือเนื้อหาของสัญญา ความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญามักจะมีส่วนสัมพันธ์กับความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของสัญญา เพราะเนื้อหาของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมมักจะเกิดจากความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา เพราะตามปกติจะไม่มีบุคคลใดยอมรับเอาเงื่อนไขหรือข้อสัญญาที่ไม่มีความเป็นธรรมต่อตนเองหรือทำให้ตนเสียเปรียบมาก หาก



เลือกได้ทุกคนย่อมต้องการทำสัญญาที่มีเงื่อนไขเป็นประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด การที่บุคคลยอมรับเอาสัญญาที่ทำให้ตนเองเสียเปรียบมักเกิดจากความไม่เป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญา ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการทำสัญญา หากในการทำสัญญานั้นๆ ไม่มีเสรีภาพในการทำสัญญาของกลุ่มสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว การทำสัญญานั้นจะไม่มีความเป็นธรรมในกระบวนการทำสัญญาเสมอ

### 2.3.5 หลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

หลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นเป็นข้อห้ามซึ่งสังคมบังคับเอาแก่เอกชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้เพื่อสังคมจะได้ดำรงอยู่ได้ และจะได้คุ้มครองปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชนส่วนรวม ส่วนคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นหลักบังคับเกี่ยวกับธรรมเนียมประเพณีซึ่งอาจแตกต่างกันแล้วแต่ท้องถิ่นและในสมัยต่างๆ กัน และหลักบังคับตามธรรมเนียมประเพณีซึ่งกฎหมายห้ามมิให้บุคคลทำนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ฝ่าฝืนนั้น อยู่ในระดับสูงกว่าธรรมเนียมประเพณีธรรมดาอยู่บ้างเพราะหลักธรรมเนียมประเพณีธรรมดาเปลี่ยนแปลงได้ง่าย อันจะทำให้แนวทางในการวินิจฉัยปัญหา กลับไปกลับมาเสมอ<sup>82</sup> ซึ่งศีลธรรมอันดีของประชาชนมักจะมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงทำให้การกระทำใดที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมถือว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 บัญญัติไว้ว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญาว่าจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่พันวิสัย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งเป็นกรอบทั่วไปของนิติกรรมสัญญาว่าจะสามารถทำสัญญาได้กว้างขวางเพียงใด การที่จะพิจารณาว่านิติกรรมใดเป็นอันขัดต่อมาตรา 150 นั้น ต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไปไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุคสมัยและทัศนคติหรือมุมมองของศาล<sup>83</sup>

<sup>82</sup> จี๊ด เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 29.

<sup>83</sup> วัฒนา เทพวุฒิสถาพร, “แนวความคิดและวิธีการเพื่อการวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 245 – 247.

อย่างไรก็ตามหากสัญญาใดมีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนิติกรรมนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ เนื่องจากกฎหมายย่อมไม่สนับสนุนการกระทำที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>84</sup>

ตามหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ มีความอิสระที่จะเลือกเข้าทำสัญญาใดๆ ได้ด้วยความสมัครใจของตน โดยทุกฝ่ายย่อมต้องยึดหลักสุจริตในการเข้าทำสัญญาต่อบุคคลอื่น แต่ในปัจจุบันเมื่อสังคมได้วิวัฒนาการไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รูปแบบของการทำสัญญาต่างๆ ถูกสร้างขึ้นเพื่อประหยัดเวลา ดังเช่นสัญญามาตรฐาน ซึ่งนิติกรรมสัญญาดังกล่าวก็ตามมาด้วยข้อจำกัดของฝ่ายผู้จัดทำสัญญา ขณะเดียวกันการทำสัญญาระหว่างผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบกับผู้กู้ แม้จะมีข้อสัญญาที่ไม่รัดกุมเท่า ไม่ได้มีรายละเอียดหรือขั้นตอนมากนัก เมื่อเทียบกับการทำสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจ แต่ข้อสัญญาดังกล่าวก็มีข้อจำกัด และถือเป็นข้อสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบผู้กู้เป็นอย่างมากซึ่งบางข้อสัญญาก็ไม่เป็นการต้องห้ามด้วยกฎหมาย ผู้ให้กู้สามารถตกลงทำข้อสัญญาดังกล่าวกับผู้กู้ได้ตามความสมัครใจของทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งสัญญาผู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง ข้อตกลงในสัญญาที่เป็นลู่ทางในการเอาผิดผู้กู้เมื่อผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ หรือคิดดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าติดตามทวงถามหนี้เพิ่มจากการผิดนัดชำระหนี้ ด้วยสัญญาดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้บริโภคตกเป็นลูกหนี้นอกระบบไม่สามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมด จึงเกิดการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้หรือผู้บริโภค และส่วนใหญ่กระบวนการการติดตามทวงถามหนี้จากหนี้ผู้ยืมเงินนอกระบบนั้นมักจะใช้วิธีการหรือกระทำการอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และการกระทำเช่นนี้ย่อมถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสุจริตด้วยเพราะถึงแม้ผู้บริโภคได้ตกเป็นลูกหนี้จนกระทั่งถึงขั้นตอนของกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ แต่การติดตามทวงถามหนี้นั้นก็ต้องกระทำการโดยยึดหลักสุจริตเช่นกัน แต่ปัจจุบันวิธปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวต่างขัดกับหลักกฎหมายและส่งผลกระทบต่อสังคม สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยรวมเป็นจำนวนมากและถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคลอย่างร้ายแรง

<sup>84</sup> ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (สนช.ยชง) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น. 38.

## บทที่ 3

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ ของต่างประเทศและประเทศไทย

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาทำให้ทราบถึงความหมาย ความเป็นมา และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในกระบวนการและการติดตามทวงถามหนี้ รวมถึงแนวความคิดในการติดตามทวงถามหนี้ทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย สำหรับในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงหลักกฎหมายต่างประเทศในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม การติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรง โดยหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ถือเป็นเรื่องที่ของรัฐบาลที่เข้ามามีบทบาททั้งในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้และควบคุมกำกับดูแลมาตรการติดตามทวงถามหนี้ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศไทย

### 3.1 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศ

ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม หรือการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ต่างเป็นปัญหาที่สำคัญของทุกประเทศที่ต้องได้รับการแก้ไข เพราะเมื่อสังคมมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น ย่อมเป็นการผลักดันให้เกิดการอุปโภคบริโภคของคนในสังคม ทำให้ผู้บริโภคต้องการความคล่องตัวในการอุปโภคบริโภคไปในทิศทางเดียวกันกับสังคมและเศรษฐกิจ แต่ด้วยสถานะทางการเงินของบุคคลไม่สอดคล้องกับความต้องการต่างๆ การกู้ยืมเงินจึงเป็นทางออกหนึ่งที่น่าสนใจไปจนถึงการลงทุนประกอบธุรกิจ การกู้ยืมเงินจึงถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้กู้ในการดำเนินชีวิตประจำวันจนถึงการวางแผนในอนาคต แต่ด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้ผู้บริโภคไม่สามารถชำระหนี้ที่ตนได้กู้ยืมมาได้ตามกำหนด เจ้าหนี้จึงต้องติดตามทวงถามหนี้จนกว่าลูกหนี้

จะชำระให้ครบถ้วน แต่ไม่ว่าหนี้ที่ลูกหนี้ก่อขึ้นนั้นจะถือว่าเป็นหนี้ที่มีมูลค่าควรแก่การติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ด้วยตนเองหรือไม่ แต่ในภาคอุตสาหกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้ก็มีจำนวนที่สูงขึ้น เพราะการติดตามทวงถามหนี้ถือเป็นธุรกิจที่ดีมีกำไรเป็นอย่างมากและไม่ว่าด้วยเหตุผลที่ธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้สามารถติดตามทวงถามหนี้ที่ค้างชำระจากลูกหนี้ได้เป็นที่พอใจ เจ้าหนี้หมดภาระในการติดตามทวงถามหนี้ ค่าใช้จ่ายสำหรับธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้คุ้มค่ากว่าการดำเนินการด้วยตัวเจ้าหนี้เอง เหตุผลเหล่านี้เป็นปัจจัยให้การประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้เป็นที่นิยม แต่การติดตามทวงถามหนี้ที่จะได้ประสิทธิผลและรวดเร็วที่สุดนั้น ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องใช้วิธีการและเทคนิคต่างๆ ในการจูงใจลูกหนี้ แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ติดตามทวงถามหนี้มักจะใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมและบางรายก็ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการรบกวนชีวิตประจำวันของลูกหนี้เกินควร กดดันข่มขู่คุกคามลูกหนี้ เปิดเผยความเป็นหนี้ของลูกหนี้ให้ผู้อื่นได้ทราบเพื่อให้เกิดความอับอาย เรียกชำระหนี้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เพื่อเป็นการบีบบังคับให้ลูกหนี้เกิดความกลัว การหลอกลวงในข้อเท็จจริง และเกินเลยไปถึงการกระทำต่อลูกหนี้ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในบทนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาถึง หนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้ กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ไม่เหมาะสม มีลักษณะที่เป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้อย่างรุนแรง โดยจะได้กล่าวเป็นลำดับดังนี้

### 3.1.1 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกา

มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกาก่อนศตวรรษที่ 19 การรับจ้างติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นงานของนายความที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านาน แต่ต่อมาภายหลังนับแต่ปี ค.ศ. 1970 ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทรับทวงหนี้ บริษัทรับซื้อหนี้ บริษัทที่ปรึกษากฎหมายในการรับติดตามทวงถามหนี้หรือบุคคลธรรมดาที่รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ได้เข้ามาในสู่กระบวนการของการติดตามทวงถามหนี้และทำการติดตามทวงถามหนี้แทนให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินการทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ด้วยตนเองนั้น ย่อมเป็นการเสียเวลา เป็นภาระในการติดตามทวงถามหนี้แก่เจ้าหนี้ และมีโอกาสน้อยที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระทั้งหมดในเวลาทีรวดเร็ว เจ้าหนี้ส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะใช้บริการทวงถามหนี้จากผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ เพราะว่าผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการทวงถามหนี้ ทั้งยังมีบุคลากรและ

เทคโนโลยีที่ทันสมัย ประกอบกับการใช้กลยุทธ์ การวางแผนงานและเทคนิคต่างๆ ในการบริหารจัดการ กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ตามเป้าหมายสูงสุดและช่วยย่นระยะเวลาและภาระในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้ธุรกิจเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดดและเป็นธุรกิจที่มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากเพราะสามารถก่อให้เกิดรายได้เป็นอย่างดีสูงแก่ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้

หากแต่การติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ นั้น ย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยเร็วและเต็มจำนวน ซึ่งการบรรลุถึงเป้าหมายนั้นก็นำมาสู่การใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการติดตามทวงถามหนี้โดยการโทรศัพท์รบกวนลูกหนี้ พุดจาคุหมิ่นเหยียดหยามลูกหนี้ เปิดเผยข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับลูกหนี้ หลอกหลวงหรือแอบอ้างตนและแสดงตนเป็นบุคคลอื่นเพื่อให้ลูกหนี้เกิดความกลัวว่าจะถูกดำเนินคดี กระทั่งการคุกคาม ข่มขู่ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้บังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งการชำระหนี้ โดยพฤติกรรมเหล่านี้ถือเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้และบุคคลอื่นให้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญเป็นอย่างมาก

หากลูกหนี้ได้ประสบกับพฤติกรรมติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนี้ ลูกหนี้สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission) โดยผู้ประกอบการธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเสียค่าปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนด<sup>85</sup> แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างตรงจุดไม่สามารถควบคุมและให้ความคุ้มครองได้เพียงพอ ทั้งการติดตามทวงถามหนี้ยังมีวิธีการที่รุนแรงยิ่งขึ้นโดยการกระทำดังกล่าวย่อมถือว่าการกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลและเป็นปัญหาของสหรัฐอเมริกา

ต่อมาสภานิติบัญญัติจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรม พ.ศ. 2520 (The Fair Debt Collection Practices Act 1977) โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1977 (แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.2010) โดยกฎหมายฉบับนี้มีแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ที่สำคัญว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและมีความเป็นอารยชนไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นหนี้หรือไม่ก็ตาม”<sup>86</sup>

<sup>85</sup> กมล กมลตระกูล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 59 – 60.

<sup>86</sup> Baker v. G C Services Corporation, “677 F. 2d 775,” Retrieved 7 July 2015, from <http://openjurist.org/677/f2d/775/baker-v-g-c-services-corporation>

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมและละเมิดสิทธิต่างๆ ของลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในครอบครัว สิทธิในชื่อเสียง ฯลฯ โดยหากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้จะถือว่ามีความผิดและต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ลูกหนี้ ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาการก่อให้เกิดความเสียหายเปรียบเทียบทางการค้าระหว่างผู้ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ที่ชอบด้วยกฎหมายกับผู้ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้โดยไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้ โดยรัฐได้เข้ามาควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ที่ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ให้หันมาใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่เหมาะสมและส่งเสริมให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ติดตามทวงถามหนี้โดยชอบด้วยกฎหมายได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากความรับผิดชอบต่างๆ อันจะทำให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้โดยเฉพาะบริษัทรับทวงถามหนี้ได้รับความน่าเชื่อถือและไม่เกิดความเสียหายเปรียบเทียบในการแข่งขันในตลาด ทั้งยังทำให้ปริมาณการละเมิดสิทธิของลูกหนี้และการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลลดน้อยลง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายสหพันธรัฐและเป็นกฎหมายความรับผิดชอบโดยเด็ดขาด เพียงผู้บริโภคสามารถพิสูจน์ถึงการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ ก็ถือว่าเป็นหลักฐานเพียงพอสำหรับการพิจารณาตัดสินของศาลในการโต้แย้งกับผู้ติดตามทวงถามหนี้<sup>87</sup>

### 3.1.1.1 หนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

หนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ คือ หนี้ที่เกิดจากการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันโดยปกติของผู้บริโภค<sup>88</sup> เช่น หนี้ใดๆ ซึ่งจะต้องชำระเป็นจำนวนเงินอันเกิดจากการทำธุรกรรมทางการเงิน หนี้ที่เกิดจากการซื้อขายสินค้า ค่าเช่าบ้าน ค่าโทรศัพท์ ประกัน บริการต่างๆ อันมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อส่วนบุคคล ครอบครัว หรือใช้ในครัวเรือนเท่านั้น โดยไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของผู้บริโภคที่เป็นผู้ประกอบการ หนี้ที่เกิดจากกู้ยืมเงินจากธนาคาร สถาบันการเงิน หนีภาษี ค่าปรับ ค่าเลี้ยงดูสามีหรือภริยาในกรณีหย่าร้าง ค่าเลี้ยงดูบุตร และสิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการละเมิด

วัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อส่วนบุคคล ครอบครัว หรือใช้ในครัวเรือนเท่านั้น วัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการนี้ล้วนแล้วแต่เป็นวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการอุปโภคบริโภคทั้งสิ้น

<sup>87</sup> Brian Keith Faulkner, “West v. Nationwide Credit, Inc. – Third Party Communication Clarified in the Fair Debt Collection Practices Act,” Retrieved 7 July 2015, from <http://scholarship.law.campbell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1366&context=clr>

<sup>88</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, *supra* not 30, Section 803 (5).

การที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครองเฉพาะหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภค เนื่องจากเหตุผลสำคัญทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ว่า หนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคนั้นไม่ก่อให้เกิดรายได้กับลูกหนี้ และเมื่อมีการบริโภคแล้วย่อมหมดไปหรือเสื่อมค่าลงไปเรื่อยๆ ซึ่งต่างกับหนี้เพื่อการประกอบธุรกิจซึ่งสามารถสร้างรายได้กลับคืนให้แก่ลูกหนี้ได้นั่นเอง ดังนั้นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอย่างอื่น เช่น เพื่อนำไปลงทุน (Investment) เพื่อประกอบธุรกิจหรือการพาณิชย์ (Business) หรือเพื่อการเกษตร (Agricultural) ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้<sup>89</sup>

ตัวอย่างคดี Bloom v. Ic System Inc<sup>90</sup> ความหมายของ “หนี้” ภายใต้ FDCPA โดย Bloom เรียกร้องที่จะอธิบายถึงลักษณะของการกู้ยืมเงินว่า หนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ส่วนบุคคลไม่ใช่หนี้ในเชิงพาณิชย์เพราะเป็นปกติของการกู้ยืมเงินนอกระบบไม่มีการประกอบการพาณิชย์ และแรงจูงใจในการให้กู้ยืมเงินเป็นเรื่องส่วนบุคคลมากกว่าเพื่อการประกอบธุรกิจ ศาลพิจารณาว่าการกู้ยืมเงินนอกระบบ หรือผู้ให้กู้ยืมเงินจะให้กู้ยืมเงินด้วยเหตุผลส่วนบุคคลหรือไม่ก็ตาม ไม่ทำให้การกู้ยืมเงินนั้นเป็นการให้กู้เพื่อส่วนบุคคล เพราะหนี้ภายใต้ FDCPA ต้องเป็นลักษณะของหนี้เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ครอบคลุมสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อ “การใช้ส่วนบุคคล ใช้ในครอบครัวหรือในครัวเรือนเท่านั้น” แรงจูงใจของผู้ให้กู้ยืมหรือค่านิยมไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้

ตัวอย่างคดี Garza v. Bancorp Group, Inc<sup>91</sup> กรณีนี้เกิดขึ้นจากสัญญาเช่าอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยกล้องและเครื่องบันทึก แม้ใจทักได้เช่าอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องตัวเองและครอบครัว แต่อย่างไรก็ตามยอมเห็นได้ชัดเจนว่าอุปกรณ์มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ อุปกรณ์ได้รับการติดตั้งที่สถานประกอบการค้าทั้งสองแห่ง ศาลพิจารณาว่าจุดประสงค์เพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับสมาชิกในครอบครัวที่ทำงานที่ร้านค้านั้น ไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงจุดประสงค์ในการไม่ใช้อุปกรณ์ในเชิงพาณิชย์ อุปกรณ์ความปลอดภัยในธุรกิจใดๆ ที่ให้ความคุ้มครองส่วนบุคคลให้กับผู้ที่ทำงานที่นั่น กฎหมายไม่ขยายไปถึงหนี้ของธุรกิจครอบครัวที่เกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ

<sup>89</sup> ปองพิทย์ สามัตถิยากร, “การติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น. 147 – 148.

<sup>90</sup> Openjurist, “972 F. 2d 1067 – Bloom v. Ic System Inc,” Retrieved 20 January 2017, from <http://openjurist.org/972/f2d/1067/bloom-v-ic-system-inc>

<sup>91</sup> Justia, “Garza v. Bancorp Group, Inc., 955 F. Supp. 68 (S.D. Tex. 1996),” Retrieved 20 January 2017, from <http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/955/68/1516238/>

### 3.1.1.2 บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับหนี้

ลูกหนี้ซึ่งอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคล<sup>92</sup> โดยบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ คือ ลูกหนี้หรือบุคคลอื่นใดที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมลูกหนี้ที่เป็นถึงนิติบุคคล

ส่วนเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ นั้น หมายถึง บุคคลใดๆ ที่ใช้เครื่องมือใดๆ ในการดำเนินการติดต่อระหว่างรัฐ หรือใช้จดหมายใดๆ ในการดำเนินธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการเป็นปกติธุระ หรือพยายามติดตามทวงหนี้ให้แก่ผู้อื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในหนี้ที่ครบกำหนดหรือในหนี้ที่ค้างชำระ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และรวมถึงลูกจ้าง หุ้นส่วน บริษัทในเครือของเจ้าหนี้ที่ติดตามทวงถามหนี้โดยมิได้ใช้ชื่อตนเอง รวมทั้งทนายความหรือสำนักงานกฎหมายที่รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ในนามของลูกหนี้ด้วย<sup>93</sup>

สำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหนี้ในการกระทำของผู้ติดตามทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้ผู้ได้รับความเสียหายของสหรัฐอเมริกา<sup>94</sup> ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเจ้าหนี้อาจใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ได้หลายวิธี กล่าวคือ เจ้าหนี้อาจดำเนินการติดตามทวงหนี้ของตนโดยใช้ชื่อของตนเอง หรืออาจมอบหมายหรือว่าจ้างให้บุคคลอื่นดำเนินการติดตามทวงหนี้แทนตน ได้แก่ สำนักงานติดตามทวงหนี้ หรือทนายความ เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่เจ้าหนี้ได้มอบหมายหรือว่าจ้างให้บุคคลอื่นดำเนินการติดตามทวงหนี้แทนตนนั้น กรณีจะมีปัญหาเกิดขึ้นว่าหากบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายหรือรับจ้างนั้นได้กระทำการใดๆ เกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย FDCPA นอกจากบุคคลดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง (Directly Liable) ตามกฎหมาย FDCPA ต่อผู้บริโภคแล้ว เจ้าหนี้จะต้องรับผิดชอบเพื่อการกระทำของผู้ติดตามทวงหนี้ (Vicariously Liable) ซึ่งตนได้มอบหมายหรือว่าจ้างให้ไปติดตามทวงหนี้แทนตนด้วยหรือไม่

สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้ ศาลส่วนใหญ่ได้วางแนวทางในการวินิจฉัยไว้ว่าข้อพิจารณาสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหนี้เพื่อบุคคลอื่น (Vicariously Liable) ในกรณีที่เจ้าหนี้ได้มอบหมายหรือว่าจ้างให้บุคคลอื่นดำเนินการติดตามทวงหนี้แทนตนนั้น จะต้องนำกฎหมายลักษณะตัวแทน (law of agency) มาปรับใช้แก่กรณี เพื่อให้สามารถพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ติดตามทวงหนี้ (Collector) กับเจ้าหนี้ (Creditor) ที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นของความเป็นตัวแทน (Agent) หรือผู้รับจ้างอิสระ (Independent Contractor) โดยหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ติดตามทวงหนี้มีความสัมพันธ์กับ

<sup>92</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, *supra not 30*, Section 803 (3).

<sup>93</sup> *Ibid*, Section 803 (4).

<sup>94</sup> ปองพิทซ์ สามัตถิยากร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 88*, น. 186 – 188.



เจ้าหน้าที่ในลักษณะของตัวแทน เจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบสำหรับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย FDCPA ของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นตัวแทนด้วย ในทางกลับกันหากผู้ติดตามทวงหนี้มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ในลักษณะผู้รับจ้างอิสระแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย FDCPA ของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นผู้รับจ้างอิสระนั้น

โดยแนวคำพิพากษาของศาลส่วนใหญ่ในปัจจุบันได้ใช้หลักในการพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง (Outcome) มากกว่าคำบอกกล่าวชี้แจงเหตุผลของผู้ติดตามทวงหนี้ (Rationale) เพื่อให้สามารถวินิจฉัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเพื่อการกระทำของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลอื่นด้วยหรือไม่ ดังนั้นปัจจุบันศาลโดยส่วนใหญ่จึงมักจะวินิจฉัยว่าสำนักงานติดตามทวงหนี้มีความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ในลักษณะของความเป็นตัวแทน อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของสำนักงานติดตามทวงหนี้ด้วย นอกจากนี้ศาลยังให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า อันที่จริงแล้วการพิจารณาประเด็นเรื่องอำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่และประเด็นเรื่องขอบเขตของการจ้างงานนั้นเป็นสิ่งที่คณะลูกขุนจะต้องเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ดังนั้นแม้หากปรากฏว่าศาลในคดีอื่นได้ใช้แนวทางในการวินิจฉัยแตกต่างไปจากนี้โดยกลับเห็นว่าสำนักงานติดตามทวงหนี้มิใช่ตัวแทนแต่เป็นผู้รับจ้างอิสระอันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อการกระทำของผู้ติดตามทวงหนี้ นั้น คณะลูกขุนก็ยังสามารถอาศัยปัจจัยเกี่ยวกับการกระทำเพิ่มเติมด้านอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่เพื่อตัดสินให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำของผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตนมอบหมายหรือว่าจ้างด้วยได้ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อไม่สั่งการให้ผู้ติดตามทวงหนี้ยุติการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย FDCPA เจ้าหน้าที่ไม่ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควรในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาดำเนินการติดตามทวงหนี้ให้แก่ตน เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ยึดต่อการป้องกันหรือแก้ไขให้ถูกต้องซึ่งการกระทำของผู้ติดตามทวงหนี้ที่ผิดกฎหมายนั้น หรือเจ้าหน้าที่ให้สัตยาบัน (Ratification) ต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตนมอบหมายหรือว่าจ้าง เป็นต้น ดังนั้นหากผู้บริโภครายหนึ่งสามารถแสดงพยานหลักฐานให้คณะลูกขุนเห็นว่ามีการกระทำอื่นๆ ของเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นนี้ ก็จะทำให้เกิดความรับผิดแก่เจ้าหน้าที่เพื่อการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย FDCPA ของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นผู้รับจ้างอิสระได้ด้วย

### 3.1.1.3 กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้การคุ้มครองลูกหนี้ และได้กำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหน้าที่และผู้ติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

โดยข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมได้มีกำหนดไว้ 3 ประการ ดังนี้<sup>95</sup>

1) ในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้จากบุคคลอื่น ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องแจ้งรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับตนเองให้บุคคลนั้นทราบ การติดต่อต้องเป็นไปเพื่อยืนยันหรือปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อของลูกหนี้ให้ถูกต้องเท่านั้น เว้นแต่บุคคลอื่นร้องขอโดยชัดแจ้งให้บอกชื่อผู้ว่าจ้าง ในกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ทราบว่าลูกหนี้ได้แต่งตั้งทนายความโดยทราบชื่อและที่อยู่ของทนายความ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นนอกจากทนายความของลูกหนี้ เว้นแต่ว่าจะมีความผิดพลาดในการติดต่อสื่อสารกับทนายความ หรือได้รับอนุญาตจากลูกหนี้หรือได้รับอนุญาตจากศาลเท่านั้น<sup>96</sup>

2) การติดต่อสื่อสารเพื่อการติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ นั้น หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ทราบว่าลูกหนี้ได้แต่งตั้งทนายความโดยทราบชื่อและที่อยู่ของทนายความ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นนอกจากทนายความของลูกหนี้ เว้นแต่ว่าจะมีความผิดพลาดในการติดต่อสื่อสารกับทนายความ หรือได้รับอนุญาตจากลูกหนี้ หรือได้รับอนุญาตจากศาลเท่านั้น เวลาในการติดต่อลูกหนี้ให้ติดต่อตั้งแต่ 8.00 น. ถึง 21.00 น. ตามเวลาที่ท้องถิ่นของลูกหนี้

และตามข้อปฏิบัตินี้ลูกหนี้หมายความรวมถึง คู่สมรส ผู้ปกครองในกรณีผู้เยาว์ ผู้พิทักษ์และผู้จัดการมรดก สำหรับการติดต่อสื่อสารกับบุคคลดังกล่าวผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องแจ้งรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับตนเองให้บุคคลนั้นทราบและปฏิบัติกับบุคคลดังกล่าวเช่นเดียวกับกับลูกหนี้<sup>97</sup>

3) การแจ้งให้ลูกหนี้ชำระหนี้สามารถกระทำได้เมื่อพ้นระยะเวลา 5 วัน นับแต่วันที่ได้ติดต่อลูกหนี้เป็นครั้งแรก ในการแจ้งให้ชำระหนี้ จะต้องทำหนังสือส่งไปยังลูกหนี้ (ยกเว้นในกรณีที่การติดต่อสื่อสารครั้งแรกนั้นได้มีข้อมูลดังกล่าวแล้ว หรือลูกหนี้ได้ชำระหนี้แล้ว) โดยมีเนื้อหาที่ระบุถึงจำนวนของหนี้ ชื่อเจ้าหนี้ รายงานการเงินหรือผลบังคับของหนี้ ซึ่งหากลูกหนี้มีข้อโต้แย้งประการใดจะต้องแจ้งเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หลังจากนั้นผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องหยุดการติดตามทวงถามหนี้ไว้จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ว่าหนี้นั้นมีผลบังคับได้จริง เช่น หากลูกหนี้โต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนภายใน 30 วัน ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องดำเนินการ

<sup>95</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ....” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2559, จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nla2557/apnla2557-003.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/apnla2557-003.pdf)

<sup>96</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, *supra not 30*, Section 804.

<sup>97</sup> *Ibid*, Section 805.

พิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของหนี้ หรือจัดทำสำเนาคำพิพากษาของศาล พร้อมทั้งส่งสำเนาหลักฐานพิสูจน์ความถูกต้องของหนี้และสำเนาคำพิพากษานั้นไปยังลูกหนี้ หรือจัดส่งชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ให้กับลูกหนี้ในกรณีที่ชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้เดิมแตกต่างกับปัจจุบัน จึงจะทำให้สามารถดำเนินการทวงถามหนี้ต่อไปได้ ทั้งนี้การที่ลูกหนี้มีได้โต้แย้งถึงความมีผลบังคับได้จริงของหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมสันนิษฐานได้ว่าหนี้ตามจำนวนที่แจ้งนั้นมีผลสมบูรณ์ แต่การไม่ได้แย้งสิทธิของลูกหนี้ดังกล่าวนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการยอมรับผิดในหนี้ที่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะนำไปใช้อ้างในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป<sup>98</sup>

การที่เจ้าหนี้ไม่ทำการแจ้งเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีรายละเอียดการแจ้งเตือนไม่ครบถ้วน ไม่มีผลทำให้เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ลูกหนี้แต่อาจส่งผลทำให้เจ้าหนี้มีความรับผิดชอบต่อลูกหนี้ได้หากลูกหนี้ได้รับความเสียหายโดยอาจถือเป็นการแสดงออกที่หลอกลวง ปลอม หรือใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ด้วยวิธีที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่มีเหตุผล

ตัวอย่างคดี Anthony Graziano v. Michael Harrison<sup>99</sup> โดย Harrison ซึ่งเป็นทนายความที่ดำเนินการจัดเก็บหนี้ได้ส่งหนังสือแจ้งหนี้ค้างชำระให้กับ Graziano หนังสือแจ้งดังกล่าวระบุชื่อเจ้าหนี้และจำนวนหนี้ที่ค้างชำระ นอกจากนี้ยังระบุว่าจะดำเนินการทางกฎหมายภายใน 10 วัน เว้นแต่หนี้จะได้รับการแก้ไขในเวลาดังกล่าว กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย FDCPA

โดยข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้อันเป็นการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมได้กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ ห้ามผู้ติดตามทวงถามหนี้ปฏิบัติดังต่อไปนี้<sup>100</sup>
  - (1) ต้องไม่กล่าวถึงการทำลูกหนี้เป็นหนี้ใดๆ กับบุคคลภายนอก
  - (2) ต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับบุคคลใดๆ เกินกว่า 1 ครั้ง นอกจากบุคคลนั้นจะร้องขอหรือมีเหตุผลอันน่าเชื่อถือได้ว่าการตอบรับในครั้งก่อนเกิดความผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วนและบุคคลนั้นมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้ที่สมบูรณ์
  - (3) ต้องไม่ติดต่อโดยทางไปรษณียบัตร

<sup>98</sup> *Ibid*, Section 809.

<sup>99</sup> Justia, “Anthony Graziano, Appellant, v. Michael Harrison, Appellee, 950 F.2d 107 (3d Cir. 1991),” Retrieved 20 January 2017, from <http://law.justia.com/cases/federal/appellatecourts/F2/950/107/110824/>

<sup>100</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, *supra* not 30, Section 804.

(4) ต้องไม่ใช่ภาษาหรือสัญลักษณ์บนวัตถุที่เป็นซองห่อหุ้ม หรือโทรเลขที่บ่งชี้ได้ว่าเป็นบุคคลที่อยู่ในธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้

2) การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้<sup>101</sup>

(1) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้ในเวลาหรือสถานที่ที่ไม่ปกติ หรือรู้หรือควรจะได้ว่าลูกหนี้จะไม่ได้รับความสะดวกสบาย รวมถึงในสถานประกอบการของลูกหนี้ ถ้าผู้ติดตามทวงถามหนี้รู้ หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าอาชีพของลูกหนี้ได้มีการห้ามการติดต่อสื่อสารเช่นนั้นไว้

(2) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้ ถ้าลูกหนี้ได้มีหนังสือแจ้งแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ว่าลูกหนี้ปฏิเสธที่จะชำระหนี้หรือประสงค์ให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้หยุดการติดต่อสื่อสาร

3) ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้

(1) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่นำมาซึ่งการคุกคาม บังคับ การใช้วิธีในทางที่ผิดในการติดต่อสื่อสารเพื่อการติดตามทวงถามหนี้<sup>102</sup> เช่น การใช้หรือคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรงหรือจะกระทำความผิดทางอาญา การใช้ภาษาที่หยาบคายหรือการดูหมิ่น การโฆษณารายชื่อลูกหนี้ที่ปฏิเสธการชำระหนี้ การใช้โทรศัพท์เพื่อสนทนาซ้ำแล้วซ้ำอีกหรือต่อเนื่องโดยตั้งใจที่จะรบกวนหรือคุกคามบุคคลจากการใช้โทรศัพท์

(2) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ใช้การหลอกลวงหรือทำให้เข้าใจผิดในการทวงถามหนี้<sup>103</sup> เช่น

ก. การแสดงออกโดยหลอกลวงว่ามีการรับรองโดยรัฐหรือมีข้อผูกพันกับประเทศหรือมลรัฐใดๆ

ข. การแสดงออกโดยหลอกลวงในลักษณะ จำนวน สถานะทางกฎหมายของหนี้ว่าได้เริ่มขึ้นแล้ว หรือในลักษณะการแสดงผลหรือแสดงค่าตอบแทนที่ควรได้รับตามกฎหมายจากการติดตามทวงหนี้

ค. แสดงออกโดยหลอกลวงว่าเป็นทนายความหรือเป็นการติดต่อจากทนายความ

ง. การแสดงออกว่าการไม่ชำระหนี้จะมีผลทำให้เกิดการยึดทรัพย์สิน หรือจับกุมจำคุก หรือขายทรัพย์สินหรืออายัดเงินเดือน ยกเว้นการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายและผู้ติดตามทวงถามหนี้มีเจตนาที่จะกระทำการนั้น

<sup>101</sup> *Ibid*, Section 805.

<sup>102</sup> *Ibid*, Section 806.

<sup>103</sup> *Ibid*, Section 807.

ง. การแสดงออกว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือบุคคลภายนอกจะดำเนินคดี ยกเว้นการดำเนินคดีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้ว่าจะมีการดำเนินคดีเกิดขึ้น

จ. การแสดงออกโดยหลอกลวงในการขาย การส่งของ ผลประโยชน์ใดๆ ที่จะเป็เหตุให้ลูกหนี้สูญเสียข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ หรือกลายเป็นผู้กระทำผิดในวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้

ฉ. การแสดงออกว่าลูกหนี้ได้กระทำผิดอาญาหรือกระทำการอื่นใดที่เป็นการเสื่อมเสียแก่ลูกหนี้เพื่อให้เกิดความอับอาย

ช. การเผยแพร่ข้อมูลหรือว่าจะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือทางการเงินไปยังบุคคลใดๆ ซึ่งรู้หรือควรรู้ว่าเป็นเท็จ

ซ. การแสดงออกที่ผิดพลาดหรือการให้ข้อมูลที่ผิดหรือปลอมอันเกี่ยวกับเอกสารในกระบวนการทางกฎหมาย

ฅ. การใช้ชื่อของธุรกิจ บริษัท หรือองค์กรใดๆ ที่ไม่ใช่ชื่อที่แท้จริงของธุรกิจหรือบริษัทของผู้ติดตามทวงถามหนี้

ญ. ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่จัดทำ ออกแบบหรือรวบรวมมาให้ซึ่งแบบฟอร์มที่หลอกลวงที่จะนำมาสร้างความเชื่อที่ผิดๆ กับลูกหนี้ว่ามีบุคคลภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วบุคคลนั้น ไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย<sup>104</sup>

(3) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ปฏิบัติกร โดยไม่เป็นธรรมหรือไม่มีเหตุผลในการติดตามทวงถามหนี้<sup>105</sup> อาทิ

ก. การคิดดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ จากหนี้ที่ลูกหนี้ต้องชำระ ยกเว้นเป็นข้อตกลงที่เกิดจากหนี้หรือได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

ข. การก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายต่อบุคคลเกี่ยวกับค่าติดต่อสื่อสารโดยปิดบังวัตถุประสงค์ของการติดต่อสื่อสาร

ค. การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือว่าจะกระทำการนั้นที่มีผลกระทบต่อการใช้ทรัพย์สิน หรือการทำให้สิทธิในทรัพย์สินหมดลง

#### 3.1.1.4 หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้<sup>106</sup>

ในสหรัฐอเมริกาคณะกรรมการควบคุมการติดตามทวงหนี้โดยตรงคือ คณะกรรมการการค้ากลาง (Federal Trade Commission : FTC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

<sup>104</sup> *Ibid*, Section 812.

<sup>105</sup> *Ibid*, Section 808.

<sup>106</sup> *Ibid*, Section 814 – 815.

สหรัฐอเมริกาก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1914 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการค้ากลาง ค.ศ. 1914 (The Federal Trade Commission Act 1914) เพื่อร่วมกับกระทรวงยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยมีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคและควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจมีพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขัน พฤติกรรมที่หลอกลวงผู้บริโภคและพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรมทางการค้า

คณะกรรมการการค้ากลาง ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 5 คน มีประธานาธิบดีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กระบวนการแต่งตั้งกรรมการโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ โดยมีข้อห้ามสำคัญๆ เช่น ต้องไม่เป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือลูกจ้าง ห้ามมิให้กรรมการเกิน 3 คน มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน เป็นต้น ทั้งนี้คณะกรรมการการค้ากลางมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี คณะกรรมการการค้ากลางมีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ตาม The Federal Trade Commission Act 1914 section 5 ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการการค้ากลางสามารถสั่งห้ามประกอบธุรกิจที่ คณะกรรมการการค้ากลางเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้าต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นๆ ได้ โดยอำนาจของคณะกรรมการการค้ากลางนั้นครอบคลุมไปทุกๆ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการค้า เนื่องจากกฎหมาย The Federal Trade Commission Act 1914 บัญญัติให้คณะกรรมการการค้ากลางมีอำนาจที่ยังถือเป็นองค์กรที่เข้มแข็งเพราะมีการประสานงานกับประมุขของฝ่ายบริหาร ทำให้การสั่งการเพื่อการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในระบบการคุ้มครองผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาได้มีการนำวิธีพิจารณาคดีแบบ การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) หรือรูปแบบวิธีการดำเนินคดีที่เมื่อผู้เสียหายรายใดฟ้องต่อศาล และศาลได้พิพากษาแล้ว ผลจะผูกพันผู้เสียหายอย่างเดียวกันที่เกิดจากเหตุเดียวกันมาใช้ด้วย ทำให้ประชาชนต้นตัวที่จะใช้สิทธิของตนเพื่อเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากผู้ประกอบธุรกิจในกระบวนการฟ้องร้องในสหรัฐอเมริกามากขึ้น<sup>107</sup>

ทั้งนี้คณะกรรมการการค้ากลาง เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปตามข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการติดตามทวงถามหนี้ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น โดยการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้จะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เป็นการหลอกลวงและถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของคณะกรรมการการค้ากลางด้วย ในส่วนของการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้คณะกรรมการการค้ากลางมีหน้าที่จะต้องวินิจฉัยข้อร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้คณะกรรมการการค้ากลางยังมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานทุก 1 ปี เสนอต่อรัฐสภาในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

<sup>107</sup> ภัทรพร คงบุญ, “เรื่องเล่า ดร. ผึ้ง ตอน 5 : US Federal Trade Commission (FTC) has decided to sue OMICS International,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/613515>

ของคณะกรรมการ ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย ผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนคำแนะนำที่จำเป็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

### 3.1.1.5 มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งซึ่งรวมทั้งค่าเสียหายที่แท้จริงและค่าเสียหายทางจิตใจ ทั้งยังอาจต้องชดใช้ค่าเสียหายเพิ่มเติม คือค่าเสียหายในเชิงโทษด้วย

ผู้ติดตามทวงถามหนี้ซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติใดๆ ในกฎหมายนี้มีความรับผิดชอบทางแพ่ง ต้องชดใช้ค่าเสียหายดังนี้<sup>108</sup>

1) ค่าเสียหายแท้จริง ซึ่งศาลอาจให้รวมถึงความเสียหายเพื่อการทำให้เสียเกียรติ การลำบากใจ ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ความเศร้าโศกทางอารมณ์ที่บุคคลได้รับ

2) ค่าเสียหายเพิ่มเติม (Additional damages)

(1) ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีรายบุคคลจะมีค่าเสียหายเพิ่มเติม โดยศาลอนุญาตให้เรียกค่าเสียหายได้แต่ต้องไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ ซึ่งในการกำหนดความรับผิดชอบให้ศาลพิจารณาถึงจำนวนครั้งและความต่อเนื่องของฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้อันมีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจ

(2) ในกรณีที่เป็นการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนต้องชดใช้ค่าเสียหาย โดยศาลจะพิจารณาถึงจำนวนของผู้เสียหายแต่ละคนที่ควรได้รับชดใช้ค่าเสียหายโดยรวมถึงค่าเสียหายเพิ่มเติมในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีรายบุคคลไว้ด้วย และพิจารณาถึงจำนวนของผู้เสียหายกลุ่มทุกคนที่ศาลจะอนุญาตให้ได้รับ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนขั้นต่ำสุดที่ผู้เสียหายแต่ละคนจะได้รับ แต่จะต้องไม่เกินกว่า 500,000 ดอลลาร์ หรือร้อยละ 1 ของทรัพย์สินทั้งหมดของผู้ติดตามทวงถามหนี้

ซึ่งในการกำหนดความรับผิดชอบให้ศาลพิจารณาถึงจำนวนครั้งและความต่อเนื่องของฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้อันมีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจ และพิจารณาถึงรวมถึงทรัพย์สินของผู้ติดตามทวงหนี้และจำนวนของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบ

(3) ศาลมีดุลยพินิจในการกำหนด ค่าขึ้นศาล ค่าดำเนินคดี ค่าธรรมเนียมทนายความตามสมควร

<sup>108</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, *supra* not 30, Section 813.

3) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ อาจไม่ต้องรับผิดชอบในการฝ่าฝืนวิธีปฏิบัติใดๆ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ถ้าผู้ติดตามทวงถามหนี้มีพยานหลักฐานว่าการฝ่าฝืนนั้นเป็นไปโดยมิได้ตั้งใจและเป็นผลมาจากความผิดพลาดโดยสุจริต

4) การฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในความรับผิดใดๆ ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ให้ยื่นฟ้องในเขตศาลใดๆ ในสหรัฐอเมริกา โดยต้องยื่นฟ้องภายในเวลา 1 ปี นับจากวันที่เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ขึ้น

### 3.1.2 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลีย

มาตรการในติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นมีแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโลกที่ตกเป็นลูกหนี้และถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่สามารถยอมรับได้ ซึ่งเกิดขึ้นโดยการพยายามที่จะทำให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีในการปฏิบัติเพื่อติดตามทวงถามหนี้อย่างสุภาพ เหมาะสมและยุติธรรม ซึ่งจะส่งผลให้ลูกหนี้มีความรับผิดชอบในการชำระหนี้และทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้เร็วยิ่งขึ้น ซึ่งมีผลทำให้คาดหมายได้ว่าการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมจะมีจำนวนลดลง เนื่องมาจากโดยส่วนใหญ่แล้วในเครือรัฐออสเตรเลียบุคคลที่ตกเป็นลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้นั้นล้วนมีสาเหตุมาจากการที่พวกเขาต้องประสบกับเหตุการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้ เช่น การตกงาน ความเจ็บป่วย ครอบครัวแตกแยก เป็นต้น เพราะทั่วไปพวกเขาเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์และพยายามที่จะปฏิบัติตามข้อผูกพันที่มีการให้ออกให้อันสมควรที่พวกเขาสามารถปฏิบัติได้ และในขณะที่เดียวกันอีกด้านหนึ่งที่เป็นเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ส่วนต้องการใช้เวลาในการติดตามทวงหนี้ให้สั้นที่สุดเพื่อที่จะทำให้การติดตามหนี้ยุติโดยเร็ว จึงมักจะกระทำการติดตามทวงหนี้กับลูกหนี้อย่างไม่สุภาพ เหมาะสมและยุติธรรม<sup>109</sup>

โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือรัฐออสเตรเลีย พ.ศ. 2553 (The Australian Consumer Law 2010 : ACL) ที่กำหนดไว้ในหมวดที่สองของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2553 (The Competition and Consumer Act 2010 : CCA) และตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน พ.ศ. 2544 (Australian Securities and Investment Commission Act 2001) โดยในปี ค.ศ. 1995 ได้ให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC) เป็นหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลีย และต่อมาในปี ค.ศ. 1998 ได้เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน

<sup>109</sup> ปวริศ หวังพินิจกุล, “การคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงหนี้,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 84 – 85.



(Australian Securities and Investment Commission : ASIC) เป็นหน่วยงานที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลียอีกหน่วยงานหนึ่ง

ในปี ค.ศ. 1999 ACCC ได้มีการออก ACCC's Debt Collection and the Trade Practice Act 1999 แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังไม่มียาละเอียดในส่วนของวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ และในปี ค.ศ. 2002 ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน ได้ให้อำนาจ ACCC และ ASIC เข้ามา มีบทบาทอำนาจรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารกำกับดูแลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นลูกหนี้ หรือถูกกล่าวหาว่าเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่สามารถยอมรับได้ จนในปี ค.ศ. 2005 จึงมีการออกวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2548 (Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2005) ซึ่งการออกแนวปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุนการให้ความคุ้มครองในการติดตามทวงถามหนี้ มีข้อกำหนดให้เจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีในการปฏิบัติเพื่อติดตามทวงถามหนี้อย่างสุภาพ เหมาะสม ยุติธรรม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือพอสมควรแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินหรือมีเจ้าหนี้หลายราย ให้สามารถพอใช้จ่ายในการดำรงชีพได้

ต่อมาในปี ค.ศ. 2016 ACCC และ ASIC ได้ร่วมกันปรับปรุง วิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2559 (Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2016) ให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการติดตามทวงถามหนี้ในภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนผู้บริโภคและบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ เพื่อให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้และลูกหนี้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ และทำให้เกิดเชื่อมั่นในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในการบริหารงานที่มีความสอดคล้องกันกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือรัฐ<sup>110</sup>

### 3.1.2.1 หนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

อาศัยอำนาจจากจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือรัฐออสเตรเลีย พ.ศ. 2553 (The Australian Consumer Law 2010 : ACL) ที่กำหนดไว้ในหมวดที่สองของพระราชบัญญัติการ

<sup>110</sup> Australian Securities and Investment Commission, "14-159MR ACCC and ASIC Revise Guidelines for Businesses and Consumers About Debt Collection Activities," Retrieved 8 July 2015, from <http://asic.gov.au/about-asic/media-centre/find-a-media-release/2014-releases/14-159mr-acc-and-asic-revise-guidelines-for-businesses-and-consumers-about-debt-collection-activities/>

แข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2553 (The Competition and Consumer Act 2010 : CCA) และตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน พ.ศ. 2544 (Australian Securities and Investment Commission Act 2001) ในการกำหนดขอบเขตของหนี้ที่ให้การคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ โดยหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองนั้นจะครอบคลุมถึงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ทุกประเภท และรวมถึงหนี้ที่มีการรับโอนมาให้ทำการติดตามทวงหนี้ ไม่ว่าจะโดยการขายหรือเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ หรือการเรียกร้องให้ชำระหนี้แทนไม่ว่าจากวิธีใดๆ ในฐานะที่เป็นสิทธิของเจ้าหนี้<sup>111</sup>

### 3.1.2.2 บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้

ลูกหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง หมายถึง บุคคลธรรมดา หน่วยทางธุรกิจ รวมทั้งนิติบุคคลที่เป็นหนี้หรือถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้ด้วย<sup>112</sup>

ส่วนเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมนั้น หมายถึง บุคคลที่เป็นเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ทำการติดตามทวงถามหนี้ในหน่วยทางธุรกิจ ผู้ติดตามทวงหนี้อิสระ ผู้รับโอน ตัวแทนทนายความและบุคคลใดๆ ที่ติดตามทวงถามหนี้ในนามของบุคคลอื่น

### 3.1.2.3 กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้การคุ้มครองลูกหนี้ และได้กำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดกระบวนการในติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม

โดยข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้กำหนดไว้ดังนี้

1) การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้

(1) การติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้และบุคคลอื่น

ก. เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องติดต่อกับลูกหนี้เพื่อวัตถุประสงค์อันสมควรและจำเป็นเท่านั้น โดยการติดต่อกับลูกหนี้ต้องไม่เป็นการข่มขู่ คุกคาม ทำให้เสียกำลังใจ ทำให้เหน็ดเหนื่อย ทำให้สิ้นหวังหรือทำให้ลูกหนี้ต้องอับอายต่อหน้าบุคคลอื่นๆ<sup>113</sup>

ข. ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีผลผูกพันให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มีหน้าที่ต้องรักษาข้อมูลส่วนตัวของลูกหนี้ โดยในการติดต่อกับลูกหนี้ในทุก

<sup>111</sup> ปวริศ หวังพินิจกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 108*, น. 85.

<sup>112</sup> สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 94*.

<sup>113</sup> Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2016, Section 2.

ครั้งเจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องแน่ใจว่า บุคคลที่ติดต่อในขณะนั้นเป็นลูกหนี้ ก่อนที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงหนี้จะเปิดเผยข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับหนี้ กระบวนการในการเรียกชำระหนี้ หรือข้อมูลอื่นใดที่เป็นความลับของลูกหนี้<sup>114</sup>

ก. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มีความจำเป็นที่ต้องเปิดเผยตัวตนแก่บุคคลที่กำลังติดต่อ เมื่อบุคคลดังกล่าวร้องขอก่อนที่จะแน่ใจว่าบุคคลเป็นลูกหนี้ เจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมเปิดเผยตัวตนได้หากไม่มีผลกระทบต่อความเป็นหนี้ของลูกหนี้ และต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งเมื่อได้ติดต่อกับบุคคลในสถานที่ทำงานของลูกหนี้<sup>115</sup>

ข. เมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้แน่ใจว่าได้กำลังติดต่อกับลูกหนี้ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้แสดงตน ที่ทำงาน และชี้แจงวัตถุประสงค์ของการติดต่อ การไม่แสดงตน หรือไม่ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการติดต่อ ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะทำให้ลูกหนี้เกิดความสับสน และนำไปสู่การหลีกเลี่ยงที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในภายหลัง<sup>116</sup>

ง. ในติดต่อกับครั้งแรกเจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องแจ้งข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับหนี้ ชื่อเจ้าหน้าที่ ผู้รับโอนหนี้ รายละเอียดของบัญชีและจำนวนเงินที่ต้องชำระ โดยลูกหนี้สามารถขอข้อมูลหรือเอกสารเพิ่มเติมเกี่ยวกับมูลหนี้ได้<sup>117</sup>

จ. การติดต่อสื่อสารในทุกกรณีกับบุคคลที่สาม หรือสมาชิกในครอบครัวของลูกหนี้ ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Privacy Act 1988)<sup>118</sup> โดยข้อห้ามในการเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลที่สาม ให้ใช้บังคับแก่ คู่สมรส คู่ครอง และครอบครัวของลูกหนี้<sup>119</sup>

ฉ. การติดต่อกับลูกหนี้โดยใช้สื่อใหม่ทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทใดๆ เจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะช่องทางติดต่อและการเข้าถึงข้อมูลของบุคคลอื่นที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะสามารถกระทำได้เมื่อเชื่อว่าเป็นการเหมาะสมในการติดต่อกับลูกหนี้และไม่เป็นช่องทางที่มีบุคคลอื่นร่วมใ้ช้อยู่ด้วย เช่น การใช้ที่อยู่อีเมลล์ของที่ทำงาน การใช้บัญชีสื่ออิเล็กทรอนิกส์ร่วมกับบุคคลอื่น<sup>120</sup>

<sup>114</sup> *Ibid*, Section 1 (a).

<sup>115</sup> *Ibid*, Section 1 (b).

<sup>116</sup> *Ibid*, Section 1 (d).

<sup>117</sup> *Ibid*, Section 1 (g).

<sup>118</sup> *Ibid*, Section 18 (b).

<sup>119</sup> *Ibid*, Section 1 (c).

<sup>120</sup> *Ibid*, Section 1 (e).

ข. ควรหลีกเลี่ยงการติดต่อกับลูกหนี้ผ่านทางช่องใดช่องทางหนึ่ง ทั้งช่องทางสื่อใหม่ทางเทคโนโลยีสารสนเทศหรือช่องติดต่อตามธรรมเนียมปฏิบัติ ในกรณีที่ลูกหนี้ได้ร้องขอให้ติดต่อในช่องทางใดช่องทางหนึ่งโดยเฉพาะ หรือในกรณีที่ลูกหนี้ร้องขอมิให้ใช้ช่องทางใดช่องทางหนึ่งโดยเฉพาะ<sup>121</sup>

ข. หากลูกหนี้แจ้งแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ว่าไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้มีสิทธิที่จะทำการสอบถามข้อมูลที่เหมาะสมเกี่ยวกับสถานะการเงินของลูกหนี้เพื่อตรวจสอบยืนยันว่าลูกหนี้ไม่สามารถที่จะทำให้การชำระหนี้ได้จริง หากผู้ติดตามทวงถามหนี้พิจารณาได้ว่าลูกหนี้ไม่สามารถทำการชำระหนี้ดังกล่าวได้จริง ผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจแนะนำให้ลูกหนี้ขอคำแนะนำจากที่ปรึกษาทางการเงิน หากลูกหนี้แสดงให้เห็นถึงความสมัครใจและเจตนาที่จะขอเข้ารับคำปรึกษาทางการเงิน ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้จนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะ เพื่อช่วยให้ลูกหนี้ได้รับคำแนะนำที่ดีขึ้นจากปัญหาสถานะทางการเงินของลูกหนี้<sup>122</sup>

### (2) เวลาในการติดต่อกับลูกหนี้

ก. การติดต่อกับลูกหนี้หรือบุคคลที่สาม จะต้องติดต่อในเวลาที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสถานการณ์และความประสงค์ของลูกหนี้ โดยให้ติดต่อกับลูกหนี้ในเวลาที่เหมาะสมดังต่อไปนี้<sup>123</sup>

ก) การติดต่อทางโทรศัพท์ ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ให้ติดต่อได้ในเวลา 07.00 นาฬิกา ถึงเวลา 21.00 นาฬิกา ในวันหยุดสุดสัปดาห์ ให้ติดต่อได้ในเวลา 09.00 นาฬิกา ถึงเวลา 21.00 นาฬิกา และห้ามทำการติดต่อในวันหยุดนักขัตฤกษ์แห่งชาติ

ข) การติดต่อโดยตรงต่อหน้ากัน สามารถกระทำได้ทุกวัน ในเวลา 09.00 นาฬิกา ถึงเวลา 21.00 นาฬิกา และห้ามทำการติดต่อในวันหยุดนักขัตฤกษ์แห่งชาติ

ค) การติดต่อสถานที่ทำงาน ในกรณีที่ทราบเวลาทำงานให้ติดต่อในเวลาทำงานปกติหรือในวันธรรมดาเวลา 09.00 นาฬิกา ถึงเวลา 17.00 นาฬิกา

ข. กรณีให้ติดต่อกับลูกหนี้หรือบุคคลอื่นตามความประสงค์ เช่น ลูกหนี้ร้องขอให้ติดต่อในเวลาอื่นเนื่องจากลูกหนี้ทำงานเป็นกะ ลูกหนี้มีภาระในการดูแลเด็กหรือสมาชิกในครอบครัวทำให้การติดต่อในเวลาดังกล่าวไม่สะดวก ไม่ประสงค์จะติดต่อในเวลาที่มีสมาชิกครอบครัวคนอื่นอยู่

124

### (3) ความถี่ในการติดต่อ

<sup>121</sup> *Ibid*, Section 1 (f).

<sup>122</sup> *Ibid*, Section 1 (k).

<sup>123</sup> *Ibid*, Section 4 (a).

<sup>124</sup> *Ibid*, Section 4 (c).

ก. ในการติดต่อลูกหนี้เกินความจำเป็นหรือบ่อยเกินควรอันเป็นการรบกวนลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทางถามหนี้ไม่ควรติดต่อลูกหนี้เกิน 3 ต่อสัปดาห์ หรือมากที่สุดไม่ควรเกิน 10 ครั้งต่อเดือนต่อเมื่อมีความจำเป็นที่ต้องทำเช่นนั้น<sup>125</sup>

ข. ควรหลีกเลี่ยงการติดต่อที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุผลทั้งทางจดหมาย อีเมลล์ SMS ข้อความทางโทรศัพท์ (ไม่ว่าจะเป็นการฝากข้อความทางโทรศัพท์ การฝากข้อความกับเครื่องตอบรับหรือกับบุคคลอื่น) และการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น<sup>126</sup>

ค. การติดต่อลูกหนี้โดยตรงต่อหน้ากันในกรณีที่จำเป็นและเหมาะสม แต่ไม่ควรเกิน 1 ครั้ง ต่อเดือน<sup>127</sup>

ง. การติดต่อกับบุคคลที่สามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่อยู่ของลูกหนี้ ให้ติดต่อได้ 1 ครั้ง ต่อ 6 เดือน ยกเว้นได้รับอนุญาตจากบุคคลที่สามให้ติดต่อเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่อยู่ของลูกหนี้ตามที่ได้ร้องขอไว้ล่วงหน้าแล้ว<sup>128</sup>

#### (4) การติดต่อลูกหนี้โดยตรงต่อหน้ากัน

ก. การติดต่อลูกหนี้โดยตรงต่อหน้ากันถือเป็นทางเลือกสุดท้ายเมื่อไม่สามารถติดต่อกับลูกหนี้ได้ ไม่ว่าจะด้วยทางโทรศัพท์ อีเมลล์ หรือจดหมาย และต้องเป็นกรณีที่จำเป็นและเหมาะสม การพบกันควรพบกันที่สถานที่ที่อยู่ของลูกหนี้และภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ การพบปะกันกับลูกหนี้โดยตรงในสถานที่ทำงานของลูกหนี้ควรเป็นทางเลือกสุดท้าย<sup>129</sup>

ข. การเข้าพบบุคคลอาจเป็นธรรมเนียม เมื่อลูกหนี้ปฏิเสธหรือไม่ตอบรับการติดต่อสื่อสารโดยทางอื่น การติดต่อลูกหนี้โดยตรงต่อหน้าอาจเป็นธรรมเนียมเพื่อยืนยันตัวลูกหนี้หรือที่อยู่ของลูกหนี้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>130</sup>

#### (5) การติดต่อสื่อสารกับตัวแทนของลูกหนี้

ก. ลูกหนี้มีสิทธิที่จะตั้งตัวแทน เช่น ปริกษาทางการเงิน ทนายความ ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล เพื่อเป็นตัวแทนของลูกหนี้หรือช่วยเหลือในนามของลูกหนี้เกี่ยวกับหนี้ โดยเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทางหนี้จะต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้โดยตรงหลังจากที่รู้หรือควรรู้ว่ามีการตั้งผู้แทน และไม่

<sup>125</sup> *Ibid*, Section 5 (c).

<sup>126</sup> *Ibid*, Section 5 (e).

<sup>127</sup> *Ibid*, Section 5 (h).

<sup>128</sup> *Ibid*, Section 5 (i).

<sup>129</sup> *Ibid*, Section 7 (a) , (b).

<sup>130</sup> *Ibid*, Section 7 (c).

ควรปฏิเสธที่จะติดต่อกับตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งหรือรับมอบอำนาจ ไม่ว่าจะปฏิเสธโดยตรงหรือโดยการทำให้เกิดอุปสรรคที่ไม่จำเป็นใดให้แก่ตัวแทน<sup>131</sup>

- ข. เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้มีสิทธิลูกหนี้โดยตรง ในกรณีดังนี้<sup>132</sup>
  - ก) ลูกหนี้ร้องขอเป็นการเฉพาะให้ติดต่อกับลูกหนี้โดยตรง
  - ข) ตัวแทนไม่ยินยอมที่จะดำเนินการแทนลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้
  - ค) เมื่อตัวแทนแจ้งแก่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ว่าลูกหนี้มิได้มีคำแนะนำให้เป็นตัวแทนของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้

ข) ไม่มีการตอบรับจากตัวแทนภายในระยะเวลาอันควร ซึ่งปกติคือ 7 วัน และเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ได้แจ้งเป็นหนังสือแก่ลูกหนี้หลังจากผ่านไปแล้ว 7 วัน ว่าไม่มีการตอบรับจากตัวแทนภายใน 7 วัน จึงต้องติดต่อกับลูกหนี้โดยตรง

#### (6) การขอข้อมูลและเอกสารของลูกหนี้

ก. หากมีการร้องขอจากลูกหนี้ให้จัดหาข้อมูลหรือเอกสารเกี่ยวกับหนี้ ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องจัดหาให้ลูกหนี้โดยรวดเร็ว หรือส่งสำเนาสัญญาหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยไม่ล่าช้า โดยหากมีความผิดพลาดในการจัดหาข้อมูลดังกล่าว อาจถือว่าเป็นการกระทำที่เข้าใจผิด หลอกลวง หรือเป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุอันควร<sup>133</sup>

ข. กรณีที่เป็นหนี้เกี่ยวกับสินเชื่อของผู้บริโภคตามบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ (National Credit Code : NCC) ตามข้อผูกพันที่กำหนดไว้ให้เจ้าหนี้จัดหาข้อมูลและเอกสารให้ลูกหนี้ตามที่ร้องขอ เช่น รายงานการเงินของจำนวนหนี้และจำนวนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานหนี้ที่มีข้อพิพาท รายงานการชำระหนี้ ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมและค่าปรับมีการคิดคำนวณอย่างไร และมีการชำระหนี้ไปแล้วหรือไม่อย่างไร รวมถึงสำเนาสัญญาและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>134</sup>

ค. เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่เพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งของลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องมีกระบวนการที่เข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการประเมินผล สถานที่เหมาะสม และทำการตอบรับในเวลาที่เหมาะสมกับข้อเรียกร้องนั้น<sup>135</sup>

#### 2) การแจ้งชำระหนี้และการโต้แย้งความรับผิดชอบ

##### (1) การเจรจาต่อรองการชำระหนี้

<sup>131</sup> *Ibid*, Section 9 (a) , (b).

<sup>132</sup> *Ibid*, Section 9 (d).

<sup>133</sup> *Ibid*, Section 11 (a) , (b).

<sup>134</sup> *Ibid*, Section 11 (c).

<sup>135</sup> *Ibid*, Section 22 (a).

ก. เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ควรร่วมมือกับลูกหนี้ โดยใช้วิธีการที่ยืดหยุ่นและแนวทางที่สมเหตุสมผลในการเตรียมการเกี่ยวกับชำระหนี้ ในกรณีดังนี้<sup>136</sup>

ก) เพื่อให้เหมาะสมกับค่าเบี้ยเลี้ยงสำหรับรายจ่ายในการดำรงชีพของลูกหนี้

ข) คำนึงถึงลูกหนี้ที่มีรายได้น้อยที่ เช่น มีรายได้จากเงินบำนาญหรือเงินสวัสดิการอื่นๆ และไม่มีแนวโน้มที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต

ค) ตระหนักว่าลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน มักจะมีเจ้าหนี้และจำนวนหนี้ที่แตกต่างกัน

ง) เพื่อให้มั่นใจว่าการเตรียมการเกี่ยวกับการชำระหนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีความยั่งยืน

(2) การโต้แย้งความรับผิดชอบ

ก. เจ้าหนี้หรือผู้การติดต่อทวงถามหนี้ต้องหยุดการทำการเรียกชำระหนี้ เมื่อบุคคลที่ติดต่ออ้างว่าพวกเขาไม่ใช่ลูกหนี้ที่ถูกกล่าวหา ไม่ได้มีหนี้เกิดขึ้นจริง ได้ชำระหนี้ หรือดำเนินการใดเกี่ยวกับหนี้ดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การติดตามทวงถามหนี้อย่างต่อเนื่องโดยมิได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงอาจถือเป็นการละเมิดกฎหมายฉบับนี้<sup>137</sup>

ข. ถ้าลูกหนี้ปฏิเสธความรับผิดชอบในหนี้ หรือกล่าวแสดงความตั้งใจที่จะปฏิเสธกระบวนการทางกฎหมาย เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ อาจติดต่อโดยทางหนังสือหรืออาจเริ่มดำเนินกระบวนการทางกฎหมายกับลูกหนี้ได้ โดยการติดต่อทางหนังสือนั้นต้องเป็นไปเพื่อกล่าวถึงสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ และผลที่ตามมาหากมีการเริ่มกระบวนการทางกฎหมายหรือเพื่อเสนอแนวทางระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น<sup>138</sup>

โดยข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้กำหนดไว้ดังนี้

1) การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ ห้ามผู้ติดตามทวงถามหนี้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติต่อครอบครัวหรือบุคคลที่สามของลูกหนี้ด้วยความสุภาพ โดยส่วนใหญ่แล้วบุคคลดังกล่าวย่อมไม่ทราบถึงการเป็นหนี้และการติดต่อ อาจก่อให้เกิดความโศกเศร้าโดยเฉพาะสมาชิกในครอบครัว<sup>139</sup>

<sup>136</sup> *Ibid*, Section 14 (a).

<sup>137</sup> *Ibid*, Section 13 (a) , (b).

<sup>138</sup> *Ibid*, Section 13 (i) , (j).

<sup>139</sup> *Ibid*, Section 18 (c).

(2) การหลอกลวงสมาชิกในครอบครัวหรือบุคคลที่สามโดยอ้างว่าเป็นคนรู้จักหรือเพื่อนของลูกหนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ ถือเป็นการหลอกลวงและละเมิดกฎหมาย<sup>140</sup>

(3) ถ้าเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ไม่สามารถแสดงถึงความรับผิดชอบที่ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบได้เมื่อถูกตรวจสอบถึงความถูกต้องทางกฎหมาย หรือถ้าบุคคลที่สามแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ต้องหยุดการติดต่อกับบุคคลที่สามจนกว่าจะพิสูจน์ความรับผิดชอบของลูกหนี้ได้<sup>141</sup>

2) การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้

(1) ลูกหนี้มีสิทธิได้รับการปฏิบัติอย่างความเคารพและสุภาพ และเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่กระทำการที่หลอกลวงให้เข้าใจผิด ทำให้อับอาย ข่มขู่ ในกาติดตามทวงถามหนี้ รวมทั้งการกระทำต่อตัวแทนลูกหนี้ด้วย การกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายนี้<sup>142</sup>

(2) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่กดดันลูกหนี้ โดยการทำให้เข้าใจผิด คุกคาม ข่มขู่ หรือกดดันคู่สมรส สมาชิกในครอบครัว (โดยเฉพาะเด็ก) ของลูกหนี้หรือบุคคลที่สาม เช่น ตัวแทนผู้มีอำนาจ<sup>143</sup>

(3) การติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่สามอันเป็นการละเมิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือจักรภพ<sup>144</sup>

ก. การแนะนำหรือสื่อถึงความรับผิดชอบในหนี้ต่อบุคคลที่สามที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายที่ต้องชำระหนี้

ข. การแนะนำหรือสื่อถึงบุคคลที่สามในการชักจูงให้ลูกหนี้ชำระหนี้หรือให้บุคคลที่สามชำระหนี้แทน

ค. กดดันลูกหนี้ทางอ้อมโดยเข้าเกี่ยวข้องกับบุคคลที่สาม

ง. สร้างความอับอายหรือความทุกข์แก่ลูกหนี้

3) ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้<sup>145</sup>

<sup>140</sup> *Ibid*, Section 18 (g).

<sup>141</sup> *Ibid*, Section 18 (h).

<sup>142</sup> *Ibid*, Section 17 (a).

<sup>143</sup> *Ibid*, Section 18 (a).

<sup>144</sup> *Ibid*, Section 18 (d).

<sup>145</sup> *Ibid*, Section 17 (b).



การใช้ความรุนแรงหรือใช้กำลังบังคับ การรบกวนเกินควร การบังคับที่ไม่เหมาะสม ในการเรียกชำระค่าสินค้า บริการ หรือบริการทางการเงิน ต่อลูกหนี้ตัวแทนลูกหนี้หรือบุคคลที่สาม โดยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือจักรภพ<sup>146</sup> ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

(1) การใช้ความรุนแรงใดๆ หรือใช้กำลังบังคับตาม Section 50 of the ACL<sup>147</sup> และ Section 12DJ of the ASIC Act<sup>148</sup> โดยการใช้กำลังเช่นนั้นอาจถือเป็นความผิดทางอาญา

(2) การรบกวนเกินควร หมายถึงการติดต่อโดยไม่จำเป็นหรือบ่อยครั้งเกินควรจนบุคคลดังกล่าวรู้สึกถูกข่มขู่ ทำให้เหนียวหรือเสียขวัญ โดยการรบกวนเกินควรอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการทำซ้ำๆ หรือกดดันลูกหนี้เกินกว่าความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดเป็นความผิดกฎหมายใดๆ

(3) การบังคับที่ไม่เหมาะสมมีหลายรูปแบบไม่จำกัดว่าต้องใช้กำลังเท่านั้นและอาจไม่เกี่ยวข้องกับการรบกวนที่ไม่เหมาะสม โดยการบังคับหมายรวมถึงการบังคับหรือคุกคามหรือบังคับให้ปฏิเสธซึ่งทางเลือกหรือเสรีภาพของลูกหนี้ ซึ่งอาจทำให้บุคคลที่ถูกบังคับอย่างไม่เหมาะสม กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากการรบกวนเกินควรที่ไม่จำเป็นต้องเป็นพฤติกรรมซ้ำๆ ในการบังคับที่ไม่เหมาะสม

การปลอมหรือหลอกลวงในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือรัฐ<sup>149</sup> ได้ให้ความหมายไว้ คือ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่มีส่วนรวมในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงินที่การหลอกลวงให้เข้าใจผิดหรือมีแนวโน้มว่าการหลอกลวงให้เข้าใจผิดในการค้าหรือการพาณิชย์ การกระทำโดยไม่ได้ตั้งใจของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการดำเนินการที่ทำให้เข้าใจผิดหรือการหลอกลวงในการติดตามทวงถามหนี้ อาจถือเป็นละเมิดตามกฎหมาย โดยในบางกรณีเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เชื่อถือได้เพื่อหลีกเลี่ยงว่าเป็นการกระทำที่หลอกลวงให้เข้าใจผิด

การกระทำอันไม่สมเหตุสมผลในการติดตามทวงถามหนี้ ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเครือจักรภพ<sup>150</sup> ได้ให้ความหมายไว้ คือ การกระทำที่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้มีความ

<sup>146</sup> *Ibid*, Part 3: Commonwealth consumer protection laws. Prohibition of the use of physical force, undue harassment and coercion.

<sup>147</sup> The Australian Consumer Law 2010 : ACL.

<sup>148</sup> Australian Securities and Investment Commission Act 2001.

<sup>149</sup> Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2016, *supra note 112*, Part 3 : Commonwealth consumer protection laws Prohibition of misleading and deceptive conduct.

<sup>150</sup> *Ibid*, Part 3 : Commonwealth consumer protection laws Prohibition of unconscionable conduct.

เป็นไปได้ที่จะกระทำการไม่สมเหตุสมผล โดยเฉพาะการใช้ความถี่หรือความถี่ของลูกหนี้ซึ่งเป็นพฤติกรรมติดตามตามทวงถามหนี้ที่นำไปใช้มากกว่าการเจรจาต่อรองในทางการค้าพาณิชย์ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้ที่นำไปสู่การกระทำอันไม่สมเหตุสมผล เพราะเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าและมักใช้การกดดันและกลยุทธ์ที่ไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้

โดยเฉพาะเมื่อเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้รู้ถึงข้อด้อยพิเศษของลูกหนี้ (Special Disadvantage) ตาม Section 20 of the ACL and section 12CA of the ASIC Act เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับติดตามทวงถามหนี้อันเป็นการกระทำอันไม่สมเหตุสมผลหรือใช้ประโยชน์จากข้อด้อยพิเศษนั้น มิฉะนั้นจะถือเป็นการกระทำอันไม่สมเหตุสมผลและละเมิดกฎหมายฉบับนี้ เช่น ความไม่รู้ของลูกหนี้ถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญที่รู้กันเพียงพนักงานหรือตัวแทนของธุรกิจ การไม่รู้หนังสือหรือการขาดการศึกษา ความยากจนหรือความต้องการบางอย่างของลูกหนี้ อายุของลูกหนี้ ความเจ็บป่วยทางร่างกายหรือความอ่อนแอทางจิตใจของลูกหนี้ ความมีเงินของลูกหนี้ การเพิกเฉยกับข้อเท็จจริงที่สำคัญ การไม่ได้รับการอธิบายและช่วยเหลือเมื่อจำเป็น แต่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจกระทำพฤติกรรมดังกล่าวได้ โดยอาจถือเป็นการกระทำที่เหมาะสมหากเป็นไปได้เพื่อแสวงหาความช่วยเหลือจากครอบครัว หรือที่ปรึกษาทางการเงินของลูกหนี้

ก. ข้อห้ามปฏิบัติในการใช้ความรุนแรงหรือใช้กำลังบังคับ การรบกวนเกินควร การบังคับที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้<sup>151</sup>

ก) การกระทำขยาบคาย ก้าวร้าว ลามกอนาจารและใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสม

ข) การกระทำที่ไม่สุภาพหรือดูแคลนเกี่ยวกับลูกหนี้ เช่น สภาพชีวิต ปัญหาทางการเงิน ลักษณะทางกายภาพ สติปัญญา อุปนิสัยหรือพฤติกรรมใดๆ ของลูกหนี้

ค) ทำให้เกิดความอึดอัดใจหรือความอับอาย โดยการส่งจดหมายทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีการใช้กล่องข้อความร่วมกัน การส่งข้อความถึงลูกหนี้ในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้สำหรับสาธารณะ ทำให้นายจ้างหรือเพื่อนร่วมงานทราบว่าลูกหนี้กำลังถูกติดตามทวงถามหนี้ หรือสร้างความกดดันให้แก่ลูกหนี้ภายใต้การเฝ้าติดตาม

ง) การกระทำที่ก้าวร้าว คุกคาม ข่มขู่ เช่น การตะคอกใส่ลูกหนี้อย่างต่อเนื่อง การพูดสอดแทรกตบตบลูกหนี้อย่างต่อเนื่อง หรือปฏิเสธที่จะรับฟังสิ่งที่ลูกหนี้พูด

จ) ข่มขู่ว่าจะใช้หรือใช้กำลังบังคับลูกหนี้หรือบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับลูกหนี้หรือทรัพย์สิน

<sup>151</sup> *Ibid*, Section 17 (b).

ข. ข้อห้ามปฏิบัติในการปลอมหรือหลอกลวงในการติดตามทวงถามหนี้

ก) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่แสดงออกอันเป็นการหลอกลวงเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย<sup>152</sup> เช่น การหลอกลวงหรือทำให้เข้าใจผิดถึงการใช้รูปแบบ ถ้อยคำหรือแบบของเอกสาร ที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นการกระบวนการทางศาล เอกสารทางศาลหรือจากสำนักงานนายความ ซึ่งไม่เป็นความจริง การหลอกลวงว่าการบันทึกเสียงทางโทรศัพท์มีวัตถุประสงค์เพื่อการฝึกอบรม แต่ความจริงมีวัตถุประสงค์ใช้เป็นหลักฐาน การหลอกลวงว่าการไม่ชำระหนี้ เป็นคดีอาญาและจะแจ้งความกับตำรวจ การหลอกลวงว่ามีการดำเนินกระบวนการตามกฎหมายซึ่งไม่เป็นความจริง

ข) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่แสดงตนด้วยการระบุตนเองอันไม่เป็นความจริง เช่น ระบุว่าตนเป็นนายความหรือทำงานให้กับนายความ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ตำรวจหรือศาล เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่<sup>153</sup>

ค) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่แสดงออกอันเป็นการหลอกลวงเกี่ยวกับหนี้ รวมถึงผลที่ตามมาของการไม่ชำระหนี้

ง) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ทำให้ลูกหนี้เข้าใจผิดในบริบทของการการเจรจาต่อรองการแจ้งให้ชำระหนี้<sup>154</sup> เช่น การให้คำแนะนำที่ไม่สามารถนำไปสู่การเตรียมการเกี่ยวกับชำระหนี้ได้ การทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับสิทธิในการแสวงหารูปแบบในการชำระหนี้ การทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผลของการไม่ชำระหนี้และการทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหนี้

จ) เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มีสิทธิอธิบายถึงผลของการไม่ชำระหนี้ โดยต้องไม่แสดงออกเป็นออกที่หลอกลวงเกี่ยวกับหนี้ รวมถึงผลที่ตามมาของการไม่ชำระหนี้ รวมถึงต้องไม่ข่มขู่ หรือทำให้กลัวว่าจะกระทำการทางกฎหมาย ถ้ากระบวนการดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นได้ หรือไม่กล่าวหรือบอกเป็นนัยว่าการกระทำทางกฎหมายจะไม่เกิดขึ้น เมื่อในความจริงมีความตั้งใจที่จะดำเนินการกระทำความผิดดังกล่าวหรือกระบวนการดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ เช่น การกล่าวหรือบอกเป็นนัยว่าจะยึด อาศัย บ้านหรือทรัพย์สิน เงินเดือนผลประโยชน์อื่นๆ ของลูกหนี้หรือคนใกล้ชิดหรือจะมีความรับผิดชอบในค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่เพิ่มขึ้นหรือจะมีรายงานหนี้ต่อศูนย์ข้อมูลความน่าเชื่อถือทางการเงิน หรือกล่าวหาว่าการไม่ชำระหนี้เป็นความผิดอาญา หรือกล่าวหาว่าจะดำเนินคดีอาญากับลูกหนี้ที่ไม่ชำระหนี้<sup>155</sup>

<sup>152</sup> *Ibid*, Section 21 (c).

<sup>153</sup> *Ibid*, Section 1 (i).

<sup>154</sup> *Ibid*, Section 14 (f).

<sup>155</sup> *Ibid*, Section 19.

ค. ข้อห้ามปฏิบัติในการกระทำอันไม่สมเหตุสมผลในการติดตามทวงถามหนี้ ห้าม กดดันลูกหนี้เกินควร<sup>156</sup> เช่น ให้อุทธรณ์ชำระหนี้เต็มจำนวนหรือเรียกชำระหนี้ในแต่ละงวดที่มีจำนวน มากเกินไป หรือเรียกให้ชำระหนี้เพิ่ม เมื่อเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ตระหนักได้ว่าลูกหนี้ไม่ สามารถชำระหนี้ได้ หรือให้ไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นมาชำระหนี้

#### 3.1.2.4 หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้

เครือรัฐออสเตรเลียมีหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการติดตามทวงถามหนี้<sup>157</sup> คือ คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (Australian Competition and Consumer Commission : ACCC) และคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน (Australian Securities and Investment Commission : ASIC) ที่ได้มีความร่วมมือกันในการออก Debt Collection Guideline : for Collectors and Creditors วิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2559 (Debt Collection Guideline : for Collectors and Creditors 2016) โดย ACCC และ ASIC มีอำนาจช่วยเหลือลูกหนี้ให้ได้รับกระทำที่เหมาะสม ช่วยเหลือบริการที่จำเป็น จัดหา ผู้เชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับหนี้ต่างๆ รวมถึงการกระทำเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ ให้ความช่วยเหลือในการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ รวมถึงการกระทำที่หลอกลวงให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับหนี้

ACCC เป็นผู้รับผิดชอบในการบริการจัดการและการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค แห่งเครือรัฐและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ ทั้งยังเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เกี่ยวกับสินค้า บริการและบริการที่ไม่ใช่ทางการเงิน โตรคมนาคมหรือสาธารณูปโภคอื่นๆ บริการธุรกิจการค้าของผู้ประกอบธุรกิจ และร้านค้าปลีกที่ซื้อขายสินค้าเป็นเงินเชื่อ โดยครอบคลุมถึงข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในการทำสัญญาสำเร็จรูปสำหรับสินค้าที่ไม่ใช่ทางการเงินหรือสัญญาซื้อขายเกี่ยวกับที่ดิน

ASIC เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการการติดตามทวงถามหนี้ไม่เหมาะสมเหมาะสม ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เกี่ยวกับบัญชีบัตรเครดิต สินเชื่อส่วนบุคคล สินเชื่อบ้าน สินเชื่อ รถยนต์หรือสินเชื่อในครัวเรือนและสินเชื่ออื่นๆ ค่าธรรมเนียมสำหรับการประกันภัยและสินค้าบริการทางการเงินอื่นๆ

แต่ถึงแม้ ACCC และ ASIC จะมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว แต่ก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินในบทบาทของศาลได้และไม่อาจ เป็นสื่อกลางในการระงับข้อพิพาทระหว่างลูกหนี้และเจ้าหนี้ในการแก้ไขความขัดแย้งส่วนตัว แต่

<sup>156</sup> *Ibid*, Section 14 (g).

<sup>157</sup> *Ibid*, Appendix A : ACCC and ASIC – debt collection roles and contact details.

สามารถช่วยเหลือระดับข้อพิพาทในหน่วยงานอุตสาหกรรมบางประเภทได้ เช่น การธนาคาร การประกันภัย ค่าน้ำค่าไฟ ค่าโทรคมนาคม นอกจากนี้<sup>158</sup> ยังมีอำนาจหน้าที่รายงานเหตุการณ์ปัจจุบันที่เป็นวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ว่าแนวปฏิบัติในปัจจุบันที่ออกมาครอบคลุมกับเหตุการณ์ปัจจุบันและมีการปฏิบัติตามหรือไม่อย่างไร รวมถึงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ในปัจจุบัน และมีหน้าที่เก็บรวบรวมผลตอบรับหลังจากมีการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ นอกจากนี้ในรัฐส่วนใหญ่จะมีการกำหนดการอนุญาตให้ติดตามทวงถามหนี้โดยมีการออกใบอนุญาตให้ติดตามทวงถามหนี้ที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละมรัฐจะมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหรือเพิกถอนใบอนุญาตติดตามทวงถามหนี้ที่แตกต่างกัน

### 3.1.2.5 มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม

โดย ASIC และ ACCC ได้ออกประกาศให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ซึ่งฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้จะถือว่ามีความรับผิดชอบต่อไปนี้<sup>159</sup>

#### 1) ความผิดที่มีโทษปรับ

(1) ค่าปรับทั่วไป ภายใต้ ACL และพระราชบัญญัติ ASIC Act ในการฝ่าฝืนโดยแสดงออกอันเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เข้าใจผิด การรบกวนที่ไม่เหมาะสมและการบังคับที่ไม่เหมาะสม สำหรับรายบุคคลมีโทษปรับ 2,040 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับนิติบุคคลมีโทษปรับ 10,200 ดอลลาร์ออสเตรเลีย สำหรับนิติบุคคลที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีโทษปรับ 102,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

(2) ค่าปรับในการฝ่าฝืนของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้โดยในกรณีที่เป็นการกระทำอันเป็นการใช้กำลังบังคับ การรบกวนที่ไม่เหมาะสม การบังคับที่ไม่เหมาะสม การกระทำที่หลอกลวงให้เข้าใจผิดหรือการกระทำอันไม่สมเหตุสมผลต้องระวางโทษสูงสุดดังนี้

ความผิดมีโทษปรับ 220,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ภายใต้ ACL หรือ 340,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ตามพระราชบัญญัติ ASIC Act ในคดีที่เป็นการฟ้องบุคคลธรรมดา

ความผิดมีโทษปรับ 1,100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ภายใต้ ACL หรือ \$1,700 000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ภายใต้พระราชบัญญัติ ASIC Act ในคดีที่เป็นการฟ้องนิติบุคคล

2) คำสั่งทางแพ่ง โดย Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) และ Australian Securities and Investment Commission (ASIC) มีอำนาจออกคำสั่งทางแพ่งกับ

<sup>158</sup> ปวริศ หวังพินิจกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 108*, น. 91.

<sup>159</sup> Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2016, *supra note 112, supra note 100*, Part 3 : Commonwealth consumer protection laws Enforcement and remedies for breaching Commonwealth consumer protection laws.

เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ โดยคำสั่งดังกล่าว ได้แก่ การออกคำสั่งควบคุมพฤติกรรมในอนาคต เพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ หรือคำสั่งทางแพ่งที่เป็นการลงโทษ โดยเฉพาะการโฆษณาแก้ไขพฤติกรรม หรือการลงโทษทางอาญา โดยเฉพาะคำสั่งโฆษณาที่เป็นผลร้ายแก่ตน

3) ค่าเสียหายหรือคำสั่งศาล กรณีที่ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายอันเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ ให้มีสิทธิเรียกร้องในจำนวนความเสียหายภายใต้กฎหมายฉบับนี้ และลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกมีสิทธิที่จะเรียกให้มีคำสั่งอื่นๆ ที่จะบรรเทาความเสียหายของตน

### 3.1.3 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศญี่ปุ่น

การให้สินเชื่ออุปโภคบริโภคในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการให้บริการโดยแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ประเภทแรกธนาคารขนาดใหญ่แบบดั้งเดิม คือ ธนาคารที่มีประวัติศาสตร์ในการดำเนินกิจการมายาวนาน ซึ่งการขอสินเชื่อกับธนาคารเหล่านี้มีข้อดี คือธนาคารมีความพร้อมในการให้สินเชื่อ มีสาขาเป็นจำนวนมาก และนิยมให้สินเชื่อกับบริษัทขนาดใหญ่ที่มีหลักประกันมากกว่าบุคคลและบริษัทขนาดเล็ก<sup>160</sup> จึงทำให้ธนาคารมักจะมิบทบาทในการให้สินเชื่อขนาดใหญ่แก่บริษัทสินเชื่อส่วนบุคคลอีกต่อหนึ่ง ส่งผลให้ธุรกิจการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคเติบโตเป็นอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น<sup>161</sup>

ประเภทที่สอง คือ การกู้ยืมเงินแบบการให้สินเชื่อผู้บริโภค หรือเรียกว่า “Sarakin , Gray Zone, Loan Shark, Yamikin” โดยมักเรียกว่า “Sarakin” คือ คำภาษาญี่ปุ่นสำหรับผู้ให้กู้เงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) ที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคลในลักษณะที่ไม่ต้องมีหลักประกันแต่มีดอกเบี้ยที่สูง โดยมีกลุ่มเป้าหมายคือผู้บริโภคและการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดเล็ก และมักจะเป็นกลุ่มของพนักงานเงินเดือน

บริษัทที่ให้สินเชื่อผู้บริโภคนั้น บริษัทเหล่านี้มักจะเป็นบริษัทข้ามชาติ เช่น ACOM Aiful Takefuji Sumitomo Mitsui Banking Corporation

อาทิ บริษัท ACOM ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทชั้นนำด้านการให้เครดิตของผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่น โดยประธานบริษัท ACOM เป็นผู้ถือหุ้นถึงร้อยละ 40 ของบริษัท Mitsubishi UFJ

<sup>160</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “Loans in Japan,” Retrieved 10 July 2016, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Loans\\_in\\_Japan](https://en.wikipedia.org/wiki/Loans_in_Japan)

<sup>161</sup> ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (สนธ.ยธง) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น. 140.

Financial Group : MUFG (มิตซูบิชิยูเอฟเจไฟแนนเชียลกรุ๊ป)<sup>162</sup> ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทหลักของมิตซูบิชิกรุ๊ป ถือเป็นบริษัทการเงินที่ใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่น และใหญ่เป็นอันดับ 11 ของโลกในปี ค.ศ.2015 โดยถือครองทรัพย์สินรวมกว่า 230 ล้านล้านเยน มากเป็นอันดับ 9 ของโลก และยังเป็นบริษัทผู้ถือหุ้นภาคธนาคารที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของโลก โดยมีเงินฝากของธนาคารในเครือรวมกว่า 148 ล้านล้านเยน นอกจากนี้บริษัทแห่งนี้ยังถือเป็นบริษัทที่มีมูลค่าการตลาดสูงเป็นอันดับสองของญี่ปุ่นรองจากบริษัทโตโยต้า

ที่มาของบริษัท MUFG มีที่มาจากที่ในปี ค.ศ. 2005 มีการควบรวมกิจการระหว่าง โตเกียว มิตซูบิชิ ไฟแนนเชียล กรุ๊ป (MTFG) อดีตกลุ่มธนาคารที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 2 ของญี่ปุ่น เข้ากับ ยูเอฟเจ โฮลดิ้งส์ อดีตกลุ่มธนาคารที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 4 ของญี่ปุ่น โดยในวันที่ 1 มกราคม 2006 บริษัทก็ได้ควบรวมกลุ่มธนาคารของบริษัททั้งสองแห่งเข้าด้วยกัน กลายเป็น The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (ธนาคารโตเกียว-มิตซูบิชิ ยูเอฟเจ) ซึ่งถือเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นจนถึงปัจจุบันบริษัท มิตซูบิชิ ยูเอฟเจ ไฟแนนเชียล กรุ๊ป<sup>163</sup> โดยธนาคารแห่งนี้ถือเป็นหน่วยหลักของบริษัท MUFG ในการให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้าทั้งรายย่อยและรายใหญ่ ตลอดจนรัฐบาลทั่วโลก ถึงแม้ว่าลูกค้าส่วนใหญ่ของธนาคารจะเป็นลูกค้าภายในประเทศ แต่ธนาคารก็มีสัดส่วนลูกค้าในต่างประเทศมากถึงร้อยละ 35 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

การให้กู้ยืมเงินของบริษัทผู้ให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคนี้ เริ่มมาจากหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นมีความจำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูในด้านอุตสาหกรรมจึงมีการให้สินเชื่อแก่ประชาชนจากการตกอยู่ในภาวะสงครามมากกว่า 10 ปี ดังนั้นจึงเริ่มมีการพัฒนาของธุรกิจการให้กู้ยืมเงินและการดำเนินการของสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม (Yakuza) โดยการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจการให้กู้ยืมเงิน โดยเรียกว่า “Sarakin” ต่อมาในช่วงต้นปี ค.ศ. 1980 ประเทศญี่ปุ่นเกิดเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้ระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเติบโตอย่างสูง ระดับราคาสินค้าทั่วไปสูงขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ เช่น ราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยสูงมาก การกู้ยืมเงินจากธนาคารที่ต้องมีหลักประกันจึงเป็นเรื่องที่ยาก แม้ว่าธนาคารญี่ปุ่นจะได้ขยายการให้กู้ยืมเงินเพื่อการพาณิชย์และผู้บริโภค แต่เนื่องจากการขาดเครื่องมือและทรัพยากรที่จะนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยงในการให้สินเชื่อที่เหมาะสม นำไปสู่การสะสมหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ บางธนาคารจึงได้ขายหนี้เสียให้กับกลุ่มยาคูซ่าและให้ผู้บริโภคกู้ยืมเงินใหม่แทนที่จะลบรายการลูกหนี้

<sup>162</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “ACOM,” Retrieved 8 July 2016, from <https://en.wikipedia.org/wiki/Acom>

<sup>163</sup> วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, “บริษัทมิตซูบิชิ ยูเอฟเจ ไฟแนนเชียล กรุ๊ป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2559, จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/มิตซูบิชิยูเอฟเจไฟแนนเชียลกรุ๊ป>

ออกจากระบบบัญชี ซึ่งบางครั้งการให้กู้ยืมเงินใหม่มีจำนวนมากกว่าหนี้ที่ไม่สามารถชำระได้และเป็นสาเหตุหลักที่ให้อูกหนี้ล้มละลาย<sup>164</sup>

ก่อนปี ค.ศ. 1983 การให้สินเชื่อผู้บริโภค Sarakin สามารถเรียกดอกเบี้ยโดยถูกกฎหมายได้ในอัตราร้อยละ 110 ต่อปี หลังจากศตวรรษที่ 20 ด้วยเศรษฐกิจที่ซบเซา จากภาวะสงครามและความตกต่ำของเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้ธนาคารส่วนใหญ่เคร่งครัดในการให้สินเชื่อโดยจะให้สินเชื่อแก่บุคคลหรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์ประกันเท่านั้น ทำให้ผู้ที่ต้องการสินเชื่อที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ของธนาคารเข้าสู่การขอสินเชื่อผู้บริโภค Sarakin โดยข้อดีของการกู้ยืมเงินจาก Sarakin คือ บริษัทมีความพร้อม เต็มใจที่จะให้บริการลูกค้าที่ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารได้ และเนื่องจากคนญี่ปุ่นรู้สึกอับอายเมื่อพวกเขาต้องใช้บริการเงินกู้เงินกับธนาคารและต้องมีผู้ค้ำประกัน โดยกู้ยืมเงินเช่นนี้สามารถทำได้ง่ายเพียงมีเอกสารยืนยันตัว แต่ไม่ต้องมีหลักประกัน ประกอบกับการขอสินเชื่อสามารถดำเนินการได้รวดเร็วมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า โดยสามารถทำธุรกรรมได้ตามเคาน์เตอร์ทั่วไป หรือทางตู้ ATM การขอสินเชื่อแบบนี้จึงเป็นการสะดวกกว่า ทันสมัยกว่า และเข้าถึงประชาชนได้ดีกว่าธนาคาร<sup>165</sup> เช่น ในประเทศญี่ปุ่นจะเป็นผู้ที่มีลักษณะคล้าย ATM ที่สามารถกดเงินสดด่วนได้ทันที 24 ชั่วโมง โดยเรียกว่า “Automatic Contract Machine (ACM)” ทำให้กระบวนการขอสินเชื่อ การอนุมัติและให้สินเชื่อทำกับเครื่อง ACM โดยไม่ต้องพบเจ้าหน้าที่บริษัท และการใช้บริการตู้ ATM ของธนาคารในญี่ปุ่นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละเมืองและบางธนาคารมีเวลาปิดทำการตู้ ATM ถ้ากดเงินนอกเวลาก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่ม และถ้าใช้บริการต่างธนาคารก็จะมีค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นอีก ทำให้ในปัจจุบันการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่จะทำธุรกรรมโดยผ่านเครื่อง ACM ซึ่งมีปริมาณมากถึงร้อยละ 80 ของการกู้ยืมทั้งหมด<sup>166</sup> ทำให้บริการกู้ยืมเงินเช่นนี้เป็นที่นิยมตามลักษณะนิสัยของคนญี่ปุ่น แต่การกู้ยืมเงินเช่นนี้มีอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างสูง

ก่อนปี ค.ศ. 2010 การให้สินเชื่อตามพระราชบัญญัติการลงทุน (Capital Subscription Law) ให้สามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้ดังนี้<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Organized crime registry, “More Eyes On Yakuza's Role In Japanese Economy,” Retrieved 10 July 2016, from <http://orgcrime.tripod.com/japeconomy.htm>

<sup>165</sup> ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (สนธ.ยชง) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น. 145.

<sup>166</sup> โชติชัย สุวรรณภรณ์, “Non-Bank Consumer Finance Blood, Sweat and Tears Faux Pas or Force majeure,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002861&categoryID=CAT0000146>

<sup>167</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “Gray zone interest rates,” Retrieved 10 August 2016, from <https://ja.wikipedia.org/wiki/グレーゾーン金利>



ตั้งแต่เมษายน 1992 สามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้ร้อยละ 55.75 ต่อปี

ตั้งแต่พฤษภาคม 1992 – กรกฎาคม 1994 สามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้ร้อยละ 40.004 ต่อปี

ตั้งแต่สิงหาคม 1994 – พฤษภาคม 2000 สามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้ร้อยละ 39.931 ต่อปี

ตั้งแต่มิถุนายน 2000 – พฤษภาคม 2010 สามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้ร้อยละ 29.2 ต่อปี

แต่เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Interest Rate Restrictions Act) กำหนดในการให้สินเชื่อคิดเป็นร้อยละ 15 – 20 ต่อปี<sup>168</sup> ทำให้เกิดช่องว่างในอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ให้สินเชื่อสามารถเรียกดอกเบี้ยได้เกินกว่าร้อยละ 20 ต่อปีได้ และเรียกดอกเบี้ยได้สูงมาเป็นระยะเวลายาวนานโดยไม่มีกฎหมายลงโทษแก่ผู้ให้สินเชื่อที่เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ 20 โดยช่องว่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวถูกเรียกว่า “Gray Zone” แต่ต่อมาได้การแก้ไขพระราชบัญญัติการลงทุน (Capital Subscription Law) ให้สามารถเรียกอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้ร้อยละ 20 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 2010 ตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) ที่มีการปรับปรุงแก้ไขในปี ค.ศ. 2006 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา (Interest Rate Restrictions Act) ทั้งนี้ในการให้สินเชื่อและกฎหมายได้มีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่เรียกอัตราดอกเบี้ยที่สูงเกินที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย จึงทำให้ได้รับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ปัจจุบันก็ยังมีกรลักลอบเปิดธุรกิจที่ให้สินเชื่อที่มีได้ลงทะเบียนตามกฎหมายและเรียกดอกเบี้ยที่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

การดำเนินธุรกิจให้สินเชื่อแบบ Sarakin ผู้ต้องการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อเช่นนี้สามารถขออนุญาตในการดำเนินธุรกิจให้สินเชื่อได้โดยง่าย ทุกคนสามารถขอดำเนินธุรกิจให้สินเชื่อเช่นนี้ได้ โดยแจ้งต่อหน่วยงานราชการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งใช้เพียงเอกสารในการลงทะเบียน บัตรแสดงตัวตน ประวัติการทำงานหรือประวัติการดำเนินงานของบริษัทและจ่ายค่าธรรมเนียมในการดำเนินธุรกิจได้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน (Money Lending Business Act) ในขณะนั้น ซึ่งการให้กู้ยืมเงินแบบ Sarakin นี้ มีอัตราดอกเบี้ยที่สูงและมีกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรงไม่ว่าจะเป็นการทำให้ลูกหนี้สิ้นหวังจนถึงการกดดันให้เกิดการฆ่าตัวตาย ฆ่า โทรศัพทข่มขู่ ทวงถามหนี้ ในงานศพหรืองานแต่งงาน ไปพบลูกหนี้ที่สถานศึกษาหรือที่ทำงาน ป่าวประกาศการเป็นหนี้ในที่สาธารณะ คุกคามผู้หญิงซึ่งยังไม่แต่งงานในลักษณะทางเพศ เผาบ้านเอาประกัน หรือจนถึงการ

<sup>168</sup> Ibid.

บังคับให้ขายอวัยวะ และบางครั้งมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด การกระทำของผู้ติดตามทวงถามหนี้เหล่านี้มีความรุนแรงเป็นอย่างมากทำให้ถูกเรียกว่า “Sarakin-Jigoku” หรือ “Loan shark hell”

ตัวอย่างกรณีของคุณโยชิตะที่เป็นลูกหนี้ ที่มีการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรงที่สุดในเมือง อุสึโนะมิยะ (Utsunomiya) มีการส่งโรงศพล้อมรอบด้วยข้อความคุกคาม ไปยังลูกหนี้ พร้อมส่งใบปลิวที่เขียนด้วยลายมือสมาชิกยาเสพติดไปยังละแวกใกล้เคียงที่อยู่อาศัยของลูกหนี้เพื่อให้เกิดความอับยศที่ไม่สามารถชำระหนี้คืนได้ คุณโยชิตะเริ่มเป็นหนี้ตั้งแต่ปี 1990 โดยใช้บริการเงินสดด่วน โดยในปี 2000 เขาเป็นหนี้ 30,000,000 เยน (สามสิบล้านเยน) และหนี้สินเชื่อที่อยู่อาศัยหลังจากที่เจ้าหนี้เรียกเก็บหนี้ที่ค้างชำระ คุณโยชิตะไม่สามารถชำระหนี้ที่มากเกินไปได้ จึงออกจากงานและหันไปกู้หนี้ Yamikin เพื่อนำเงินมาชำระหนี้เงินกู้ให้แก่บริษัทเครดิตของผู้บริโภค และไปกู้เงินหนี้ Yamikin ที่อื่นอีก เพื่อนำมาชำระหนี้ Yamikin ก่อนหน้านั้น<sup>169</sup>

ประเภทที่สาม คือ การกู้ยืมเงินแบบ P2P (Peer to Peer Lending) การกู้ยืมเงินแบบบุคคลต่อบุคคลเป็นกระบวนการของการให้กู้ยืมเงินระหว่างบุคคล โดยไม่ต้องผ่านตัวกลางทางการเงินแบบแต่ก่อน เช่น กลุ่มธนาคาร หรือสถาบันการเงินต่างๆ อีกต่อไป เป็นการกู้ยืมเงินของผู้บริโภคในลักษณะของสินเชื่อผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและเล็ก ได้แก่ บริษัท Maneco , AQUSH , SBI และ Crowdfunding เป็นต้น

ธุรกิจการให้กู้ยืมเงินดังที่กล่าวมามีผลมาจากทั้งภาวะสงครามและความตกต่ำของเศรษฐกิจ ทำให้ธนาคารเคร่งครัดในการให้สินเชื่อมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของอัตราคนว่างงานและค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ ทำให้เงินออมภายในครัวเรือนลดลง ทั้งยังอุปนิสัยการรักษาหน้าตาชื่อเสียงของคนญี่ปุ่น โดยการขอสินเชื่อจากธนาคารซึ่งเป็นไปตามระบบต้องมีการแจกแจงเอกสารในการยืนยันตัวตนที่ชัดเจนและต้องมีผู้ค้ำประกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าอาย เป็นผู้อ่อนแอ ไม่ประสบความสำเร็จ จึงหันไปกู้เงินแบบ Sarakin

แต่ก็ยังมี การกู้ยืมเงินอีกประเภทหนึ่งที่ไม่อยู่ในระบบการให้กู้ยืมเงินแบบถูกกฎหมาย คือ การกู้ยืมเงินนอกระบบ คือผู้ที่ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินที่มีดอกเบี้ยสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดและมีได้ลงทะเบียนการประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน หรือถูกเพิกถอนการลงทะเบียนเพราะการเรียกดอกเบี้ยที่สูงแต่ยังลักลอบดำเนินกิจการต่อ หรือหลอกลวงว่าเป็นบริษัทที่ได้รับการจดทะเบียนหรือบริษัทที่ถูกกฎหมายขึ้นมา การชักชวนให้กู้ยืมจะใช้วิธีติดต่อทั้งทางอีเมล โทรศัพท์มือถือ ดัดโฆษณาตามเสาไฟฟ้าหรือโทรศัพท์สาธารณะ การกู้ยืมเงินโดยการทำธุรกรรม

<sup>169</sup> Shigeru Sato and Shingo Kawamoto, “Loan – Shark Lending Surge Feared in Japan,” Retrieved 9 July 2016, from <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-08-07/loan-shark-lending-surge-feared-in-japan>

ผ่านโทรศัพท์ มือถือ หรือโทรสาร จากนั้นเงินกู้ก็จะโอนเข้าบัญชีผู้ขอกู้ โดยผู้ให้กู้กับผู้กู้ไม่จำเป็นต้องเห็นหน้ากัน<sup>170</sup> โดยการกู้เงินแบบนี้มีผลเนื่องมาจาก เมื่อลูกหนี้ได้ตกอยู่ในวังวนของการเป็นหนี้แบบถูกกฎหมาย ผู้กู้ก็จะเริ่มไปขอสินเชื่อกับบริษัทขนาดกลางและบริษัทขนาดเล็กที่ถูกกฎหมาย แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถชำระหนี้กับบริษัทที่ถูกกฎหมายได้ จึงต้องไปกู้ยืมเงินนอกระบบต้องทำงานมากขึ้นและส่วนใหญ่จบลงโดยการกู้มากขึ้น การติดตามทวงถามหนี้ในการกู้ยืมเงินเช่นนี้จะกระทำอย่างต่อเนื่องและรุนแรงเป็นอย่างมาก ทั้งการยึดทรัพย์ลูกหนี้โดยไม่ชอบ การเข้าถึงตัวลูกหนี้ในบ้าน การให้ทำประกันชีวิตหรือประกันภัยรถยนต์ให้ผู้ให้กู้ได้รับผลประโยชน์ ยุยงให้เกิดการฆ่าตัวตายเพื่อเอาประกัน สร้างสถานการณ์ให้เกิดอุบัติเหตุทางรถยนต์เพื่อเอาประกัน<sup>171</sup>

การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการกู้ยืมเงินของประเทศญี่ปุ่นที่ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากจากการติดตามทวงถามหนี้ โดยการใช้วิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คุกคามความสงบในการใช้ชีวิตประจำวันของลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้อย่างต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ประจานเปิดเผยข้อมูลของลูกหนี้ทั้งข้อมูลการเป็นหนี้และข้อมูลส่วนตัว ทั้งการใช้ความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้ที่ตกเป็นลูกหนี้ โดยการติดตามทวงถามหนี้เช่นนี้มักมีการกระทำของสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมรวมอยู่ด้วย ทำให้ลูกหนี้เกิดความกลัวและหวาดระแวง ไม่สามารถมีความสุขในการดำเนินชีวิตได้จนเป็นเหตุให้เกิดการฆ่าตัวตายเพื่อหนีหนี้เป็นอย่างมาก ประกอบกับอุปนิสัยของคนญี่ปุ่นไม่นิยมการกู้ยืมเงินจากคนรู้จักหรือญาติ เนื่องจากตระหนักว่าเป็นเรื่องที่ร้ายแรง เสียศักดิ์ศรี นำอับอายและเป็นการไร้เกียรติ ผู้กู้ยืมจึงนิยมใช้บริการกู้ยืมเงินกับผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย

ประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ได้ให้การคุ้มครองลูกหนี้และควบคุมการติดตามทวงถามหนี้จากผู้ติดตามทวงถามหนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) ในการให้ความคุ้มครองและควบคุมการให้สินเชื่อธุรกิจและเศรษฐกิจและสังคมของประเทศญี่ปุ่น โดยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับเนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่น<sup>172</sup> (The Japan Federation of Bar Associations : JFBA) หรือญี่ปุ่นเรียกว่า “Nihon Bengoshi

<sup>170</sup> ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กระทรวงยุติธรรม (สนธ.ยธง) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น. 145.

<sup>171</sup> Wikipedia the free encyclopedia, “Darkness financial,” Retrieved 10 August 2016, from <https://ja.wikipedia.org/wiki/闇金融>

<sup>172</sup> เนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่น (The Japan Federation of Bar Associations : JFBA) หรือญี่ปุ่นเรียกว่า Nihon Bengoshi Rengokai ได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1949 โดยตามที่กำหนดในข้อบังคับของ

Rengokai” ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ให้กู้ยืม อันเป็นการสนับสนุนความปลอดภัยกับระบบการทวงหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหลักการของระบบในการลงทะเบียนสำหรับผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ มีกฎระเบียบที่จำเป็นในทางธุรกิจ และสามารถตรวจสอบถึงสถานะของผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ พร้อมทั้งมีบทลงโทษแก่ผู้ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อและบริษัทที่ได้รับมอบหมายให้ติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับในการดำเนินธุรกิจอันเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลที่แสวงหาเงินทุน และนำไปสู่การจัดการที่เหมาะสมของเศรษฐกิจชาติ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมาโดยตลอดเพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองและควบคุมการให้สินเชื่อแก่ผู้บริโภคได้ตามเศรษฐกิจบ้านเมือง โดยได้มีการแก้ไขในปี ค.ศ. 2006 และบังคับใช้เมื่อ 18 มิถุนายน 2010 และพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998) จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ประกาศใช้ในวันที่ 16 ตุลาคม 1998 และมีผลบังคับใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 1999 ซึ่งออกมาเพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวในการประมวลผลของหนี้เสียและควบคุมบริษัทที่จัดการและติดตามทวงถามหนี้เงินในภาคเอกชนและอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นในการอุปโภคบริโภคและการทำการค้าทั่วไป โดยได้ให้ความคุ้มครองและควบคุมการปฏิบัติการติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงในระบบเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

### 3.1.3.1 หนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

หนี้ที่ได้รับการคุ้มครองจากการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998) คือ หนี้จากสถาบันการเงิน สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง บริษัทการประกัน สินค้าอุปโภคบริโภค การบริการ การเช่าหรือการซื้อขายเครื่องจักร ทรัพย์สิน สัมละลายทรัพย์สินฟูกิจการ หนี้ที่เกิดจากการประนีประนอม ไกล่เกลี่ยและแปลงหนี้ ฯลฯ รวมถึงการซื้อสิทธิเรียกร้อยที่เป็นตัวเงินทางการค้าจากบุคคลอื่น ในการพาณิชย์ อุตสาหกรรม การบริการและธุรกิจอื่นๆ<sup>173</sup> และธุรกิจให้สินเชื่อตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) คือ ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ

---

เนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่น JFBA ได้มีพันธกิจใน “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและการบรรลุถึงความยุติธรรมในสังคม”

<sup>173</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 2 (1).

### 3.1.3.2 บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้

ลูกหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้<sup>174</sup> และตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) ที่กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองไว้คือลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและผู้ค้าประกันลูกหนี้เท่านั้น ไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล<sup>175</sup>

ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ในการควบคุมของกฎหมายฉบับนี้ คือ เจ้าหนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ที่ได้จดทะเบียน โดยกระทรวงยุติธรรม แต่ไม่รวมการปฏิบัติหน้าที่ของทนายความหรือองค์กรเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายในการจัดการติดตามทวงถามหนี้ เนื่องจากการบริการด้านกฎหมายในการดำเนินคดี การว่าความ การไกล่เกลี่ยหรือวิธีการอื่นใด<sup>176</sup>

### 3.1.3.3 กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้การคุ้มครองลูกหนี้ และได้กำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดกระบวนการในติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรง

กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้กำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรงและกฎหมายยังได้ให้ความสำคัญในการกำหนดรูปแบบของผู้ที่เข้ามาดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ไว้ดังนี้

1) ข้อกำหนดที่กำหนดการดำเนินการประกอบธุรกิจเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในการติดตามทวงถามหนี้

(1) ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983)

ก. ข้อปฏิบัติในการดำเนินการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ

ก) บุคคลที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงินจะจัดตั้งสำนักงานประกอบธุรกิจหรือสำนักงานใดจะต้องไปขอลงทะเบียนจัดตั้งสำนักงานประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงินที่จังหวัดนั้น โดยรับการจดทะเบียนจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีเขตอำนาจ สำหรับบุคคลที่ประสงค์จะจัดตั้ง

<sup>174</sup> *Ibid*, Article 18 (3).

<sup>175</sup> Money Lending Business Act 1983, *supra* note 36, Article 2 (2) (5).

<sup>176</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 2 (2).

สำนักประกอบธุรกิจมากกว่า 2 ธุรกิจ ในจังหวัดใดจะต้องได้รับการจดทะเบียนโดยนายกรัฐมนตรีน ซึ่งการลงทะเบียนต้องชำระเงินลงทะเบียนและขอออกไปอนุญาตภาษี โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมใน ต่ออายุการประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงินทุก 3 ปี<sup>177</sup> โดยประชาชนสามารถตรวจสอบการจดทะเบียน ของผู้ประกอบการให้กู้ยืมเงินได้<sup>178</sup>

ข) การลงทะเบียนต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจของตน โดยนายกรัฐมนตรีนหรือผู้ว่า ราชการจังหวัดจะปฏิเสธการลงทะเบียนหากมีการดำเนินการลงทะเบียนโดยให้ข้อมูลที่เท็จ หรือไม่แสดงข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงสำคัญของตน เช่น บุคคลล้มละลาย บุคคลที่ถูกพิพากษา โทษปรับจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม ตามกฎหมายฯลฯ<sup>179</sup>

ข. ข้อห้ามปฏิบัติในการดำเนินการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ

ก) ห้ามบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อมาตรา 3 มีส่วนร่วมใน ธุรกิจให้สินเชื่อ<sup>180</sup>

ข) ห้ามบุคคลผู้จดทะเบียนประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน ให้บุคคลอื่นร่วมกิจการหรือ ใช้อำนาจในการประกอบธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน<sup>181</sup>

ค) ห้ามบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อ ทำการโฆษณากิจการ ให้สินเชื่อชักชวนให้ทำสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการปล่อยสินเชื่อธุรกิจ หรือทำการจัดตั้งธุรกิจ ให้สินเชื่อได้ลงทะเบียน<sup>182</sup>

ง) ไม่อนุญาตให้สมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมมีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือเป็น ผู้ช่วยในการดำเนินการประกอบธุรกิจให้สินเชื่อ<sup>183</sup>

(2) ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติมาตรการ พิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998)

<sup>177</sup> Money Lending Business Act 1983, *supra* note 36, Article 3.

<sup>178</sup> *Ibid*, Article 9.

<sup>179</sup> *Ibid*, Article 4.

<sup>180</sup> *Ibid*, Article 11 (1).

<sup>181</sup> *Ibid*, Article 12.

<sup>182</sup> *Ibid*, Article 11 (2), (3).

<sup>183</sup> *Ibid*, Article 12 – 5.

ก. ข้อปฏิบัติในการดำเนินการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้

ก) บุคคลที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ให้ยื่นแบบฟอร์มขอจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม<sup>184</sup> เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้รับแบบฟอร์มขอจดทะเบียนและเอกสารตามที่กฎหมายกำหนดแล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอนุมัติการขอจดทะเบียน<sup>185</sup>

ข) หลักการไม่รับจดทะเบียนบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ในกรณีที่ยื่นขอจดทะเบียนเป็นบริษัทหุ้นส่วน ซึ่งการดำเนินธุรกิจถูกควบคุมโดยสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ข้อ (7) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันไม่ชอบธรรมของสมาชิกองค์กรกลุ่มอาชญากรรม โดยบุคคลหรือองค์กร ซึ่งยังไม่ครบกำหนด 5 ปี นับจากวันที่บุคคลนั้นเลิกเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “สมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม”)<sup>186</sup> หรือในกรณีที่ยื่นขอจดทะเบียนเป็นบริษัทหุ้นส่วนซึ่ง น่าจะเกี่ยวข้องกับสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมในธุรกิจของตนหรือใช้ธุรกิจของสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมช่วยเหลือธุรกิจของตน<sup>187</sup> และในกรณีที่ผู้ยื่นขอจดทะเบียน โดยกรรมการบริษัทหรือพนักงานผู้บริหารของบริษัท ที่ปรึกษา ผู้ให้คำปรึกษา ผู้สอบบัญชี (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “พนักงาน”) ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม<sup>188</sup> ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งไม่อนุมัติการลงทะเบียนตามมาตรา 3

ค) กระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้หรือมีคำสั่งให้ระงับการดำเนินธุรกิจทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งไม่เกิน 6 เดือน ดังนี้<sup>189</sup>

(ก) เมื่อบริษัทขาดคุณสมบัติในการขอจดทะเบียนตามมาตรา 5

(ข) เมื่อบริษัทได้มาซึ่งการรับจดทะเบียนโดยใช้วิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>184</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 4.

<sup>185</sup> *Ibid*, Article 5.

<sup>186</sup> *Ibid*, Article 5 (v).

<sup>187</sup> *Ibid*, Article 5 (vi).

<sup>188</sup> *Ibid*, Article 5 (vii) (f).

<sup>189</sup> *Ibid*, Article 24 (1).

(ค) เมื่อบริษัทได้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ คำสั่งหรือข้อกำหนดใดที่ออกตามอำนาจของพระราชบัญญัตินี้

(ฅ) เมื่อบริษัทได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของตนในการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ และสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำเช่นนั้นมีความร้ายแรงอย่างยิ่ง

(ง) เมื่อบริษัทไม่ได้เริ่มต้นดำเนินธุรกิจ ภายใน 6 เดือน หลังจากได้รับทะเบียน หรือถูกระงับการดำเนินการเป็นเวลา 6 เดือน และในปัจจุบันไม่ได้ดำเนินธุรกิจ

ในการออกข้อกำหนดใดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อน ให้กระทรวงยุติธรรมรับฟังความเห็นของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยพึงพิจารณาว่าควรนำมาตรา 5 ข้อ (5) ข้อ (6) และ ข้อ (7) (f) มาประยุกต์ใช้หรือไม่ หรือปรากฏการฝ่าฝืนตามมาตรา 17 (1) มาตรา 18 (1) หรือมาตรา 19 (2) หรือไม่

ข. ข้อห้ามปฏิบัติในการดำเนินการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้

ก) ห้ามบุคคลอื่นที่มีใช้บุคคลของบริษัทที่จดทะเบียนกับกระทรวงยุติธรรม ดำเนินธุรกิจบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้<sup>190</sup>

ข) บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ ต้องไม่ให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้โดยใช้ชื่อของบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ของตน<sup>191</sup>

ค) บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่เกี่ยวข้องกับสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมใดๆ ในการดำเนินธุรกิจติดตามทวงถามหนี้<sup>192</sup>

ฅ) บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่มอบอำนาจให้บุคคลใดทำการติดตามทวงถามหนี้ เว้นแต่บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้อื่น หน่วยงานบริษัทผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย<sup>193</sup>

ง) บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่โอนสิทธิเรียกร้องของธุรกิจตน ในการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ ให้บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ใด เมื่อรู้หรือควรจะรู้ว่าผู้รับโอนสิทธิติดกอยู่ได้ข้อใดข้อหนึ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้ หรือรู้หรือ

<sup>190</sup> *Ibid*, Article 3.

<sup>191</sup> *Ibid*, Article 14.

<sup>192</sup> *Ibid*, Article 18 (1).

<sup>193</sup> *Ibid*, Article 19 (1).



ควรจะรู้ได้ว่าผู้รับโอนสิทธินั้นจะขาดคุณสมบัติในการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้เมื่อได้รับโอนสิทธิเรียกร้องนั้นไปแล้ว<sup>194</sup> ได้แก่

(ก) กลุ่มองค์กรอาชญากรรม

(ข) นิติบุคคลหรือองค์กรอื่นใด ซึ่งดำเนินการภายใต้การควบคุมของกลุ่มองค์กรอาชญากรรมหรือภายใต้สมาชิกของนิติบุคคลหรือองค์กรอื่น

(ค) บุคคลหรือองค์กรซึ่งเห็นได้ชัดว่าน่าจะมีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 17 (1) หรือมาตรา 18 หรือกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันไม่ชอบธรรมของสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม ในการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้

2) ข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรงตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) ได้กำหนดไว้ดังนี้

(1) ข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการให้สินเชื่อ

บุคคลผู้มีส่วนร่วมในธุรกิจการให้กู้ยืมเงินหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายโดยผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน หรือโดยบุคคลอื่นใดที่ทำการติดตามทวงถามหนี้ตามสัญญาเงินกู้ จะส่งเอกสารใดในการเรียกให้ชำระหนี้จะต้องเปิดเผยข้อมูลของตนตามบทบัญญัติของคณะกรรมการ<sup>195</sup>

(2) ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการให้สินเชื่อ

ก. การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ ห้ามผู้ติดตามทวงถามหนี้ กระทำการร้องขออย่างต่อเนื่องให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกหนี้ให้ความร่วมมือในการติดตามทวงถามหนี้โดยบุคคลดังกล่าวได้ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลติดต่อหรือที่อยู่ของลูกหนี้ หรือได้ปฏิเสธที่จะดำเนินการใดเพื่อให้ความร่วมมือ<sup>196</sup>

ข. การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้

ก) ห้ามติดต่อโดยโทรศัพท์ ส่งข้อความโดยใช้เครื่องโทรสารหรือไปรษณีย์ของลูกหนี้ ในช่วงเวลา 21.00 น. ถึง 8.00 น. โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรใดๆ และห้ามติดต่อลูกหนี้ในช่วงเวลาใดตามปกติหากลูกหนี้ได้ร้อง<sup>197</sup>

<sup>194</sup> *Ibid*, Article 19 (2).

<sup>195</sup> Money Lending Business Act 1983, *supra* note 36, Article 21 (2).

<sup>196</sup> *Ibid*, Article 21 (1) (viii).

<sup>197</sup> Ordinance for Enforcement of the Money Lending Business Act 1983, Article 19 (1).

ข) ห้ามติดต่อไปยังสถานที่ทำงานหรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยของลูกค้าหนี้โดยทางโทรศัพท์ ส่งข้อความโดยใช้เครื่องโทรสารหรือไปพบลูกหนี้ที่ทำงานหรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยของลูกค้าหนี้ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรใดๆ<sup>198</sup>

ค) การไม่ยอมออกจากที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของลูกค้าหนี้ เมื่อลูกหนี้ ได้ร้องขอให้ออกจากสถานที่ดังกล่าว<sup>199</sup>

ฅ) ห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของลูกค้าหนี้ หรือข้อเท็จจริงอื่นใดที่เกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของลูกค้าหนี้แก่บุคคลอื่น เช่น การแปะโปสเตอร์ การปิดประกาศหรือวิธีการอื่นใดที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน<sup>200</sup>

ก. ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้

ก) ข้อห้ามปฏิบัติในการใช้ความรุนแรง การรบกวนเกินควร การบังคับที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้

(ก) บุคคลผู้มีส่วนร่วมในธุรกิจการให้กู้ยืมเงินหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย โดยผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน หรือโดยบุคคลอื่นใดที่ทำการติดตามทวงถามหนี้ตามสัญญาเงินกู้ จะต้องไม่เรียกชำระหนี้ด้วยวิธีการข่มขู่หรือกระทำการใดๆ อันเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของชีวิตส่วนตัวหรือการทำงานของบุคคล<sup>201</sup>

(ข) ร้องขอให้ลูกหนี้ดำเนินการกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นหรือบุคคลอื่นเพื่อมาชำระหนี้ตามสัญญา<sup>202</sup>

(ค) ร้องขอให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกหนี้กระทำการใดแทนในนามของลูกค้าหนี้<sup>203</sup>

(ฅ) ไม่เป็นผู้ก่อให้เกิดเหตุแห่งการฆ่าตัวตายของลูกค้าหนี้เพื่อเอาประกัน เมื่อผู้ให้สินเชื่อประสงค์ระบุในสัญญากู้ยืมเงินว่า ให้ผู้ให้สินเชื่อเป็นผู้รับประโยชน์จากสัญญาประกันชีวิตของลูกค้าหนี้<sup>204</sup>

ข) ข้อห้ามปฏิบัติในการแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ การหลอกลวงหรือทำให้เข้าใจผิดในการติดตามทวงถามหนี้ดังต่อไปนี้<sup>205</sup>

<sup>198</sup> Money Lending Business Act 1983, *supra* note 36, Article 21 (1) (iii).

<sup>199</sup> *Ibid*, Article 21 (1) (iv).

<sup>200</sup> *Ibid*, Article 21 (1) (v).

<sup>201</sup> *Ibid*, Article 21 (1).

<sup>202</sup> *Ibid*, Article 21 (1) (vi).

<sup>203</sup> *Ibid*, Article 21 (1) (vii).

<sup>204</sup> *Ibid*, Article 12 – 7.

<sup>205</sup> *Ibid*, Article 12 – 6.

(ก) กระทำการแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จให้แก่ผู้บริโภครายที่กำลังแสวงหากองทุนหรือไม่แจ้งข้อมูลเรื่องที่สำคัญในรายละเอียดของสัญญาเพื่อการขอสินเชื่อแก่บุคคลดังกล่าว

(ข) กระทำการแจ้งให้ผู้บริโภครายที่กำลังแสวงหากองทุน ถึงการประเมินข้อสรุปในเรื่องที่มีความเสี่ยงหรือแจ้งข้อมูลที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดในเรื่องที่เชื่อได้

(ค) กระทำการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ผู้ค้าประกันในการดำเนินการตามภาระผูกพันของลูกหนี้บางประการ

(ง) กระทำการต่อบุคคลใดอันเป็นการหลอกลวง กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการอันไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง

ก) ข้อห้ามปฏิบัติในการกระทำอันไม่เป็นธรรมหรือไม่มีเหตุผลในการติดตามทวงถามหนี้

(ก) ผู้ให้สินเชื่อต้องไม่ทำสัญญากู้ยืมเงินกับผู้กู้ หากพบว่าการทำสัญญากู้ยืมเงินเป็นการก่อให้เกิดหนี้มากเกินไปสำหรับผู้กู้แต่ละรายหรือตามสัญญาเงินกู้อื่นที่เกินความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้โดยผลจากการตรวจสอบข้อมูลของผู้กู้ตามกฎหมาย<sup>206</sup>

(ข) ร้องขอให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ โดยโทรศัพท์ ส่งข้อความโดยใช้เครื่องโทรสารหรือไปพบลูกหนี้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยทราบว่าลูกหนี้ได้มีการแต่งตั้งตัวแทน ได้แก่ ทนาย บริษัทกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย<sup>207</sup> (Judicial scrivener) หรือบริษัทผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย หรือโดยได้รับแจ้งจากตัวแทนหรือศาลว่าลูกหนี้ได้อยู่ในขั้นตอนของการดำเนินคดีแพ่ง<sup>208</sup>

3) ข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรงตามพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998) ได้กำหนดไว้ดังนี้

<sup>206</sup> *Ibid*, Article 13 – 2.

<sup>207</sup> ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (Judicial scrivener) ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า (司法書士) อ่านว่า “Shiho Shoshi” คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนของลูกค้ำในอสังหาริมทรัพย์ หรือการค้า โดยดำเนินการจัดเตรียมเอกสารและยื่นเอกสารแก่กฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นตัวแทนของลูกค้ำในศาลอนุญาโตตุลาการและดำเนินการไกล่เกลี่ยตามกฎหมาย แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนของลูกค้ำในเขตศาลหรือในขั้นตอนของการดำเนินคดี โดยทำหน้าที่คล้าย Solicitor ระบบกฎหมายภาษาอังกฤษ

<sup>208</sup> Money Lending Business Act 1983, *supra* note 36, Article 21 (1) (viii).

(1) ข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้

ก. การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้

ก) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องเปิดเผยชื่อทางการค้าของบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ของตน ชื่อของตนและรายละเอียดอื่นใด เมื่อได้มีการร้องขอจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้<sup>209</sup>

ข) เมื่อลูกหนี้ได้แต่งตั้งตัวแทนและมอบอำนาจให้ทนายความหรือบริษัทผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นผู้จัดการหนี้<sup>210</sup> หรือดำเนินกระบวนการในศาลเป็นคดีแพ่ง บริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ไปพบลูกหนี้หรือติดต่อทางโทรศัพท์กับลูกหนี้เพื่อร้องขอให้ลูกหนี้ชำระ โดยทราบว่าลูกหนี้ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนแล้ว<sup>211</sup>

ข. ข้อปฏิบัติในการได้รับชำระหนี้อันเป็นการแสดงหลักฐานแห่งการชำระหนี้

ก) เมื่อบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ ได้รับชำระหนี้เงินทั้งหมดหรือบางส่วน และหมายถึงการชำระหนี้โดยฝากบัญชี หรือวิธีการอื่นๆ บริษัทต้องออกเอกสารให้ผู้ชำระเงินในทันที โดยระบุชื่อทางการค้าของบริษัท ที่อยู่และจำนวนเงินที่ได้รับและรายละเอียดอื่นใดตามกฎหมายกระทรวง<sup>212</sup>

ข) เมื่อบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ ได้รับการชำระหนี้เงินทั้งหมด หากบริษัทได้ยึดถือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ไว้ ให้บริษัทเวนคืนเอกสารดังกล่าวให้บุคคลซึ่งได้ทำการชำระหนี้เงินโดยมิชักช้า<sup>213</sup>

(2) ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้

ก. ข้อห้ามปฏิบัติในการใช้ความรุนแรง การรบกวนเกินควร การบังคับที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้

<sup>209</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 17 (2).

<sup>210</sup> เป็นการชำระหนี้ หักกลบบทหนี้ หรือวิธีอื่นใดซึ่งทำให้หนี้สิ้นหมดสิ้นไป

<sup>211</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 18 (8).

<sup>212</sup> *Ibid*, Article 15.

<sup>213</sup> *Ibid*, Article 16.

ก) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญใจให้ผู้อื่น โดยบุ้เจ้ญหรือประพฤตตนในลักษณะที่เป็นกรรบกวนชวีตส่วนตัวของผู้อื่นหรือการดำเนินธุรกิจ<sup>214</sup>

ข) บริษัทจัดการเรียกร้องและตดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ร้องขอให้ลูกหนี้จ้ดหาเงินทุนเพื่อชำระหนี้ โดยการกู้ยืมเงินจากแหล่งอื่นหรือบุคคลอื่นตามพระราชบัญญัติการให้สินเช้อ หรือโดยวิธีอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน<sup>215</sup>

ค) บริษัทจัดการเรียกร้องและตดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ร้องขอให้บุคคลอื่นที่เป็นสามี ภรรยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ รวมถึงบุคคลอื่นใดซึ่งพักอาศัยหรือร่วมกันรับผดชอบค่าใช้จ่ายในการดำรงชวีทกับลูกหนี้ บุคคลที่เป็นลูกจ้างหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลูกหนี้ เป็นผู้ชำระหนี้แทนลูกหนี้<sup>216</sup>

ข. ข้อห้ามปฏิบัติในการแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ การหลอกลวงหรือทำให้เข้าใจผิดในการตดตามทวงถามหนี้ดังต่อไปนี้

ก) บริษัทจัดการเรียกร้องและตดตามทวงถามหนี้ต้องไม่โฆษณาถึงการดำเนินธุรกิจของตน หรือแสดงข้อมูลที่แตกต่างกับความจริงอันเป็นสาระสำคัญ หรือต้องไม่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการตดตามทวงถามหนี้ หรือข้อมูลอื่นใดตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง<sup>217</sup>

ข) บริษัทจัดการเรียกร้องและตดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ใช้วิธีการหลอกลวง หรือวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการทำธุรกิจตดตามทวงถามหนี้<sup>218</sup>

ค. ข้อห้ามปฏิบัติในการกระทำอันไม่เป็นธรรมหรือไม่มีเหตุผลในการตดตามทวงถามหนี้

ก) บริษัทจัดการเรียกร้องและตดตามทวงถามหนี้ต้องไม่เรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าปรับหรือค่าเสียหายซึ่งกำหนดไว้ล่วงหน้ากรณีผดสัญญา เกินกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่กฎหมายกำหนด<sup>219</sup>

ข) บริษัทจัดการเรียกร้องและตดตามทวงถามหนี้ต้องไม่กระทำการตดตามทวงถามหนี้ที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าเป็นการทำให้ลูกหนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือน่าจะเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดอันตรายในการตดตามทวงถามหนี้<sup>220</sup>

<sup>214</sup> *Ibid*, Article 17 (1).

<sup>215</sup> *Ibid*, Article 18 (6).

<sup>216</sup> *Ibid*, Article 18 (7).

<sup>217</sup> *Ibid*, Article 18 (2).

<sup>218</sup> *Ibid*, Article 18 (4).

<sup>219</sup> *Ibid*, Article 18 (5).

### 3.1.3.4 หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้

สำหรับประเทศญี่ปุ่นหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมดูแลผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบธุรกิจในการติดตามทวงถามหนี้และควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ให้ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติและข้อห้ามในการติดตามทวงถามหนี้ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่มีหน้าที่ในการอนุมัติและการเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ โดยต้องรับฟังความเห็นเกี่ยวกับทะเบียนจากผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามหลักการไม่รับจดทะเบียนบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ และต้องรับฟังความเห็นจากเนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่นในกรณีที่มีทนายความเป็นบุคลากรในธุรกิจติดตามทวงถามหนี้<sup>221</sup>

ผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ต้องแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ของตนและต้องจัดทำรายงานทุก 1 ปี เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเห็นว่ามีความจำเป็นอาจมีคำสั่งให้บริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ส่งรายงานหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกิจหรือทรัพย์สินของบริษัท หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมเข้าไปในบริษัทหรือสำนักงานของบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ เพื่อตรวจสอบสถานะของบริษัท หรือทรัพย์สินของบริษัทได้<sup>222</sup> โดยมีอำนาจสั่งให้บริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ปฏิบัติตามมาตรการที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปรับปรุงการดำเนินธุรกิจของตน<sup>223</sup>

ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมยังมีอำนาจในการออกข้อกำหนดในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนโดยต้องรับฟังความเห็นจากผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ<sup>224</sup> และผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจแถลงความเห็นของตนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมว่ามีเหตุจำเป็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมกับบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้มีการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม<sup>225</sup> ทั้งนี้ผู้บัญชาการ

<sup>220</sup> *Ibid*, Article 18 (9).

<sup>221</sup> *Ibid*, Article 6.

<sup>222</sup> *Ibid*, Article 22.

<sup>223</sup> *Ibid*, Article 23.

<sup>224</sup> *Ibid*, Article 21.

<sup>225</sup> *Ibid*, Article 27.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือความช่วยเหลือที่จำเป็นใดๆ แก่บริษัทจัดการเรียกรถและติดตามทวงถามหนี้เมื่อบริษัทได้ร้องขอความช่วยเหลืออันเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงจากสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม<sup>226</sup>

จะเห็นได้ว่าการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และการควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้มี 3 หน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน คือ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่นในกรณีที่ผู้ขอจดทะเบียนประกอบธุรกิจเป็นทนายความ ทั้งในการอนุมัติหรือการเพิกถอน การจดทะเบียนและออกกฏข้อบังคับใดๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและควบคุมการปฏิบัติการติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

3.1.3.5 มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรง

1) มาตรการในการลงโทษตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983)

(1) บุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ห้ามประกอบธุรกิจให้สินเชื่อไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 30 ล้านบาท หรือทั้งห้ามประกอบธุรกิจและปรับ<sup>227</sup>

ก. บุคคลที่ได้ลงทะเบียนตามมาตรา 3 โดยมีชอบด้วยกฎหมาย

ข. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 11 (1)

ค. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 12

(2) บุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ห้ามประกอบธุรกิจให้สินเชื่อไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งห้ามประกอบธุรกิจและปรับ<sup>228</sup>

ก. บุคคลที่ให้ข้อมูลที่เป็นเท็จหรือไม่แสดงข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงสำคัญของตน ตามมาตรา 4

ข. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 11 (2), (3)

ค. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 21 (1)

(3) บุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ห้ามประกอบธุรกิจให้สินเชื่อไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งห้ามประกอบธุรกิจและปรับ<sup>229</sup>

ก. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 12 – 5

<sup>226</sup> *Ibid*, Article 28.

<sup>227</sup> Money Lending Business Act 1983, *supra* note 36, Article 47.

<sup>228</sup> *Ibid*, Article 47 – 3.

<sup>229</sup> *Ibid*, Article 48.

ข. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 12 – 6

ค. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 12 – 7

2) มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998)

(1) บุคคลซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ห้ามประกอบกิจการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งห้ามประกอบกิจการและปรับ

<sup>230</sup>

ก. บุคคลซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 3 โดยดำเนินการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้โดยปราศจากใบอนุญาต

ข. บุคคลซึ่งได้มาซึ่งการรับจดทะเบียนตามมาตรา 3 โดยใช้วิธีการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. บุคคลซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 14 โดยให้บุคคลอื่นดำเนินการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ของบริษัทโดยใช้ชื่อบริษัทตน

ง. บุคคลซึ่งฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการดำเนินธุรกิจชั่วคราวซึ่งออกตามมาตรา 24 (1)

(2) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ก่อความเดือดร้อนรำคาญใจให้ผู้อื่น โดยขู่เข็ญหรือประพฤตินอกลักษณะที่เป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวของผู้นั้นหรือการดำเนินธุรกิจตามมาตรา 17 (1) มีโทษห้ามประกอบกิจการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 ล้านบาท หรือทั้งห้ามประกอบกิจการและปรับ<sup>231</sup>

(3) บุคคลซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มีโทษปรับ 1 ล้านบาท<sup>232</sup>

ก. บุคคลซึ่งมิได้ออกเอกสารอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 15 (1) หรือบุคคลซึ่งได้ออกเอกสารโดยมิได้ระบุนายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือออกเอกสารซึ่งมีข้อความอันเป็นเท็จ<sup>233</sup>

ข. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 16 โดยมีได้เวนคืนเอกสาร<sup>234</sup>

<sup>230</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 33.

<sup>231</sup> *Ibid*, Article 34.

<sup>232</sup> *Ibid*, Article 35.

<sup>233</sup> *Ibid*, Article 35 (iii).

<sup>234</sup> *Ibid*, Article 35 (iv).



- ค. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 17 (2)<sup>235</sup>  
 ข. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 18 (1)<sup>236</sup>  
 ง. บุคคลที่ได้ละเมิดบทบัญญัติมาตรา 18 (2) รวมถึงการส่งสัญญาณหรือแสดงอาการใด ๆ ซึ่งแตกต่างกับความเป็นจริงอย่างมีนัยสำคัญหรือทำให้เข้าใจผิดอย่างร้ายแรง<sup>237</sup>

(4) เมื่อผู้แทนนิติบุคคล ตัวแทน ลูกจ้าง หรือบุคคลใด ๆ ที่ได้ทำงานให้นิติบุคคลหรือบุคคลใด โดยมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือทรัพย์สินของนิติบุคคลหรือบุคคลนั้น ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ไม่เพียงแต่ผู้กระทำผิดจะได้รับการลงโทษเท่านั้น นิติบุคคลย่อมมีโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และบุคคลนั้นย่อมมีโทษตามที่ระบุไว้ในกฎหมายซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรานี้<sup>238</sup>

- ก. นิติบุคคลซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 33 (iv) ปรับไม่เกิน 300 ล้านบาท  
 ข. นิติบุคคลซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 33 (i) , (ii) , (iii) และมาตรา 34 (iii) ให้ค่าปรับเป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตราดังกล่าว

จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มุ่งเน้นถึงการระงับซึ่งการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดอย่างรุนแรงอันเกิดจากสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมอันมีผลสืบเนื่องมาจากสังคมและวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นที่ตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ อัตราค่าจ้างที่ต่ำ ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถตอบสนองความต้องการกับค่าใช้จ่ายได้และไม่มีทางเลือกมากนักในการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทั้งในครัวเรือนและกิจการของตน จึงเกิดกระบวนการให้กู้ยืมเงินที่มีข้อสัญญาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ทั้งการติดตามทวงถามหนี้ที่มีวิธีการที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เป็นอย่างมาก โดยการพึ่งพาอาศัยผู้มีอิทธิพลหรือยาгуซ่าในการติดตามทวงถามหนี้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งกฎหมายในขณะนั้นยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ได้เท่าที่ควร รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมาตลอดเพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้และควบคุมการปฏิบัติการติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจัดการที่เหมาะสมและก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงในระบบเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

<sup>235</sup> *Ibid*, Article 35 (v).

<sup>236</sup> *Ibid*, Article 35 (vi).

<sup>237</sup> *Ibid*, Article 35 (vii).

<sup>238</sup> *Ibid*, Article 36.

### 3.2 มาตรการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทย

การติดตามทวงถามหนี้ของผู้บริโภคในปัจจุบันมีที่มาเนื่องจากสภาพความเป็นอยู่และเศรษฐกิจของไทยที่มีลักษณะเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งค่าครองชีพที่สูงขึ้น แต่รายได้ของคนในประเทศมีลักษณะที่ค่อยๆ ขยับตัวขึ้นจากสมัยก่อน ประกอบกับค่านิยมของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็วเพื่อให้ทันสมัยทันเศรษฐกิจทันสมัย แต่ด้วยภาวะรายรับกับรายจ่ายที่อาจมีความเหลื่อมล้ำกันมาก ไม่ว่าจะในสังคมใดเพราะยิ่งคนมีรายได้สูงก็ย่อมมีรายจ่ายที่สูงตามมา ส่วนคนมีรายได้น้อยก็อยากมีรายได้เพิ่มขึ้น หรืออยากมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นเช่นกัน แต่อยู่ที่ศักยภาพและความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลในการคำนวณถึงภาระในการใช้จ่ายของตนทั้งในการดำเนินธุรกิจและในทางอุปโภคบริโภค เมื่อภาระความจำเป็นในการใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่ตนเองได้รับ จึงนำไปสู่การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ไม่ว่าจะทั้งการขอสินเชื่อในรูปแบบของบัตรเครดิต หรือสินเชื่อส่วนบุคคลเพื่อมาหมุนเวียนสภาพคล่องทางการเงิน และบุคคลซึ่งมีรายได้น้อยหรือรายได้ไม่แน่นอน ก็ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้เพราะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของสถาบันการเงินในการกู้ยืม ผู้บริโภคซึ่งไม่มีความสามารถที่จะกู้ยืมเงินในระบบได้จึงหันไปกู้ยืมเงินนอกระบบ เพราะการกู้ยืมเงินนอกระบบผู้บริโภคไม่ต้องแสดงถึงข้อจำกัดของตน เช่น การที่ต้องมีบุคคลหรือหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน มีหลักฐานแสดงการเคลื่อนไหวทางบัญชีอย่างต่อเนื่อง การมีที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่ง มีรายได้ไม่แน่นอน หรือมีประวัติการไม่ชำระหนี้กับสถาบันการเงินรายอื่นๆ ทำให้ไม่สามารถขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบได้

แต่ปัญหาดังกล่าวซึ่งไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเงินในระบบหรือนอกระบบ แต่หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เข้าหนี้ก็จะทำการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งตามสถานการณ์ของการติดตามทวงถามหนี้ในประเทศไทยในช่วงหลังๆมานี้ มีลักษณะพฤติการณ์การติดตามทวงถามหนี้ที่มีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นเนื่องจากสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non – bank) สามารถดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทวงถามหนี้ด้วยตนเอง การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่ภายใต้การกำกับดูแลของสถาบันการเงินนั้น เพื่อดำเนินการทวงถามหนี้ของสถาบันการเงินของตนรวมทั้งเพื่อรับจ้างทวงถามหนี้ให้แก่บุคคลอื่น หรือจ้างบุคคลในการทวงถามหนี้ให้โดยแบ่งเป็น 2 วิธี ได้แก่ การจ้างบุคคลธรรมดาถือเป็นการจ้างในฐานะที่ปรึกษา และการจ้างบริษัทภายนอกซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน (Outsource) บริษัทที่รับดำเนินการเร่งรัดหนี้สินในการติดตามทวงถามหนี้ และการติดตามทวงถามหนี้ในนอกระบบด้วยบุคคล ซึ่งทำให้กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้เกิดลักษณะที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้ทั้งเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ทำให้ลูกหนี้เกิดความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง ประจานด้วยการเปิดเผยความลับ ชูจะนำเรื่องส่วนตัวมาเปิดเผยต่อสาธารณชน

ทวงหนี้ในที่สาธารณะ ทวงถามต่อหน้าผู้อื่นหรือกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ สร้างความรำคาญให้แก่บุคคลที่สามที่ไม่ใช่ลูกหนี้ เช่น เพื่อนร่วมงาน เพื่อนบ้าน ญาติ ผู้บังคับบัญชา หรือการโทรศัพท์ทวงถามในเวลาที่ไม่เหมาะสม ใช้ถ้อยคำที่ไม่สุภาพ หยาดคาย คำทอ กดดันให้ลูกหนี้เกิดความหวาดกลัว ทั้งยังมีการใช้ผู้มีอิทธิพล กลุ่มบุคคล หรือผู้มีประวัติอาชญากรรมติดตามทวงถามหนี้จนไม่สามารถดำเนินกิจกรรมประจำวันได้ตามปกติ ข่มขู่ คุกคาม กรรโชก ใช้อาวุธ ใช้กำลังประทุษร้ายต่อร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่นอกระบบที่มีพฤติกรรมเป็นองค์กรอาชญากรรม การติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้ จะแสดงอำนาจด้วยการข่มขู่หวังผลให้ลูกหนี้รายอื่นหวาดกลัว มักพบว่ามีกรกระทำที่รุนแรงและผิดกฎหมาย มีการใช้กำลังประทุษร้ายลูกหนี้หรือ ผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ยอมชำระหนี้ บังคับชำระหนี้ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี แอบอ้างเป็นทหาร ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนแต่งกายเลียนแบบเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้ จ้างวานเจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติผิดติดตามทวงถามหนี้ หลอกลวงลูกหนี้โดยอ้างข้อความอันเป็นเท็จ แอบอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนจัดทำเอกสารเท็จ ปลอมแปลงเอกสาร เช่น หมายศาล หมายจับ คำฟ้อง คำพิพากษา หมายบังคับคดี หรือใช้สัญญาปลอมในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ลูกหนี้หลงเชื่อและหวาดกลัว หรือกรณีเจ้าหน้าที่หลอกลวงให้ลูกหนี้ทำสัญญาล่วงหน้าที่ย้อนหลัง<sup>239</sup> ทั้งการกระทำดังกล่าวยังถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ที่บรรดาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

ดังนั้นจึงมีการผลักดันให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นธรรมและมีมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งมีบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน โดยมีการทำงานอย่างบูรณาการของทุกภาคส่วน ทั้งการประชาสัมพันธ์สร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้อยู่ ขอบเขตของกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ที่จะมีขึ้น ตลอดจนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่มุ่งปราบปรามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ล้วนแล้วจะเป็นการส่งผลให้เกิด

<sup>239</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “กฎหมายติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ : กฎหมายความหวังของลูกหนี้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2559, จาก [http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2557/jul2557-2.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/jul2557-2.pdf)

ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สร้างความตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อไป อันจะเป็นการช่วยลดปัญหาและผลกระทบต่อสังคมในด้านนี้ให้น้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้<sup>240</sup>

เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2558 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.2558 ในราชกิจจานุเบกษา และให้กฎหมายมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศ คือมีผลในวันที่ 2 กันยายน 2558 เป็นต้นไป โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การทวงถามหนี้ในปัจจุบันมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคาม ขู่เข็ญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จและการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการทวงถามหนี้ และควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ สมควรมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### 3.2.1 หนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติคำนิยามของ “ผู้ทวงถามหนี้” ตามมาตรา 3 ซึ่งคำนิยามดังกล่าวได้ให้ความหมายของ “หนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย” ไว้ในตัวเอง ดังนี้ “มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึง ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย”

“ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

- (1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ หรือ
- (2) บุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อออกไปทุกทอด

“สินเชื่อ” หมายความว่า สินเชื่อที่ให้แก่บุคคลธรรมดาโดยการให้กู้ยืมเงิน การให้บริการบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลิสซิง และสินเชื่อในรูปแบบอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ในคำนิยามของ “ผู้ทวงถามหนี้” มีด้วยกันหลายประเภท ซึ่งผู้ติดตามทวงถามหนี้แต่ละประเภทก็สามารถทำให้ทราบได้ถึงหนี้แต่ละประเภทที่

<sup>240</sup> เพิ่งอ้าง, น. 15.

ลูกหนี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้ด้วย ซึ่งหากจะแบ่งตามประเภทของหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองสามารถแบ่งได้ดังนี้

3.2.1.1 เจ้าหนี้ซึ่งเป็นบุคคลผู้ให้สินเชื่อที่เป็นทางการค้าปกติ หรือเจ้าหนี้ซึ่งเป็นบุคคลที่รับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อของลูกหนี้จากเจ้าหนี้รายก่อนต่อไปทุกทอด หมายถึงเจ้าหนี้ซึ่งเป็นทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ได้ให้สินเชื่อในทางการค้าตามปกติอันถือเป็นวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพของเจ้าหนี้แก่ลูกหนี้ โดยมีทั้งการให้สินเชื่อแบบการให้กู้ยืมเงิน การให้บริการบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลิสซิ่ง และสินเชื่อในรูปแบบอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น การให้สินเชื่อจากสถาบันการเงิน การให้สินเชื่อจากผู้ประกอบการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (Non – bank) และการให้สินเชื่อจากบุคคลในลักษณะหนี้นอกระบบแก่ลูกหนี้ และรวมถึงการรับซื้อ รับโอนสินเชื่อของลูกหนี้จากเจ้าหนี้รายก่อนต่อไปทุกทอด

3.2.1.2 ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย “ขาย” หมายความว่า รวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่นแต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

“ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม ประสาน ประกอบ ประดิษฐ์ หรือแปรสภาพและหมายความรวมถึงการเปลี่ยนรูป การดัดแปลง การคัดเลือกหรือการแบ่งบรรจุ

ดังนั้นผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคจึงแบ่งออกเป็น 2 ความหมายคือ ความหมายแรก ผู้ขาย คือ ผู้ผลิตสินค้าเพื่อขาย ผู้ซื้อสินค้าเพื่อขายต่อ ผู้ส่งหรือนำเข้าสินค้ามาในประเทศเพื่อขาย ผู้ขายสินค้า ผู้ให้เช่าหรือให้เช่าซื้อ โดยได้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่นใด ความหมายที่สอง ผู้ให้บริการ คือ ผู้ที่รับจัดทำกรงาน ให้ใช้สิทธิหรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการวางตามหนี้ก็ยังคงให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ โดยมีได้จำกัดเพียงคำนิยามของผู้บริโภคตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น แต่ยังมีผลรวมถึง หนี้ที่เกิดจากการซื้อสินค้าของลูกหนี้เพื่อนำไปขายต่อ หรือนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจของลูกหนี้ด้วยโดยพิจารณาเพียงอำนาจในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้

### 3.2.1.3 ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 อันเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและควบคุมการพนันของประเทศไทย ซึ่งตามกฎหมายห้ามมิให้มีการเปิดบ่อนพนัน เข้าเล่น ทาย ทำนาย รวมถึงเข้าพนันภายในประเทศ ยกเว้นกรณีที่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 500 บาท สูงสุดจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 5,000 บาท

ตามกฎหมายได้แบ่งแยกการพนันออกเป็น 2 ประเภท คือ บัญชี ก. ซึ่งห้ามจัดให้มีการเล่นโดยเด็ดขาด ได้แก่ หวย ก.ข. ไฮโล บาคาราฯ และบัญชี ข. ซึ่งสามารถเล่นได้แต่ต้องขอใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อน ได้แก่ การเล่นเกมต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งขันกัน การชกมวย ฟุตบอลโต๊ะ จั๊บลาก สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ เป็นต้น ยกเว้นสลากกินแบ่งที่ออกโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ให้ถือว่าเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมาย

สำหรับการพนันออนไลน์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเล่นเกมไพ่ สล็อต รวมถึงการพนันบอล ถือเป็นการเล่นตามบัญชี ก. ที่ห้ามเปิดให้บริการ รวมถึงห้ามเล่นโดยเด็ดขาด แม้ว่าการตรวจสอบและจับกุมจะทำได้ยากเนื่องจากผู้เล่นๆ อยู่ที่บ้าน แต่หากถูกจับกุมก็อาจได้รับโทษปรับหรือจำคุกด้วยเช่นเดียวกัน<sup>241</sup>

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองหนี้ที่เกิดจากการพนัน เพราะหนี้พนันเป็นหนี้ถูกข่มขู่และมีการกระทำละเมิดมากที่สุด

3.2.1.4 เจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ เช่น หนี้การทำเกษตรแบบมีสัญญา (Contract Farming)<sup>242</sup> คอนแทรคฟาร์มมิ่ง คือ ระบบการเกษตร การเลี้ยงสัตว์ หรือการเพาะปลูกพืช ที่มีการทำสัญญาซื้อขายผลผลิต

<sup>241</sup> Yetiintelligence.com, “ข้อบังคับเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.yetiintelligence.com/regulation.html>

<sup>242</sup> วรณทณี รุ่งเรืองสภาคุล, “ความรู้เบื้องต้น : สัญญาฟาร์มประกัน : Contract Farming,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/291182>

ล่วงหน้าโดยส่วนใหญ่จะมีการกำหนดราคาผลผลิตไว้ตายตัว ซึ่งเรียกว่า “ฟาร์มประกันราคา” ในการทำสัญญาฟาร์มประกันมีคู่สัญญา 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเป็นฝ่ายเกษตรกร หรือเจ้าของฟาร์ม เรียกว่า “ฟาร์มประกัน” ส่วนฝ่ายที่สองเป็นคู่สัญญาเรียกว่า “ผู้รับประกัน” ซึ่งมักเป็นบริษัทเอกชน ที่สัญญาจะซื้อผลผลิตกลับคืนในราคาที่ตกลงกันตั้งแต่ต้น เรียกว่า “ราคาประกัน” และจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อครบกำหนดสัญญา ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปบริษัท เช่น บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ บริษัทเบทาโกร บริษัทแหลมทองสหการ เป็นต้น

และกฎหมายยังคุ้มครองลูกหนี้ในหนี้ทั้ง 4 ประเภท ที่แม่หนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือแม่หนี้ดังกล่าวนั้นจะเป็นหนี้ที่เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิฟ้องร้องบังคับคดีเอาแก่ลูกหนี้ เจ้าหนี้ก็ยังอยู่ในความควบคุมของกฎหมายฉบับนี้ เช่น หนี้ที่เกิดจากการพนัน หรือหนี้ที่เกิดจากการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ที่ถึงแม้เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิฟ้องร้องบังคับคดีเอาแก่ลูกหนี้ แต่หากเจ้าหนี้ทำการทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ยังมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้

### 3.2.2 บุคคลและสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้

ลูกหนี้ที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 3 คือ ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และให้หมายรวมถึงผู้ค้ำประกัน แต่ไม่รวมลูกหนี้ที่เป็นถึงนิติบุคคล

สำหรับผู้ติดตามทวงถามหนี้ซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากตัวเจ้าหนี้เองแล้ว ยังหมายถึงตัวแทนของเจ้าหนี้ในการทวงถามหนี้ คือ ผู้รับมอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจช่วง ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ดังนั้นตัวแทนเหล่านี้หากดำเนินการทวงถามหนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้วจะปิดความรับผิดชอบของตนโดยอ้างว่าตนเองมิใช่เจ้าหนี้มิได้<sup>243</sup>

### 3.2.3 กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้การคุ้มครองลูกหนี้ และได้กำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้เพื่อมิให้เกิดกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม

3.2.3.1 ข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้กำหนดไว้ดังนี้

#### 1) การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้<sup>244</sup>

<sup>243</sup> สำนักงานพิชิตู ศรีสังข์ ทนายความ, “ข้อควรรู้เกี่ยวกับกฎหมายทวงหนี้ฉบับใหม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.facebook.com/srisungadvocate/posts/458653810956049:0>

<sup>244</sup> พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558, มาตรา 8.

(1) การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้จากบุคคลอื่น ให้กระทำได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบถามหรือยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้เท่านั้น โดยต้องแจ้งให้ทราบชื่อตัว ชื่อสกุล และแสดงเจตนาว่าต้องการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้

(2) การติดต่อสื่อสารเพื่อการติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ โดยห้ามผู้ทวงถามหนี้ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้ เว้นแต่บุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการดังกล่าว โดยผู้ทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติตามการติดตามทวงถามหนี้ดังนี้<sup>245</sup>

ก. สถานที่ในการติดต่อกับลูกหนี้ ในกรณีติดต่อโดยบุคคลหรือทางไปรษณีย์ ให้ติดต่อตามสถานที่ที่ลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้ได้แจ้งให้เป็นสถานที่ติดต่อ ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้แจ้งไว้ล่วงหน้าหรือสถานที่ที่ได้แจ้งไว้ไม่สามารถติดต่อได้ โดยผู้ทวงถามหนี้ได้พยายามติดต่อตามสมควรแล้ว ให้ติดต่อตามภูมิลำเนา ถิ่นที่อยู่ หรือสถานที่ทำงานของบุคคลดังกล่าว หรือสถานที่อื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข. เวลาในการติดต่อกับลูกหนี้ การติดต่อโดยบุคคล โทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ให้ติดต่อได้ตั้งแต่เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 20.00 นาฬิกา และในวันหยุดราชการ เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 18.00 นาฬิกา หากไม่สามารถติดต่อตามเวลาดังกล่าวได้หรือช่วงเวลาดังกล่าวไม่เหมาะสม ให้ติดต่อได้ในช่วงเวลาอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ค. ความถี่ในการติดต่อ ให้ติดต่อตามจำนวนครั้งที่เหมาะสมและคณะกรรมการออกประกาศกำหนดจำนวนครั้งด้วยก็ได้

2) หน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้

(1) การติดต่อสื่อสาร ในกรณีที่เป็นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ ผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ให้ผู้ทวงถามหนี้แจ้งให้ทราบถึงชื่อตัวและชื่อสกุล หรือชื่อหน่วยงานของตนและของเจ้าหนี้ และจำนวนหนี้ และถ้าผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวทวงถามหนี้ต่อหน้าให้แสดงหลักฐานการมอบอำนาจให้ทวงถามหนี้ด้วย

(2) การขอรับชำระหนี้<sup>246</sup> ในกรณีที่ผู้ทวงถามหนี้ขอรับชำระหนี้ ผู้ทวงถามหนี้ต้องแสดงหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้ต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้ด้วย และเมื่อลูกหนี้ได้ชำระหนี้แก่ผู้ทวงถามหนี้แล้ว ให้ผู้ทวงถามหนี้ออกหลักฐานการ

<sup>245</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 9.

<sup>246</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 10.



ชำระหนี้แก่ลูกหนี้ด้วย หากลูกหนี้ได้ชำระหนี้แก่ผู้ทวงถามหนี้โดยสุจริต ให้ถือว่าเป็นการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยชอบทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ทวงถามหนี้จะได้รับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้หรือไม่ก็ตาม

3.2.3.2 ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กฎหมายกำหนดควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม โดยได้กำหนดไว้ดังนี้

- 1) การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ ห้ามผู้ติดตามทวงถามหนี้ปฏิบัติดังต่อไปนี้<sup>247</sup>
  - (1) ห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้ เว้นแต่ในกรณีที่บุคคลอื่นนั้นเป็นสามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ และบุคคลอื่นดังกล่าวได้สอบถามผู้ทวงถามหนี้ถึงสาเหตุของการติดต่อให้ผู้ทวงถามหนี้ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ได้เท่าที่จำเป็นและตามความเหมาะสม
  - (2) ห้ามใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมาย ในหนังสือ หรือในสื่ออื่นใดที่ใช้ในการติดต่อสอบถาม ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อทวงถามหนี้ของลูกหนี้
  - (3) ห้ามติดต่อหรือแสดงตนที่ทำให้เข้าใจผิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้
- 2) ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้
  - (1) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่นำมาซึ่งการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคาม บู่เช็ก การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง ในการติดตามทวงถามหนี้ ดังต่อไปนี้<sup>248</sup>
    - ก. ข่มขู่ ใช้ความรุนแรง หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น
    - ข. การใช้วาจาหรือภาษาที่เป็นการดูหมิ่นลูกหนี้หรือผู้อื่น
    - ค. การแจ้งหรือเปิดเผยเกี่ยวกับความเป็นหนี้ของลูกหนี้ให้แก่ผู้อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้
    - ง. การติดต่อลูกหนี้โดยไปรษณียบัตร เอกสารเปิดผนึก โทรสาร หรือสิ่งอื่นใดที่สื่อให้ทราบว่าเป็นการทวงถามหนี้อย่างชัดเจน เว้นแต่กรณีการบอกกล่าวบังคับจำนองด้วยวิธีการประกาศหนังสือพิมพ์ซึ่งเจ้าหนี้ไม่สามารถติดต่อลูกหนี้โดยวิธีการอื่น หรือกรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
    - จ. การใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมาย ในการติดต่อลูกหนี้ที่ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อการทวงถามหนี้ เว้นแต่ชื่อทาง

<sup>247</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 8.

<sup>248</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 11.

ธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้ไม่ได้สื่อให้ทราบได้ว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และมีได้นำมาใช้บังคับกับการทวงถามหนี้เป็นหนังสือเพื่อจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

จ. การทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ให้ข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดในการทวงถามหนี้ ดังต่อไปนี้<sup>249</sup>

ก. การแสดงหรือการใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือรูปแบบที่ทำให้เข้าใจว่าเป็นการกระทำของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ

ข. การแสดงหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าการทวงถามหนี้เป็นการกระทำโดย นายความ สำนักงานนายความ หรือสำนักงานกฎหมาย

ค. การแสดงหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือจะถูกยึดหรืออายัด ทรัพย์สินหรือเงินเดือน

ง. การติดต่อหรือการแสดงตนให้เชื่อว่าคุณทวงถามหนี้ดำเนินการให้แก่บริษัทข้อมูล เครดิตหรือรับจ้างบริษัทข้อมูลเครดิต

(3) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ปฏิบัติกรโดยไม่เป็นธรรมเนียมในการติดตามทวงถาม หนี้<sup>250</sup>

ก. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ เกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด

ข. การเสนอหรือจูงใจให้ลูกหนี้ออกเช็คทั้งที่รู้ว่าคุณหนี้อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถ ชำระหนี้ได้

(4) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>251</sup> กล่าวคือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่ เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของ รัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ทวงถามหนี้หรือสนับสนุนการทวงถาม หนี้ซึ่งมิใช่ของตน เว้นแต่ในกรณีที่เป็นหนี้ของสามีภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตน หรือใน กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย

<sup>249</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 12.

<sup>250</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 13.

<sup>251</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 14.

### 3.2.4 หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้

ผู้วิจัยขออธิบายถึงหน่วยงานที่กำกับดูแลและตรวจสอบการติดตามทวงถามหนี้ดังนี้

#### 3.2.4.1 หน่วยงานที่กำกับดูแลและตรวจสอบการติดตามทวงถามหนี้

##### 1) คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้<sup>252</sup>

ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ไว้ โดยให้มีการตั้ง “คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้” ที่ประกอบด้วย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นประธานกรรมการ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1
ปลัดกระทรวงการคลัง	เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2
ปลัดกระทรวงกลาโหม	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ปลัดกระทรวงพาณิชย์	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ปลัดกระทรวงยุติธรรม	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ผู้ว่าราชการนครแห่งประเทศไทย	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
นายกสภาทนายความ	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ โดยต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในด้านการเงินการธนาคาร ด้านกฎหมาย หรือด้านการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างน้อยด้านละ 1 คน

อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการของกรมการปกครอง 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการกรมการปกครอง รับผิดชอบในงานธุรการ

โดยรวมแล้ว คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ ประกอบด้วยกรรมการ 19 คน และผู้ช่วย 2 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ซึ่งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด<sup>253</sup>

<sup>252</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 15.

<sup>253</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 31.

คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ มีอำนาจหน้าที่<sup>254</sup> เช่น ออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำจังหวัด และคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองและสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจ เสนอแนะคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองหรือช่วยเหลือลูกหนี้ในด้านอื่นๆ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>255</sup> ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ แจ้งให้คณะกรรมการสภาพนายความหรือสภานายกพิเศษดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ<sup>256</sup> และมีอำนาจสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>257</sup> เป็นต้น

สำหรับกรมการปกครองที่รับผิดชอบในงานธุรการ<sup>258</sup> ของคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทวงถามหนี้เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำจังหวัด ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ทวงถามหนี้หรือกำกับดูแลการปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ประสานกับหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้ รมรงค์ ประชาสัมพันธ์ และอบรมวิธีการทวงถามหนี้ที่ถูกต้องและเหมาะสม ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการได้มอบหมาย

2) คณะอนุกรรมการของผู้ให้สินเชื่อซึ่งเป็นนิติบุคคล<sup>259</sup>

ผู้แทนกระทรวงการคลัง	เป็นอนุกรรมการ
ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย	เป็นอนุกรรมการ
ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย	เป็นอนุกรรมการ
ข้าราชการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ
ให้ข้าราชการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2 คน	เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	รับผิดชอบในงานธุรการ

<sup>254</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 16.

<sup>255</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 21.

<sup>256</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 7.

<sup>257</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 24.

<sup>258</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 25.

<sup>259</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 22 และมาตรา 26.

ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการเกี่ยวกับการกำกับดูแลการทวงถามหนี้ของผู้ให้สินเชื่อซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำจังหวัด ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ทวงถามหนี้ที่เป็น นิติบุคคล ประสานกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบผู้ทวงถามหนี้หรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง รณรงค์ประชาสัมพันธ์ และอบรมวิธีการทวงถามหนี้ที่ถูกต้องและเหมาะสม ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้มอบหมาย และมีอำนาจสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้อธิบายข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>260</sup> เป็นต้น

### 3) คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร<sup>261</sup>

ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	เป็นประธานกรรมการ
ผู้แทนกระทรวงการคลัง	เป็นกรรมการ
ผู้แทนกรมการปกครอง	เป็นกรรมการ
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด	เป็นกรรมการ
ผู้แทนมณฑลทหารบกที่ 11	เป็นกรรมการ
ผู้แทนสภาพนายความ	เป็นกรรมการ
ผู้แทนองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	
ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจนครบาลแต่งตั้ง	เป็นกรรมการ
ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน กองบัญชาการตำรวจนครบาล	เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลแต่งตั้งข้าราชการตำรวจของ

กองบัญชาการตำรวจนครบาล 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กองบัญชาการตำรวจนครบาล รับผิดชอบในงานธุรการ

มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง รายงานการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ต่อคณะกรรมการทุกสามเดือนและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และมีอำนาจสั่งให้

<sup>260</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 24.

<sup>261</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 27, 28 และมาตรา 29.

บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้มา เพื่อประกอบการพิจารณาได้<sup>262</sup>

สำหรับกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกำกับ การทวงถามหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เป็นสำนักงานรับจดทะเบียนการประกอบ ธุรกิจทวงถามหนี้ รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทวงถามหนี้เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการดังกล่าว ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ทวงถามหนี้หรือกำกับดูแล การปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจทวงถาม หนี้ ประสานกับหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้ รณรงค์ ประชาสัมพันธ์ และอบรมวิธีการทวงถามหนี้ที่ถูกต้องและเหมาะสม

#### 4) คณะกรรมการกำกับติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด	เป็นประธานกรรมการ
อัยการจังหวัด	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกในพื้นที่	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
คลังจังหวัด	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ประธานสภาทนายความจังหวัด	เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
ผู้แทนองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค	
ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง	เป็นกรรมการ
ปลัดจังหวัด	เป็นกรรมการและเลขานุการ
ให้คณะกรรมการกำกับติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัดแต่งตั้ง	
ข้าราชการของที่ทำการปกครองจังหวัด 2 คน	เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
ที่ทำการปกครองจังหวัด	รับผิดชอบในงานธุรการ

มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการกำกับติดตามทวง หนี้ประจำกรุงเทพมหานครแต่อำนาจหน้าที่ในพื้นที่ต่างจังหวัด และสำหรับทำการปกครองจังหวัดที่ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการกำกับติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด ก็มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการกำกับติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานครแต่อำนาจหน้าที่ในพื้นที่ ต่างจังหวัด

<sup>262</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 24.

5) คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ<sup>263</sup>

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบ โดยเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 3 คน ในบรรดาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทวงถามหนี้ที่เกิดขึ้น อ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครให้ทำการเปรียบเทียบและชำระค่าปรับที่กองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือในเขตจังหวัดใดให้ทำการเปรียบเทียบและชำระค่าปรับที่ทำการปกครองจังหวัดนั้น โดยให้กองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือที่ทำการปกครองจังหวัด จัดหาสถานที่และบุคลากรเพื่อช่วยงานด้านธุรการของคณะกรรมการเปรียบเทียบ<sup>264</sup> โดยหากผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยกเว้นในกรณีผู้ทวงถามหนี้ทำการติดตามทวงถามหนี้โดยใช้วิธีข่มขู่ ใช้ความรุนแรงหรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น หรือแสดงข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดว่าการติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวเป็นการกระทำของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือในกรณีผู้ทวงถามหนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6) คณะกรรมการสถาปนาความตามกฎหมายว่าด้วยทนายความ<sup>265</sup> มีหน้าที่เป็นนายทะเบียนรับจดทะเบียนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ที่เป็นทนายความหรือสำนักงานทนายความ หรือเพิกถอนการจดทะเบียน รายงานการดำเนินการต่อคณะกรรมการเพื่อให้ทราบทุกสามเดือน และมีอำนาจออกข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

7) สถานายกพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยทนายความ มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียน ของผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ที่เป็นทนายความหรือสำนักงานทนายความ และรายงานการดำเนินการต่อคณะกรรมการเพื่อให้ทราบทุกสามเดือน

8) พนักงานเจ้าหน้าที่<sup>266</sup> ซึ่งปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งตามการเสนอแนะของคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจสั่งให้ผู้ทวงถามหนี้หรือกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือพนักงานของผู้ทวงถามหนี้ ในกรณีผู้

<sup>263</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 45.

<sup>264</sup> ประกาศคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบและระยะเวลาการชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558, ข้อ 3.

<sup>265</sup> พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 243, มาตรา 6 และมาตรา 7.

<sup>266</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 3, 32 และมาตรา 33.

ทวงถามหนี้เป็นนิติบุคคล มาให้ถ้อยคำ แสดงข้อมูลหรือส่งสมุดบัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือสิ่งอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของผู้ทวงถามหนี้และบุคคลดังกล่าวข้างต้น

#### 3.2.4.2 การยื่นขอจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้<sup>267</sup>

1) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน ณ สำนักงานทะเบียนที่สถานประกอบธุรกิจหรือสำนักงานใหญ่ของผู้ยื่นคำขอตั้งอยู่ และให้ยื่นคำขอได้เพียงแห่งเดียวสำหรับผู้ประกอบธุรกิจแต่ละราย โดยในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอที่สำนักงานทะเบียนกองบัญชาการตำรวจนครบาล ในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอที่สำนักงานทะเบียนที่ทำการปกครองจังหวัด

2) กรณีที่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นนายความหรือสำนักงานนายความ ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสภานายความซึ่งทำหน้าที่นายทะเบียน ณ สภานายความ

3.2.4.3 ลูกหนี้หรือบุคคลอื่นใดที่ถูกติดตามทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ดังนี้

1) ในกรุงเทพมหานคร<sup>268</sup> ลูกหนี้หรือบุคคลอื่นใดที่ถูกละเมิดสามารถร้องเรียนโดยตรงได้ที่คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร หรือกองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือร้องเรียนได้ที่สถานีตำรวจ โดยหัวหน้าหน่วยงานสถานีตำรวจมีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารเพื่อส่งเรื่องต่อไปยังกองบัญชาการตำรวจนครบาล และกองบัญชาการตำรวจนครบาลจะเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร

2) สำหรับต่างจังหวัด สามารถร้องเรียนได้โดยตรงคณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด หรือที่ทำการปกครองจังหวัด หรือร้องเรียนได้ที่ว่าการอำเภอ โดยหัวหน้าหน่วยงานที่ว่าการอำเภอ มีอำนาจหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารเพื่อส่งเรื่องต่อไปยังที่ทำการปกครองจังหวัด และที่ทำการปกครองจังหวัดจะเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด

3) ร้องเรียนได้ที่สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง<sup>269</sup> และกรมการปกครองจะเสนอเรื่องต่อไปยัง คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด

<sup>267</sup> กฎกระทรวง การจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558, ข้อ 3.

<sup>268</sup> พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 243, มาตรา 23, 27, 29 และมาตรา

<sup>269</sup> *เพ็ญอ้าง*, มาตรา 25.



4) ร้องเรียนต่อสำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ของผู้ให้สินเชื่อซึ่งเป็นนิติบุคคล<sup>270</sup> และสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะเสนอเรื่องต่อ คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร หรือ คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด

### 3.2.5 มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม

มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้มีการปฏิบัติฝ่าฝืนข้อห้ามในกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องได้รับโทษทางปกครองและโทษทางอาญา ดังนี้

#### 3.2.5.1 โทษทางปกครอง

##### 1) ผู้ทวงถามหนี้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ<sup>271</sup>

เมื่อผู้ทวงถามหนี้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ทวงถามหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ให้คณะกรรมการฯ พิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 100,000 บาท โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ดังนี้

(1) ติดต่อกับบุคคลอื่นผู้ทวงถามหนี้มีแจ้งให้ทราบถึง ชื่อตัว ชื่อสกุล และเจตนาของการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้ หรือแสดงตนที่ทำให้เข้าใจผิด เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้

(2) ฝ่าฝืนการติดต่อสื่อสารเพื่อการติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ ที่เกี่ยวกับสถานที่ในการติดต่อกับลูกหนี้ เวลาในการติดต่อกับลูกหนี้ ความถี่ในการติดต่อ และหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ในการติดต่อสื่อสาร

(3) การขอรับชำระหนี้ ผู้ทวงถามหนี้ไม่แสดงหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้ และเมื่อลูกหนี้ได้ชำระหนี้ ผู้ทวงถามหนี้ไม่ออกหลักฐานการชำระหนี้แก่ลูกหนี้

(4) การทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(5) ผู้ทวงถามหนี้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายใดๆ เกินกว่าอัตราที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

<sup>270</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 26.

<sup>271</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 34.

## 2) ความรับผิดชอบของผู้ทวงถามหนี้ที่เป็นนิติบุคคล<sup>272</sup>

ในกรณีที่ผู้ทวงถามหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องรับโทษปรับทางปกครอง ถ้าการกระทำ ความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือการกระทำการหรือไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการแทนนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษปรับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

### 3.2.5.2 โทษทางอาญา

1) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>273</sup> ดังนี้

(1) เมื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่มาให้ข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้มาเพื่อประกอบการพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด

(2) เมื่อผู้ทวงถามหนี้หรือกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือพนักงาน ของผู้ทวงถามหนี้ ในกรณีผู้ทวงถามหนี้เป็นนิติบุคคล ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่แสดงข้อมูลหรือส่ง สมุดบัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือสิ่งอื่นอันเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของผู้ทวงถามหนี้ และบุคคลดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด

2) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>274</sup> ดังนี้

(1) ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ไม่จดทะเบียนการประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

(2) ผู้ทวงถามหนี้ติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้

(3) ผู้ทวงถามหนี้แจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้แก่บุคคลอื่น หรือใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมาย ในหนังสือ หรือในสื่ออื่นใดที่ใช้ในการติดต่อสอบถาม ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อทวงถามหนี้ของลูกหนี้

(4) ผู้ทวงถามหนี้กระทำการทวงถามหนี้ โดยการใช้อาวุธหรือภาษาที่เป็นการดูหมิ่น ลูกหนี้หรือผู้อื่น เปิดเผยเกี่ยวกับความเป็นหนี้ของลูกหนี้ให้แก่ผู้อื่น ติดต่อลูกหนี้โดยไปรษณียบัตร เอกสารเปิดผนึก โทรสาร หรือสิ่งอื่นใดที่สื่อให้ทราบว่าเป็นการทวงถามหนี้อย่างชัดเจน ใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมายในการติดต่อลูกหนี้ที่ ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อการทวงถามหนี้

<sup>272</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 36.

<sup>273</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 43.

<sup>274</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 39.

(5) ผู้ทวงถามหนี้เสนอหรือจูงใจให้ลูกหนี้ออกเช็คทั้งที่รู้อยู่ว่าลูกหนี้อยู่ในฐานะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้

3) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 300,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>275</sup> โดยผู้ทวงถามหนี้กระทำการทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิด โดยแสดงหรือมีข้อความ ที่ทำให้เชื่อว่าการทวงถามหนี้เป็นการกระทำโดย ทนายความ สำนักงานทนายความ หรือสำนักงานกฎหมาย หรือที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือจะ ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือเงินเดือน การติดต่อหรือการแสดงตนให้เชื่อว่าเป็นผู้ทวงถามหนี้ดำเนินการ ให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิตหรือรับจ้างบริษัทข้อมูลเครดิต

4) การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความผิดดังกล่าวนี้เปรียบเทียบกับปรับไม่ได้<sup>276</sup> ดังนี้

(1) ผู้ทวงถามหนี้กระทำการทวงถามหนี้ในลักษณะ ข่มขู่ ใช้ความรุนแรง หรือการ กระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น

(2) ผู้ทวงถามหนี้กระทำการทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความ เข้าใจผิด โดยการแสดงหรือการใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือเครื่องแบบที่ทำให้เข้าใจ ว่าเป็นการกระทำของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ

(3) ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกระทำการทวงถามหนี้หรือ สันนิษฐานการทวงถามหนี้ซึ่งมิใช่ของตน

5) ความรับผิดชอบของผู้ทวงถามหนี้ที่เป็นนิติบุคคล<sup>277</sup>

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษอาญาตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ถ้า การกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือการกระทำหรือไม่ กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการแทนนิติ บุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

<sup>275</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 40.

<sup>276</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 41 และ 42.

<sup>277</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา 44.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาหลักกฎหมายในการคุ้มครองลูกหนี้ จากการติดตามทวงถามหนี้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้เป็นกฎหมายที่นานาประเทศให้ความสำคัญอีกกฎหมายหนึ่ง โดยผู้วิจัยขอวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยและต่างประเทศดังนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้และเป็นการกำหนดมาตรการในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้เช่นกัน คือพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเมื่อสภาวะทางเศรษฐกิจและสภาพของสังคมได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความต้องการทั้งทางด้านอุปโภคบริโภคหรือแม้แต่ความต้องการประกอบธุรกิจเพื่อหารายได้ของคนในสังคมก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เมื่อความจำเป็นในการดำรงชีพไม่สอดคล้องกับรายได้หรือรายรับได้ทันที่ ธุรกิจการให้สินเชื่อจึงเป็นทุนที่มาสมานความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการซื้อและความต้องการขายของคนในสังคมนั้นๆ แต่เมื่อวัฒนธรรมในการใช้ก่อนจ่ายทีหลังเริ่มขยายตัวขึ้นจนผู้บริโภคเองไม่สามารถควบคุมวางแผนการใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสม ทำให้ผู้บริโภคเป็นลูกหนี้เพราะไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ไม่ว่าจะเกิดสาเหตุมาจากรายได้อาจลดลงหรือมีอัตราไม่สูงมากนัก การเติบโตของเศรษฐกิจ และค่านิยมในการบริโภคสินค้าที่มีมูลค่าสูงขึ้นทุกวัน ทั้งเจ้าหนี้ที่ให้สินเชื่อก็ประกอบธุรกิจอันมีวัตถุประสงค์มุ่งหวังกำไร บ้างมีการเอาเปรียบลูกหนี้ในข้อสัญญาบางประการ หากลูกหนี้เองก็ยังจำยอมทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน สินค้า หรือบริการ แม้จะคาดเห็นว่าในภายหน้าต่อไปตนอาจตกเป็นลูกหนี้และไม่สามารถชำระหนี้คืนได้

ทั้งนี้ไม่ว่าจะด้วยปัจจัยด้านรายได้ของผู้บริโภค ผู้บริโภคจึงไม่สามารถกู้ยืมเงินในระบบได้ ลักษณะนิสัยของคนไทยที่ชอบการกู้ยืมเงินแบบสะดวก รวดเร็ว ไม่ต้องมีหลักประกันหรือมีลักษณะของการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย จึงนำไปสู่การกู้ยืมเงินนอกระบบเป็นส่วนมาก เนื่องจากการกู้ยืมเงินนอกระบบสามารถทำได้ง่าย ไม่ต้องใช้หลักฐานหรือมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ต้องมีหลักประกัน โดยการกู้ยืมเงินนอกระบบนี้ส่วนใหญ่เกิดจากผู้ให้กู้กับผู้ที่มีความสัมพันธ์กันมาก่อน รู้จักกันหรือเคยเห็นกันเคยพบกันมาก่อน เช่น เจ้าหนี้ที่เป็นญาติหรือคนรู้จักที่อาจคิดอัตรา

ดอกเบ็ญไม่สูงมากนักและมักจะมีการใช้โหนดที่คืนเป็นหลักทรัพยากรในการค้าประกัน เจ้าหนี้ที่เป็นนายทุนในพื้นที่ที่มีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูงและต้องมีบุคคลในการค้าประกัน โดยเจ้าหนี้เหล่านี้จะมีการทำสัญญาเงินกู้ยืมอย่างชัดเจนแต่จะมีปัญหาในเรื่อง “ดอกลอย” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ทั้งจำนวนได้ในคราวเดียวกัน ก็จะไม่สามารถชำระได้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น และในกรณีที่มีการผิดนัดชำระหนี้ก็จะถูกคิดดอกเบี้ยทบต้นทบดอกทำให้ยอดหนี้สูงขึ้นจนไม่สามารถชำระหนี้เงินต้นให้หมดได้ และเป็นสาเหตุให้เกิดการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม หรือการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เหมาะสม

ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น มีการใช้ความรุนแรงในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะสาเหตุมาจากปัญหาในเรื่องการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เมื่อผู้คนในสังคมมีความคิดที่รุนแรงมากขึ้น และใช้วิธีการในการตอบสนองต่อกันอย่างยืดถืออำนาจในการใช้สิทธิของตนจนเกินควร จนนำไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาที่รุนแรงแก่สังคม ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ลูกหนี้ส่วนใหญ่ต้องเผชิญก็เป็นปัญหาหนึ่งของสังคม ที่เห็นได้จากเหตุการณ์ข่าวสารทั้งกรณีที่เป็นการติดตามทวงถามหนี้อันเป็นการรบกวน ละเมิด คุกคาม ทำให้เสื่อมเสีย ตลอดจนนำไปสู่การทำร้ายร่างกายของลูกหนี้ ซึ่งการติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวของผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นการกระทบต่อสิทธิของลูกหนี้เป็นอย่างมาก และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รัฐธรรมนูญของไทยให้การรับรอง

เช่นเดียวกับมาตรการในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้มีการใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการหลอกลวง ล้วงละเมิดสิทธิต่างๆ ของลูกหนี้และการแสดงออกที่ไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของบุคคลล้มละลาย อัตราว่างงาน และปัญหาการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในครอบครัว สิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณ จึงมีการออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ยุติธรรมตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. 2520

สำหรับมาตรการในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้ที่ตกเป็นลูกหนี้ส่วนใหญ่มาจากการประสบกับเหตุการณ์ที่ไม่อาจควบคุมได้ เช่น การตกงาน การเจ็บป่วย และปัญหาครอบครัว โดยเครือรัฐออสเตรเลียได้มีการออกแนวปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้สำหรับผู้ติดตามทวงถามหนี้และเจ้าหนี้ไว้เช่นเดียวกัน

ประเทศญี่ปุ่นการให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้เนื่องมาจากการเกิดภาวะสงครามและความตกต่ำของเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้ธนาคารส่วนใหญ่เคร่งครัดในการให้สินเชื่อโดยจะให้สินเชื่อแก่บุคคลหรือบริษัทที่มีหลักทรัพย์ประกันเท่านั้น ทำให้ผู้ที่ต้องการสินเชื่อ

ที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ของธนาคารเข้าสู่การขอสินเชื่อผู้บริโภคร Sarakin ซึ่งการให้กู้ยืมเงินแบบ Sarakin นี้ มีอัตราดอกเบี้ยที่สูงและมีกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรงเป็นอย่างมาก เพราะส่วนใหญ่ผู้ติดตามทวงถามหนี้มักกระทำโดยสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมหรือยาгуซ่าประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้อยและติดตามทวงถามหนี้เพื่อควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ไว้

จากการศึกษากฎหมายการทวงถามหนี้ของประเทศไทยและต่างประเทศ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแม้ประเทศไทยจะได้มีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เช่นเดียวกันกับนานาประเทศแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับควบคุมครอง บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ หน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์และแยกปัญหาดังกล่าวตามปัญหาดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาการตีความกฎหมายในหนี้นอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง

ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ของประเทศไทย ได้บัญญัติถึงคำนิยามของ “ผู้ทวงถามหนี้” ตามมาตรา 3 ซึ่งคำนิยามดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “หนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย” ไว้ในตัวเอง โดยตามมาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม...

“ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

- (1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ หรือ
- (2) บุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อต่อไปทุกทอด

“สินเชื่อ” หมายความว่า สินเชื่อที่ให้แก่บุคคลธรรมดาโดยการให้กู้ยืมเงิน การให้บริการบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลิสซิ่ง และสินเชื่อในรูปแบบอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

ซึ่งตามคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำว่า “หนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในแง่ของการใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง และประการที่สองปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง โดยปัญหาของการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับ

ความคุ้มครองและการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหน้าที่ได้รับความคุ้มครองของประเทศไทยวิเคราะห์ได้ดังนี้

#### 4.1.1 กรณีปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าหนี้ที่กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ นั้น ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการใช้และการตีความกฎหมายอันเป็นปัญหาตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 กล่าวคือ ตามมาตรา 3 กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” โดยการตีความกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ไปพร้อมๆ กัน แต่ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ทำให้เข้าใจคำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” เป็นเรื่องของความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม อันได้แก่ เรื่องความสามารถของบุคคล เรื่องแบบของนิติกรรม และเรื่องวัตถุประสงค์ของนิติกรรม

คำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” นั้นสามารถตีความหมายตามตัวอักษรออกไปได้อย่างกว้าง โดยการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจตีความได้ตามเรื่องของความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม ซึ่งการตีความได้อย่างกว้างถึงหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้อาจนำไปสู่ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังต่อไปนี้

4.1.1.1 เรื่องความสามารถของบุคคล กล่าวคือ ผู้ทำนิติกรรมจะต้องมีความสามารถในการทำนิติกรรมซึ่งบุคคลแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ นิติบุคคล โดยมีผู้แทนเป็นผู้แสดงเจตนาแทนนิติบุคคล และต้องกระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่และภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล มิเช่นนั้น นิติกรรมนั้นๆ จะไม่ผูกพันนิติบุคคล เว้นแต่นิติบุคคลจะให้สัตยาบัน ประเภทที่สอง คือ บุคคลธรรมดา ซึ่งผู้แสดงเจตนา ต้องมิได้เป็น ผู้เยาว์ คนวิกลจริตซึ่งทำนิติกรรมสัญญาในขณะที่วิกลจริตและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รู้ว่าผู้กระทำเป็นคนวิกลจริต คนไร้ความสามารถ และคนเสมือนไร้ความสามารถที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิเช่นนั้นนิติกรรมนั้นตกเป็นโมฆียะ

คำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ว่า หากนิติกรรมสัญญาใดๆ ตามที่กฎหมายให้ความคุ้มครองได้กระทำไปบุคคลใดที่อยู่ในเงื่อนไขของความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมตกเป็นลูกหนี้ อันทำให้นิติกรรมดังกล่าวเป็นโมฆียะเนื่องด้วยความสามารถของบุคคลนั้น เช่น ผู้เยาว์ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายและไม่สามารถชำระหนี้ได้ สัญญาดังกล่าวระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายย่อมตกเป็นโมฆียะจะมีผลคือผู้แทนโดยชอบธรรมอาจให้สัตยาบัน หรือใช้สิทธิบอกล้างสัญญาได้ ซึ่งกฎหมายการทวงถามหนี้จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ จะเห็นได้ว่าแม้การทำสัญญาดังกล่าวผู้เยาว์นั้นไม่มีความสามารถในการ

จะก่อให้เกิดนิติกรรมสัญญาขึ้นได้แต่เมื่อผู้เยาว์ตกเป็นลูกหนี้ ผู้เยาว์และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนี้ นั้นย่อมได้รับการคุ้มครองในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

4.1.1.2 เรื่องแบบของนิติกรรม หมายถึง วิธีการหรือหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายบัญญัติให้ ผู้ทำนิติกรรมต้องทำ เพิ่มเติมจากหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมทั่วไป หากไม่ กระทำจะมีผลทำให้นิติกรรมนั้นเป็น โฆษณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 152 “การ ใดมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโฆษณา” โดยแบบของนิติกรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้หลายลักษณะซึ่งขึ้นอยู่กับนิติกรรมแต่ละประเภท แบบของนิติกรรมสัญญา ที่เกี่ยวกับการให้สินเชื่อ คือ แบบของนิติกรรมที่ต้องทำเป็นหนังสือ เช่น สัญญาเช่าซื้อตามมาตรา 572 วรรค 2 “สัญญาเช่าซื้อนั้นถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าเป็นโฆษณา” โดยต้องทำเป็นหนังสือขณะ ทำนิติกรรมและต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรมีลายมือชื่อของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมิเช่นนั้นจะเป็น โฆษณาทันทีหรือถือว่านิติกรรมนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเลย ซึ่งแบบของนิติกรรมที่ต้องทำเป็นหนังสือนี้นี้ แตกต่างจากการมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หลักฐานเป็นหนังสือจะเกิดขึ้น ขณะใดก็ได้แต่ต้องก่อนฟ้องคดีต่อศาล ถือว่านิติกรรมสมบูรณ์ตั้งแต่ต้น แม้ว่าขณะที่ทำนิติกรรม นั้นจะยังไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ตาม เพราะการรับฟังพยานหลักฐานในการสืบพยานที่มี กฎหมายบังคับให้ต้องมีพยานหลักฐานมาแสดง ห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานบุคคล ศาลจึงต้องรับฟัง เฉพาะหลักฐานที่เป็นหนังสือ ส่วนพยานบุคคลศาลจะไม่รับฟังในการพิจารณาคดี อาทิ

สัญญาจะซื้อจะขายตามมาตรา 456 วรรค 2 “อนึ่งสัญญาจะขายหรือจะซื้อทรัพย์สิน ใดๆ คงว่ามานี้ก็ดี คำมั่นในการซื้อขายทรัพย์สินเช่นว่านั้นก็ดี ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือ อย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้หรือได้ชำระหนี้ บางส่วนแล้ว ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่”

การเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 538 “เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็น หนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดี หาได้ไม่”

หลักฐานการกู้ยืมตามมาตรา 653 “การกู้ยืมเงินกว่า 2,000 บาท ขึ้นไปถ้ามิได้มีหลักฐาน เป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องบังคับคดีหาได้ไม่

ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมี หลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดง หรือเอกสารอันเป็นหลักฐาน แห่งการกู้ยืมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว”



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 464/2504 ความประสงค์ของกฎหมายที่ให้มีหลักฐานเป็นหนังสือก็เพียงเพื่อความมั่นคงแน่นอน หาได้บังคับไว้ว่าต้องเขียนหรือทำในรูปแบบอย่างไร หากกรณีมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งปรากฏชัดเจนพอรับฟังได้ ศาลย่อมบังคับตามหนังสือนั้นได้

ดังนั้นคำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่านี่ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับแบบของนิติกรรม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สัญญาดังกล่าวมีแบบของการทำสัญญา หากแต่คู่สัญญามีได้กระทำตามแบบของนิติกรรมก็จะมีผลทำให้นิติกรรมนั้นเป็นโมฆะ ซึ่งหากตีความคำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่านี่ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ตามสัญญาที่ต้องมีแบบของนิติกรรมหรือตามสัญญาที่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้คู่สัญญามีได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือมิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่ง แต่มีหนี้ที่เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาจริง หากเจ้าหนี้จะทำการติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้ตามสัญญาดังกล่าว เจ้าหนี้จำเป็นต้องติดตามทวงถามหนี้แก่ลูกหนี้ภายใต้กฎหมายฉบับนี้เช่นกัน หากเจ้าหนี้ฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งแม้การทำสัญญาโดยปราศจากแบบของนิติกรรมแล้ว หนี้ดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะและเจ้าหนี้ไม่อาจฟ้องบังคับเอาแก่ลูกหนี้ได้ก็ตาม

การตีความกฎหมายได้เช่นนี้ย่อมเป็นการขัดต่อความประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้การทำสัญญาตามแบบที่กฎหมายกำหนด หรือการมีหลักฐานเป็นหนังสือ ก็เพื่อเป็นการพิสูจน์ความจริง ความแน่นอนและเป็นการยกข้อโต้แย้งของคู่สัญญาในเรื่องหลักฐาน ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการแสวงหาพยานหลักฐานอื่นๆ ในการต่อสู้คดี ทั้งยังเป็นการแสดงซึ่งหลักสุจริตของคู่สัญญาที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนดังที่ตกลงกันไว้ในหนังสือสัญญา หรือการทำให้เป็นหลักฐานซึ่งข้อตกลงใดๆ อันเป็นหลักประกันความสุจริตของทั้งสองฝ่ายในการเข้าทำสัญญาต่อกัน อันเป็นรากฐานของความเป็นธรรมในการก่อนิติสัมพันธ์ใดๆ ทั้งเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากการแสดงเจตนาที่ไม่ต้องตรงกันของคู่สัญญา และชำระไว้ภายใต้หลักการจำกัดเสรีภาพภายใต้การทำสัญญา ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้สัญญาบางชนิดต้องทำตามแบบอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อมิให้มีการใช้เสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แก่บุคคลอื่นหรือแก่สังคมโดยรวม

4.1.1.3 เรื่องวัตถุประสงค์ของนิติกรรม โดยการแสดงเจตนาทำนิติกรรมของบุคคลจะต้องมิได้เกิดจากวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการพนันวิสัย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 150 “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้นเป็นโมฆะ”

วัตถุประสงค์ในการทำนิติกรรม หมายถึง ความมุ่งหมาย เป้าหมาย หรือประโยชน์สุดท้ายที่ผู้ต้องการให้เกิดขึ้น วัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง วัตถุประสงค์ที่เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือการที่กฎหมายห้ามไว้โดยตรงมิให้กระทำ เช่น ซื้อขายที่ดินที่มีข้อกำหนดห้ามโอน การผลิตยาเสพติด การขายอายุ ความ ประเภทที่สองคือการกระทำที่กฎหมายมิได้ห้ามไว้โดยตรงแต่บัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นโมฆะ เช่น การจ้างคนฆ่าผู้อื่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ที่เป็นการพ้นวิสัย หมายถึง การใดๆ ที่เป็นไปไม่ได้หรือไม่สามารถจะทำได้สำเร็จเลย เช่น การทำสัญญาซื้อขายดวงจันทร์ หรือการใดๆ ที่มุ่งหมายถึงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะแต่ในขณะที่ทำการนั้นถึงนั้นไม่มีตัวตนอยู่เสียแล้ว เช่น ทำสัญญาซื้อขายม้าแข่งตัวหนึ่งแต่ในขณะที่ทำสัญญานั้น ม้าตัวนั้นได้ตายเสียแล้ว

วัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายความว่า เรื่องที่เกี่ยวกับประชาชนทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นส่วนรวม ฉะนั้นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง หรือเศรษฐกิจของประเทศ ความสงบในสังคม ถือเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” หมายความว่า ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสังคม ซึ่งอาจแตกต่างกันได้ในแต่ละประเทศแต่ละท้องถิ่นและอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลสมัย

ผลของนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมายนั้นมีผลเป็นโมฆะ เป็นนิติกรรมที่เสียเปล่าอย่างถาวร ไม่มีผลบังคับหรือผูกพันกันตามกฎหมาย ดังนั้นจึงไม่อาจให้สัตยาบันแก่กันได้ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคนหนึ่งคนใดจะยกเอาความเสียเปล่าขึ้นกล่าวอ้างก็ได้

จะเห็นได้ว่าคำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการทำนิติกรรมของคู่สัญญา ทำให้ตีความไปได้ว่าไม่ว่าหนีดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ นั้น ไม่ว่าจะเกิดจากนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากตกเป็นลูกหนี้แล้วก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคงมิได้ขยายความคุ้มครองไปถึงหนีดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์ในการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น หนี้จ้างฆ่าผู้อื่น หนี้จากการซื้อขายยาเสพติด ฯลฯ

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้ โดยคำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” กฎหมายต้องการให้ความคุ้มครองแก่หนีดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากหนี้นอกระบบ กล่าวคือ หนี้นอกระบบเป็นหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการกู้ยืมกันเอง

ระหว่างนายทุนกับผู้ที่มิใช่การกู้ยืมเงินในระบบ ถือเป็นหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งยังมีดอกเบี้ยที่สูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับมักมีข้อสัญญาที่เอาเปรียบผู้กู้เป็นอย่างมาก การกู้ยืมเงินนอกระบบนี้ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการในการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรงอันเป็นปัญหาของสังคมในปัจจุบัน โดยกฎหมายต้องการให้ความคุ้มครองแก่มูลหนี้ที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้จะมีการทำสัญญาหรือไม่ก็ตาม หรือสัญญาที่ทำขึ้นอาจไม่ชอบ หรือไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งกรณีเหล่านี้เป็นเหตุทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถฟ้องร้องเรียกบังคับให้ชำระหนี้ได้ ทั้งนี้การใช้คำว่า “หนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” อีกนัยหนึ่งกฎหมายต้องการให้ครอบคลุมไปถึงมูลหนี้ที่เกิดจากการพนันด้วย แต่มิได้คุ้มครองครอบคลุมไปถึงหนี้ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่หนี้ที่เกิดจากการพนัน หนี้จากบ่อนพนัน หนี้พนันฟุตบอล หรือหนี้จากหวยใต้ดิน อันเป็นปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยลูกหนี้ส่วนใหญ่จะถูกเจ้าหนี้ข่มขู่ คุกคาม ละเมิดจากการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ซึ่งหนี้พนันถือเป็นหนี้ที่ผิดกฎหมาย เป็นหนี้ที่ไม่ผลผูกพันตามกฎหมาย ลูกหนี้ไม่มีภาระต้องชำระหนี้แต่เมื่อลูกหนี้ไปก่อหนี้โมฆะขึ้น จึงเป็นเหตุให้มีการทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ ที่เป็นหนี้พนันจากผู้จัดให้มีการเล่นพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน กล่าวคือ ลูกหนี้จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ต่อเมื่อ เจ้าหนี้เป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันอย่างเป็นปกติ เช่น บ่อนพนัน มิได้รวมถึงเจ้าหนี้ที่เล่นการพนันตามบ้านเรือนหรือเล่นพนันกันเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้จะนำมาวิเคราะห์ในข้อปัญหาต่อไป

จากปัญหาการใช้และการตีความหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 3 ที่บัญญัติไว้ว่า “หนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องของความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม อันได้แก่ เรื่องความสามารถของบุคคล เรื่องแบบของนิติกรรม และเรื่องวัตถุประสงค์ของนิติกรรมว่า ความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตามนั้นได้ขยายความหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ ในหนี้มากเพียงใด ครอบคลุมถึงหนี้ทั้งหมดที่แม้จะไม่เข้าเงื่อนไขของความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม ไม่ว่าจะเป็นเพราะการไม่มีความสามารถของคู่สัญญาในการทำนิติกรรม การไม่มีแบบของนิติกรรม และขยายถึงการที่คู่สัญญามีได้มีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งไม่สามารถฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ตลอดจนการให้ความคุ้มครองถึงวัตถุประสงค์ของนิติกรรมที่แม้จะมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นหนี้ที่เกิดจากการพนัน แต่มิได้ครอบคลุมไปถึงหนี้ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การซื้อขายยาเสพติด หรือการจ้างฆ่าคน แต่จากคำนิยาม ทำให้มีปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมายว่า

คำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ทำให้เข้าใจไปว่ามีความหมายกว้างจนสามารถขยายไปถึงหนีดั้งเดิมที่มิชอบด้วยกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่หนีดั้งเดิม เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงต้องการขยายความคุ้มครองหนีดั้งเดิมที่มิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเพียงหนีดั้งเดิมที่เกิดจากการพนันเท่านั้น ทั้งนี้คำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ยังมีความหมายทับซ้อนถึงความหมายได้ 3 ความหมาย คือ ความหมายแรกหมายถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม ความหมายที่สองหมายถึงหนีดั้งเดิมที่เป็นการกู้ยืมเงินกันเอง และความหมายที่สามหมายถึงหนีดั้งเดิมที่เป็นปกติธรรมดาตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแม้ว่าจะได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ทำให้มีปัญหาในการใช้การตีความกฎหมายตามมา

ดังที่กล่าวมาผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการตีความ “หนีดั้งกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ในเรื่องความสามารถของบุคคลและในเรื่องแบบของนิติกรรม หากกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนีดั้งเดิมในการทำสัญญาที่ไม่ต้องถือหลักในเรื่องความสามารถในการทำนิติกรรมของบุคคล หรือไม่ต้องมีหลักฐานใดในการทำนิติกรรมสัญญา ก็ได้รับความคุ้มครองในมูลหนี้นั้นๆ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ความคุ้มครองดังกล่าวเป็นการเพิกเฉยต่อหลักกฎหมายแพ่งในการทำนิติกรรมสัญญาที่เมื่อคู่สัญญาได้เจตนาต่อกันแล้ว ก็ควรเคารพในหลักการของการทำสัญญาซึ่งกันและกันก่อน และเพื่อไม่ให้เกิดการโต้แย้งในสิทธิของตนในนิติกรรมสัญญา ทั้งยังเป็นการแสดงถึงความสุจริตในการทำสัญญาด้วย ซึ่งในความเป็นจริงเจ้าหนีดั้งเดิมส่วนใหญ่ต้องทำสัญญากันอย่างแน่นนอน อีกทั้งยังเรียกดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่การให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนีดั้งเดิมและการควบคุมพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนีดั้งเดิม กฎหมายย่อมต้องถือหลักในการแสดงเจตนาที่สุจริตต่อกันก่อนการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนีดั้งเดิมและการควบคุมพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนีดั้งเดิม กฎหมายที่เพิกเฉยต่อหลักความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมสัญญาในลักษณะนี้อาจทำให้พฤติกรรมของคนในสังคมไม่มีความซื่อสัตย์ต่อกัน ไม่มีความเชื่อถือไว้วางใจต่อกัน เพราะฝ่ายหนึ่งต้องระวังในการเรียกชำระหนี้ของตนเพราะกฎหมายจำกัดบทบาท และอีกฝ่ายหนึ่งอาจจะเลยหน้าหนีดั้งเดิมของตนเพราะกฎหมายให้ความคุ้มครองแม้ตนจะมีเจตนาไม่สุจริตก็ตาม

ดังนั้นหนีดั้งเดิมที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ของประเทศไทยตามมาตรา 3 อาจสรุปได้ว่าหนีดั้งเดิมที่ได้รับความคุ้มครองได้แก่ หนีดั้งเดิมที่เป็นทางการค้าปกติหรือเจ้าหนีดั้งเดิมซึ่งเป็นบุคคลที่รับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อของลูกหนีดั้งเดิมจากเจ้าหนีดั้งเดิมก่อนต่อไปทุกทอดหนีดั้งเดิมจากการซื้อสินค้าหรือบริการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองลูกหนีดั้งเดิม หนีดั้งเดิมที่เกิดจากการเล่นการพนันจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธรรมดาตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และหนีดั้งเดิมซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธรรมดาของเจ้าหนีดั้งเดิมไม่ว่าหนีดั้งเดิมจะชอบ

ด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงหนี้ที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ แม้จะเป็นหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิที่ฟ้องร้องคดีเอากับลูกหนี้ ลูกหนี้ก็ยังได้รับความคุ้มครองในหนี้ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงหนี้ที่ไม่ใช่การให้สินเชื่อที่ทำเป็นอาชีพ หนี้กระทำการ หนี้ละเมิด หรือเจ้าหนี้ที่เป็นผู้บริโภคนั้น ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร หรือหนี้ที่เกิดจากการทำนิติกรรมสัญญาทั่วไปที่เจ้าหนี้ไม่มีได้เป็นผู้ประกอบธุรกิจ เช่น หนี้กู้ยืมเงินที่เจ้าหนี้มิได้ให้กู้ยืมเป็นอาชีพย่อมไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้

จากการศึกษาถึงหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองของสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่นแล้ว หนี้ที่ได้รับความคุ้มครองแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป มีการกำหนดเฉพาะเจาะจงหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองอย่างชัดเจน โดยสรุปหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองทั้ง 3 ประเทศ ได้ต่อไปนี้

สหรัฐอเมริกาหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นหนี้ที่ต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันโดยปกติของบุคคล อาทิ หนี้ที่เกิดจากการติดต่อทางการซื้อขายสินค้า ประกันบริการต่างๆ ของบุคคลหรือครอบครัว ไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดขึ้นกับธนาคาร สถาบันการเงิน เจ้าหนี้ของรัฐ หรือหนี้ภาษี ค่าปรับ ค่าเลี้ยงดูสามีหรือภริยาในกรณีหย่าร้าง ค่าเลี้ยงดูบุตรและสิทธิเรียกร้องจากการละเมิด เป็นต้น<sup>278</sup>

เครือรัฐออสเตรเลียลูกหนี้จะได้รับความคุ้มครองจากมูลหนี้ทุกประเภทรวมถึงหนี้ที่มีการรับโอนมาเพื่อให้ติดตามทวงถามหนี้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการรับโอนโดยการขายหรือเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ไม่ว่าวิธีใดๆ ในฐานะที่เป็นสิทธิของเจ้าหนี้<sup>279</sup>

ประเทศญี่ปุ่นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ได้แก่ หนี้จากสถาบันการเงิน สหกรณ์ การเกษตร สหกรณ์การประมง บริษัทการประกัน สินค้าอุปโภคบริโภค การบริการ การเช่าหรือการซื้อขายเครื่องจักร ทรัพย์สิน ล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการ หนี้ที่เกิดจากการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย และแปลงหนี้ ฯลฯ รวมถึงการซื้อสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินทางการค้าจากบุคคลอื่น ในการพาณิชย์ อุตสาหกรรม การบริการและธุรกิจอื่นๆ<sup>280</sup> และธุรกิจให้สินเชื่อตามพระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน (Money Lending Business Act) ผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ

จะเห็นได้ว่าหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองของทุกประเทศที่ได้ศึกษามานี้ เป็นหนี้ที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยมีจำเป็นต้องตีความถึงขอบเขตของความหมายของหนี้ที่

<sup>278</sup> เฉชอุดม ไกรฤทธิ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น. 4.

<sup>279</sup> *เพิ่งอ้าง*.

<sup>280</sup> Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998, *supra* note 41, Article 2 (1).

ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ว่าได้ขยายขอบเขตของการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงใด และมีได้มีส่วนใดที่มีความหมายทับซ้อนกัน อันทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย แต่หนี้ที่ได้รับความคุ้มครองของประเทศไทยยังมีปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองของประเทศไทยที่มีความไม่ชัดเจนในตัวของกฎหมาย ทำให้สามารถตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายออกไปได้หลายความหมายและสามารถตีความได้อย่างกว้างจนขยายไปถึงการให้ความคุ้มครองแก่หนี้โดยไม่ต้องยึดถือหลักความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม ทั้งในเรื่องความสามารถของบุคคล เรื่องแบบของนิติกรรม และเรื่องวัตถุประสงค์ของนิติกรรม

ผู้วิจัยเห็นว่าการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้ โดยมีได้คำนึงถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง และตีความให้ลูกหนี้ได้รับความคุ้มครอง แต่จำกัดสิทธิของเจ้าหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งการคุ้มครองลูกหนี้และจำกัดสิทธิเจ้าหนี้ดังกล่าวเกิดจากการเพิกเฉยต่อความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมสัญญา เป็นการให้ความคุ้มครองที่ทำให้คู่สัญญาห่างไกลจากการคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมในการแสดงถึงหลักฐานในการก่อนนิติกรรมสัญญา อันถือเป็นการละเลยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาที่คู่สัญญาข้อมมีเสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ ทั้งยังละเลยต่อหลักความสุจริตในการทำสัญญาของคู่สัญญาที่กฎหมายกำหนดไว้ การตีความเช่นนี้อาจทำให้คู่สัญญาไม่ตระหนักถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมที่แสดงถึงความสุจริตของตนทั้งสองฝ่าย หากลูกหนี้กระทำหรือไม่กระทำการใดเพราะมีเจตนาไม่สุจริต ที่รู้ว่ากฎหมายจะให้ความคุ้มครองแก่ตนหากถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม แต่ทางเจ้าหนี้ก็อาจมีเจตนาไม่สุจริตในเรื่องจำนวนเงินด้วยการไม่ทำสัญญาเช่นกัน และด้วยเจ้าหนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพล สามารถใช้กลยุทธ์และวิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่มีประสิทธิภาพไม่ว่าทางหนึ่งทางใด คำว่า “หนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ถือเป็นหลักกฎหมายที่รัฐให้การคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เหมาะสมจริง แต่หลักดังกล่าวมิได้เป็นการสร้างรากฐานความสุจริตให้เกิดขึ้นแก่สังคมในกาลต่อไปแต่อย่างใด

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการตีความกฎหมายในหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองไปในทิศทางเดียวกันและถูกต้องตามหลักนิติกรรมสัญญา โดยการบัญญัติคำนิยามของหนี้ไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 จากคำว่า “หนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ให้เฉพาะเจาะจงลงไปว่า “ไม่ว่าหนี้นั้นจะเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ก็ตาม”

เพราะการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลใดๆ กฎหมายควรให้ความคุ้มครองการแสดงออกซึ่งเจตนาที่ชอบด้วยกฎหมายของคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย ตามหลักสุจริตในการทำสัญญา และรัฐย่อมต้องการส่งเสริมการแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการทำสัญญาของบุคคลตามหลักศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา โดยที่ไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม คือผู้กระทำนิติกรรมต้องมีความสามารถ ได้กระทำตามแบบของนิติกรรม และกระทำไปโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกู้ยืมเงิน ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลูกหนี้จึงจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ เป็นหน้าที่ที่คู่สัญญาต้องทำตามกฎหมายตามแบบของนิติกรรม สำหรับในเรื่องความสามารถของผู้กู้เป็นปกติที่ผู้ให้กู้ต้องดูแลสมบัติของผู้กู้เป็นสิ่งสำคัญ หรือถ้าเป็นสัญญาประเภทอื่นที่ผู้ทำนิติกรรมเป็นผู้หย่อนความสามารถแต่เข้าทำนิติกรรม เช่น ผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ และบุคคลล้มละลาย ผลของนิติกรรมย่อมตกเป็นโมฆียะ จนกว่าผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีการให้สัตยาบันหรือบอกล้างโมฆียกรรมในภายหลัง

กฎหมายการทวงถามหนี้จะให้ความคุ้มครองต่อเมื่อคู่สัญญาทำนิติกรรมตามแบบของกฎหมาย แต่อาจมีความบกพร่องในเรื่องข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญาที่กระทำลงไปโดยตนไม่สามารถกำหนดข้อสัญญาได้เนื่องจากเป็นผู้ที่ด้อยกว่าในเรื่องการเจรจาต่อรอง ทำให้ต้องทำสัญญาที่มีลักษณะเสียเปรียบหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม การกู้ยืมเงินนอกระบบที่มีการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและตีความกฎหมายไปในทิศทางเดียวกันและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ได้อย่างแท้จริง

4.1.2 กรณีปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ทวงถามหนี้หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน...” โดยตามกฎหมายนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่หนี้อันเกิดจากการพนัน ซึ่งเจ้าหนี้พนันจำเป็นต้องเป็นเจ้าหนี้ซึ่งจัดให้มีการเล่นการพนันอย่างเป็นทางการเป็นปกติธุระ แต่ไม่รวมถึงการเล่นการพนันกันเป็นครั้งคราว เช่น การเล่นการพนันในหมู่เพื่อนฝูง

คำว่า “ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน” กล่าวคือตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 อันเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายและควบคุมการพนันของประเทศไทย ซึ่งตามกฎหมายห้ามมิให้มีการเปิดบ่อนพนัน เข้าเล่น ทาย ทำนาย รวมถึงเข้า

พนันภายในประเทศ ยกเว้นกรณีที่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 500 บาท สูงสุดจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 5,000 บาท

กฎหมายการพนันได้แบ่งการพนันออกเป็น 2 ประเภท คือ บัญชี ก. ซึ่งห้ามจัดให้มีการเล่นโดยเด็ดขาด ได้แก่ หวย ก.ข. ไฮโล บาคารา ฯลฯ แต่ตามพระราชบัญญัติการพนัน มาตรา 4 กำหนดไว้ว่า “...เมื่อรัฐบาลเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็ได้ให้อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา”

สำหรับบัญชี ข. ซึ่งสามารถเล่นได้แต่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้น โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต อาทิ การละเล่นต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งขันกัน การชกมวย ฟุตบอล โตะ จับสลาก สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ เป็นต้น ยกเว้นสลากกินแบ่งที่ออกโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ให้ถือว่าเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมาย

สำหรับการพนันออนไลน์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเล่นเกมไพ่ สล็อต รวมถึงการพนันบอล ถือเป็นพนันตามบัญชี ก. ที่ห้ามเปิดให้บริการ รวมถึงห้ามเล่นโดยเด็ดขาด แม้ว่าการตรวจสอบและจับกุมจะทำได้ยากเนื่องจากผู้เล่นๆ อยู่ที่บ้าน แต่หากถูกจับกุมก็อาจได้รับโทษปรับหรือจำคุกด้วยเช่นเดียวกัน<sup>281</sup>

ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองหนี้ที่เกิดจากการพนันเฉพาะผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ไม่ว่าจะการจัดให้เล่นการพนันดังกล่าวจะได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เช่น การเปิดบ่อนพนัน การพนันออนไลน์ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันหนี้ที่เกิดจากการพนันไม่จำเป็นที่จะเป็นหนี้ที่เกิดจากผู้ซึ่งจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติ หรือผู้ซึ่งจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นครั้งคราวก็ถือเป็นหนี้ที่มีปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ที่ผิดกฎหมาย ถูกข่มขู่ คุกคามและกระทำการละเมิดมากที่สุด

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในหนี้พนันที่เจ้ามือหรือเจ้าหน้าที่จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติ ไม่ว่าจะการจัดให้เล่นการพนันนั้นจะได้รับอนุญาตให้จัดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 หรือไม่ หากมีการทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมต้องรับโทษตามกฎหมายฉบับนี้ แต่

<sup>281</sup> Yetiintelligence.com, อ้างแล้ว เิงอรธที่ 240.



มิได้ครอบคลุมไปถึงการเล่นการพนันกันเอง เช่น เพื่อนฝูงเล่นพนันกันเองในโอกาสต่างๆ เป็นครั้งคราว

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นในเรื่องของนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมายนั้นมีผลเป็นโมฆะ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เป็นหนี้ที่เกิดจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนันตามมาตรา 3 อันเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งหากลูกหนี้ไปก่อให้เกิดหนี้พัวพันขึ้นกับผู้จัดให้มีการเล่นการพนันกันเอง เช่น เล่นการพนันกันเองในเพื่อนฝูง คนรู้จัก เล่นพนันครั้งคราว ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะกฎหมายฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ ที่เป็นหนี้พัวพันจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระเท่านั้น

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในหนี้การพนัน ที่เกิดจากหนี้การพนัน โดยผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน อาจยังมีปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองดังนี้

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระย่อมถือหลักเกณฑ์ในการตีความ เช่น สถานที่ในการเล่นพนัน มีเวลาเปิดปิดประจำ เปิดปิดเป็นเวลาตามปฏิทิน หรือเวลาเปิดปิดที่รู้กันเฉพาะผู้เล่น ความถี่ในการเปิดเช่นไรถึงเป็นปกติ จำนวนคนที่เล่นมากน้อยเท่าใดเป็นปกติ และจำนวนเงินการเล่น ย่อมเป็นปัจจัยในการตีความว่าผู้จัดให้มีการเล่นการพนันนั้นถือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันโดยปกติหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาว่าผู้จัดให้มีการเล่นการพนันอาจยกข้อต่อสู้ขึ้นได้ว่าตนมิได้เป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เป็นเพียงการจัดให้มีการพนันกันเองจึงไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ ก็ย่อมไม่ถูกควบคุมพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายฉบับนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ หรือในทางตรงกันข้ามผู้ซึ่งจัดให้มีการเล่นการพนันโดยปกติเมื่อตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ แต่ลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจใช้วิธีการรุนแรงยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการปกปิดการกระทำความผิดของตน และอาจนำไปสู่การติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการที่ทำให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้พัวพันได้โดยมิต้องทวงถามให้แก่เจ้าหนี้โดยพลัน เมื่อลูกหนี้ได้ชำระหนี้พัวพันไปแล้วก็ไม่สามารถเรียกคืนได้ จะไปร้องเรียนหรือแจ้งความก็อาจกลัวว่าตนจะมีความผิดไปด้วยและยังเป็นคนรู้จักก็อาจส่งผลกระทบต่อตัวลูกหนี้หรือครอบครัวของลูกหนี้ได้หากมีการร้องเรียนแจ้งความ

จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นหนี้ที่เกิดจากหนี้พัวพัน ซึ่งเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย แต่เมื่อลูกหนี้ไปก่อหนี้แล้ว ก็อาจเกิดการติดตามทวงถามหนี้ขึ้นได้เช่นกัน โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าหากกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เกิดจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตาม

กฎหมายว่าด้วยการพนัน ก็ควรให้ความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงหนี้ที่เกิดจากการพนันทั้งหมดเพื่อจะได้ไม่มีข้อโต้แย้งในการใช้สิทธิของเจ้าหนี้พนัน ซึ่งเกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายได้ และหากกฎหมายต้องการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้พนันอย่างแท้จริง ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องจำกัดเฉพาะลูกหนี้พนันที่เล่นกับผู้จัดให้มีการเล่นพนันโดยปกติธรรมดา เพราะหากมีการติดตามทวงถามหนี้ที่เกิดจากหนี้พนันที่เล่นเป็นครั้งคราว กฎหมายก็ควรให้ความคุ้มครองเช่นกันเนื่องจากหากลูกหนี้ที่เล่นพนันกับผู้จัดให้มีการเล่นพนันชั่วคราว ถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ก็สมควรให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันเพราะถือเป็นการละเมิดซึ่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นกัน และกรณีดังกล่าวผู้เล่นที่ตกเป็นลูกหนี้อาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นหนี้ที่มีจำนวนพอสมควร จนต้องถึงขนาดติดตามทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันแบบครั้งคราว

ดังที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายให้มีการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ให้หนี้ที่เกิดจากการพนันหรือหนี้ที่ผิดกฎหมาย โดยให้ผู้ที่เข้าเล่นสมัครใจก่อนนิติสัมพันธ์ที่ผิดกฎหมายให้ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายนี้ ถือเป็นการยกเว้นหลักผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 4 มาตรา 5 และ มาตรา 6” ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา หมายถึง กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวและบุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย<sup>282</sup>

ศาลฎีกาเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ของผู้เสียหายโดยนิตินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ดังนี้<sup>283</sup>

1. ต้องเป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนในการกระทำความผิด ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้รู้เห็นในการกระทำความผิด ไม่เป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ที่ผิดกฎหมาย หรือได้กระทำความผิดโดยประมาทด้วย เช่น สมัครใจเข้าวิวาทต่อสู้ทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7003/2547) ขับรถประมาทด้วยกันทั้งคู่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4526/2546) สมัครใจเข้าร่วมเล่นการพนันเพื่อโกงผู้อื่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 436/2530 และ 1913/2546) ผู้ตายกับจำเลยสมัครใจชกมวยพนันเอาเงินกัน โดยไม่ได้รับอนุญาต จะถือว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายไม่ได้ เมื่อผู้ตายถึงแก่ความตายเพราะการชกมวยนั้น ผู้ตายก็ไม่ใช่ผู้เสียหายตามกฎหมาย บิดาของผู้ตายยอมไม่มีอำนาจ

<sup>282</sup> สำนักงานกฎหมายและคดีกท., “ผู้เสียหาย (มาตรา 2 (4)),” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559, จาก <https://www.facebook.com/BMAlaw/posts/680703131960379>

<sup>283</sup> วัศ ดิงสมิตร, “ผู้เสียหายโดยนิตินัย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2559, จาก [www.moj.go.th/media/k2/attachments/188\\_1637.doc](http://www.moj.go.th/media/k2/attachments/188_1637.doc)

ฟ้องคดีแทนผู้ตายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1083/2510) ผู้เสียหายสมัครใจเล่นการพนันกับจำเลย และพวกโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการร่วมกับจำเลยกระทำความผิด ผู้เสียหายจึงมิใช่ผู้เสียหายโดย นิติบัญญัติ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 436/2530)

2. การยินยอมให้มีการกระทำความผิด ผู้กู้ยืมเงินยินยอมให้ผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยเกิน อัตรา ผู้กู้ มิใช่ผู้เสียหายในความผิดตาม พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 (คำ พิพากษาศาลฎีกาที่ 1281/2503) แต่หากการกระทำของจำเลยเข้าข่ายฉ้อโกงประชาชนด้วย โดย โจทก์มิได้มีส่วนร่วมกระทำความผิดกับจำเลยอันจะทำให้โจทก์ไม่เป็นผู้เสียหายโดยนิติบัญญัติ โจทก์ เป็นผู้เสียหายในข้อหาฉ้อโกง (ฎีกาที่ 6869/2541)

3. การกระทำที่มีวัตถุประสงค์ฝ่าฝืนกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การที่ผู้เสียหายตกลงจะซื้อธนบัตรปลอมจากจำเลย แม้จะเป็นโดย จำเลยใช้อุบายหลอกลวงอันเป็นความผิดฐานฉ้อโกงก็ตาม ก็เป็นความตกลงที่มีวัตถุประสงค์จะ กระทำผิดกฎหมาย มิได้เป็นไปโดยสุจริตจะถือว่าตนเป็นผู้เสียหายโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้

จะเห็นได้ว่าหนี้ที่เกิดจากการพนันเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม ความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมแล้ว ลูกหนี้ที่สมัครใจเข้าเล่นการพนันจนก่อให้เกิดหนี้ขึ้นยังมีได้เป็น ผู้เสียหายโดยนิติบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกด้วย เพราะการสมัครใจ ยินยอมเข้าเล่นการพนันของลูกหนี้นี้ย่อมถือเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และยินยอมให้มีการ กระทำความผิดเกิดขึ้นแก่ตน ทั้งการกระทำนั้นยังมีวัตถุประสงค์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งการให้ความคุ้มครองในหนี้ที่เกิดจากการ พนันของลูกหนี้เช่นนี้ จึงเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของผู้เสียหายในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้ง 3 หลักเกณฑ์ ทั้งยังอาจนำไปสู่การส่งเสริมให้มีการเล่นการพนันของลูกหนี้มากขึ้น

โดยเหตุผลที่รัฐกำหนดให้การเล่นการพนันเป็นความผิด<sup>284</sup> รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส กล่าวว่า การพนันเป็นอาชญากรรมซึ่งประชาชนอาจไม่ยอมรับว่าเป็นอาชญากรรม อย่างเต็มที่ แต่ก็ยังเป็นกิจกรรมผิดกฎหมายที่สร้างรายได้อย่างมหาศาล เป็นความเสียหายต่อส่วนตัว ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อสังคมด้วย ในขณะที่เดียวกันก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าสังคมจะตั้งข้อรังเกียจ เหมือนกับอาชญากรรมรุนแรงประเภทอื่น ซึ่งนักอาชญาวิทยาบางคนมองว่า การพนัน ยาเสพติด และโสเภณี เป็นอาชญากรรมไร้เหยื่อ หมายความว่า ตัวผู้กระทำเป็นทั้งผู้กระทำความผิดและเป็น เหยื่อด้วย ซึ่งรัฐจึงมีเหตุผล 2 ประการ ที่จะต้องกำหนดให้การเล่นการพนันเป็นความผิดอาญา คือ ประการแรกรัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประชาชนจากการทำร้ายตัวเอง เพราะการพนันเมื่อมีผู้เข้าไป

<sup>284</sup> วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, “วงการกฎหมายทั่วไป: จุดยืนของกระบวนการยุติธรรม กับสิ่งที่เรียกว่าการพนัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2560, จาก <http://elib.coj.go.th/Article/articlehaya3.htm>

เล่นแล้ว ผู้เล่นก็มักจะกลายเป็นเหยื่ออาชญากรรมของความผิดฐานนั้นด้วย ประการที่สอง อาชญากรรมเหล่านี้เป็นต้นเหตุให้เกิดการก่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ ตามมา เช่น การรับจ้าง ทวงถามหนี้ และผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ การแสวงหาทรัพย์สินในทางที่มีขอบเพื่อนำมา เล่นการพนัน เกิดเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเล่นการพนัน กันมาก เช่น เมื่อมีการแข่งขันฟุตบอลโลก เป็นต้น รองศาสตราจารย์วิระพงษ์ บุญโญภาส ได้กล่าว ต่อไปว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายที่ไม่มุ่งหวังจะปราบปรามการพนันอย่าง เต็ดขาดเพราะแม้ว่าจะมีข้อห้ามในการเล่นการพนันหลายชนิดก็ตาม แต่ก็ยังอนุญาตให้มีการเล่นการ พนันบางประเภทชั่วคราวโดยเจ้าพนักงานของรัฐจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ ผลที่ตามมาก็คือสังคม มองว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้แม้จะมีการห้ามเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม

ดังจะเห็นได้ว่าการจัดให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายนั้น หากผู้จัดให้มีการเล่นการ พนันได้รับอนุญาตจากรัฐ หน้การพนันดังกล่าวก็ย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายฟ้องร้องบังคับกันได้ ไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 แต่ถ้าผู้จัดให้เล่นการพนันรายใด รัฐไม่ให้อำนาจหรือสัตยาบัน การเล่นการพนันย่อมไม่ก่อให้เกิดหนี้ ต้องบังคับตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 ไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีได้ เป็นหนี้ที่ผิดกฎหมายไม่ผูกพัน ตามกฎหมายที่ลูกหนี้จะต้องชำระ โดยตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ของ ประเทศไทยได้เข้ามาควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมจากหนี้ที่เกิดจากการพนันไม่ว่า หนี้การพนันนี้ ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันจะได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แต่หากมีการ ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้น ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมย่อมมีโทษตาม กฎหมาย โดยเงื่อนไขที่กฎหมายให้ความคุ้มครองในหนี้พนันเฉพาะเพียงหนี้พนันที่เกิดจากผู้จัดให้ มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระเท่านั้น

จากการศึกษาถึงหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองทั้งประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) จะ เห็นได้ว่ายังมีได้มีการบัญญัติยอมรับบังคับใช้กฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ถูก กระทำละเมิดจากการติดตามทวงถามหนี้อันเกิดจากหนี้พนันแต่อย่างใด จากการศึกษาดังกล่าวจะ เห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) สหรัฐอเมริกาได้ให้ความคุ้มครองเฉพาะหนี้ในครัวเรือน หนี้ซื้อขายสินค้าบริการต่างๆ โดยไม่รวมถึงหนี้ของสถาบันการเงิน ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายให้ความคุ้มครองแก่หนี้ที่เกิดจากการ อุปโภคบริโภคที่เกิดขึ้นตามปกติของบุคคลและแยกหนี้ที่เกิดจากสถาบันการเงินออกจากความ คุ้มครองเนื่องจากได้มีกฎหมายเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองอยู่แล้ว สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียได้ให้ ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ในมูลหนี้ทุกประเภท กฎหมายกำหนดให้บุคคล

ทุกคนที่จะกระทำการติดตามทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติตามและอยู่ภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกันทุกคน และประเทศญี่ปุ่น ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) นั้น กฎหมายให้ความสำคัญคุ้มครองแก่หนี้ที่เกิดจากการลงทุนทางธุรกิจและหนี้ที่เกิดจากสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภค ในครัวเรือน

จะเห็นได้ว่าหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองของทุกประเทศที่ได้ศึกษามานี้ มิได้มี บทบัญญัติยอมรับให้หนี้การพนันเป็นหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายติดตามทวงถามหนี้ โดยหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทย ได้แก่ หนี้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบ และหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ทั้งยังคุ้มครองหนี้ที่เกิดจากการพนัน ด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ความสำคัญคุ้มครองแก่หนี้พนันอาจทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากหนี้การพนันเป็นหนี้ที่ผิดกฎหมาย แต่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติด้วยความหมายที่ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ มาตรา 3 ในคำว่า “ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ดังที่ได้กล่าวมาใน ปัญหาข้างต้น ทั้งนี้พนันนั้นเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายตามความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมแล้ว ผู้สมัครใจเข้าเล่นพนันยังมีผู้ใช้เสียหายโดยนิตินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และผู้เล่นการพนันตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 หนี้ที่เกิดจากการพนันไม่ผูกพันตามกฎหมายที่ลูกหนี้จะต้องชำระ จึงไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีได้ การบัญญัติให้หนี้การพนันได้รับความคุ้มครองจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมนี้ อาจนำไปสู่ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองว่ากฎหมายสามารถตีความให้นิติกรรมใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมายสามารถได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายได้เพียงใด และการบังคับใช้กฎหมายให้ได้รับความคุ้มครองจากมูลหนี้ที่ขัดต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการยกเว้นหลักผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่ารัฐควรให้การคุ้มครองมากน้อยเพียงใด การบัญญัติให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในหนี้การพนันเช่นนี้ จะเป็นเพียงการส่งเสริมช่องทางในการแก้ไขปัญหาหนี้พนันเพียงปลายเหตุ แต่ไม่อาจก่อให้เกิดมาตรฐานทางสังคมในมุมมองของการพนันว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคมตามมาได้แต่อย่างใด

สำหรับหนี้การพนันที่ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันได้รับอนุญาตจากรัฐเจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายอันไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม แต่ในกรณีหนี้พนันที่ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันมิได้รับอนุญาตย่อมถือเป็นหนี้ที่ผิดกฎหมายฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้ไปก่อหนี้โมฆะขึ้น จึงเป็นเหตุให้เจ้าหนี้ต้องใช้วิธีการติดตาม

ทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมเพื่อกดดันให้ลูกหนี้ชำระหนี้ เมื่อลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้การพนันได้ แต่เจ้าหนี้พนันจำเป็นต้องถูกควบคุมการติดตามทวงหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ เมื่อเจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับเอาแก่ลูกหนี้ได้ด้วยวิธีเดิม ก็อาจนำไปสู่การกระทำต่อลูกหนี้ที่มีวิธีการปกปิดซ่อนเร้นซึ่งการกระทำความคิดที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้น และโดยส่วนมากลูกหนี้ประเภทนี้จะมีพฤติกรรมในการดำเนินชีวิตวนเวียนอยู่กับการพนันขั้นต่ออยู่เป็นนิจ และไม่สามารถชำระหนี้การพนันได้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหากชำระหนี้พนันหมดแล้วก็ยังกลับไปก่อหนี้พนันต่อไปอีก จนไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้พนันได้ในที่สุด

ไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่เกิดจากการเข้าบ่อนการพนัน หนี้จากการพนันบอล หนี้จากหวยใต้ดิน การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเช่นนี้ลูกหนี้ไม่มีสิทธิร้องทุกข์ขอให้เจ้าพนักงานนำคดีขึ้นว่ากล่าวในความผิดฐานฉ้อโกงแก่เจ้าหนี้ได้ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่ลูกหนี้ยังคงได้รับความคุ้มครองในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้อยู่นั้นไม่ยังประโยชน์ให้ลูกหนี้มากขึ้นแต่อย่างใด หากแต่เพราะลูกหนี้มีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดหนี้พนันอยู่เป็นอาจิด ซึ่งเป็นปกติที่เจ้าหนี้ทุกรายเมื่อมีหนี้เกิดขึ้นแก่ตนย่อมถือว่าตนต้องได้รับชำระหนี้ ไม่ว่าเจ้าหนี้นั้นจะได้ประกอบธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และหนี้ดังกล่าวก็มิได้เกิดจากการอุปโภคบริโภคของคนในสังคม มิได้เกิดจากความสุจริตในการก่อให้เกิดนิติกรรม ความสุจริตในการดำรงชีวิตเพื่อประกอบการงานทั้งยังเป็นกรรมมอมเมาประชาชนและก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมในสังคมตามมา ซึ่งถือว่าการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยที่ลูกหนี้การพนันยอมมิใช่ผู้เสียหายโดยนิดินัยและยังขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับหลักกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายย่อมเป็นโมฆะ และกฎหมายย่อมต้องไม่สนับสนุนการกระทำที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการตีความและบังคับใช้กฎหมายในหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองให้ถูกต้องตามหลักความสมบูรณ์แห่งนิติกรรมและหลักผู้เสียหายโดยนิดินัย โดยการตัดคำนิยามที่ให้หนี้การพนันเป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้มาตรา 3 ออกเสีย เพื่อมิให้ขัดกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องผู้เสียหายโดยนิดินัย อันเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐของประเทศไทย

#### 4.2 ปัญหาขอบเขตของกฎหมายของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้

สำหรับประเทศไทย ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ หมายถึง เจ้าหนี้ที่ประกอบธุรกิจเป็นผู้ให้สินเชื่อและบุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อต่อไปทุกทอด เจ้าหนี้ที่

ประกอบธุรกิจซื้อขายสินค้าและบริการ ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระ และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ และให้หมายความรวมถึงผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ ผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 บุคคลที่เข้ามามีบทบาทในกฎหมายการทวงถามหนี้มีด้วยกัน 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายเจ้าหนี้ ฝ่ายลูกหนี้ และฝ่ายของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายได้เข้ามาควบคุมการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหนี้อันเกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ และกฎหมายได้ให้การคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปพร้อมๆกัน การที่กฎหมายได้กำหนดการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของฝ่ายเจ้าหนี้ หรือของฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ให้ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ทำการทวงถามหนี้จากลูกหนี้โดยฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ก็ยังมียุทธวิธีในเรื่องขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมและการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในการติดตามทวงถามหนี้ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงปัญหาของบุคคลตามกฎหมายทั้ง 3 ฝ่ายไว้ดังนี้

#### 4.2.1 ขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้

ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ได้บัญญัติถึงคำนิยามของผู้ที่ให้สินเชื่อหรือก็คือเจ้าหนี้ ไว้ดังนี้

“มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

(1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ หรือ...”

จะเห็นได้ว่าผู้ให้สินเชื่อตามมาตรานี้ ก็คือฝ่ายของเจ้าหนี้ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าบุคคลผู้ให้สินเชื่อจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และเจ้าหนี้ซึ่งถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ต้องเป็นเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ตามทางการค้าปกติ กล่าวคือ เจ้าหนี้จะต้องมีอาชีพหรือจะต้องประกอบธุรกิจในการให้สินเชื่อ หากเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อมิได้มีอาชีพหรือมิได้ประกอบธุรกิจทางการค้า เป็นเพียงผู้ให้สินเชื่อเป็นครั้งคราว หรือผู้ให้สินเชื่อเป็นญาติ เพื่อนฝูงหรือคนรู้จัก เจ้าหนี้เหล่านี้มิได้ถูกควบคุมการทวงถามหนี้ด้วยกฎหมายฉบับนี้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้เน้นควบคุมเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อที่ทำเป็นอาชีพ ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ นิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” โดยมิได้รวมผู้ให้สินเชื่อเป็นครั้งคราว หรือหมายความว่ามิได้รวมผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ได้ทำเป็นทางการค้าปกติ เช่น ผู้ให้สินเชื่อเป็นญาติ เพื่อนฝูง หรือคนรู้จัก จากคำนิยามดังกล่าวจึงมีผล

ทำให้เข้าใจได้ว่า “บุคคลผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติ” นั้น มิได้อยู่ในความหมายของค่านิยามของ “ผู้ทวงถามหนี้” ตามมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “ผู้ทวงถามหนี้ หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ” ไปด้วย โดยหากกรณีที่เจ้าหนี้สินเชื่อที่ไม่ใช่การให้สินเชื่อเป็นปกติทางการค้า ไปทวงถามหนี้เอง หากเป็นกรณีของการให้กู้ยืมเงินกันระหว่างญาติ เพื่อนฝูงหรือคนรู้จักเช่นนี้ คงไม่ค่อยเกิดปัญหาของการติดตามทวงถามหนี้อันเป็นลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่าใดนัก เนื่องจากความสัมพันธ์กันระหว่างคู่สัญญา แต่อาจมีปัญหาในเรื่องการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการรบกวนลูกหนี้เกินควรอันเป็นการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ลูกหนี้หรือบุคคลอื่น

แต่อย่างไรก็ตามจากคำนิยามดังกล่าวยังมีผลทำให้เกิดปัญหาประการหนึ่ง ในเรื่องขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ในกรณีที่ผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติได้ มอบอำนาจให้ผู้อื่นทวงถามหนี้ กล่าวคือ มีผลทำให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ย่อมไม่อยู่ในนิยามของคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ไปด้วย เพราะเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้ามิใช่ “ผู้ทวงถามหนี้” แล้ว จึงทำให้ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้ นั้นไม่เป็น “ผู้ทวงถามหนี้” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปด้วย ทำให้ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้เช่นนี้ไม่ต้องถูกควบคุมด้วยกฎหมายติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งถ้าเจ้าหนี้เองหรือผู้รับมอบอำนาจติดตามทวงถามหนี้ได้มีการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ลูกหนี้จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ เพราะตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้อันเกี่ยวกับกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ตามมาตรา 8 ถึงมาตรา 13 ได้บัญญัติคำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” ที่จะเป็นผู้ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ไว้ในทุกมาตรา เมื่อผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติ ไม่ได้ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งเจ้าหนี้และผู้รับมอบอำนาจของเจ้าหนี้ก็ย่อมมิใช่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายฉบับนี้เช่นกัน อันมีผลให้เจ้าหนี้ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ ลูกหนี้ที่ขอสินเชื่อในลักษณะครั้งคราวต่อผู้ให้สินเชื่อเช่นนี้ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงตามกฎหมายฉบับนี้

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ในระบบและนอกระบบที่มีอาชีพให้สินเชื่อ ไม่ต้องการควบคุมดูแลการทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้ซึ่งไม่ได้มีอาชีพปล่อยกู้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมจากที่เจ้าหนี้ปล่อยเงินกู้เป็นอาชีพที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับลูกหนี้



จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการที่จะควบคุมเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อที่เป็นทางการค้าปกติ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงจากเจ้าหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ในการติดตามทวงถามหนี้ นั้นต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ แต่ด้วยการบัญญัติดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหนี้ซึ่งให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินเพียงครั้งคราวที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงจากเจ้าหนี้นี้ ไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากกฎหมายมิได้ครอบคลุมถึงการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ที่ให้กู้ยืมเงินอันมิใช่ทางการค้าปกติ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงของเจ้าหนี้ย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายตัวแทน เช่นเดียวกับกับเจ้าหนี้ เมื่อเจ้าหนี้มิได้ถูกควบคุมด้วยกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจก็ย่อมไม่ถูกควบคุมด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยแตกต่างจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ที่กฎหมายได้กำหนดนิยามว่าเป็น “ผู้ทวงถามหนี้” ivo อย่างชัดเจน

ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งไม่ใช่ทางการค้าปกติ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงจากเจ้าหนี้ ไปทำการทวงถามหนี้กับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ แต่มิใช่กรณีถึงขนาดเป็นการคุกคามที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา แต่เป็นการรบกวนที่ไม่เหมาะสมแก่ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ หรือการติดต่อกับบุคคลอื่นเพื่อการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการรบกวนทั้งในเวลา จำนวนการติดต่อหรือติดต่อไปยังสถานที่ไม่เหมาะสม ทั้งยังอาจทำให้ลูกหนี้เกิดความเสียหาย อับอาย จากการถูกติดตามทวงถามหนี้ หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้แจ้งแก่บุคคลอื่นถึงการเป็นหนี้ของลูกหนี้ เช่น ทวงถามหนี้จากเพื่อนของลูกหนี้ คนรู้จัก ลูกหนี้ ลูกน้องหรือเจ้านายของลูกหนี้ ญาติลูกหนี้ หรือบอกกล่าวการเป็นหนี้ของลูกหนี้แก่บุคคลอื่นเพื่อกดดันให้ลูกหนี้ชำระหนี้ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายและอับอาย ย่อมเห็นได้ว่าตามปัญหาที่กล่าวมาสามารถเกิดขึ้นได้ โดยจากผลสำรวจพบว่าแหล่งเงินกู้นอกระบบที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้ นั้นมีมากกว่าร้อยละ 56.9 ได้แก่ ญาติ คนรู้จัก เพื่อน เพื่อนร่วมงาน หรือนายจ้าง ซึ่งการกู้ยืมเงินในเครือข่ายความสัมพันธ์ของลูกหนี้ นี้ถือเป็นทางเลือกแหล่งเงินทุนนอกระบบลำดับแรกๆ ให้แก่ลูกหนี้ที่ไม่สามารถขอสินเชื่อในระบบได้ เพราะการกู้ยืมเงินกับบุคคลที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับลูกหนี้ ย่อมเป็นการลดปัจจัยความเสี่ยงลูกหนี้ที่จะไปกู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้เงินนอกระบบรายใหญ่ในพื้นที่หรือนอกพื้นที่ที่มีดอกเบี้ยสูงหรือมีการคิดดอกเบี้ยทบต้นและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ตามมา ทั้งยังเสี่ยงต่อนายทุนที่มีอิทธิพลในละแวกนั้น เพราะการกู้ยืมเงินในเครือข่ายความสัมพันธ์ลูกหนี้ อาจมีข้อตกลงที่ยึดหยุ่นกับเจ้าหนี้ได้มากกว่า ทั้งจำนวนเงินต้น ดอกเบี้ย การกำหนดเวลาชำระหนี้ การขอผ่อนผันการชำระหนี้ หรือการติดตาม

ทวงถามหนี้ ที่มี ความอะลุ่มอล่วยต่อกันมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้หากลูกหนี้ บ่ายเบี่ยงไม่คำนึงถึงหน้าที่ในการชำระหนี้ของตนต่อเจ้าหนี้แล้ว เจ้าหนี้ซึ่งไม่ได้มีอาชีพปล่อยกู้ หรือผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงที่อาจมิได้มีความสัมพันธ์กับลูกหนี้ หรือผู้ที่ถูกว่าจ้าง แทนเจ้าหนี้ที่ไม่ต้องการจะติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้เอง การติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวก็อาจ เป็นการรบกวน หรือเกิดการกระทำที่ไม่เหมาะสมกับลูกหนี้ได้ โดยมีใช้การกระทำที่ถึงขนาดเป็น ความผิดทางอาญา แต่กฎหมายยังมิได้เข้ามาควบคุมให้ครอบคลุมการติดตามทวงถามหนี้ของ เจ้าหนี้ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงเหล่านี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ประเภทนี้ แต่อย่างใด แต่ทั้งนี้หากมีการกระทำความผิดกฎหมายอาญาขึ้นแก่ลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้รับมอบ อำนาจย่อมต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมาย

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ นั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่าหากไม่ใช่ผู้ให้สินเชื่อที่เป็นทางการค้าปกปิดยอม ไม่อยู่ในความหมายของผู้ติดตามทวงถามหนี้ หากเจ้าหนี้ไปจ้างให้ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ใน หนี้ของตน ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ย่อมไม่ถูกควบคุมด้วยกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ เช่นเดียวกัน แต่เพราะตามมาตรา 3 ได้มีคำนิยามว่า “ผู้ทวงถามหนี้” หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย” จึงมีผลบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจ ทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ถูกควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ จากกฎหมายฉบับนี้โดยชัดเจนและถ้าฝ่าฝืนก็อาจถูกเพิกถอนการจดทะเบียนประกอบธุรกิจทวงถาม หนี้ได้

จากการศึกษาขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกา คือ เจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ อาจจะเป็นบุคคล ธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้และให้หมายความรวมถึงลูกจ้าง หุ้นส่วนบริษัทในเครือธุรกิจของเจ้าหนี้ ที่มีได้ใช้ชื่อตนเอง รวมถึงทนายความหรือสำนักงานกฎหมายที่รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ในนาม ของเจ้าหนี้ด้วย โดยควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ ในหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน ชีวิตประจำวันโดยปกติของบุคคล อาทิ หนี้ที่เกิดจากการติดต่อทางการซื้อขายสินค้า ประกัน บริการต่างๆ ของบุคคลหรือครอบครัว ไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดขึ้นกับธนาคาร สถาบันการเงิน เจ้าหน้าทีของรัฐ หรือหนีภาษี ค่าปรับ ค่าเลี้ยงดูสามีหรือภริยาในกรณีหย่าร้าง ค่าเลี้ยงดูบุตรและ สิทธิเรียกร้องจากการละเมิด

เครือรัฐออสเตรเลีย ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ภายใต้การควบคุม หมายถึง บุคคลที่ ติดตามทวงถามหนี้ในหน่วยของธุรกิจ รวมถึงเจ้าหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้อิสระ ผู้รับโอน

ตัวแทน ทนายความและบุคคลใดๆ ที่ติดตามทวงถามหนี้ในนามของคนอื่น ในมูลหนี้ทุกประเภท รวมถึงหนี้ที่มีการรับโอนมาเพื่อให้ติดตามทวงถามหนี้

ประเทศญี่ปุ่น ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ในการควบคุมของกฎหมายฉบับนี้ คือ เจ้าหนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในหนี้จากสถาบันการเงิน สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง บริษัทการประกัน สินค้าอุปโภคบริโภค การบริการ การเช่าหรือการซื้อขายเครื่องจักร ทรัพย์สินล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการ หนี้ที่เกิดจากการประนีประนอม โกล่เกลี่ยและแปลงหนี้ ฯลฯ รวมถึง การซื้อสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินทางการค้าจากบุคคลอื่น ในการพาณิชย์ อุตสาหกรรม การบริการ และธุรกิจอื่นๆ และผู้ประกอบการให้สินเชื่อเป็นปกติธุระ หรือบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตาม ทวงถามหนี้ที่ได้จดทะเบียนโดยกระทรวงยุติธรรม แต่ไม่รวมการปฏิบัติหน้าที่ของทนายความหรือ องค์กรเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายในการจัดการติดตามทวงถามหนี้ เนื่องจากการบริการด้าน กฎหมายในการดำเนินคดี การว่าความ การไกล่เกลี่ยหรือวิธีการอื่นใด

จะเห็นได้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ถูกควบคุมตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีความ คล้ายคลึงกับกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของไทย แต่แตกต่างกันตรงที่ประเทศญี่ปุ่นมี กฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ในหนี้อื่นๆ และมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับผู้ประกอบการให้ สินเชื่อที่เป็นปกติธุระที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ในหนี้อื่นๆ เช่นเดียวกัน แต่ กฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยมีเพียงความคุ้มครองในเรื่องการขอสินเชื่อสำหรับการ กู้ยืมเงินทั้งในระบบและนอกระบบของผู้มีอาชีพให้กู้ยืมเงินหรือผู้ประกอบการให้สินเชื่อ เท่านั้น และมีได้มีกฎหมายฉบับอื่นที่ให้การคุ้มครองครอบคลุมในหนี้ประเภทอื่นๆ เฉก เช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น อันเป็นการให้เจ้าหนี้ทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนดถูกควบคุม การติดตามทวงถามหนี้และกฎหมายยังกำหนดกฎหมายเฉพาะสำหรับผู้ประกอบการให้ สินเชื่อให้มีการควบคุมแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เคร่งครัดมากกว่ากฎหมายติดตามทวงถามหนี้ ทั่วไปอีกด้วย มิได้จำกัดเฉพาะหนี้จากผู้ที่มีอาชีพให้กู้ยืมเงินหรือผู้ประกอบการให้สินเชื่อเท่านั้น ส่วนสหรัฐอเมริกาการควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงถามหนี้มิได้รวมหนี้ที่เกิดจากสถาบัน การเงินแต่อย่างใด แต่สำหรับเครื่องรัฐออสเตรเลียการติดตามทวงถามหนี้ครอบคลุมถึงมูลหนี้ทุก ประเภทให้ต้องผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องถูกควบคุมตามกฎหมายติดตามทวงถามหนี้

ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ นั้น หากกฎหมาย บัญญัติถึงการควบคุมดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ที่ไม่เหมาะสม โดยตามเหตุผลในการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ “โดยที่การทวงถามหนี้ในปัจจุบันมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อ ลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคาม โดยขู่ เชิญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จและการสร้าง

ความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการทวงถามหนี้และการควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ สมควรมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” แม้กฎหมายฉบับนี้มีได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค โภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการถูกระทำอย่างไม่เหมาะสมในการติดตามทวงถามหนี้ ในหนี้ทุกประเภทเช่นเดียวกับเครือรัฐออสเตรเลีย แต่ก็ได้ขยายความคุ้มครองถึงหนี้ของผู้บริโภคที่เกี่ยวกับหนี้กู้ยืมทั้งนี้ในระบบ และหนี้ในระบบมากกว่าสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหนี้ในภาคครัวเรือน แต่ถึงกระนั้นก็ถือเป็นการสมควรอย่างยิ่ง ที่กฎหมายจะบัญญัติการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ขอสินเชื่อจากเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติด้วยเช่นกัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และตามมาตรา 27 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่ารัฐต้องให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกคนอย่างเทียมเท่ากันและรวมถึงบุคคลที่เป็นผู้บริโภคด้วย ดังนั้นการให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เป็นผู้บริโภคแม้จะตกเป็นลูกหนี้หรือไม่ก็ตาม บุคคลทุกคนย่อมสมควรได้รับความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐ และไม่ว่าตนจะตกเป็นลูกหนี้จากเจ้าหนี้ทางการค้าปกติหรือเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติหรือไม่อย่างไรก็ตาม

หนี้ในระบบหรือหนี้จากบุคคลธรรมดาที่มีได้เป็นผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินของประเทศไทยก็มีสัดส่วนขนาดใหญ่และทำกันแพร่หลายทั่วไปในสังคมไทย โดยเจ้าหนี้นอกระบบที่มีความสัมพันธ์กับผู้ เช่น ญาติ คนรู้จัก เพื่อน เพื่อนร่วมงาน หรือเจ้านาย เพราะด้วยลักษณะนิสัยของคนไทยที่มีความเป็นกันเอง โอบอ้อมอารี แบ่งปัน และเห็นอกเห็นใจผู้อื่น เมื่อมีผู้รู้จักมักคุ้น หรือมีคนแนะนำ มีความไวเนื้อเชื่อใจแล้ว การเอ่ยปากขอยืมเงินที่ไม่มากเกินไปตามฐานะของผู้ให้ ก็มักจะเชื่อได้ว่าผู้กู้ยืมได้กู้ยืมเงินตามปัจจัยจำเป็นของตน ซึ่งเมื่อผู้กู้ยืมไม่ชำระหนี้ก็ยอมตกเป็นลูกหนี้ที่จะต้องถูกติดตามทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้ ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้หรือผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ได้เช่นกัน กล่าวคือ แม้ลูกหนี้จะได้กู้ยืมจากเจ้าหนี้รายใด แต่หากลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามสัญญา เจ้าหนี้ทุกประเภทย่อมมีสิทธิในการเรียกให้ชำระหนี้โดยการติดตามทวงถามหนี้ เมื่อเจ้าหนี้เป็นเพียงเจ้าหนี้ซึ่งให้สินเชื่อเพียงครั้งคราว หรือเพราะความสัมพันธ์ระหว่างกัน แต่หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้คืน เจ้าหนี้ก็มีสิทธิติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งทั้งเจ้าหนี้เอง ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงจากเจ้าหนี้ อาจมีการทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เหมาะสมได้เช่นกัน ทั้ง

การทวงถามหนี้ต่อบุคคลอื่น การบอกกล่าวการเป็นหนี้ของลูกหนี้ การติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลอื่น อันเป็นการรบกวน การสร้างความเดือดร้อนรำคาญ กระทั่งการใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมหรือการ ทำให้เสียชื่อเสียงก็อาจเกิดขึ้นได้ เมื่อลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ตามสัญญา หากกฎหมายให้ความ ค้ำกรองการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและยังให้ความคุ้มครองลูกหนี้ในหนี้ที่ผิดกฎหมาย ของผู้ซึ่งจัดให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว ลูกหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงิน จากเจ้าหนี้ซึ่งมิใช่ทางการค้าปกติซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการแสดงเจตนาสุจริตของคู่สัญญาและชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว ก็ควรให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงลูกหนี้ที่ขอสินเชื่อจากเจ้าหนี้ซึ่งมิใช่ ทางการค้าปกติด้วยเพราะลูกหนี้อย่อมถูกติดตามทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้อย่างไม่เหมาะสมได้เช่นกัน จึงจะถือได้ว่าลูกหนี้ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันอย่าง แท้จริงตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลัก กฎหมายเพื่อขยายขอบเขตของกฎหมายของเจ้าหนี้ผู้ให้สินเชื่อทุกประเภทที่มีจำเป็นต้องเป็นผู้มีอาชีพ ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ประกอบการธุรกิจให้สินเชื่อเท่านั้น ให้เจ้าหนี้สินเชื่อทุกประเภทต้องถูกควบคุม กำกับดูแลพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ อันถือเป็นการคุ้มครองแก่บุคคลทุกคนที่เป็น ลูกหนี้ให้ได้รับการปฏิบัติและความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ และในฐานะที่รัฐ ต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ตามสิทธิของผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญได้ให้การ รับรองไว้ ทั้งเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายในการควบคุมการทวงถาม หนี้ที่ไม่เหมาะสมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่นได้อย่าง ครอบคลุมตามกฎหมาย

#### 4.2.2 ขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้

ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ มาตรา 3 บัญญัติว่า “ลูกหนี้ หมายความว่า ลูกหนี้ซึ่ง เป็นบุคคลธรรมดาและให้หมายความรวมถึงผู้ค้าประกันซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย” โดยตามมาตรา นี้ได้กำหนดว่าบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรานี้ต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น และ หมายถึงผู้ค้าประกันลูกหนี้แต่ไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล โดยเจตนารมณ์กฎหมายต้องการให้ ความคุ้มครองทั้งนี้ในระบบจากสถาบันการเงินและผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ธนาคาร และหนี้นอก ระบบด้วย แต่หากเป็นนิติบุคคลที่ตกเป็นลูกหนี้อย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน สมาคม มูลนิธิ วัด หรือนิติ บุคคลอื่นๆ ดังนั้นไม่ว่าหนี้จะเป็นหนี้ที่เกิดจากสินเชื่อ หนี้ที่เกิดจากการซื้อหรือการใช้บริการ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่ เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ แต่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลย่อมไม่ได้รับความ

คุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งการติดตามทวงถามหนี้จากนิติบุคคลนั้นจะเห็นได้ว่า ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้มิใช่ตัวนิติบุคคลเพราะนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีสภาพบุคคล เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เมื่อนิติบุคคลก่อให้เกิดหนี้ขึ้นและมีการติดตามทวงถามหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไปติดตามทวงถามหนี้กับผู้แทนนิติบุคคลนั้นก็คือ ไปทวงถามหนี้กับบุคคลธรรมดา แต่กฎหมายมิได้ให้ความคุ้มครองนิติบุคคล จึงมิได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่อาจถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน มีผลให้การทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลแม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ก็ไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดการให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดา เนื่องจากปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ในสังคมปัจจุบัน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแก่กลุ่มบุคคลธรรมดาที่เป็นลูกหนี้ มากกว่ากลุ่มลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของตัวลูกหนี้นั้น จึงมีการเสนอกฎหมายให้คุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดา

จากการศึกษาถึงขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้ ลูกหนี้ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกา คือ ลูกหนี้ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น และเนื่องจากหนี้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา คือ หนี้ที่เกิดจากการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันโดยปกติของผู้บริโภค ที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ส่วนบุคคล ครอบครัว หรือใช้ในครัวเรือนเท่านั้น<sup>285</sup> ไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของผู้บริโภคที่เป็นผู้ประกอบการหนี้ที่เกิดจากกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองไม่เปิดช่องให้นิติบุคคลก่อหนี้ขึ้นตามกฎหมายนี้ได้

เครือรัฐออสเตรเลีย ลูกหนี้ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจะเป็นบุคคลธรรมดา หน่วยงานทางธุรกิจ หรือนิติบุคคลที่เป็นหนี้หรือถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้

ประเทศญี่ปุ่น ลูกหนี้ซึ่งได้รับความคุ้มครองคือบุคคลธรรมดาและผู้ค้าประกันลูกหนี้เท่านั้น ไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล

จากการศึกษาถึงลูกหนี้ซึ่งได้รับความคุ้มครองทั้งประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) และประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีเช่นเดียวกัน แต่ก็มีผลแตกต่างกันในหลักของกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ที่ให้ความ

<sup>285</sup> The Fair Debt Collection Practices Act 1977, *supra* not 30, Section 803 (5).

คุ้มครองแก่ลูกหนี้ คือ เครือรัฐออสเตรเลียกฎหมายให้ความคุ้มครองลูกหนี้ทั้งลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล แต่สหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาจากมูลหนี้ที่เกิดจากการซื้อขายสินค้า ประกัน บริการต่างๆ ของบุคคลหรือครอบครัว มิได้รวมถึงหนี้ที่เกิดขึ้นจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน เป็นเพียงหนี้ที่เกิดจากการอุปโภคบริโภคในภาคครัวเรือน แต่มูลหนี้ของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นมูลหนี้ที่ครอบคลุมหนี้ทุกประเภทจึงให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ทุกประเภทเช่นกัน สำหรับประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ลูกหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองคือบุคคลธรรมดาและผู้ค้าประกัน ลูกหนี้เท่านั้น ไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ทั้งในหนี้การขอสินเชื่อหรือหนี้ประเภทอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้วิจัยเห็นว่าขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาดังกล่าวนั้น อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อผู้แทนนิติบุคคลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล เนื่องจากหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทวงถามหนี้ของไทยได้ครอบคลุมทั้งหนี้ที่เกิดจากการให้สินเชื่อทั้งนอกระบบและในระบบ หนี้จากการอุปโภคบริโภคและหนี้อื่นซึ่งเจ้าหนี้มีสิทธิรับชำระหนี้ที่เกิดจากการค้าปลีกหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ มิได้จำกัดเพียงหนี้ในครัวเรือนที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้ส่วนบุคคล ครอบครัวหรือใช้ในครัวเรือนเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครองเช่นสหรัฐอเมริกา โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสภาพของมูลหนี้ไม่สามารถเกิดจากการกระทำของนิติบุคคลได้ จึงได้กำหนดให้บุคคลธรรมดาเท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ซึ่งแตกต่างจากหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองของประเทศไทย ที่มีได้มีการจำกัดถึงหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองไว้เพียงหนี้ส่วนบุคคลเท่านั้น นิติบุคคลจึงสามารถทำนิติกรรมและอาจตกเป็นลูกหนี้ได้หากมิได้ชำระหนี้ และอาจถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ เมื่อนิติบุคคลดังกล่าวตกเป็นลูกหนี้ก็ย่อมอาจถูกติดตามทวงถามหนี้ได้ แม้ว่านิติบุคคลจะมีสภาพเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดขึ้นแต่เมื่อนิติบุคคลก่อให้เกิดหนี้ขึ้นและมีการติดตามทวงถามหนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจไปติดตามทวงถามหนี้กับผู้แทนนิติบุคคล หรืออาจไปติดตามทวงถามหนี้กับหุ้นส่วน พนักงาน หรือลูกจ้างของนิติบุคคล หรือการประกอบกิจการแบบครอบครัวบุคคลในครอบครัวย่อมอาจถูกติดตามทวงถามหนี้ในหนี้ของนิติบุคคลด้วย และอาจมีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ไม่นับว่าหนี้ส่วนบุคคลแต่เป็นหนี้ของนิติบุคคลที่เกิดจากการประกอบธุรกิจและไม่สามารถชำระหนี้ได้ แม้การดำเนินกิจการจะได้กระทำไป

ภายในกรอบแห่งวัตถุประสงค์และตามกฎหมายก็ตาม เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้นี้อาจอ้างได้ว่าตนมิได้ทำการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมแก่บุคคลในฐานะบุคคลธรรมดา แต่ทำในฐานะติดตามทวงถามหนี้ของหนี้นิติบุคคลซึ่งมิใช่หนี้ของบุคคลธรรมดาแต่จำต้องทวงถามหนี้กับบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลเพื่อให้ชำระหนี้ของนิติบุคคลที่กฎหมายมิได้กำหนดควบคุมพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ไว้ จะเห็นได้ว่าการที่มิได้กำหนดให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้นิติบุคคลทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย

เมื่อนิติบุคคลมิใช่ลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จำต้องทวงถามหนี้กับบุคคลธรรมดาที่เป็นตัวแทนของนิติบุคคล หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล ทั้งตามมาตรา 8 ได้บัญญัติว่า “ห้ามผู้ทวงถามหนี้ติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้” เมื่อหนี้ที่เกิดขึ้นเป็นหนี้ของนิติบุคคลแต่การติดตามทวงถามหนี้ต้องกระทำต่อบุคคลธรรมดาก็จะนำไปสู่การตีความว่า บุคคลธรรมดาที่ถูกติดตามทวงถามหนี้เป็นลูกหนี้ตามกฎหมายการทวงถามหนี้หรือไม่ ถ้าบุคคลธรรมดาที่ถูกติดตามทวงถามหนี้เป็นลูกหนี้ตามกฎหมายการทวงถามหนี้ในฐานะนิติบุคคล เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมมีสิทธิทวงถามหนี้ แต่หากบุคคลธรรมดาที่ถูกติดตามทวงถามหนี้มิได้เป็นลูกหนี้ตามกฎหมายการทวงถามหนี้ในฐานะนิติบุคคล เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมไม่มีสิทธิทวงถามหนี้กับบุคคลนั้นตามมาตรา 8 แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามหากมีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้นทั้ง 2 กรณีนี้เจ้าหนี้ก็ย่อมอ้างว่าตนมิได้ทวงถามหนี้ในฐานะบุคคลธรรมดาที่ไม่จำต้องถูกควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้ได้เช่นกัน ซึ่งหากขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้ คุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาแล้ว ย่อมอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลในอนาคตได้

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล โดยการบัญญัติค่านิยมของหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดว่า “ลูกหนี้ หมายความว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย” การกำหนดกฎหมายในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเช่นนี้เป็นการควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงถามหนี้มิให้ใช้ช่องว่างของกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมแก่บุคคลธรรมดาเพื่อการติดตามทวงถามหนี้ของนิติบุคคล เป็นการป้องกันการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้แทนนิติบุคคล หุ่นส่วน พนักงาน ลูกจ้างของนิติบุคคล หรือบุคคลในครอบครัวที่



ประกอบกิจการเป็นนิติบุคคลด้วย บุคคลดังกล่าวก็จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะไม่ถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่หนี้ส่วนตัวของตนอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งหากรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้อย่างแท้จริง รัฐย่อมจำต้องให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลด้วยเช่นเดียวกันตามหลักความเสมอภาคที่บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ

4.2.3 ขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

มาตรา 3 บัญญัติว่า “ธุรกิจทวงถามหนี้” หมายความว่า การรับจ้างทวงถามหนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นปกติธุระ...”

มาตรา 5 บัญญัติว่า “บุคคลใดจะประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ต้องจดทะเบียนการประกอบธุรกิจ...”

กล่าวคือบุคคลทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดจะทำการรับจ้างทวงถามหนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นปกติธุระจะต้องไปจดทะเบียนการประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ถ้าไม่จดทะเบียนจะมีความผิดและได้รับโทษทางปกครองตามกฎหมายนี้ เพราะกฎหมายต้องการคุ้มครองลูกหนี้ที่ถูกทวงถามหนี้จึงกำหนดให้ผู้ซึ่งจะทำธุรกิจทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็นปกติธุระโดยทำเป็นอาชีพต้องไปจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้มีฉะนั้นจะมีโทษทางปกครอง แต่ถ้าในกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ทวงถามหนี้เพียงครั้งคราวไม่เป็นปกติธุระ ก็ไม่ต้องไปจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ แต่ก็ต้องไม่ทวงถามหนี้อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ เพราะจะมีโทษทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติถ้าเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้แล้วย่อมไม่ค่อยเกิดปัญหาการติดตามทวงถามหนี้เพราะย่อมถูกควบคุมด้วยพระราชบัญญัตินี้ แต่สำหรับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นปกติธุระทวงถามหนี้เพียงครั้งคราวก็ไม่ต้องจดทะเบียน หรืออาจมีกรณีที่มีการทวงถามลูกหนี้หลายครั้งแต่ก็อ้างได้ว่าตนไม่ได้ทวงถามเป็นปกติธุระไม่ต้องจดทะเบียนก็ได้ เพราะอย่างไรก็ตามลูกหนี้ไม่อาจทราบได้ว่าผู้มาทวงถามหนี้ นั้นได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้หรือไม่ หรือได้ทวงถามหนี้ผู้อื่นโดยทำเป็นอาชีพหรือไม่ จะเกิดปัญหาต่อเมื่อหากผู้ติดตามทวงถามหนี้ นั้นได้กระทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิลูกหนี้ เช่น รบกวนลูกหนี้ในเวลาหรือสถานที่ที่ไม่เหมาะสม ติดต่อกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เพื่อทวงถามหนี้ หรือทวงถามหนี้ในลักษณะที่ไม่ชอบ ซึ่งหากผู้ติดตามทวงถามหนี้มีได้กระทำจนถึงขนาดเป็นการคุกคามหรือกระทำผิดกฎหมายแล้ว ลูกหนี้คงมิได้มีการร้องเรียนจนถึงขนาดได้ทราบว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ นั้นเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่มีได้จดทะเบียน ยิ่งหากเป็นการติดตาม

ทวงหนี้ที่เป็นหนี้ในระบบแล้ว หากเจ้าหนี้มีการผลักดันไปให้บุคคลอื่นไปทวงถามหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจอ้างถึงความไม่ใช่ปกติฐานะของการทวงถามหนี้ได้

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ซึ่งถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลของผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ เมื่อมีปัญหาการทวงถามหนี้ที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้นจะได้ทราบถึงข้อมูลและรายละเอียดของผู้ติดตามทวงถามหนี้เพื่อลงโทษได้ แต่ถ้าหากเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติฐานะที่ไม่ต้องจดทะเบียนก็จะไม่มีข้อมูลรายละเอียดของผู้ติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งนำไปสู่ผลเดิมก่อนมีกฎหมายติดตามทวงถามหนี้ ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้โดยชอบด้วยกฎหมายย่อมไปจดทะเบียนและปฏิบัติตามกฎหมาย แต่สำหรับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่มีได้มีวัตถุประสงค์เช่นนั้นก็จะทำการทวงถามหนี้ตามเจตนาของเจ้าหนี้ โดยหากมีการร้องเรียนและสามารถหาตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้มารับโทษได้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้เช่นนี้ก็จะอ้างว่าตนมิได้ประกอบการธุรกิจเพื่อการทวงถามหนี้ เป็นเพียงทวงถามหนี้ครั้งคราวโดยหากการติดตามทวงถามหนี้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมได้รับโทษทางอาญา แต่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติฐานะนี้หากมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ก็ไม่ต้องรับโทษตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่สามารถลงโทษทางปกครองและโทษทางอาญาแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติฐานะเช่นนี้ได้ แต่เมื่อผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติฐานะไม่ได้จดทะเบียนก็ย่อมไม่มีประวัติข้อมูลเป็นเหตุให้หาตัวผู้กระทำความผิดลงโทษได้ยากขึ้น ทั้งเพียงการทวงถามหนี้โดยก่อความรำคาญลูกหนี้ อาจไม่ดำเนินการร้องเรียนเพราะเสียเวลาของลูกหนี้และกฎหมายอาจไม่สามารถทำอะไรได้

ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาในกรณีที่หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้โดยความประสงค์ของเจ้าหนี้ ทั้งยังไม่สามารถนำตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติฐานะที่กระทำความผิดกฎหมายมาลงโทษได้ ปัญหาคือ เจ้าหนี้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะตัวการตัวแทน หรือนายจ้างลูกจ้างด้วยหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายทั่วไปแล้วเจ้าหนี้จำเป็นต้องรับผิดชอบในฐานะตัวการ หรือในฐานะนายจ้าง และกฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้เจ้าหนี้ถูกควบคุมตามกฎหมายนี้ด้วย หากเจ้าหนี้ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงจากเจ้าหนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้ทำการทวงถามหนี้โดยฝ่าฝืนกฎหมายนี้ก็มีจะโทษทางอาญา แต่ประเด็นสำคัญคือลูกหนี้จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงเจตนาของเจ้าหนี้ที่มีความประสงค์จะให้มีการทวงถามหนี้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นการยากต่อลูกหนี้ที่จะพิสูจน์เจตนาของเจ้าหนี้เช่นนั้น ยิ่งเป็นกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ไม่ใช่ผู้รับจ้างทวงถามหนี้ที่

เป็นปกติธรรมดาแล้ว ซึ่งปัญหาข้อนี้ทำให้เห็นประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่แท้จริงว่าสามารถให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ได้เพียงใด

กฎหมายในส่วนของผู้ประกอบการธุรกิจทางถาวรหนี้ของประเทศไทยนั้น ผู้ติดตามทางถาวรหนี้ ได้แก่ เจ้าหนี้ ผู้รับโอนหนี้ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วง และผู้ประกอบการธุรกิจทางถาวรหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบการธุรกิจทางถาวรหนี้ที่ต้องมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงการกระทำหน้าที่ของทนาย

จากการศึกษาขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทางถาวรหนี้ของผู้ประกอบการธุรกิจทางถาวรหนี้ ผู้ติดตามทางถาวรหนี้ที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา คือ เจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และหมายความรวมถึงหุ้นส่วนหรือลูกจ้างในเครือธุรกิจของเจ้าหนี้ รวมทั้งทนายความที่ทำการรับจ้างติดตามทางถาวรหนี้ในนามเจ้าหนี้ด้วย และหลักความรับผิดชอบของเจ้าหนี้ในการกระทำของผู้ติดตามทางถาวรหนี้ นั้น ศาลถือว่าสำนักงานติดตามทางถาวรหนี้มีความสัมพันธ์กับเจ้าหนี้ในลักษณะของความเป็นตัวแทน เจ้าหนี้จึงต้องรับผิดชอบในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของสำนักงานติดตามทางถาวรหนี้ ตามความรับผิดชอบของเจ้าหนี้เพื่อบุคคลอื่น (Vicariously Liable) ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด เพียงผู้บริหารโลกสามารถพิสูจน์ถึงการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ของผู้ติดตามทางถาวรหนี้ ก็ถือว่าเป็นหลักฐานเพียงพอสำหรับการพิจารณาคดีของศาลในการโต้แย้งกับผู้ติดตามทางถาวรหนี้

ส่วนเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้ติดตามทางถาวรหนี้คือ เจ้าหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ผู้รับมอบอำนาจ ผู้ติดตามทางถาวรหนี้อิสระ ผู้รับโอนหนี้และทนายความ จะเห็นได้ว่าการติดตามทางถาวรหนี้ในสหรัฐอเมริกาเจ้าหนี้อาจมอบหมายให้ทนายความเป็นผู้ติดตามทางถาวรหนี้แทนเจ้าหนี้ได้ แต่เครือรัฐออสเตรเลียกฎหมายกำหนดให้ผู้ติดตามทางถาวรหนี้ที่ไม่ใช่เจ้าหนี้และทนายความ จะเป็นบุคคลที่รับจ้างทางถาวรหนี้อิสระเพื่อทำการทางถาวรหนี้แทนเจ้าหนี้ก็ได้

ประเทศในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) คือ ประเทศญี่ปุ่น ผู้ติดตามทางถาวรหนี้ที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายต้องเป็นเจ้าหนี้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทางถาวรหนี้ที่ได้จดทะเบียนโดยกระทรวงยุติธรรมโดยไม่รวมถึงการทำหน้าที่ของทนายความ

จากการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ติดตามทางถาวรหนี้ของประเทศไทยจะมีลักษณะที่ประสมประสานกันทั้งสหรัฐอเมริกาในกรณีและผู้ประกอบวิชาชีพทนายความจะประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทางถาวรหนี้ในนามของเจ้าหนี้ก็สามารถกระทำได้ เครือรัฐออสเตรเลียในการรับซื้อหรือรับโอนหนี้ต่อไปทุกทอด และประเทศญี่ปุ่นในกรณีผู้ประกอบการธุรกิจทางถาวรหนี้หรือผู้รับมอบ

อำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ที่ต้องมีการจดทะเบียนตามกฎหมาย และประเทศไทย กฎหมายยังควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้จัดให้มีการเล่นพนันตามกฎหมายการพนันอีกด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่าขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ที่มีใช้การรับจ้างทวงถามหนี้อันเป็นปกติธุระ เป็นเพียงการรับจ้างทวงถามหนี้ หรือทำการทวงถามหนี้ในฐานะลูกน้อง คนสนิท หรือพรรคพวกของเจ้าหนี้ โดยผู้ติดตามทวงถามหนี้ประเภทนี้มีได้มีหน้าที่ในการติดตามทวงถามหนี้อย่างเดียว แต่มีหน้าที่ในการจัดการและดำเนินการใดๆ ตามที่เจ้าหนี้หรือผู้ให้กู้ยืมเงินได้มอบหมาย การติดตามทวงถามหนี้เป็นเพียงลักษณะหนึ่งในการดำเนินกิจการของผู้ติดตามทวงถามหนี้ประเภทนี้ เจ้าหนี้หรือผู้ให้กู้ยืมเงินในลักษณะนายทุนประเภทนี้มักมีอิทธิพล เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง มีระบบอุปถัมภ์ในแวดวงราชการ และมีความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ทั้งลักษณะในการติดตามทวงถามหนี้อาจมีทั้งการติดตามทวงถามหนี้เป็นปกติธุระและเป็นครั้งคราว แต่เพื่อเป็นการหลบหลีกกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ประเภทนี้จะไม่ไปจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ และพร้อมจะดำเนินการกับลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ทันทีตามที่เห็นได้ในข่าวหน้าหนังสือพิมพ์ทั่วไป การติดตามทวงถามหนี้ประเภทนี้จะมีการใช้ความรุนแรงมากขึ้น โดยการกดดันบีบบังคับทำให้เกิดความกลัวเพื่อให้ลูกหนี้กระทำการใดเพื่อให้ตนต้องเสียซึ่งสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิต หรือติดตามทวงถามหนี้โดยใช้ความรุนแรงแก่ลูกหนี้จนถึงแก่ชีวิต

เมื่อกฎหมายยังมีช่องว่างให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ ความเสียหายที่ลูกหนี้ได้รับอย่างสาหัสย่อมมีโอกาสได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่รุนแรงมักมาจากการมอบหมายของเจ้าหนี้หรือผู้ให้กู้ยืมเงิน เมื่อผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้กระทำความผิดเกิดขึ้นก็ไม่สามารถจับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายอาญาได้เพราะไม่มีข้อมูลของผู้ติดตามทวงถามหนี้ประเภทนี้ และผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ย่อมหลบหนีเพื่อมิให้ตนเองต้องรับโทษเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว หากกฎหมายยังเปิดช่องว่างให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระให้ไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการแบ่งแยกลักษณะการติดตามทวงถามหนี้ของสังคมออกจากกัน หากผู้มีความประสงค์จะประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ด้วยความสุจริตก็ย่อมมีหน้าที่ไปจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้ แต่ผู้ที่มีได้ติดตามทวงถามหนี้เป็นธุระปกติหรือเป็นเพียงติดตามทวงถามหนี้ครั้งคราวก็ไม่จำเป็นต้องไปจดทะเบียน แต่การกำหนดกฎหมายลักษณะดังกล่าวยังทำให้เกิดการปะปนของลักษณะการติดตามทวงถามหนี้ของ

ผู้ติดตามทวงถามหนี้ครั้งคราวที่ไม่ต้องจดทะเบียนเพราะไม่ได้มีเจตนาจะประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ กับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่สุจริต ให้สามารถใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยไม่ถูกควบคุมพฤติกรรมในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งหากมีการร้องเรียนในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ผู้ติดตามทวงถามหนี้ย่อมยกกฎหมายขึ้นอ้างประโยชน์แก่ตนว่าตนมิใช่ผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมาย ทั้งบุคคลที่ตกเป็นลูกหนี้ของเจ้าหนี้ที่มีอิทธิพลนี้ย่อมไม่สามารถใช้สิทธิของตนในการเรียกร้องใดๆ เพราะอาจถูกข่มขู่และคุกคามในสิทธิเสรีภาพของตน ยิ่งหากมีการเรียกร้องใดๆ ยิ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่ลูกหนี้และผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ได้ ทั้งกลยุทธ์ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่สามารถดำเนินการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกับลูกหนี้ พร้อมทั้งสามารถยกกฎหมายขึ้นอ้างในสิทธิตามความชอบธรรมของตนที่มีได้มีกฎหมายกำหนดไว้

ในกรณีผู้ติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 797 บัญญัติไว้ว่า “อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่งเรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดั่งนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่งแสดงออกชัด หรือโดยปริยายก็ย่อมได้”

มาตรา 798 บัญญัติไว้ว่า “กิจการอันใดท่านบังคับไว้โดยกฎหมายว่าต้องทำเป็นหนังสือ การตั้งตัวแทนเพื่อกิจการอันนั้นก็ต้องทำเป็นหนังสือด้วย

กิจการอันใดท่านบังคับไว้ว่าต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ การตั้งตัวแทนเพื่อกิจการอันนั้นก็ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือด้วย”

มาตรา 820 บัญญัติไว้ว่า “ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลาย อันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน”

มาตรา 823 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจ ก็ดี หรือทำนอกทำเหนือขอบอำนาจก็ดี ท่านว่าย่อมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น”

ตามหลักกฎหมายลักษณะตัวการตัวแทนนี้อาจสรุปได้ดังนี้

สัญญาเกิดขึ้นจากบุคคลทั้ง 2 ฝ่าย โดยต้องมีข้อตกลงจะทำการซึ่งไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ต้องเกิดจากความยินยอมของตัวการและความเต็มใจของตัวแทน และการเป็นตัวแทนอาจเป็นโดยแสดงออกชัดเจนหรือโดยปริยายก็ได้ การทำสัญญาตั้งตัวแทนเป็นไปตามกิจการที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ต้องทำเป็นหนังสือ เช่น ใบมอบอำนาจ ใบมอบฉันทะ ใบแต่งตั้งนายฯลฯ หรือต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ความรับผิดชอบของตัวการจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ ตัวแทน

กระทำภายในขอบอำนาจหน้าที่ หรือตัวแทนทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจ แต่ตัวการได้ให้สัตยาบันต่อการกระทำของตัวแทน จะเห็นได้ว่าตามหลักกฎหมายตัวการตัวแทนที่จะนำมาบังคับใช้กับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระ ยังมีข้อจำกัดในข้อตกลงที่ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนระหว่างตัวการกับตัวแทน แต่การทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระนั้นไม่สามารถเข้าถึงเจตนาของคู่สัญญาในการติดตามทวงถามหนี้ที่แท้จริงว่ามีวัตถุประสงค์เพียงใด จึงยังอาจเป็นช่องว่างให้แก่เจ้าหน้าที่ว่าการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระที่ได้ทำไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น มิได้อยู่ในขอบอำนาจของการเป็นตัวแทนและเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในทางละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ในกรณีผู้ติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะนายจ้างลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 425 บัญญัติไว้ว่า “นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

มาตรา 426 บัญญัติไว้ว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

มาตรา 427 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในมาตราทั้งสองก่อนนั้น ท่านให้ใช้บังคับแก่ตัวการและตัวแทนด้วยโดยอนุโลม”

ตามหลักกฎหมายลักษณะนายจ้างลูกจ้างนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

นายจ้างกับลูกจ้างนั้นมีความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 575 นายจ้างจะต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างก็เฉพาะแต่ในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้นได้แก่ ลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น ลูกจ้างกระทำละเมิดในระหว่างที่เป็นลูกจ้าง ลูกจ้างกระทำละเมิดในทางการที่จ้าง

จะเห็นได้ว่าหากในกรณีผู้ติดตามทวงถามหนี้มีฐานะเป็นตัวแทนหรือในกรณีผู้ติดตามทวงถามหนี้มีฐานะเป็นลูกจ้าง หากการใดได้ทำไปภายในขอบอำนาจหรือทำไปในทางการที่จ้างตัวการหรือนายจ้างต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำอันเป็นการละเมิดนั้นตามหลักความรับผิดชอบในละเมิดของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) อันเป็นหลักที่ถูกนำมาใช้เพื่อให้การเยียวยาชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหายในทางแพ่ง โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง” ถูกหน้จึงมีหน้าที่ในการพิสูจน์ความประสงค์ของเจ้าหน้าที่ในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 คือ ต้องพิสูจน์ว่าการกระทำใดๆ ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ว่าได้กระทำ

ไปภายใต้ขอบอำนาจของตัวแทนหรือในทางการจ้าง ซึ่งเป็นการยากต่อลูกหนี้ที่จะพิสูจน์เจตนาของเจ้าหนี้เช่นนั้น และเจ้าหนี้นี้ย่อมยกข้อต่อสู้ได้ว่าตนมิได้เป็นตัวแทนหรือนายจ้างลูกจ้าง การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นไปภายใต้ขอบอำนาจของตัวแทนหรือในทางการจ้างเพื่อให้ตนพ้นผิด ส่งผลให้เกิดการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมที่มีวิธีการที่รุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ ลูกหนี้ผู้ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระที่มีได้จดทะเบียนนี้ มิได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด เพราะเมื่อผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ทำละเมิดต่อลูกหนี้ ก็จะหลบหนีไป คงเหลือเพียงแต่เจ้าหนี้ที่มีต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแต่ประการใด ซึ่งหากเป็นกรณีของการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นเพียงการรบกวน หรือทำให้อับอาย ที่มีได้เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในร่างกาย ชีวิตหรือทรัพย์สินของลูกหนี้มากนัก กรณีดังกล่าวก็คงไม่เกิดปัญหาตามมา แต่ข้อเท็จจริงของสังคมในปัจจุบันลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวกับลูกหนี้นิยมถูกติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะคุกคาม รุนแรงและถือเป็นอาชญากรรมของสังคม ซึ่งตามบริบทของลักษณะการติดตามทวงถามหนี้ของไทยแล้ว กฎหมายไม่สามารถกำหนดให้ผู้ที่ทำการติดตามทวงถามหนี้ทุกคนต้องจดทะเบียนได้ อันจะเป็นการยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายและอาจไม่เกิดประสิทธิผลอันเป็นประโยชน์เท่าที่ควร เนื่องจากการติดตามทวงถามหนี้ที่มีใช่ปกติธุระของคนในสังคมไทยยังมีลักษณะการติดตามทวงถามหนี้กันเอง หรือการให้ผู้อื่นช่วยเหลือในการติดตามทวงถามหนี้แทน โดยมีได้มีการทำสัญญาหรือมิได้มีการมอบอำนาจเป็นกิจจะลักษณะตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไปทวงถามหนี้ลูกหนี้ เช่น บุคคลที่ถูกร้องขอให้ช่วยไปติดตามทวงถามหนี้ เป็นคนรู้จัก เป็นเพื่อน เป็นญาติกับลูกหนี้ หรือเป็นคนที่ได้รับความนับถือจากลูกหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้เช่นนี้หากกฎหมายกำหนดให้ทุกคนที่จะติดตามทวงถามหนี้ต้องไปจดทะเบียนถึงจะติดตามทวงถามหนี้ได้ มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งการกำหนดกฎหมายในลักษณะนี้ไม่สามารถเข้าถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายการทวงถามหนี้ได้ เพราะกฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้ต้องจดทะเบียนเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลของผู้ติดตามทวงถามหนี้และหากมีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมก็สามารถนำตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้มาลงโทษได้ แต่ผลที่ตามมาคือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นเพียงผู้ทวงถามหนี้แทน ต้องมารับผิดตามกฎหมายหากไปทวงถามหนี้เพียงครั้งคราวหรือติดตามทวงถามหนี้กันเองและมีได้จดทะเบียน ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ถือเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคนในสังคมมากเกินไป และสำหรับผู้ที่ติดตามทวงถามหนี้ที่มีได้มีเจตนาที่จะปฏิบัติตามกฎหมายก็จะไม่มาจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ และอาจมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอยู่ เช่นเดิม การให้กฎหมายควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ทุกคนโดยให้ต้องจดทะเบียน

ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาคิดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระได้

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้เฉพาะที่ไม่ใช่ปกติธุระ โดยนำความรับผิดโดยเคร่งครัดในทางแพ่งอันมีลักษณะเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาบังคับใช้กับเจ้าหนี้ กล่าวคือ ผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นปกติธุระตามกฎหมายฉบับนี้ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้

สำหรับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระหรือมีการติดตามทวงถามหนี้เพียงครั้งคราวที่กฎหมายมิได้ควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ไว้ หากมีการติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่ไม่สามารถนำตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายอาญาได้ ผู้วิจัยขอเสนอให้เจ้าหนี้ชดใช้ค่าเสียหายในทางละเมิดให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นลูกหนี้ในลักษณะกฎหมายนายจ้างลูกจ้าง ตามหลักความรับผิดของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดต่อลูกหนี้ในทางแพ่งเพื่อการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่อาจหลบหนีไปจากการกระทำผิด การกำหนดให้นำความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบังคับใช้กับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระเท่านั้น เนื่องจากการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นปกติธุระนั้นต้องอยู่ภายใต้พื้นฐานของการแข่งขันทางการค้า ที่ผู้ดำเนินกิจการย่อมต้องรักษามาตรฐานและประสิทธิภาพในการประกอบธุรกิจ ทั้งยังป้องกันมิให้มีข้อโต้แย้งที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่จะทำให้ไม่ได้รับความน่าเชื่อถือในกลไกทางการตลาด แต่หากมีการฝ่าฝืนข้อกฎหมายการทวงถามหนี้ขึ้น ลูกหนี้ออมนำสืบในข้อกล่าวอ้างของตนต่อผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ที่เป็นปกติธุระได้ เพราะกฎหมายได้ควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ

แต่สำหรับผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระมิได้อยู่ภายใต้พื้นฐานเดียวกัน แต่การติดตามทวงถามหนี้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเจ้าหนี้แต่เพียงผู้เดียว ทั้งอาจไม่สามารถนำตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายอาญาหรือชดใช้ค่าเสียหายได้ และยังไม่มีกฎหมายที่ให้การควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระไว้

การกำหนดให้เจ้าหนี้ต้องชดใช้ค่าเสียหายในทางละเมิดให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นลูกหนี้ในลักษณะกฎหมายนายจ้างลูกจ้างตามหลักความรับผิดของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดต่อลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้มีจำต้องพิสูจน์ถึงเจตนาที่ฝ่าฝืนกฎหมายของเจ้าหนี้ เพียงพิสูจน์ว่าการละเมิดเกิดขึ้นและเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นผู้รับผิดชอบ แม้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่วางหลักว่านายจ้างไม่ต้องร่วมรับผิดในทางละเมิดกับลูกจ้าง ในความผิด



จงใจกระทำละเมิดอันเป็นเรื่องเฉพาะตัวของลูกจ้างโดยแท้ แต่การติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวในบริบทของสังคมไทยย่อมสันนิษฐานได้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้กระทำละเมิดเพื่อการรับชำระหนี้ตามที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหนี้ เพราะการติดตามทวงถามหนี้ในบริบทของประเทศไทยไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ครอบคลุมทุกคน แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในความคุ้มครองครอบคลุมถึงหนี้ในระบบด้วย กล่าวคือ ผู้ให้กู้ยืมเงินที่เป็นนายทุน และผู้ติดตามทวงถามหนี้ให้แก่นายทุนเหล่านี้บางรายมิได้ไปจดทะเบียนธุรกิจทวงถามหนี้ แต่เป็นลักษณะการติดตามทวงถามหนี้กันเอง หรือทวงถามหนี้แทนกัน หรือลักษณะให้ลูกน้องหรือพรรคพวกไปทวงถามหนี้ซึ่งลักษณะของกลุ่มอิทธิพลเช่นนี้มิใช่ความสัมพันธ์แบบนายจ้างกับลูกจ้างที่มีเวลาเข้าออกในการทำงาน แต่เป็นความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับลูกน้องที่มีลักษณะการทำงานตลอดเวลา ไม่มีเวลางานเข้า – ออก ปกติ หรือสามารถเรียกให้ทำงานเมื่อไรก็ได้ และทำงานทุกประเภทที่เจ้านายสั่งการ โดยติดตามทวงถามหนี้เช่นนี้อาจมิได้มีการมอบอำนาจอย่างเป็นทางการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ หรือเป็นที่ทราบอยู่แล้วระหว่างเจ้านายและลูกน้องว่าต้องดำเนินการเช่นไรกับลูกหนี้ ถึงกระนั้นการแต่งตั้งผู้ดำเนินการใดๆ อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก และอาจไม่คุ้มค่ากับหนี้ที่ได้รับชำระ การให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ใช่ปกติธุระในลักษณะให้เจ้าหนี้ชดใช้ค่าเสียหายในทางละเมิดให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นลูกหนี้ ตามหลักความรับผิดชอบของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) และเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดต่อลูกหนี้ การเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่ได้รับนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นทางออกหนึ่งในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ที่ควรได้รับตามรัฐธรรมนูญ

แต่ทั้งนี้ผู้วิจัยขอมิกล่าวล่วงไปกล่าวถึงความรับผิดชอบในฐานะตัวการ ตัวแทน ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ก็เป็นการเพียงพอแก่การให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ได้อย่างพอสมควรและเป็นไปตามสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแล้ว

#### 4.3 ปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

จากการศึกษากฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยและต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของทุกประเทศ มีบทบาทในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้โดยกฎหมายได้กำหนดควบคุมดูแลกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้อันมีลักษณะที่ครอบคลุมถึงข้อปฏิบัติในกระบวนการของการติดตามทวงถามหนี้ในทุกขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเวลา สถานที่ การติดต่อพบปะลูกหนี้ด้วยตนเองหรือด้วยวิธีการอื่นในการ

ทวงถามหนี้ ข้อบังคับในการติดต่อสอบถามผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้ และมีข้อบังคับตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด คือ ในเรื่องของการห้ามทวงถามหนี้ที่มีการใช้ความรุนแรง การรบกวนที่เกินควร การกระทำที่ไม่เหมาะสม การแสดงออกที่มีลักษณะเป็นเท็จหรือหลอกลวง หรือการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้และในเรื่องของการชำระหนี้โดยสุจริตของลูกหนี้

กระบวนการติดตามทวงถามหนี้ของทุกประเทศตามที่ได้ศึกษามาได้กำหนดถึงข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของผู้ที่จะดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ไว้โดยมีลักษณะในการให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้และควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ที่ใกล้เคียงกัน โดยประเทศไทยที่เน้นไปในลักษณะการติดตามทวงถามหนี้ที่ต้องมีการติดต่อกับบุคคล การจดทะเบียนของผู้ที่จะประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และการกระทำที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้ สหรัฐอเมริกาจะเน้นการให้ความสำคัญคุ้มครองไปในเรื่องของหลักการในการแจ้งการชำระหนี้ การโต้แย้งสิทธิของลูกหนี้ และการกระทำที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมและไม่มีเหตุผล สำหรับเครื่องรัฐออสเตรเลียมุ่งเน้นไปทางการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ และการกระทำที่ไม่สุภาพและไม่เหมาะสม และประเทศญี่ปุ่นจะเน้นไปในเรื่องสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ และการควบคุมบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม

แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ความสำคัญคุ้มครองแก่คู่สัญญาหนี้ รัฐต้องให้ความสำคัญคุ้มครองแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน แม้เจ้าหนี้จะอยู่ในฐานะที่มีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจมากกว่าลูกหนี้ แต่กฎหมายจำเป็นต้องให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้มากจนกลายเป็นการจำกัดสิทธิในการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายของเจ้าหนี้อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีกรณีที่กฎหมายควรให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ฝ่ายเจ้าหนี้และฝ่ายลูกหนี้ในข้อกำหนดของกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ในกรณีอื่นอีกเช่นเดียวกับการนานาประเทศ ที่กฎหมายของไทยยังมีบัญญัติไว้ ได้แก่ กรณีการกำหนดให้ลูกหนี้มีระยะเวลาในการชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหนี้ทวงถาม กรณีการใช้สิทธิในการดำเนินคดีของเจ้าหนี้ และในกรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย ซึ่งยังมีได้มีการกำหนดวิธีไว้ในกฎหมายติดตามทวงถามหนี้และอาจมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ดังนี้

#### 4.3.1 กรณีการกำหนดให้ลูกหนี้มีระยะเวลาในการชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหนี้ทวงถาม

กฎหมายได้กำหนดถึงวิธีการของผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการขอรับชำระหนี้จากลูกหนี้ไว้ ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 10 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ทวงถามหนี้ขอรับชำระหนี้ ผู้ทวงถามหนี้ต้องแสดงหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้ต่อ

ลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้ด้วยและเมื่อลูกหนี้ได้ชำระหนี้แก่ผู้ทวงถามหนี้แล้ว ให้ผู้ทวงถามหนี้ออกหลักฐานการชำระหนี้แก่ลูกหนี้ด้วย”

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ได้รับมอบอำนาจ มีอำนาจจะขอรับชำระหนี้จากลูกหนี้โดยผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องแสดงหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้ต่อลูกหนี้ แต่ยังไม่มีการกำหนดถึงระยะเวลาในการขอรับชำระหนี้ หลังจากที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ทำการติดตามหนี้แล้ว เช่น ในกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจติดตามทวงถามหนี้และขอรับชำระหนี้ทันที โดยมีได้ให้ระยะเวลาแก่ลูกหนี้ที่จะสามารถชำระหนี้ได้ทันที หากกรณีการติดตามทวงถามหนี้ได้เกิดขึ้นก็ย่อมสันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกหนี้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ตามกำหนดในสัญญา ซึ่งถือว่าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้อยู่แล้ว ซึ่งหากเจ้าหนี้ไปทำการทวงถามหนี้แล้วขอชำระทันทีลูกหนี้ส่วนใหญ่ย่อมไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ทันที หรือหากเจ้าหนี้ได้ให้เวลาแก่ลูกหนี้ 2 หรือ 3 วันหลังจากติดตามทวงถามหนี้ในครั้งแรกแล้ว ย่อมเป็นการให้เวลาแก่ลูกหนี้ที่จะดำเนินการต่างๆ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้จะเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาข้อถกเถียงในเรื่องของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่แสดงตนโดยตัวต่อตัวกับลูกหนี้ แต่ที่มีได้แสดงหลักฐานการมอบอำนาจจากเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้ชำระหนี้ไปโดยสุจริต แต่ด้วยสภาพสังคมปัจจุบันนี้มีมิฉาชีพที่ทำการหลอกลวงว่ามาขอรับชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้แต่มิใช่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้มาขอรับชำระหนี้จริง กฎหมายจึงได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ชำระหนี้ไปโดยสุจริตตามมาตรา 10 ววรรค 2 ซึ่งการให้ความคุ้มครองในลักษณะนี้แบ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ ประการแรก คือ ผู้ที่มาขอรับชำระหนี้จะเป็นผู้ใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้หากลูกหนี้ได้ชำระหนี้ไปโดยสุจริตให้ถือว่าลูกหนี้ชำระหนี้โดยชอบ แม้เจ้าหนี้จะมีได้รับชำระหนี้ที่ชำระหนี้ที่ชำระหนี้ไปโดยสุจริตของลูกหนี้มากเกินควรเช่นนี้มีผลทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบเป็นอย่างมากเพราะการใช้สิทธิโดยสุจริตของลูกหนี้ก็ย่อมตั้งอยู่บนพื้นฐานของความระมัดระวังรอบคอบในการชำระหนี้แก่ผู้ใดผู้หนึ่งด้วยเช่นกัน ประการที่สอง คือ ผู้ขอรับชำระหนี้ต้องเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ได้ทำการติดตามทวงถามหนี้แก่ลูกหนี้ แต่มิได้รับมอบอำนาจให้ขอรับชำระหนี้และลูกหนี้ได้ชำระไปโดยสุจริตจึงจะถือว่าลูกหนี้ชำระหนี้โดยชอบ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ชำระหนี้ไปโดยสุจริตนั้นเป็นเพียงการให้ความคุ้มครองในประการที่สองมิได้ขยายไปถึงบุคคลใดๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับติดตามทวงถามหนี้เลย

จากการศึกษาเรื่องการให้ระยะเวลาลูกหนี้ในการชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหนี้ทวงถามครั้งแรกนั้น กฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดว่าเจ้าหนี้จะแจ้งให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ต่อเมื่อภายหลัง 5 วัน นับแต่วันที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เป็นครั้งแรก โดยในการแจ้งให้ชำระหนี้ จะต้องทำ

หนังสือส่งไปยังลูกหนี้ (ยกเว้นในกรณีที่การติดต่อสื่อสารครั้งแรกนั้นได้มีข้อมูลดังกล่าวแล้ว หรือ ลูกหนี้ได้ชำระหนี้แล้ว) ซึ่งหากลูกหนี้มิได้โต้แย้งถึงความมีผลบังคับได้จริงของหนี้ภายใน 30 วัน ผู้ติดตามทวงถามหนี้สามารถดำเนินการทวงถามหนี้ต่อไปได้

เครื่องรัฐออสเตอร์เลียนั้นได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้ในลักษณะที่ให้ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ร่วมมือกับลูกหนี้ใช้วิธีการที่ยืดหยุ่นและแนวทางที่สมเหตุสมผลในการเตรียมการเกี่ยวกับการชำระหนี้ โดยคำนึงถึงรายได้ รายจ่ายในการดำรงชีพของลูกหนี้ ปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ และหากลูกหนี้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้มีสิทธิที่จะทำการสอบถามข้อมูลที่เหมาะสมเกี่ยวกับสถานะการเงินของลูกหนี้เพื่อยืนยันว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้จริง เมื่อผู้ติดตามทวงถามหนี้พิจารณาได้ว่าลูกหนี้ไม่สามารถทำการชำระหนี้ได้จริง ผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจแนะนำให้ลูกหนี้ขอคำแนะนำจากที่ปรึกษาทางการเงิน หากลูกหนี้ขอเข้ารับคำปรึกษาทางการเงิน ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้จนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้ลูกหนี้ได้รับคำแนะนำที่ดีขึ้นจากปัญหาสถานะทางการเงินของลูกหนี้

ประเทศญี่ปุ่นเมื่อบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน บริษัทต้องออกเอกสารให้ผู้ชำระเงินในทันที โดยระบุชื่อทางการค้าของบริษัท ที่อยู่และจำนวนเงินที่ได้รับและรายละเอียดอื่นใดตามกฎกระทรวง และเมื่อบริษัทผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้รับการชำระหนี้เงินทั้งหมดให้บริษัทเวคินเอกสารหลักฐานแห่งนั้นให้บุคคลที่ทำการชำระหนี้เงินโดยมิชักช้า

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะนำข้อกำหนดถึงวิธีการของผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการขอรับชำระหนี้ของสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศไทยในส่วนของระยะเวลาที่สามารถเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหนี้ทวงถามครั้งแรก คือ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะขอรับชำระหนี้ได้ต่อเมื่อภายหลัง 5 วัน นับแต่วันที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เป็นครั้งแรกและได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้แก่ลูกหนี้แล้ว โดยในการขอรับชำระหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวต้องแสดงหลักฐานอันแสดงถึงสิทธิของตนที่จะได้รับชำระหนี้ด้วยอันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 10 ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 กล่าวคือ เมื่อผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ติดต่อกับลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้ตามมาตรา 8 แล้ว ให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้แจ้งถึงกำหนดระยะเวลาที่จะขอชำระหนี้โดยนับภายหลัง 5 วัน ถัดจากวันที่มีการติดต่อเพื่อการทวงถามหนี้ครั้งแรก และเพิ่มเติมว่าในการติดต่อดังกล่าวให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้แจ้งแก่ลูกหนี้ถึงหนี้ที่ต้องชำระรายละเอียดของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่จะไปขอรับชำระหนี้ และหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักกฎหมายในการกำหนดวิธีการของผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการขอรับชำระหนี้จากลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดว่า “การติดต่อลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้ตามมาตรา 8 ผู้ติดตามทวงถามหนี้นยอมขอรับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ได้ติดต่อกับลูกหนี้ครั้งแรก และให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้แจ้งถึงหนี้ที่ต้องชำระ รายละเอียดของผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือบุคคลอื่นใดที่จะไปขอรับชำระหนี้ และหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้” การกำหนดกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาส มีเวลาในการดำเนินการเพื่อหาเงินมาชำระหนี้และไม่เป็นการกดดันลูกหนี้จนเกินไปให้ต้องรีบสภาพในการชำระหนี้ในทันที สำหรับในส่วนของการโต้แย้งสิทธิของลูกหนี้ของสหรัฐอเมริกาผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยที่จะต้องมีการส่งหนังสือโต้ตอบพิสูจน์ความรับผิดชอบในหนี้ที่บังคับได้จริงของลูกหนี้ เพราะกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของไทยนั้นให้ความสำคัญคุ้มครองหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ การส่งหนังสือโต้ตอบอาจไม่เพียงพอซึ่งประสิทธิผลที่จะได้รับเท่าที่ควร ทั้งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของฝ่ายเจ้าหนี้และเป็นการขยายสิทธิให้แก่ฝ่ายลูกหนี้มากเกินไปจนทำให้ลูกหนี้ประวิงเวลาในการชำระหนี้จนอาจทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ สำหรับในส่วนการกำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าวนั้นก็เพื่อป้องกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ที่อาจผิดพลาดไปชำระหนี้ให้แก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่มีอำนาจในการขอรับชำระหนี้และครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ แต่เป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหนี้ให้มาขอรับชำระหนี้แก่ลูกหนี้ที่แท้จริง อันเป็นการคัดกรองผู้ที่จะติดตามทวงถามหนี้หรือบุคคลใดที่จะมาขอรับชำระหนี้อีกครั้งหนึ่ง เป็นการยืนยันแก่ลูกหนี้อีกครั้งว่าตนได้ชำระหนี้แก่บุคคลตามรายละเอียดที่ได้มีการแจ้งไว้ล่วงหน้าและได้ชำระหนี้ไปโดยสุจริตจริง และยังเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายเจ้าหนี้ให้มีต้องเสียเปรียบจนเกินไป ซึ่งการให้ความสำคัญคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายถือเป็นสิทธิที่ทุกฝ่ายควรได้รับตามรัฐธรรมนูญ

#### 4.3.2 กรณีการใช้สิทธิในการดำเนินคดีของเจ้าหนี้

กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ไว้

ตาม “มาตรา 12 ห้ามผู้ทวงถามหนี้กระทำการทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดดังต่อไปนี้

(3) การแสดงหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือจะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือเงินเดือน”

ตามประเด็นปัญหาตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 12 (1) (2) (4) นั้นผู้ติดตามทวงถามหนี้ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะกระทำการดังกล่าวเพราะถือเป็นการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ

แอบอ้างว่าเป็นบุคคลอื่นเพื่อให้ลูกหนี้หลงเชื่อและเกิดความเข้าใจผิด แต่ตามมาตรา 12 (3) นั้นเป็นการที่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มีอำนาจที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีแพ่งและยึดหรืออายัดทรัพย์ หรือเงินเดือนของลูกหนี้ได้จริง แต่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มิได้มีความประสงค์จะใช้สิทธิดังกล่าวจริงเพียงว่าจะใช้สิทธิให้ลูกหนี้เกิดความกลัว

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในส่วนของข้อห้ามปฏิบัติในลักษณะแสดงข้อความที่เป็นเท็จ ตามร่างพระราชบัญญัติยังมีความกังวลในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 12 (3) คือ ประเด็นแรกในเรื่องของการใช้สิทธิของเจ้าหนี้ในการฟ้องร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ที่เกรงว่าในทางปฏิบัติเจ้าหนี้อาจมิได้ฟ้องร้องทุกคดีที่ได้มีการออกหนังสือบอกกล่าวทวงถาม เพราะอาจคำนึงถึงความคุ้มค่าในการฟ้องคดีกับลูกหนี้ ประเด็นที่สองเรื่องก่อนบังคับคดีฝ่ายเจ้าหนี้จะมีหนังสือบอกกล่าวการบังคับชำระหนี้ไปยังลูกหนี้ก่อนว่าให้ลูกหนี้มาชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนดมิฉะนั้นลูกหนี้จะถูกบังคับคดี ซึ่งในขณะที่ออกหนังสือบอกกล่าวฝ่ายเจ้าหนี้ไม่อาจทราบได้ว่าสามารถบังคับคดีกับลูกหนี้ได้หรือไม่ เช่น ประเภทของทรัพย์ที่ยึดหรืออายัดตราครุฑแล้วต่ำกว่าเกณฑ์ที่กรมบังคับคดีตั้งไว้ หลักเกณฑ์ในการอายัดเงินเดือนในกรณีลูกหนี้เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นพนักงานบริษัท การติดตามทวงถามหนี้โดยแสดงข้อความว่าลูกหนี้จะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์หรือเงินเดือน การกำหนดกฎหมายเช่นนี้อาจทำให้ลูกหนี้บางส่วนหวั่นไหว ประเด็นกฎหมายว่าเจ้าหนี้แสดงข้อความอันเป็นเท็จว่าจะดำเนินคดีหรือบังคับคดีเพื่อการข่มขู่ให้ลูกหนี้ชำระหนี้

ในกรณีที่เจ้าหนี้จะใช้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือบังคับคดีนั้น ซึ่งตามวิธีปฏิบัติเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจใดๆ จะต้องออกหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้แก่ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อน โดยกำหนดระยะเวลาให้แก่ลูกหนี้ หากลูกหนี้เพิกเฉยมิชำระหนี้เจ้าหนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป หรือจะบังคับคดีตามคำพิพากษา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหนี้ก็มีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อหรือไม่ก็ได้ หรือจะดำเนินการบังคับหรือไม่เพียงใดก็ได้ หนังสือบอกกล่าวทวงถามมิได้เป็นสัญญาผูกพันให้เจ้าหนี้ต้องดำเนินการฟ้องคดีหรือบังคับคดีต่อลูกหนี้ ดังตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 165 วรรค 1 ที่บัญญัติว่า “การขู่ว่าจะใช้สิทธิตามปกติ นิยม ไม่ถือว่าเป็นการข่มขู่...” การขู่ว่าจะใช้สิทธิตามปกติ นิยม หมายถึง การขู่ว่าจะใช้สิทธิที่ผู้ขู่มีอยู่ด้วยวิธีการตามปกติ นิยม โดยหวังผลตามปกติ นิยม เช่น เจ้าหนี้บอกลูกหนี้ว่าถ้าไม่ชำระหนี้จะฟ้องศาลหรือจะฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลาย หรือลูกหนี้ออกเช็คสั่งจ่ายเงินชำระหนี้แล้วเช็คเรียกเก็บเงินไม่ได้เจ้าหนี้บอกลูกหนี้ว่า ถ้าไม่ทำสัญญาปรับสภาพหนี้ให้เจ้าหนี้แล้ว เจ้าหนี้จะฟ้องเป็นคดีอาญาฐานออกเช็คไม่มีเงิน การที่เจ้าหนี้มาขู่ลูกหนี้เช่นนี้ทั้งหมดถือว่าเป็นการขู่ว่าจะใช้สิทธิ

ตามปกติซึ่งไม่ถือเป็นการข่มขู่ว่าจะใช้สิทธิตามกฎหมาย ถ้าลูกหนี้กลัวจะถูกฟ้อง กลัวจะถูกเลิกสัญญาปรับมัดจำ จึงยอมทำนิติกรรมตามที่เจ้าหนี้บอก การแสดงเจตนาทำนิติกรรมจะไม่เสื่อมเสียไป คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 380/2523 ขู่ว่าจะฟ้องคดีแพ่งต่อศาลเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามที่ เป็นหนี้ เป็นการข่มขู่จะใช้สิทธิตามกฎหมาย ลูกหนี้กลัวว่าจะถูกฟ้องเสียชื่อเสียงก็ยอมทำสัญญา ประนีประนอมยอมความให้ สัญญานั้นไม่เป็นโมฆะ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 672/2519 จำเลยส่งจ่ายเช็คชำระหนี้ให้โจทก์แล้วถูกธนาคาร ปฏิเสธการจ่ายเงิน โจทก์ขู่ว่าจะให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีฐานออกเช็คไม่มีเงินตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค แล้วให้จำเลยซึ่งเป็นผู้ออกเช็คนั้นออกเช็คให้โจทก์ใหม่ เพื่อ จะไม่ฟ้องคดี ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าไม่เป็นการข่มขู่อันจะทำให้นิติกรรมตกเป็น โมฆะเพราะเป็นการที่ โจทก์ขู่จะใช้สิทธิตามกฎหมายโดยชอบ

ซึ่งกรณีที่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะใช้สิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีแพ่ง และยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือเงินเดือนของลูกหนี้ แต่หากภายหลังปรากฏว่ามีได้มีการฟ้องคดีหรือ บังคับคดีเกิดขึ้นจริง ลูกหนี้อาจใช้ช่องทางของกฎหมายร้องเรียนว่าเจ้าหนี้แสดงออกหรือมี ข้อความเท็จเป็นเพียงข่มขู่ให้ลูกหนี้เกิดความกลัวว่าจะดำเนินคดีหรือบังคับคดีกับลูกหนี้ เพื่อให้ เจ้าหนี้รับโทษตามกฎหมาย

จากการศึกษาหลักกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้มี หลักกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่หลอกลวงหรือทำให้ เข้าใจผิดไว้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือบุคคลภายนอก จะดำเนินคดี ยกเว้นการดำเนินคดีดังกล่าว จะชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้ว่าจะมีการดำเนินคดีเกิดขึ้น และห้ามผู้ติดตาม ทวงถามหนี้การแสดงออกว่าการไม่ชำระหนี้ของลูกหนี้ จะมีผลทำให้เกิดการยึดทรัพย์สิน หรือ จับกุม จำคุก หรือขายทรัพย์สินหรืออายัดเงินเดือน ยกเว้นการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายและ ผู้ติดตามทวงถามหนี้มีเจตนาที่จะกระทำการนั้น

เครือรัฐออสเตรเลียได้มีข้อห้ามปฏิบัติในการปลอมหรือหลอกลวงในการติดตามทวงถามหนี้ โดยเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มีสิทธิอธิบายถึงผลของการไม่ชำระหนี้ แต่ต้องไม่ แสดงออกอันเป็นการหลอกลวงเกี่ยวกับหนี้ ผลที่ตามมาของการไม่ชำระหนี้ ต้องไม่ข่มขู่หรือทำ ใ้กลัวว่าจะดำเนินการทางกฎหมายที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หรือหลอกลวงว่าจะไม่มีการดำเนินการทาง กฎหมายแต่ความจริงมีความตั้งใจที่จะดำเนินการตามกฎหมายหรือกระบวนการดังกล่าวอาจเกิดขึ้น ได้ เช่น การกล่าวหรือบอกเป็นนัยว่าจะยึด อายัด บ้านหรือทรัพย์สิน เงินเดือนผลประโยชน์อื่นๆ ของลูกหนี้หรือคนใกล้ชิด

ประเทศญี่ปุ่นบริษัทจัดการเรียกร่องและติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ใช้วิธีการหลอกลวง หรือวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการทำธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ หรือต้องไม่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ หรือข้อมูลอื่นใดตามที่ระบุไว้ใน กฎกระทรวง

ผู้วิจัยเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าจะถูกดำเนินคดี ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือเงินเดือน อาจก่อให้เกิดปัญหา ในการบังคับใช้กฎหมายได้เพราะหากลูกหนี้กลัวว่าจะถูกดำเนินคดีจริงจึงชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ก็คง ไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเพราะเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้เรียบร้อยแล้วก็ไม่ฟ้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ ลูกหนี้ นั้น ก็จะไม่มีทางรู้ได้เลยว่าเจ้าหนี้มีเจตนาที่จะใช้สิทธิทางกฎหมายจริงหรือไม่ แต่กรณีที่ถูกหนี้จะ ทราบได้ว่าเจ้าหนี้มิได้มีความประสงค์จะใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อเมื่อระยะเวลาในการชำระหนี้ได้ ผ่านไปสักระยะเวลาแล้ว เจ้าหนี้มิได้มีการฟ้องร้องลูกหนี้เป็นคดี เมื่อลูกหนี้เห็นว่าเจ้าหนี้ไม่ดำเนินการ ใด ลูกหนี้อาจใช้สิทธิเข้าร้องเรียนว่าเจ้าหนี้มีประสงค์จะใช้สิทธิทางกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งการ บังคับใช้กฎหมายในการใช้สิทธิการดำเนินคดีของเจ้าหนี้ของไทยนี้ มีความแตกต่างจาก สหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ โดยทำเป็นหนังสือให้ลูกหนี้ทราบ และลูกหนี้มีสิทธิโต้แย้งความสมบูรณ์ในหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือ บางส่วนโดยผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องตรวจสอบและส่งหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของหนี้ ให้แก่ลูกหนี้ ตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายซึ่งถือเป็นการยืนยันในตัวลูกหนี้และจำนวนหนี้ที่ ถูกต้องก่อนจะมีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อกัน แต่สำหรับประเทศไทยมิได้มีการปฏิบัติดังกล่าว

ทั้งนี้โดยวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของไทย เจ้าหนี้อาจมอบอำนาจให้ บุคคลใดๆ หรือให้ทนายความเป็นผู้ดำเนินการในการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งอาจเป็นการทวงถาม หนี้ด้วยวาจาหรือเป็นการบอกกล่าวทวงถามเป็นหนังสือ มีการกำหนดระยะเวลาให้ชำระหนี้ซึ่ง หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้ก็จะดำเนินการฟ้องร้องคดี ซึ่งการบังคับใช้ข้อ กฎหมายนี้ลูกหนี้อาจมีการร้องเรียนเจ้าหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือทนายความได้เช่นกันและ นำไปสู่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า การดำเนินการติดตามทวงถามหนี้เกิดจากฝ่ายเจ้าหนี้มีลักษณะที่ทำให้ เกิดความเข้าใจผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ทั้งนี้วิธีการในการทำหนังสือบอกกล่าวทวงถาม เป็นวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่กลับทำให้ฝ่ายเจ้าหนี้เกิดความเสียเปรียบในข้อกฎหมายเป็น อย่างมาก

กฎหมายข้อนี้อาจเปิดช่องทางให้แก่ลูกหนี้ซึ่งมีเจตนาไม่สุจริต ในการกลั่นแกล้ง ร้องเรียนเจ้าหนี้ให้ได้รับโทษได้ และเมื่อเจ้าหนี้ถูกร้องเรียนจนกลายเป็นบรรทัดฐานของสังคมแล้ว พฤติกรรมของเจ้าหนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปโดยหากมีการทำหนังสือบอกกล่าวทวงถามต่อลูกหนี้และ



ลูกหนี้มิได้มีการชำระหนี้ตามระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหนี้ต้องฟ้องร้องคดีกับลูกหนี้ทุกรายเพราะ เจ้าหนี้ไม่ต้องการถูกรื้อเรียนและเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ตนต้องมารับโทษอีก เจ้าหนี้ต้องฟ้องร้องลูกหนี้ ไม่ว่าเจ้าหนี้จะต้องการหรือไม่ เช่นในกรณีที่เจ้าหนี้ทวงถามหนี้เพราะลูกหนี้ขาดชำระหนี้อยู่แต่ไม่มากนัก ซึ่งตอนแรกเจ้าหนี้ตั้งใจจะฟ้องดำเนินคดี โดยส่งหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้หากไม่ชำระจะดำเนินคดี แต่สุดท้ายแล้ว เจ้าหนี้ไม่ฟ้องเพราะเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ได้เงินคืนกลับมาไม่คุ้มค่า หรืออยากรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาและไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ส่วนฝ่ายลูกหนี้ก็ไม่ยอมชำระหนี้ แต่รอเวลาตามหนังสือทวงถาม พอเห็นว่าเจ้าหนี้ไม่ฟ้องแน่เพราะเวลาผ่านไปมากสักพัก แล้วจึงไปร้องเรียนว่าเจ้าหนี้มีจดหมายทวงถามหนี้ว่าจะดำเนินคดีกับตน แต่ไม่ดำเนินคดีการกระทำของเจ้าหนี้ในการทวงถามหนี้มีลักษณะทำให้เข้าใจผิด กฎหมายเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคม และเป็นการเปิดทางให้ลูกหนี้ซึ่งไม่สุจริตสามารถกระทำกรหาให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ ทั้งที่เจ้าหนี้ก็ยังไม่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ก็เป็นการเสียเปรียบแล้ว ลูกหนี้ยังสามารถใช้กฎหมายกลั่นแกล้งเจ้าหนี้ได้อีก และเจ้าหนี้ต้องเลือกที่จะฟ้องดำเนินคดีแม้ตนจะเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย ยังมาเสียความรู้สึกอีก ซึ่งทำให้เจ้าหนี้ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเป็นอย่างมากและหากต้องมีการพิสูจน์ในเรื่องเจตนาในการที่จะดำเนินคดีคงเป็นเรื่องที่ยากหยั่งถึงเจตนาที่แท้จริงได้

เช่นเดียวกับการมีหนังสือบอกกล่าวให้ชำระหนี้มีจะนั้นจะบังคับคดี ยึดอายัดทรัพย์ หรือเงินเดือน โดยฝ่ายเจ้าหนี้ต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ดำเนินการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นยึด อายัดทรัพย์หรืออายัดเงินเดือนก็ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของลูกหนี้ว่าบังคับคดีได้เพียงใด ทั้งอายุความเรื่องการบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 271 ที่กำหนดว่าเจ้าหนี้มีสิทธิบังคับยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ภายในเวลา 10 ปี นับแต่วันสิ้นคำบังคับหรือวันที่ลูกหนี้ไม่ใช้หนี้ตามคำพิพากษา เจ้าหนี้มีสิทธิตามระยะเวลาดังกล่าว

การกำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ห้ามแสดงออกหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือจะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์ หรือเงินเดือน เช่นนี้อาจทำให้การใช้สิทธิของเจ้าหนี้ที่จะใช้สิทธิทางกฎหมายของตนถูกจำกัดสิทธิโดยเข้ามามีผลผูกพันกับหนังสือบอกกล่าวทวงถามหนี้หรือบอกกล่าวบังคับคดี ว่าเมื่อใช้สิทธิบอกกล่าวทวงถามตามกฎหมายแล้ว จำต้องใช้สิทธิฟ้องร้องหรือบังคับคดีตามกฎหมายต่อลูกหนี้ต่อไปอีกเท่านั้น ไม่สามารถสละสิทธินั้นได้ มิฉะนั้นอาจถูกรื้อเรียนและมีโทษตามกฎหมาย ซึ่งหากเกิดการรื้อเรียนลักษณะนี้จะทำให้สังคมเกิดความวุ่นวายเพราะลูกหนี้ควรมีหน้าที่ชำระหนี้ของตน แต่กลับรอโอกาสที่จะใช้สิทธิของตนทำให้เจ้าหนี้ต้องได้รับความเดือดร้อน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งการแสดงออกหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือจะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือเงินเดือน ให้ถือเป็นการใช้สิทธิของเจ้าหนี้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ผูกพันให้ต้องดำเนินการทางกฎหมาย ในการแสดงออกหรือมีข้อความที่ทำให้เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือจะถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือเงินเดือน ซึ่งหากเจ้าหนี้ได้ใช้สิทธิบอกกล่าวทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายในกำหนดแต่เจ้าหนี้มิได้มีการฟ้องร้องคดีก็ถือเป็นสิทธิของเจ้าหนี้ที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้ และในขั้นตอนของการบังคับคดีหากเจ้าหนี้ได้ทวงถามให้ชำระหนี้ภายในกำหนดตามคำพิพากษาแล้วแต่เจ้าหนี้ยังมิได้มีการดำเนินการใดๆ ต่อไปเพื่อการบังคับชำระหนี้ก็ถือเป็นสิทธิของเจ้าหนี้เช่นกัน โดยให้ยกเลิกมาตรา 12 (3) ออกเสีย เพื่อขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาการชำระหนี้หรือเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบในสิทธิตามกฎหมายของเจ้าหนี้ อันเป็นไปตามสิทธิตามรัฐธรรมนูญในสิทธิเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ บุคคลนั้นสามารถใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้หรือไม่ก็ได้

ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้ความคุ้มครองในเรื่องนี้เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ที่ห้ามติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะหลอกลวงหรือทำให้เข้าใจผิดไว้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้จะดำเนินคดีกับลูกหนี้ ยกเว้นการดำเนินคดีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้ว่าจะมีการดำเนินคดีเกิดขึ้น และการแสดงออกว่าการไม่ชำระหนี้ของลูกหนี้ จะมีผลทำให้เกิดการยึดทรัพย์สิน หรือจับกุม จำคุก หรือขายทรัพย์สินหรืออายัดเงินเดือน ยกเว้นการกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายและผู้ติดตามทวงถามหนี้มีเจตนาที่จะกระทำการนั้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับเครือรัฐออสเตรเลีย ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการในการเรียกชำระหนี้ของทั้งสองประเทศได้กำหนดหลักในการโต้แย้งความรับผิดชอบในหนี้ของลูกหนี้ไว้ โดยมีการส่งเอกสารโต้ตอบกันระหว่างเจ้าหนี้ และลูกหนี้ ถ้าลูกหนี้ปฏิเสธการชำระหนี้หรือมีการโต้แย้งในตัวหนี้ นั้น ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องหยุดติดตามทวงถามหนี้จนกว่าจะตรวจสอบให้แน่ใจว่าเป็นลูกหนี้และเป็นหนี้ในจำนวนนั้นจริง จึงจะดำเนินการขั้นต่อไปได้ แต่ประเทศไทยไม่มีขั้นตอนกระบวนการเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย โดยกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยนั้นเมื่อลูกหนี้เป็นหนี้ก็ดำเนินการส่งหนังสือทวงถามทันทีโดยไม่ได้มีการตรวจสอบความเป็นหนี้ แต่อย่างไรเสียในทางปฏิบัติเจ้าหนี้จำเป็นต้องบอกกล่าวการชำระหนี้ บอกกล่าวการบังคับคดีแต่หากมิได้ใช้สิทธิดำเนินการต่อไป กฎหมายต้องไม่เปิดช่องให้แก่ลูกหนี้ที่ไม่สุจริตที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือยื่นยันเจตนาที่แท้จริงของเจ้าหนี้ เพราะหน้าที่ลูกหนี้จำเป็นต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้อยู่ร่ำไป หากเจ้าหนี้

มิได้ติดตามขอรับชำระหนี้ต่อยอมเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้และการพิสูจน์เจตนาของเจ้าหนี้ว่าจะใช้สิทธิตามกฎหมายจริงหรือเพียงข่มขู่ก็เป็นการยากที่จะทราบเจตนาดังกล่าวหากเจ้าหนี้มีสิทธิโดยชอบตามกฎหมาย ทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังถือว่าการขู่ว่าจะใช้สิทธิตามปกตินิยม ไม่ถือเป็นการข่มขู่ ประกอบกับการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ยังให้ความคุ้มครองหนี้ในระบบที่อาจมีข้อจำกัดในเรื่องสัญญาหรือหลักฐานการกู้ยืมเงิน แต่อย่างไรก็ตามหากเจ้าหนี้จะมีได้มีสิทธินั้นตามกฎหมายอยู่ เช่น หนี้ไม่มีหลักฐานกู้ยืมเงิน หนี้การพนัน ซึ่งหนี้ที่กล่าวนี้ยอมไม่อาจคาดหวังได้ว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้จะติดตามทวงถามหนี้ได้อย่างเหมาะสมตามกฎหมายเพียงใด

#### 4.3.3 ในกรณีที่ถูกหนี้ถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่ถูกหนี้ถึงแก่ความตายนั้นกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยยังมิได้มีการกำหนดไว้ให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะสามารถทวงถามหนี้กับผู้ใดได้บ้าง แต่เนื่องด้วยตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 8 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ทวงถามหนี้จะติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้มิได้ และห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้ เว้นแต่ในกรณีที่บุคคลอื่นนั้นเป็นสามี ภริยา บุพการีหรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ และบุคคลอื่นดังกล่าวได้สอบถามผู้ทวงถามหนี้ถึงสาเหตุของการติดต่อให้ผู้ทวงถามหนี้ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ได้เท่าที่จำเป็นและตามความเหมาะสม” อันเป็นการห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ติดตามทวงถามหนี้กับบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกหนี้มิฉะนั้นจะมีความผิดทางอาญา โดยจากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ ได้กล่าวถึงกรณีที่ถูกหนี้ถึงแก่ความตายนั้นยังมิได้มีการกำหนดไว้ การติดตามทวงถามหนี้กำหนดให้บังคับชำระหนี้จากกองมรดกของลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามมาตรา 8 นี้ กฎหมายไม่อนุญาตให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ ติดต่อบุคคลอื่นเพื่อทำการทวงถามหนี้ เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นสามี ภริยา บุพการีหรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ และบุคคลนั้นต้องได้สอบถามผู้ติดตามทวงถามหนี้ถึงสาเหตุของการติดต่อ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จึงสามารถชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาว่าแม้ลูกหนี้ถึงแก่ความตายไปแล้ว ผู้ติดตามทวงถามหนี้ก็ยังทำได้เพียงชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้แต่ไม่สามารถทำการติดตามทวงถามหนี้ต่อบุคคลอื่นได้ เช่นนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่เปิดช่องให้เจ้าหนี้ติดตามทวงถามหนี้แก่บุคคลอื่นและบุคคลในครอบครัวของลูกหนี้ จะทำได้เพียงแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ได้เท่านั้น แม้หลักกฎหมายทั่วไปจะเปิดช่องให้บุคคลภายนอกเข้าชำระหนี้แทนลูกหนี้ได้ และรัฐย่อมต้องอำนวยซึ่งความยุติธรรมให้แก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งนี้หากฝ่ายเจ้าหนี้สามารถใช้สิทธิติดตามทวงถามหนี้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ได้ก่อนในกรณีที่ถูกหนี้ถึงแก่ความตายยอมเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ เพราะเมื่อกฎหมายมีข้อบังคับควบคุมพฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ของ

เจ้าหนี้ให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะแล้วก็ควรให้สิทธิแก่เจ้าหนี้เพิ่มเติมในเรื่องของการใช้สิทธิติดตามทวงถามหนี้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตายตามสิทธิของลูกหนี้ที่พึงมีต่อเจ้าหนี้ ซึ่งหากบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ประสงค์จะชำระหนี้ดังกล่าว เจ้าหนี้นี้ย่อมบังคับชำระหนี้จากกองมรดกได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปได้

หลักการแบ่งมรดกนั้นกฎหมายมิได้บังคับให้ทายาทต้องชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ก่อนแบ่งมรดก ดังนั้นทายาทอาจแบ่งมรดกกันโดยไม่สนใจชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ก็ได้ จึงตกเป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ที่ต้องหาทางเรียกร้องให้ทายาทชำระหนี้ให้แก่ตนเองภายในอายุความมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1754 วรรค 3 ที่กำหนดห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเจ้ามรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แม้เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้อันเป็นสิทธิทั่วไปตามกฎหมายมรดก ซึ่งโดยหลักกฎหมายทั่วไปในการเรียกชำระหนี้กู้ยืมเงินมีกำหนดอายุความ 10 ปี นับจากวันที่ถึงกำหนดชำระตามสัญญา แต่หากเกิดกรณีลูกหนี้ตาย เจ้าหนี้ต้องบังคับชำระหนี้จากกองมรดกและสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ในการฟ้องคดีก็ลดเหลือเพียง 1 ปี เท่านั้น เจ้าหนี้ก็ต้องฟ้องภายใน 1 ปี ซึ่งระยะเวลาที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้มีจำกัดสั้นลงยิ่งหากเจ้าหนี้มิได้รู้ถึงความตายของลูกหนี้เจ้าหนี้อาจมิได้รับชำระหนี้เลยเพราะทรัพย์ของลูกหนี้ที่ถึงแก่ตายได้หมดไปแล้ว ทั้งมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 กฎหมายห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ทำการติดตามทวงถามหนี้แก่ผู้อื่นที่ไม่ใช่ลูกหนี้ แต่ในกรณีที่ลูกหนี้ตาย สิทธิของเจ้าหนี้นี้ย่อมกลับคืนสู่หลักกฎหมายทั่วไป ทำให้โอกาสในการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ลดน้อยลงหากทายาทของเจ้าหนี้มิได้แจ้งถึงความตายของลูกหนี้ หรือเจ้าหนี้ได้รับทราบถึงความตายของเจ้าหนี้เมื่อมีการจัดการแก่กองมรดกไปแล้ว และเจ้าหนี้กองมรดกมีสิทธิบังคับให้ทายาทชำระหนี้ให้แก่ตนได้เพียงไม่เกินทรัพย์มรดกที่ตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น การที่กฎหมายมิได้ให้ความคุ้มครองแก่การใช้สิทธิของเจ้าหนี้ในการกำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้สามารถติดตามทวงถามหนี้แก่บุคคลอื่นในกรณีลูกหนี้ถึงแก่ความตาย ทำให้เป็นการยากแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่จะทำการติดตามทวงถามหนี้และได้รับชำระหนี้จากทายาท ซึ่งการกำหนดกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ติดตามทวงถามหนี้เกินควรมัน อาจทำให้เจ้าหนี้เสียซึ่งสิทธิตามกฎหมายในการที่จะได้รับชำระหนี้จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ ไม่ว่าจะหนี้ดังกล่าวผู้ติดตามทวงถามหนี้จะได้เคยติดตามทวงถามหนี้แก่ลูกหนี้หรือไม่ เช่น ลูกหนี้ได้อยู่ในระยะเวลาที่กำลังชำระหนี้ตามที่ตกลงกับผู้ติดตามทวงถามหนี้ หากลูกหนี้เสียชีวิตลงในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ติดตามทวงถามหนี้นี้ย่อมไม่มีสิทธิดำเนินการติดตามทวงถามหนี้กับบุคคลในครอบครัวของลูกหนี้เพื่อการชำระหนี้ในระยะเวลาต่อไป และอาจเป็นกรณีการเสียสิทธิในการที่จะได้รับชำระหนี้จากบุคคลอื่นที่มีความประสงค์จะชำระหนี้ให้แก่

ผู้ติดตามทวงถามหนี้ในกรณีนี้เจ้าหนี้ถึงแก่ความตาย ทั้งอาจทำให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจนกว่าจะได้มีการบังคับชำระหนี้ตามลำดับจากกองมรดก

ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ในกรณีลูกหนี้ถึงแก่ความตายนี้ กฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของทั้ง 3 ประเทศยังมีได้มีการกำหนดไว้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการกำหนดให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในเรื่องการติดตามทวงถามหนี้แก่บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับลูกหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ตาย ก่อนที่จะไปบังคับชำระหนี้ในกองมรดกนั้นเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้อีกขั้นตอนหนึ่งให้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ หรือได้รับชำระหนี้ต่อไปไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ย่นระยะเวลาในการดำเนินการฟ้องร้องเอาทรัพย์มรดกของลูกหนี้ เพราะบริบทในสังคมไทยการชำระหนี้แทนกันของสามี ภริยา บุพการีหรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ นั้น ยังมีให้เห็นอยู่ทั่วไปในครอบครัวเพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพของความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ในทางที่ดีของครอบครัว เช่น พ่อแม่ใช้หนี้ให้ลูก หรือในทางกลับกัน สามีภริยาชำระหนี้แทนกัน ซึ่งหากบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความประสงค์จะชำระหนี้ยอมเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ แต่หากบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ประสงค์จะชำระหนี้ เจ้าหนี้ออมบังคับชำระหนี้ตามหลักกฎหมายมรดกต่อไปได้ และหากผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำการอันเป็นการรบกวนหรือไม่เหมาะสม บุคคลที่เกี่ยวข้องก็ย่อมมีสิทธิร้องเรียนตามกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ได้เช่นเดียวกัน

ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้แก่บุคคลอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับลูกหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย โดยหลักว่าหากผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ติดต่อกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ คือ สามี ภริยา บุพการีหรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ และบุคคลนั้นต้องได้สอบถามผู้ทวงถามหนี้ถึงสาเหตุของการติดต่อ ผู้ทวงถามหนี้จึงจะสามารถชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ได้เท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ตามมาตรา 8 แล้ว เพื่อมิให้ขัดกับมาตรา 8 ให้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของลูกหนี้ ให้ผู้ทวงถามหนี้สามารถแจ้งถึงสิทธิของลูกหนี้ในสัญญาแก่บุคคลผู้เป็นทายาทของลูกหนี้ได้ และถ้าบุคคลนั้นได้สอบถามผู้ติดตามทวงถามหนี้ถึงสิทธิของลูกหนี้แล้ว ผู้ทวงถามหนี้จึงสามารถแจ้งหน้าที่ของลูกหนี้ตามสัญญานั้นได้ว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ตายได้มีหนี้ที่ต้องชำระกับเจ้าหนี้ หากไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิคิดดอกเบี้ยผิคนัดจนกว่าจะชำระหนี้จนแล้วเสร็จ และหากทางเจ้าหนี้มีการฟ้องคดีอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อไป สำหรับจำนวนครั้งในการติดตามทวงถามหนี้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตายนี้ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายเห็นสมควร

การแจ้งหน้าที่ของลูกหนี้ให้แก่ทายาทถือเป็นขั้นตอนอีกครั้งที่ให้อีกโอกาสแก่เจ้าหนี้ได้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ยังไม่ได้ชำระหนี้หรือยังชำระไม่ครบตามจำนวน ซึ่งหากกฎหมายมีการกำหนดการแจ้งสิทธิของลูกหนี้ตามสัญญาแก่บุคคลผู้เป็นทายาทแล้ว และเมื่อทายาท

ได้สอบถามถึงสิทธิดังกล่าวเจ้าหน้าที่ก็สามารถแจ้งถึงหน้าที่ของลูกหนี้ตามสัญญา คือหน้าที่ผู้ตายต้องชำระโดยชอบ ถือเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ใช้สิทธิของตนตามกฎหมายแก่ทายาทอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากทายาทเห็นว่าหนี้ดังกล่าวสมควรได้รับชำระหนี้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ โดยไม่ต้องรอให้เจ้าหน้าที่ฟ้องทายาทให้ชำระหนี้จากกองมรดกของผู้ตาย ทายาทอาจชำระหนี้ดังกล่าวได้ตามกฎหมาย แต่ถ้าหากทายาทมีอาจชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ด้วยประการใด หรือเพิกเฉยต่อการชำระหนี้ เจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้สิทธิของตนในการฟ้องทายาทให้ชำระหนี้จากกองมรดกได้ตามกฎหมาย คือ ภายในกำหนด 1 ปีนับแต่เจ้าหน้าที่รู้หรือควรารู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และหากเจ้าหนี้กองมรดกได้ฟ้องบังคับชำระหนี้เอาแก่ทายาทคนใดคนหนึ่งก่อนที่จะพ้นกำหนด 1 ปีแล้ว เจ้าหนี้คนนั้นก็สามารที่จะบังคับชำระหนี้เอาแก่ทายาทคนอื่นได้แม้จะบังคับภายหลังจากที่พ้นกำหนด 1 ปีแล้วก็ตาม

#### 4.4 ปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้

หน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยโดยหลักแล้ว ได้แก่ คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ โดยประกอบด้วยตัวแทนทุกภาคส่วนในหลายองค์กร และเป็นข้าราชการในระดับสูงทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ใหญ่ในการออกประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเรื่องร้องเรียน สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนการประกอบธุรกิจ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ทั้งยังเสนอแนะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองหรือช่วยเหลือลูกหนี้ในด้านอื่นๆ

หน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ในลำดับรองที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ คือ คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำจังหวัด และคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน สั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน

จากการศึกษาแล้วจะเห็นได้ว่าหากผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบธุรกิจต้องไปขอจดทะเบียนต่อสำนักงานทะเบียนกองบัญชาการตำรวจนครบาลในเขตกรุงเทพฯ สำนักงานทะเบียนที่ทำการปกครองจังหวัดในต่างจังหวัด และคณะกรรมการสภานายความซึ่งทำหน้าที่นายทะเบียน ณ สภานายความในกรณีผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้เป็นนายความ ส่วนผู้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้จากผู้ติดตามทวงถามหนี้โดยไม่เหมาะสมสามารถไปร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงถามหนี้ประจำกรุงเทพมหานคร กองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือร้องเรียนได้ที่สถานีตำรวจในกรุงเทพมหานคร สำหรับต่างจังหวัดสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการกำกับการติดตามทวงหนี้ประจำจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด หรือร้องเรียนได้ที่ว่าการอำเภอ และยัง

สามารถร้องเรียนไปยังสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครองและสำนักนโยบายพัฒนา  
ระบบการเงินภาคประชาชน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ของผู้ให้สินเชื่อ  
ซึ่งเป็นนิติบุคคลได้อีกด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของ  
ต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกา ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)  
หน่วยงานที่เข้ามาควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้โดยตรง คือ “คณะกรรมการการค้ากลาง  
(Federal Trade Commission : FTC)” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก่อตั้ง  
ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1914 ตามกฎหมาย The Federal Trade Commission Act 1914 เพื่อร่วมกับกระทรวง  
ยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยมีหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคและควบคุมมิให้  
ผู้ประกอบการธุรกิจมีพฤติกรรมที่ต่อต้านการแข่งขัน พฤติกรรมที่หลอกลวงผู้บริโภคและพฤติกรรมที่  
ไม่เป็นธรรมทางการค้า โดย Federal Trade Commission ถือเป็นองค์กรของสหรัฐอเมริกาในระดับ  
สหพันธรัฐที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค โดยมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการพาณิชย์ของประเทศ  
เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทำหน้าที่ดูแลในกิจการทางการค้า ทางการค้าคุ้มครองผู้บริโภค ทางการ  
แข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกา

สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) จะ  
เห็นได้ว่าหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้คือ ACCC และ ASIC โดย ACCC เป็น  
หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า การให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค การ  
ควบคุมการสื่อสาร โทรคมนาคมและอุตสาหกรรมพลังงาน ทั้งยังมีบทบาทในการส่งเสริมให้ความรู้  
แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ และด้วยความร่วมมือของ ASIC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแล  
กำกับกิจการ บริษัท บริการทางการเงิน หลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์ ประกันภัย กฎหมายคุ้มครอง  
ผู้บริโภคและส่งเสริมความรู้ทางการเงินแก่ผู้ลงทุนและเจ้าหน้าที่ โดยทั้ง 2 หน่วยงานจะทำหน้าที่  
ร่วมกันในการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ได้รับการ  
กระทำที่เหมาะสม จัดหาผู้เชี่ยวชาญให้ความช่วยเหลือทางการเงินและให้คำปรึกษาต่างๆ เกี่ยวกับหนี้

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของทั้ง 2 ประเทศ ใน  
ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค  
เดิมอยู่แล้วเพียงกฎหมายขยายอำนาจในการกำกับดูแลแก่หน่วยงานนั้นๆ

ประเทศญี่ปุ่นในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ได้มีหน่วยงานที่  
เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ ประเทศญี่ปุ่นโดยกฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่น ที่มีหน้าที่ใน  
การอนุมัติ เพิกถอนการขอจดทะเบียนของผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ ทั้ง

ในหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินเป็นปกติธุระและหนี้อุปโภคบริโภคต่างๆ โดยทั้ง 3 องค์กร ต้องทำหน้าที่ประสานงานซึ่งกันและกันในการสอดส่องดูแลควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปตามข้อปฏิบัติและการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการกระทำที่เป็นการรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจของลูกหนี้และการกระทำที่เป็นการละเมิดอย่างรุนแรงอันเกิดจากสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรม

จากการศึกษาผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่า หน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียเป็นหน่วยงานตามกฎหมายที่ให้ควบคุมดูแลแก่ผู้บริโภคดีั้งเดิมอยู่แล้ว และสำหรับประเทศญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายโดยให้อำนาจแก่ 3 องค์กรใหญ่ คือกระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติและเนติบัณฑิตยสภาญี่ปุ่น ในการประสานงานซึ่งกันและกันโดยตรงโดยทุกฝ่ายต้องฟังความเห็นของอีกฝ่ายหนึ่งในการดำเนินการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลกำกับติดตามทวงถามหนี้ สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นที่หน่วยงานกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้มีได้ดำเนินการควบคุมดูแลโดยตรงจากหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค แต่การกำหนดหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ของประเทศญี่ปุ่นเป็นการที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้โดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบดูแลในการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ทั้งบุคคลธรรมดาและผู้มีวิชาชีพทนายความและควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ไปในทางเดียวกัน ส่วนประเทศไทยมีองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการกำกับควบคุมการติดตามทวงถามหนี้เป็นอย่างมากทั้งหน่วยงานชุดใหญ่และในลำดับรองหลากหลายหน่วยงานในการทำงานร่วมกัน

ผู้วิจัยขออ้างถึงสรุปเนื้อหารายงานประชุมฯ นี้ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 เพื่อความเข้าใจในหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติบัณฑิตการประชุม ครั้งที่ 8/2557 สรุปเนื้อหาการอภิปรายได้ว่า ทางกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งของคณะกรรมการความสงบให้มีศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งทำหน้าที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอยู่แล้ว ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยช่องทางตรงนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน สำหรับประเด็นคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ เดิมทีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน ภายหลังเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และทางกระทรวงมหาดไทยได้ขอเสนอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และเพื่อให้สอดคล้องกับที่ทางคณะกรรมการวิสามัญเห็นว่า ให้แยกหนี้ออกระบบให้อยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย และให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานอีกคนที่สองให้ดูแลหนี้ในระบบ โดยเสนอให้ข้าราชการของ



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 1 คน เป็นฝ่ายเลขานุการ และเสนอให้ข้าราชการของกรมการปกครอง 1 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ที่เสนอเป็นคณะกรรมการครั้งนี้

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้จะเป็นการเหมาะสมหากหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประเทศไทยมีอยู่แต่เดิมแล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าผู้บริโภค หมายถึง ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ใช้สินค้า หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยชอบ แม้จะมีได้เสียค่าตอบแทนก็ตาม รวมถึงผู้ได้รับเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ โดยสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่สำคัญสำหรับปัจจัยในการก่อให้เกิดหนี้ตามกฎหมายนี้ ก็คือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่างๆ อย่างถูกต้องตามความเป็นจริง เช่น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยยังไม่ได้มีการทวงถามหนี้จริงที่มีได้ระบุไว้โดยชัดเจนในสัญญา สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาโดยไม่โดนเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจและข้อความในสัญญาจะต้องเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค เช่น การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ทั้งการก่อให้เกิดหนี้ตามกฎหมายยังนำไปสู่การติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการรบกวนและละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้บริโภคอีกด้วย และสิทธิของผู้บริโภคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหายเมื่อผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดแก่ตน เนื่องจากปัญหาการติดตามทวงถามหนี้มีสาเหตุมาจากการกู้ยืมเงิน การซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค การใช้บริการและธุรกรรมต่างๆ ซึ่งหากแม้กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ก็สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสมเช่นกัน แต่ในทางตรงกันข้ามแล้วการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมาย ผู้บริโภคก็ต้องมีหน้าที่ของผู้บริโภคที่ต้องปฏิบัติโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ด้วยพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ มุ่งเน้นการป้องกันปราบปราม และให้การคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ที่เกิดจากหนี้นอกระบบ และหนี้ที่เกิดจากการพนันด้วย ทำให้ไม่สามารถกำหนดลงไปได้อย่างชัดเจนว่าจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าเป็นหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้อันมีลักษณะความผิดที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าหรือการใช้บริการเพียงประเภทเดียวแต่เป็นความผิดที่เกิดจากการพนันที่ผิดกฎหมายด้วย

เนื่องด้วยในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ทั้งกฎหมายยังกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ชุดใหญ่ และมีผู้แทนองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในเขตกรุงเทพฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในต่างจังหวัด เพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้พร้อมการควบคุมและปราบปรามดูแลผู้ติดตามทวงถามหนี้ทั้งนี้ในระบบ หนี้นอกระบบ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหน่วยงานกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้มีอำนาจเน้นไปในทางปราบปรามผู้กระทำผิดที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและป้องกันการกระทำผิดความผิดที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตมากกว่าการเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ลูกหนี้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดในเรื่องของหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง คือ หนี้นอกระบบ หรือหนี้การพนัน ที่จะถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมมากที่สุด กำหนดเรื่องของหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ โทษในทางปกครองและอาญาแก่ผู้กระทำละเมิด โดยกำหนดถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ให้สามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐจากการกระทำของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ แต่มิได้มีลักษณะในการคุ้มครองผู้บริโภคในอันที่จะดำเนินการเพื่อปกป้องสิทธิของลูกหนี้ที่ตกเป็นหนี้โดยนิติกรรมสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด โดยผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำผิดจะได้รับเพียงโทษทางปกครองและโทษทางอาญา แต่ไม่ต้องมีความรับผิดชอบในทางแพ่งต่อลูกหนี้ คือ มิต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากการติดตามทวงถามหนี้หรือลูกหนี้ไม่อาจเรียกค่าเสียหายได้ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป เพราะการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะนี้เป็นการกระทำก้ำกึ่งอันเป็นความผิดอาญา แม้จะมีลักษณะการข่มขู่ให้กลัว การใช้วาจาไม่เหมาะสม ใช้กิริยาที่ไม่เหมาะสม และการกระทำที่ทำให้ลูกหนี้หลงเชื่อว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกฎหมายอาญาไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้น โดยจะเห็นได้ว่าลูกหนี้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เพียงร้องเรียนตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้หยุดกระทำการละเมิดเพียงเท่านั้น มิได้รับการเยียวยาจากความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยลูกหนี้ต้องเป็นผู้ไปฟ้องร้องเป็นคดีความในทางแพ่งเอง ซึ่งประเทศไทยยังมิได้มีบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีที่ลูกหนี้ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมเช่นนี้มากเท่าใดนัก

จะเห็นได้ว่าโดยหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค คือ เมื่อมีกฎหมายฉบับใดได้ให้อำนาจกระทำการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะแล้ว ก็ย่อมมีการบังคับตามกฎหมายฉบับนั้นด้วย เช่น กรณีที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิในเรื่องอาหาร ผู้บริโภคสามารถไปร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการขอรับ

การคุ้มครองเรื่องสินค้าอาหารและยาเท่านั้น แต่ถ้าไม่มีกฎหมายใด หรือ หน่วยงานใดระบุว่าให้ ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะแล้ว จึงต้องใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งให้ ความคุ้มครองในด้านสินค้าและบริการทั่วไป และโดยสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 61 กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มี ประสิทธิภาพในการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่ เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อ ผู้บริโภค” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองถึงสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคว่าย่อมได้รับความ คุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่ เป็นความจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมใน การทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และจำเป็นต้องเป็นมาตรการหรือกลไกที่มี ประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคด้วย โดยจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็น พระราชบัญญัติที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจากการติดตามทวงถามหนี้ ที่ไม่เหมาะสมไว้เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายได้กำหนดถึงการร้องเรียนเมื่อผู้บริโภคที่ตกเป็น ลูกหนี้ได้ถูกระงับการชำระหนี้ไว้ด้วยเช่นกัน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลัก กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของหน่วยงานที่เข้ามาเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิด จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ ซึ่งไม่ว่าหนี้นั้นจะเป็นสัญญา ที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ก็ตาม และไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการพนันที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้ ในปัญหาข้างต้นแล้ว คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากตามพระราชบัญญัติ การทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ก็ได้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้แทน องค์กรพัฒนาภาคเอกชนในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เข้ามาเป็นบุคลากรในหน่วยงานที่ ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้เช่นกัน ดังนั้นสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานที่เข้ามาดำเนินการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมที่เกิดแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ เช่นนี้ย่อมยัง ประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ได้อย่างครบวงจร โดยหากมีการกระทำไม่เหมาะสม หรือการกระทำที่เป็นการละเมิดเกิดขึ้นกับลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ ลูกหนี้สามารถ ร้องเรียนการกระทำของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้น และให้ผู้บริโภคซึ่งตกเป็น ลูกหนี้โดยนิติกรรมสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ได้รับผลกระทบเกิดความเสียหายจากการติดตาม ทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมสามารถร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด เพื่อให้การคุ้มครองและเยียวยาในความเสียหายแก่

ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้อีกขั้นตอนหนึ่ง โดยเข้าสู่กระบวนการในการให้ความคุ้มครองของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ตามอำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41 คือ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนและพิจารณาแล้ว ให้เรียกผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำไม่เหมาะสมมาเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อชดใช้เยียวยาค่าเสียหาย ซึ่งหากไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ ทางคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็มีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ถือเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภค เพื่อฟ้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคโดยผู้บริโภคไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

#### 4.5 ปัญหามาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้

มาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมของประเทศไทยมีลักษณะเป็นโทษปรับทางปกครอง โทษจำคุกและโทษปรับทางอาญา ในการป้องกันและปราบปรามการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ทั้งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ในลำดับรองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนและสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ มีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยอาจมีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และหากผู้ติดตามทวงถามหนี้เพิกเฉยไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง คณะกรรมการฯ ก็มีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้ชำระค่าปรับได้ ทั้งยังมีโทษในทางอาญาในการลงโทษจำคุกและโทษปรับแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่ผู้ติดตามทวงถามหนี้สามารถชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าคดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ยกเว้นการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้โดยใช้วิธีการข่มขู่ ใช้อำนาจรุนแรง หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น หรือแสดงข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดว่าการติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวเป็นการกระทำของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือในกรณีผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการสภาพนายความในการเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ที่ประกอบวิชาชีพนายความอีกด้วย

สำหรับสหรัฐอเมริกาได้กำหนดมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมไว้ในลักษณะของการชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งอันเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่เป็นธรรมและค่าเสียหายในเชิงลงโทษอันเป็นมาตรการ

ป้องปรามการกระทำละเมิดที่มีลักษณะอย่างเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยหากผู้ติดตาม ทวงถามหนี้ได้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ลูกหนี้ในทางแพ่ง คือค่าเสียหายที่แท้จริงที่ ลูกหนี้ได้รับจากการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ และค่าเสียหายทางจิตใจหากการกระทำดังกล่าวเป็นการ ทำให้ลูกหนี้ เสียเกียรติ ลำบากใจ เกิดความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ความเศร้าโศกทางอารมณ์ที่ บุคคลได้รับ

ทั้งศาลยังมีอำนาจทำคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายพิเศษ คือค่าเสียหายในเชิงลงโทษโดย คำนึงถึงจำนวนของครั้งและความต่อเนื่องของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ของ ผู้ติดตามทวงถามหนี้อันมีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือโดยมุ่งหมายให้เกิดความ กระทบกระเทือนต่อจิตใจของบุคคลให้ได้รับความอับอาย หรือถูกเหยียดหยาม และการพิจารณา รวมถึงทรัพย์สินของผู้ติดตามทวงถามหนี้ ประกอบกับจำนวนของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบด้วย

สำหรับเครื่องรัฐออสเตรเลียนมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ เหมาะสม โดยกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติ หรือข้อห้ามปฏิบัติในการทวงถามหนี้มีความผิดที่มีโทษปรับและมีอัตราโทษปรับในจำนวนเงินที่ แยกต่างกันตามความหนักเบาของการทำความผิด และอัตราค่าปรับในจำนวนเงินที่สูงในความ รับผิดชอบนิติบุคคล กฎหมายได้ให้หน่วยงานที่กำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้มีอำนาจออก คำสั่งทางแพ่งกับเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตาม ทวงถามหนี้ในอนาคต เพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ หรือคำสั่งทาง แพ่งที่เป็นการลงโทษโดยเฉพาะการโฆษณาแก้ไขพฤติกรรม ทั้งกฎหมายยังกำหนดให้ลูกหนี้หรือ บุคคลภายนอกมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อศาล โดยให้ศาลมีคำสั่งชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ลูกหนี้ หรือบุคคลภายนอกอันเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ หรือ ให้มีคำสั่งอื่นๆ ที่บรรเทาความเสียหายของลูกหนี้ ถือเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้ที่ ถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่เหมาะสม

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะเป็น การรบกวนชีวิตส่วนตัวหรือการดำเนินธุรกิจลูกหนี้อย่างรุนแรงไว้อันมีลักษณะของโทษห้าม ประกอบธุรกิจให้สินเชื่อและห้ามประกอบกิจการจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ หรือมี โทษปรับ หรือทั้งห้ามประกอบธุรกิจหรือห้ามประกอบกิจการและมีโทษปรับอย่างสูงตามกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับ และมีโทษปรับสำหรับความรับผิดชอบนิติบุคคล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนของผู้ประกอบกิจการจัดการเรียกร้องและติดตามทวง ถามหนี้ แต่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมิได้มีการกำหนดถึงมาตรการในการเยียวยาความเสียหาย

ของลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้ไว้ เนื่องจากกฎหมายถึง 2 ฉบับ มุ่งเน้นถึงการควบคุมปราบปรามและระงับซึ่งการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นการละเมิดอย่างรุนแรง บีบบังคับ กดดันตลอด จนถึงการข่มเหง ข่มขู่ลูกหนี้ทั้งบุรุษและสตรี โดยเฉพาะการข่มเหงลูกหนี้ซึ่งเป็นสุภาพสตรี โสโครกในลักษณะคุกคามทางเพศ จนถึงการบังคับให้ขายอวัยวะหรือกดดันให้เกิดการฆ่าตัวตาย โดยสมาชิกกลุ่มองค์กรอาชญากรรมหรือกลุ่มยาเสพติด

ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการในการลงโทษของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มีทั้งมาตรการลงโทษทั้งในทางปกครองและโทษทางอาญา ซึ่งค่อนข้างเป็นอัตราโทษที่สูงกว่าการกระทำผิดตามกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่ทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญานั้น ต่างมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะมีคำสั่งลงโทษผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้เพื่อมิให้ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน ซึ่งกำหนดเป็นโทษปรับที่มีจำนวนเงินแน่นอนและมีวิธีการทำความผิดที่รุนแรง สำหรับโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์ลงโทษ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ เพื่อชดใช้ต่อการทำความผิดของตน และเพื่อป้องปรามมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง กระทั่งเพื่อตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร โดยการกระทำของผู้กระทำความผิดอันถือเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม แต่กฎหมายฉบับนี้ยังมีได้มีการกำหนดถึงความรับผิดชอบในทางแพ่ง กล่าวคือ มาตรการในการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ดังสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในสิทธิประการที่ 5 สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย อันเป็นไปสิทธิของผู้บริโภคที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มุ่งคุ้มครองลูกหนี้จากการถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ดังจะเห็นได้ว่าการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกคุกคามไม่ว่าเป็นสิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน ชื่อเสียง การหลอกลวงและการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ที่อาจถูกละเมิดจากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งแก่ตัวลูกหนี้เองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ ซึ่งเมื่อเกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ลูกหนี้ต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีละเมิดในทางแพ่งตามหลักกฎหมายทั่วไป

สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46 และมาตรา 61 ได้วางหลักในเรื่องสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจำเป็นต้องเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดพลังในการคุ้มครองและการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ทั้งในด้านการจัดตั้งองค์กรที่มีความอิสระเพื่อผู้บริโภค โดยรัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า รัฐให้การรับรองถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคในระดับที่รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกต่างๆ ที่มีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคอีกชั้นหนึ่งด้วย รวมทั้งด้านอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมิได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะถึงการอำนวยความสะดวกซึ่งสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภค แต่ตามรัฐธรรมนูญได้ขยายการให้ความรับรองแก่ผู้บริโภคในด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคไว้อย่างกว้าง ซึ่งสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคนั้นก็ถือเป็นมาตรการหนึ่งอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และเป็นการพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคที่ผู้บริโภคควรได้รับการอำนวยความสะดวกจากรัฐตามรัฐธรรมนูญ

ครั้นเมื่อพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ รัฐก็ควรอำนวยความสะดวกซึ่งสิทธิเรียกร้องในการกำหนดถึงมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้จากการกระทำละเมิดที่อาจเกิดขึ้นจากการติดตามทวงถามหนี้ไว้เป็นเฉพาะเจาะจงเช่นกัน เมื่อกฎหมายมิได้มีการบัญญัติการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายให้แก่ลูกหนี้ หากลูกหนี้ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ ลูกหนี้ต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลเองตามหลักกฎหมายละเมิดทั่วไป ซึ่งเมื่อลูกหนี้ตกเป็นหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเพราะลูกหนี้มีปัญหาทางการเงินแต่ลูกหนี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่ตนถูกกระทำละเมิด ทั้งยังก่อให้เกิดความอับอายแก่ลูกหนี้ที่เป็นคดีความดังกล่าวเกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ซึ่งลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดตามสัญญากู้ยืมเงินต่อเจ้าหนี้แต่ยังเรียกร้องค่าความเสียหายจากการไม่ชำระหนี้ของตนอีก ทั้งยังเสียเวลาในการดำเนินคดีที่มีคำวินิจฉัยถึงการกระทำความผิดที่ต้องรับโทษแล้ว ทำให้ต้องมีคดีในกระบวนการพิจารณาของศาลมากขึ้นและต้องไปตามขั้นตอนของการเรียกค่าเสียหายตามคดีแพ่งแบบปกติที่มีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งลูกหนี้ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนที่จะเข้าถึงความยุติธรรม สาเหตุดังกล่าวมาอาจให้ลูกหนี้เลือกที่จะไม่ใช้สิทธิของตนในการที่จะเป็นคดีความกันอีกครั้งในเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมจากผู้ติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งผล

นั่นก็จะทำให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดแก่ลูกหนี้จากการกระทำอันไม่เหมาะสมของตนตามกฎหมายฉบับนี้

ผู้วิจัยเห็นว่าหากกฎหมายต้องการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้อย่างแท้จริงย่อมต้องกำหนดถึงมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นให้แก่ลูกหนี้ให้ชัดเจนอีกประการหนึ่ง และถือเป็นคดีผู้บริโภคด้วย เนื่องจากมูลหนี้อันเป็นที่มาให้มีการตราพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เป็นมูลหนี้ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และความรับผิดชอบแห่งมีวัตถุประสงค์เพื่อชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดนั้น นอกเหนือจากการลงโทษกรณีการฝ่าฝืนอำนาจรัฐและเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการกระทำ ความผิดแล้ว สิทธิของผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ควรได้รับการคุ้มครองในการได้รับการเยียวยาความเสียหายเช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ามาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกากฎหมายได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง ทั้งค่าเสียหายที่แท้จริงและค่าเสียหายทางจิตใจ และยังอาจกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษเพิ่มเติมจากความรับผิดชอบของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้ สำหรับเครือรัฐออสเตรเลียเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้อาจได้รับโทษปรับจากการฝ่าฝืนกฎหมายและลูกหนี้ที่เป็นผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายต่อศาลเพื่อเยียวยาบรรเทาความเสียหายได้ จะเห็นได้ว่าทั้งสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ต่างมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ลูกหนี้เมื่อถูกละเมิดจากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในกระบวนการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ยังมิได้มีกฎหมายกำหนดมาตรการในการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหายที่อาจเกิดแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ไว้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ควรกำหนดให้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้ที่ระบุไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย และถือเป็นคดีผู้บริโภคเพื่อให้ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรม ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ รวมถึงยังเป็นการสร้างมาตรฐานในทางจริยธรรมให้แก่ผู้ทวงถามหนี้ให้ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้อย่างสุจริต และถูกต้องตามกฎหมาย

ทั้งนี้ยังเห็นว่า การกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายนี้ควรกำหนดให้มีความสอดคล้องกับการให้หน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้เข้ามากำกับดูแลเยียวยาความเสียหายให้แก่ลูกหนี้ตามประเด็นปัญหาที่ก่อนนี้ ย่อมยังประโยชน์ในการให้ความ



คุ้มครองแก่ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้ซึ่งถูกระงับโดยไม่เหมาะสมจากการติดตามทวงถามหนี้จากผู้ติดตามทวงถามหนี้อย่างแท้จริงและเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นไปตามหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภครตามหลักสากลของนานาประเทศอีกด้วย

อนึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดมาตรการในการลงโทษการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะของการชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งอันเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม โดยการกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจและค่าเสียหายในเชิงลงโทษเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา และตามกฎหมายของประเทศไทยคั้งที่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้น เนื่องมาจากการซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภค ที่ถือได้ว่าเป็นการแสดงซึ่งเจตนาของคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย ที่อยู่บนพื้นฐานความสุจริต แต่เนื่องจากเกิดความผิดพลาดขึ้นที่ตัวสินค้าและมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ซึ่งความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องในกระบวนการผลิตหรือกระบวนการอื่นๆ โดยส่วนใหญ่แล้วย่อมมิได้เกิดจากเจตนาที่ไม่สุจริตของผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าที่ไม่มีคุณภาพเพราะผู้ประกอบการดังกล่าวคงไม่อาจรักษามาตรฐานในการแข่งขันทางการตลาดไว้ได้ และเมื่อผู้บริโภคที่สุจริตได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจึงสมควรที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งค่าเสียหายที่แท้จริงและค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้บริโภค สำหรับค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคมก็ย่อมถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการต่อสังคมอันเป็นเรื่องปกติวิสัยและเป็นการสร้างมาตรฐานให้ผู้ประกอบการคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในกาลต่อไป

แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงหนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจก้าวล่วงถึงเจตนาที่แท้จริงของคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายได้อย่างชัดเจน เนื่องจากพฤติกรรมการอุปโภคบริโภคของผู้กู้ยืมเงินนอกระบบที่มักจะมีพฤติกรรมการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสม เช่น ผู้กู้มีนิสัยฟุ่มเฟือยเกินฐานะ ผู้กู้ขาดการวางแผนการใช้เงินและไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายได้ ผู้กู้ที่ติดอบายมุขต่างๆ ผู้กู้ที่ก่อหนี้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้กู้ที่ไม่ยอมชำระหนี้แม้ตนจะพอชำระหนี้ได้ หรือผู้กู้ที่รู้ว่าตนไม่สามารถชำระหนี้ได้แน่นอนแต่ก็ไปกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ก่อนๆ ประกอบกับฝ่ายผู้ให้กู้เองที่ใช้โอกาสดังกล่าวในการเอารัดเอาเปรียบผู้กู้ยืมเงิน เช่น การทำสัญญาไม่ตรงตามทำให้ผู้กู้ยืมเงินจริงการเรียกอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก จนไปถึงการติดตามทวงถามหนี้ไม่เหมาะสม

ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้มีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ไม่เหมาะสม ให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่แท้จริงในทางแพ่งย่อมถือเป็นการอำนวยความสะดวกหรือการคุ้มครองอย่างเหมาะสมทั้ง 2 ฝ่าย และถือเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้ได้ตั้งแต่ตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแล้วเช่นกัน

จากการวิเคราะห์ปัญหาหลักกฎหมายในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการตีความกฎหมายในชั้นนอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง

(1) ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในบทบัญญัติมาตรา 3 เกี่ยวกับคำนิยามของผู้ติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการตีความในหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง

“มาตรา 3 “ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้นั้นจะเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึง ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย”

กล่าวคือจากคำว่า “หนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม” ให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ไม่ว่าหนี้นั้นจะเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ก็ตาม” การเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักกฎหมายเช่นนี้ เพราะกฎหมายควรให้ความคุ้มครองการแสวงหาที่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากเจตนาที่สุจริต ตามหลักศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสวงหาเจตนา โดยที่ไม่ขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม คือ ผู้กระทำนิติกรรมต้องมีความสามารถ ได้กระทำตามแบบของนิติกรรม และกระทำไปโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับหนี้การพนันให้เป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครอง ผู้วิจัยจึงเห็นเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับหลักกฎหมายโดยตัดคำนิยามที่ให้หนี้การพนันเป็นหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้มาตรา 3 ออก

“มาตรา 3 “ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้นั้นจะเป็นสัญญาที่ไม่เป็น

ธรรมหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึง ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจ  
 ช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวง  
 ถามหนี้ด้วย”

การกำหนดกฎหมายเช่นนี้เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม ในส่วน  
 ของนิติกรรมที่การกระทำต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วย การเล่นเกมพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตตาม  
 กฎหมายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลเป็นโมฆะเสียเปล่า ไม่อาจบังคับตามกฎหมาย  
 ได้ และเพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องผู้เสียหายโดยนิตินัย อันเป็น  
 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐของประเทศไทย

2) ปัญหาขอบเขตของกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้

(1) ปัญหาขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ให้  
 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในบทบัญญัติมาตรา 3 เกี่ยวกับคำนิยามของผู้ให้  
 สินเชื่อ

“มาตรา 3 “ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

(1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อแก่บุคคลอื่น...”

กฎหมายควรจะบัญญัติให้ครอบคลุมถึงการควบคุมเจ้าหนี้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้า  
 ปกติ รวมทั้งควบคุมพฤติกรรมผู้รับมอบอำนาจทวงถามหนี้ในกรณีที่ผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้า  
 ปกติได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นทวงถามหนี้ด้วย

(2) ปัญหาขอบเขตของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการติดตามทวงถามหนี้ของ  
 ลูกหนี้ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในบทบัญญัติมาตรา 3 เกี่ยวกับคำนิยาม  
 ของลูกหนี้

“มาตรา 3 “ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติ  
 บุคคล ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย”

การกำหนดกฎหมายในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเช่นนี้เป็นการ  
 ควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงถามหนี้มิให้ใช้ช่องว่างของกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้  
 ที่ไม่เหมาะสมแก่บุคคลธรรมดาเพื่อการติดตามทวงถามหนี้ของนิติบุคคล

(3) ปัญหาขอบเขตของกฎหมายในการควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ประกอบ  
 ธุรกิจทวงถามหนี้ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในบทบัญญัติมาตรา 3 เกี่ยวกับ  
 คำนิยามของธุรกิจทวงถามหนี้

“มาตรา 3 “ธุรกิจทวงถามหนี้” หมายความว่า การรับจ้างทวงถามหนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือ  
 โดยอ้อมเป็นปกติธุระ แต่ไม่รวมถึงการทวงถามหนี้ของนายความซึ่งกระทำแทนลูกความของตน

เว้นแต่ ผู้รับจ้างทวงถามหนี้ที่มีใช้ปกติธุระ เจ้าหนี้ต้องร่วมรับผิดชอบผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือไม่ก็ตาม”

และให้กำหนดว่า “เพื่อให้เจ้าหนี้รับผิดชอบผู้เสียหาย ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดี ต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นผู้รับผิดชอบในหนี้้นั้น แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากเจตนาที่ฝ่าฝืนกฎหมายของเจ้าหนี้”

หากมีการติดตามทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่ไม่สามารถนำตัวผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายอาญาและเรียกชดเชยค่าเสียหายได้ ให้เจ้าหนี้ชดเชยค่าเสียหายในทางละเมิดให้แก่ผู้เสียหายที่เป็นลูกหนี้ ตามหลักความรับผิดชอบของบุคคลอื่น และถือเป็นการรับผิดโดยเคร่งครัดต่อลูกหนี้ในทางแพ่งเพื่อการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดตามทวงถามหนี้

### 3) ปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

(1) ปัญหากรณีการกำหนดให้ลูกหนี้มีระยะเวลาในการชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหนี้ทวงถาม ผู้วิจัยเห็นว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ โดยให้กำหนดว่า “ผู้ทวงถามหนี้จะแจ้งให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ต่อเมื่อภายหลัง 5 วัน นับแต่วันที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เป็นครั้งแรกและได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้แก่ลูกหนี้แล้ว” เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาส มีเวลาในการดำเนินการเพื่อหาเงินมาชำระหนี้และไม่เป็นการกดดันลูกหนี้จนเกินไปให้ต้องรับสภาพในการชำระหนี้ในทันที และเพิ่มเติมว่าในการติดต่อดังกล่าวให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้แจ้งแก่ลูกหนี้ถึงหนี้ที่ต้องชำระ รายละเอียดของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่จะไปขอรับชำระหนี้ และหลักฐานการรับมอบอำนาจให้รับชำระหนี้จากเจ้าหนี้ อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 10 ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

(2) ปัญหากรณีการใช้สิทธิในการดำเนินคดีของเจ้าหนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับหลักกฎหมายโดยให้ยกเลิกมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เพื่อขจัดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาการชำระหนี้หรือเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบในสิทธิตามกฎหมายของเจ้าหนี้

(3) ปัญหากรณีที่ลูกหนี้ถึงแก่ความตาย ผู้วิจัยเห็นว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ โดยกำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของลูกหนี้ ให้ผู้ทวงถามหนี้สามารถแจ้งถึงสิทธิของลูกหนี้ในสัญญาแก่บุคคลผู้เป็นทายาทของลูกหนี้ได้ และถ้าบุคคลนั้นได้สอบถามผู้ติดตามทวงถามหนี้ถึงสิทธิของลูกหนี้แล้ว ผู้ทวงถามหนี้จึง

สามารถเจ้าหน้าที่ของลูกหนี้ตามสัญญาได้ว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ตายได้มีหนี้ที่ต้องชำระกับเจ้าหนี้ หากไม่ชำระหนี้เจ้าหนี้มีสิทธิคิดดอกเบี้ยผิฉัดจนกว่าจะชำระหนี้จนแล้วเสร็จ และหากทางเจ้าหนี้ มีการฟ้องคดีอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อไป”

สำหรับจำนวนครั้งในการติดตามทวงถามหนี้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ในกรณีที่ ลูกหนี้ถึงแก่ความตายนี้ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายเห็นสมควร

การเจ้าหน้าที่ของลูกหนี้ให้แก่ทายาทถือเป็นขั้นตอนอีกครั้งที่ให้โอกาสแก่เจ้าหนี้ได้มี โอกาสได้รับชำระหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ยังไม่ได้ชำระหนี้หรือยังชำระไม่ครบตามจำนวน เพราะอายุ ความตามสัญญาคุ้มครองเงินมีกำหนดอายุความ 10 ปี แต่อายุความมรดกเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องภายใน อายุความ 1 ปีเท่านั้น และถึงหากแม่ทายาทจะมีได้ชำระหนี้ตามข้อกำหนดนี้ เจ้าหนี้ก็มีสิทธิฟ้องร้อง จากกองมรดกได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป

#### 4) ปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมให้สำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน่วยงานที่เข้ามาเพื่อให้ความเสียหายความเสียหายที่เกิดจาก การติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ ตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้ เสนอแนะตามปัญหาข้อ 4.1 คือ การคุ้มครองเงินต้องประกอบด้วยความสมบูรณ์นิติกรรม และมีใช้หนี้ ที่เกิดจากการพนัน ถึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ตามอำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 41 ลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่ เหมาะสมสามารถร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด โดยกำหนดว่า “ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และ มูลนิธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแทน มีอำนาจฟ้องคดีเรียก ค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ และยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดในการฟ้องดำเนินคดีแทน ผู้เสียหาย” เพื่อให้การคุ้มครองและเยียวยาในความเสียหายแก่ลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่เกิดจาก การติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้อย่างครบวงจร

#### 5) ปัญหามาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมโดยควรกำหนดให้มี มาตรการในการเยียวยาความเสียหายแก่ลูกหนี้ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนและถือเป็นคดีผู้บริโภค เนื่องจากมูลหนี้อันเป็นที่มาให้มีการตราพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เป็นมูลหนี้ตาม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอให้นำการให้ความคุ้มครองแก่การเล่นการพนันออก เสีย โดยการชดใช้ค่าสินไหมนี้ให้กำหนดว่า “ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่

จงใจหรือประมาทเลินเล่อฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอก”

ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ความคุ้มครองนั้น ควรให้ความคุ้มครองแก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งกฎหมายควรที่จะให้ความคุ้มครองที่เท่าเทียม ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันมากเกินไปจนทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความเสียเปรียบหรือได้รับความเสียหาย เพราะกฎหมายฉบับนี้มุ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้มิให้ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม แต่ก็ต้องคงไว้ซึ่งสิทธิและเจตนาของคู่สัญญาในการตกลงทำนิติกรรมใดให้สมประสงค์ทั้ง 2 ฝ่ายด้วย ดังนั้นเมื่อมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถูกควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว กฎหมายจะต้องให้ความคุ้มครองซึ่งสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายนั้น ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันหรือต้องคุ้มครองมิให้ฝ่ายนั้นเกิดความเสียหายแก่ตนได้ด้วยเช่นกัน

## บทที่ 5

### บทสรุปและเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

กฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้แก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้นั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ หรือผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ ที่มีกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม ทั้งกับตัวลูกหนี้และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ และเพื่อเป็นการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ทั้งในเรื่องของข้อบังคับในการขอจดทะเบียนและวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้เป็นไปอย่างเหมาะสมอันมิเป็นการละเมิด คุกคามซึ่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งหากมีการฝ่าฝืนย่อมได้รับโทษตามกฎหมาย

การกู้ยืมเงินนอกระบบของประเทศไทยนั้นเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน โดยปัจจัยหลักนั้นมาจากความจำเป็นหรือความต้องการของผู้บริโภคเพื่อสนองความต้องการในการอุปโภคบริโภคของตนและครัวเรือน ทั้งความต้องการแหล่งเงินทุนนอกระบบเพราะความจำเป็นในการดำเนินชีวิตเนื่องจากเป็นผู้มีรายได้น้อย ไม่ว่าจะด้วยอาชีพ ความรู้ความสามารถ หรือภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น ทำให้ไม่สามารถหาเงินเพื่อในมาใช้จ่ายให้เพียงพอต่อคนในครอบครัวได้ ไม่มีหลักประกันทางการเงินไม่รายได้ไม่แน่นอนตามกลไกทางการตลาด ไม่สามารถไปกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือจำเป็นต้องใช้เงินโดยเร่งด่วน และอาจต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินในแหล่งเงินกู้ที่ใกล้ตัวมากที่สุดเพราะผู้กู้มักไม่มีโอกาสในการเปรียบเทียบหรือเลือกแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบได้มากนัก หากเห็นว่าเพียงพอกับความต้องการแม้ทราบว่าถูกเอาเปรียบแต่ก็ถูกจูงใจด้วยความจำเป็นให้ต้องยอมรับข้อตกลง

กรณีของบุคคลที่มีความต้องการมากกว่ารายได้ได้ของตน มีความต้องการจับจ่ายใช้สอยมากกว่ารายได้ ที่สามารถบริการการเงินทางครัวเรือนได้เพียงพอ แต่เลือกที่จะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้นอกระบบตามความพึงพอใจตนเองมากกว่าความจำเป็นไม่ว่าสินค้าหรือบริการนั้นจะมีราคาสูงเพียงใดหรือคุ้มค่ากับราคาที่จ่ายไปหรือไม่ หรือบางรายผู้บริโภคมีความพึงพอใจในการกู้ยืมเงินเพื่อให้ได้สินค้าใหม่ๆ ทันสมัยมาครอบครอง ละเลยไม่มีวินัยทางการเงิน หรืออาจเรียกได้ว่า “เสพติดการกู้ยืมเงินนอกระบบ” โดยจะทำการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปเรื่อยๆ จนกลายเป็นหนี้นอกระบบที่พอกพูนขึ้นจากการกู้ยืมเงินนอกระบบจากเจ้าหนี้หลายราย จนไม่สามารถบริหาร

จัดการทางการเงินเพื่อชำระหนี้ได้และเข้าสู่ภาวะการหมุนหนี้ โดยการกู้ยืมเงินจากแหล่งกู้ยืมเงินอื่นเพื่อนำไปชำระหนี้เก่าที่เร่งรัดและมีลักษณะที่หากลูกหนี้ยังคงไม่ชำระหนี้ลูกหนี้เองอาจได้รับความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจถูกติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมจากเจ้าหนี้เงินกู้นอกระบบ เนื่องจากดอกเบี้ยหรือกลยุทธ์ในการให้กู้ยืมเงินของผู้ให้กู้ยืมหวังผลกำไรจากการปล่อยกู้และข่มหาทางเอาเปรียบผู้บริโภคน้อยกว่าที่สมควรเป็นปกติของลักษณะการให้กู้ยืมเงินทั่วไป

ปัจจุบันปัจจัยในการกู้ยืมเงินนอกระบบในด้านของตัวผู้บริโภคเองเกิดจากปัจจัยความจำเป็นหรือความต้องการของผู้บริโภค ปัจจัยอัตราค่าครองชีพของผู้บริโภค และปัจจัยทางสังคมความเป็นอยู่ของผู้บริโภค ด้วยปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการตัดสินใจของผู้บริโภคที่จะเลือกแหล่งเงินทุนของตน เพื่อนำมาใช้จ่ายทั้งในการประกอบอาชีพหรือการดำเนินชีวิตประจำวัน ทั้งโดยหากพิจารณาถึงปัจจัยการกู้ยืมเงินในด้านของผู้ให้กู้ยืมเงินนอกระบบ ย่อมเห็นได้ว่าการให้กู้ยืมเงินนอกระบบมีลักษณะที่ดึงดูดความน่าสนใจของแหล่งกู้ยืมเงินนอกระบบนั่นเอง คือมีลักษณะของการกู้ยืมเงินกันเอง พบปะเจอกันระหว่างบุคคลธรรมดาทั้ง 2 ฝ่าย เช่น ผู้ปล่อยเงินกู้นอกระบบที่เป็นนายทุน พ่อค้าแม่ค้า เพื่อน ญาติ เจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ปล่อยเงินกู้ โดยจะมีการตกลงซึ่งกันก่อนการกู้ยืมเงินในลักษณะการพูดคุยมีคำเสนอคำสนองที่ตรงกัน ไม่มีพิธีรีตองหรือแบบแผนในการกู้ยืมเงินที่ยุ่งยาก ไม่ต้องรออนุมัติทางเอกสาร ความน่าเชื่อถือเพียงมีบุคคลมาเป็นหลักประกันหรือไม่จำเป็นต้องมีหลักประกันใดหากผู้ให้กู้กับผู้กู้สามารถตกลงกันได้ ดำเนินการกู้ยืมรวดเร็วหรืออาจมีการผ่อนปรนการชำระหนี้ได้ง่ายตามเงื่อนไขของคู่สัญญา แต่ปัญหาของการกู้ยืมเงินนอกระบบเมื่อผู้บริโภคได้ขอยืมเงินจากการปล่อยกู้นอกระบบผู้กู้ยืมต้องรับภาระในการชำระหนี้เงินต้น ดอกเบี้ยและต้องยอมรับอำนาจต่อรองใดๆ โดยปริยายในการบังคับชำระหนี้ของเจ้าหนี้เมื่อผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้และตกเป็นลูกหนี้

กล่าวคือข้อสัญญาในการกู้ยืมเงินนอกระบบมักจะมีลักษณะที่เอาเปรียบผู้กู้เป็นอย่างมาก โดยผู้ให้กู้จะเรียกดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดจนถึงอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากโดยมีการทำข้อสัญญาตกลงระหว่างกันในลักษณะหลบเลี่ยงกฎหมายและหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ให้ครบตามกำหนดหรือระยะเวลาตามที่เจ้าหนี้ได้เคยผ่อนผันให้ตามเงื่อนไขใดๆ แล้ว เจ้าหนี้ก็จะทำการติดตามทวงถามหนี้ หรือให้ผู้อื่น หรือให้ผู้มีอิทธิพล หรือกลุ่มแก๊งอันธพาลนอกกฎหมายติดตามทวงถามหนี้แทนโดยมีลักษณะในการติดตามทวงถามหนี้ที่เข้าถึงตัวลูกหนี้และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ เช่น การโทรศัพท์รบกวนลูกหนี้ในเวลาที่ไม่เหมาะสม มีการพุดจากดัดหรือข่มขู่ หยาบคาย หรือใช้อำนาจในการเป็นเจ้าหนี้เงินกู้เหนือสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ แอบอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้เกิดความเกรงกลัว ความอับอาย ทำการข่มขู่กรรโชก จนกระทั่งถึงขนาดการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นการ



คุกคามต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของลูกหนี้และครอบครัวในลักษณะที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อกดดันให้ลูกหนี้หนีไม่ไหวและต้องยินยอมชำระหนี้ในที่สุด

ถึงแม้ตามหลักกฎหมายจะเห็นได้ว่าการแสดงซึ่งเจตนาของบุคคลในการเข้าทำสัญญาใดๆ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเสรีภาพ มีอิสระ มีความสมัครใจที่จะผูกมัดตัวเองด้วยสัญญาเพราะถือว่าบุคคลทุกคนมีเหตุผลและรู้จักความต้องการของตนเองได้ดีกว่าคนอื่นตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และคู่สัญญาต้องยึดถือหลักการกระทำใดๆ ด้วยความสุจริต โดยถือเป็นหลักความศักดิ์สิทธิ์ของบุคคลในการแสดงเจตนาตามความประสงค์ของตนและหลักเสรีภาพในการทำสัญญานั้นต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐ ซึ่งเมื่อนำหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้กับคู่สัญญาในการกู้ยืมเงินนอกระบบในปัจจุบันก็อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาและอาจทำให้คู่สัญญาฝ่ายผู้กู้เสียเปรียบได้เป็นอย่างมาก ทั้งผู้ให้กู้ที่มีสิทธิเสรีภาพของตนที่เหนือกว่าผู้กู้ ในการเลือกคุณสมบัติของผู้กู้ เลือกเงื่อนไขในข้อสัญญาและกำหนดวิธีการในการชำระหนี้ ซึ่งจากการศึกษาการให้กู้ยืมเงินนอกระบบเช่นนี้ หลักความสุจริตที่คู่สัญญาควรรักษาไว้ในการทำสัญญาระหว่างกันนั้นได้ถูกละเลยในการทำสัญญากู้ยืมเงินนอกระบบของผู้ให้กู้ และยังถูกละเมิดหลักการกระทำโดยสุจริตจากการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้อีกด้วย ทั้งลูกหนี้กลับเป็นฝ่ายที่ถูกเจ้าหนี้เรียกร้องว่าเป็นฝ่ายที่ไม่สุจริต ถูกตราหน้าเป็นคนคดโกง เนื่องจากเพราะตกอยู่ในฐานะผิดสัญญาและไม่สามารถชำระหนี้ได้เพราะข้อสัญญาการกู้ยืมเงินที่เอาเปรียบเกินควรของเจ้าหนี้ หรือบางครั้งผู้ที่ตกเป็นลูกหนี้ก็ไม่ยอมชำระหนี้แม้ตนจะสามารถชำระหนี้ได้บ้างแล้ว ดังคำที่กล่าวว่า “ไม่มี ไม่หนี ไม่จ่าย”

กระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ทั้งเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ต่างใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่แจ้ง การใช้กำลังประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จและการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น อันถือเป็นกระทำที่มีลักษณะอันเป็นการละเมิดและคุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้อย่างร้ายแรง ต่อมาเมื่อได้มีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่ออกมาเพื่อให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและออกมาเพื่อเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ หรือผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ แต่จากการศึกษากฎหมายฉบับนี้ยังคงพบปัญหาต่างๆ ได้แก่ ปัญหาการตีความกฎหมายในหนี้นอกระบบที่ได้รับคุ้มครอง ปัญหาในเรื่องขอบเขตของกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ ปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้

ปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ก่อนหน้านี้

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนในเรื่องการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ที่ประชาชนทุกคนควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐ และบุคคลทุกคนย่อมเสมอกันในกฎหมายและย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยถือได้ว่าเป็นหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้และถูกกระทำการอันไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมและถูกกระทำละเมิดจากการติดตามทวงถามหนี้ และได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวนี้มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

โดยสามารถพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการที่รัฐได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคตามมาตรา 46 และมาตรา 61 ได้วางหลักในเรื่องสิทธิของผู้บริโภคไว้ว่า สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองและรัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

โดยจะเห็นได้ว่านอกจากสิทธิของผู้บริโภคที่ต้องได้รับความคุ้มครองแล้ว รัฐยังต้องอำนวยความสะดวกในการใดๆ เพื่อประโยชน์ต่อผู้บริโภคด้วยการเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพด้วย รัฐต้องเป็นผู้ให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ที่ได้รับความเสียหาย โดยการให้ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น นอกเหนือไปจากการควบคุมและปรามปราบกำกับดูแลผู้ติดตามทวงถามหนี้ รวมทั้งป้องกันการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต ฉะนั้นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมนั้น กฎหมายควรให้การคุ้มครองและควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ระหว่างคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย อย่างเสมอภาคเพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความเท่าเทียมกันตามกฎหมายอย่างแท้จริง

มาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ตามที่ได้ศึกษามาในกลุ่มระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทั้งในสหรัฐอเมริกาตามรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. 2520 (The Fair Debt Collection Practices Act 1977) และ เครือรัฐออสเตรเลีย

ตามวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2559 (Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2016) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในประเทศญี่ปุ่นได้มีกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ได้ให้การคุ้มครองลูกหนี้และควบคุมการติดตามทวงถามหนี้จากผู้ติดตามทวงถามหนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจการให้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2526 (Money Lending Business Act 1983) และ พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับบริษัทจัดการเรียกร้องและติดตามทวงถามหนี้ พ.ศ. 2541 (Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998)

ได้มีการวางหลักกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ทั้งในเรื่องหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยสหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองลูกหนี้ที่ถูกติดตามทวงถามหนี้โดยให้ความสำคัญแก่หนี้ของบุคคลในการดำเนินชีวิตภายในครัวเรือน เครือรัฐออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่หนี้ของลูกหนี้ทุกประเภท สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญคุ้มครองในหนี้ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะหนี้ที่เกิดจากการลงทุนทางธุรกิจและหนี้ที่เกิดจากสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือน สำหรับประเทศไทยนั้นกฎหมายได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่หนี้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินในระบบและหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ทั้งยังคุ้มครองหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายรวมทั้งหนี้ที่เกิดจากการพนันด้วย ซึ่งการให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายนั้นผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีปัญหาในการตีความกฎหมายในนอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง

การให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้ในสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดา และเครือรัฐออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ส่วนประเทศไทยการให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ทั้งยังให้ความสำคัญคุ้มครองโดยแบ่งแยกเฉพาะเจาะจงให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ที่กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินที่มีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินเป็นอาชีพเท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีปัญหาในเรื่องขอบเขตของกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งการเลือกให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ลูกหนี้เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายตามสิทธิโดยชอบของรัฐธรรมนุญ

ทั้งกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศต่างมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองลูกหนี้จากกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้และมีการกำหนดมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้อันเป็นการกระทำโดยไม่เป็นธรรม ไม่เหมาะสม โดยกฎหมายการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศไทยเหมาะสมที่จะเพิ่มเติมกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและกำหนดหน่วยงานและ

มาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อให้ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้ที่ได้รับความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้มีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามหลักในการประกันสิทธิของผู้บริโภครตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งยังเป็นไปตามหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภครตามหลักสากลของนานาประเทศ

ตั้งปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบที่ผู้วิจัยได้กล่าวมา ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเป็นการเหมาะสมที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ให้สามารถครอบคลุมการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ รวมทั้งการให้การเยียวยาความเสียหายจากการกระทำอันไม่เหมาะสมของผู้ติดตามทวงถามหนี้ ให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเหมาะสม และเพื่อเป็นควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดจากการติดตามทวงถามหนี้รวมทั้งรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ อันเป็นการกระทำละเมิดกฎหมายของตน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและลดช่องว่างของกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่าย และเพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในการติดตามทวงถามหนี้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับอารยประเทศ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทสรุปนั้นจะเห็นว่าประเด็นสำคัญนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการตีความกฎหมายในนอกระบบที่ได้รับความคุ้มครอง ปัญหาในเรื่องขอบเขตของกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ ปัญหากระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้ ปัญหาหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ และปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการเยียวยาความเสียหายจากการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม อย่งไรก็ดียังคงมีปัญหาตามที่กล่าวมาจริงจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภครที่ตกเป็นลูกหนี้และถูกติดตามทวงถามหนี้โดยไม่เหมาะสมตามสิทธิของรัฐธรรมนูญในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภครและตามหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นสากลทำให้ผู้บริโภครที่ตกเป็น

ลูกหนี้และผู้ให้กู้ยืมเงินที่เป็นเจ้าหนี้ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาค โดยผู้วิจัขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ดังนี้

5.2.1 ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในบทบัญญัติมาตรา 3 ของคำนิยาม “ผู้ทวงถามหนี้”

“มาตรา 3 “ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ ผู้ประกอบธุรกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ไม่ว่าหนี้นั้นจะเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึง ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้ดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย”

5.2.2 ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ในบทบัญญัติมาตรา 3 ของคำนิยาม “ผู้ให้สินเชื่อ” “ลูกหนี้” และ “ธุรกิจทวงถามหนี้”

“มาตรา 3 “ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า

(1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อแก่บุคคลอื่น...”

“มาตรา 3 “ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นคนธรรมดาและลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงผู้ค้ำประกันซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย”

“มาตรา 3 “ธุรกิจทวงถามหนี้” หมายความว่า การรับจ้างทวงถามหนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นปกติธุระ แต่ไม่รวมถึงการทวงถามหนี้ของนายความซึ่งกระทำการแทนลูกความของตน

เว้นแต่ ผู้รับจ้างทวงถามหนี้ที่มีใช้ปกติธุระ เจ้าหนี้ต้องร่วมรับผิดชอบผู้เสียหายในความเสียหายอันเกิดจากการติดตามทวงถามหนี้ ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ติดตามทวงถามหนี้หรือไม่ก็ตาม”

5.2.3 ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้

(1) ในเรื่องการกำหนดให้ลูกหนี้มีระยะเวลาในการชำระหนี้หลังจากที่เจ้าหนี้ทวงถามหนี้

“ผู้ทวงถามหนี้จะแจ้งให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ต่อเมื่อภายหลัง 5 วัน นับแต่วันที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เป็นครั้งแรกและได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับชำระหนี้แก่ลูกหนี้แล้ว”

(2) ในเรื่องการใช้สิทธิในการดำเนินคดีของเจ้าหนี้ ให้ยกเลิกมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

### (3) ในเรื่องลูกหนี้ถึงแก่ความตาย

“ในกรณีที่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของลูกหนี้ ให้ผู้ทวงถามหนี้สามารถแจ้งถึงสิทธิของลูกหนี้ในสัญญาแก่บุคคลผู้เป็นทายาทของลูกหนี้ได้ และถ้าบุคคลนั้นได้สอบถามผู้ติดตามทวงถามหนี้ถึงสิทธิของลูกหนี้แล้ว ผู้ทวงถามหนี้จึงสามารถแจ้งหน้าที่ของลูกหนี้ตามสัญญานั้นได้ว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ตายได้มีหนี้ที่ต้องชำระกับเจ้าหนี้ หากไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้มีสิทธิคิดดอกเบี้ยผิคนั้นจนกว่าจะชำระหนี้จนแล้วเสร็จ และหากทางเจ้าหนี้มีการฟ้องคดีอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อไป”

#### 5.2.4 ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้

“ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม และมูลนิธิ ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีแทน มีอำนาจฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนผู้เสียหายได้ และยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดในการฟ้องดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย”

#### 5.2.5 ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้

“ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอก”

ทั้งนี้จากการศึกษาวิจัยและกรนำเสนอข้อเสนอแนะในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ตกเป็นลูกหนี้จากการกู้ยืมเงินนอกระบบและควบคุมกำกับดูแลมาตรการติดตามทวงถามหนี้ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ นั้น ผู้วิจัยได้นำหลักเกณฑ์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ของทั้ง สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 โดยมุ่งหวังให้สามารถนำกฎหมายไปบังคับใช้ เพื่อลดปัญหาในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมที่เกิดขึ้นในสังคม และเพื่อให้กฎหมายครอบคลุมในการให้ความคุ้มครองแก่คู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายอย่างเท่าเทียมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันอันถือเป็นสิทธิของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่ควรได้รับตามรัฐธรรมนูญ โดยทั้งหมดทั้งมวลก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสัญญา เป็นไปตามสิทธิของผู้บริโภคที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ และเป็นไปตามหลักในการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันตามหลักสากล อันธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคมต่อไป

กรม  
บรรณานุกรม  
ศ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กมล กมลตระกูล. สิทธิและทางรอดของลูกหนี้. กรุงเทพมหานคร : ปรีชญา, 2551.
- กุลพล พลวัน. “วันสิทธิมนุษยชน.” บทบัญญัติ. เล่มที่ 4. ปีที่ 32. (2518) : 169.
- โกญจนาท เจริญสุข. “รูปแบบสัญญาในปัจจุบัน และกฎหมายข้อสัญญาไม่เป็นธรรม.” <http://www.yimwhan.com/board/show.php?user=konjanard&topic=16&Cate=1>, 30 พฤศจิกายน 2558.
- จรินทร์ เทศวานิช. เงินตลาดเงินและสถาบันการเงิน. กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, 2542.
- จี๊ด เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- โชติชัย สุวรรณภรณ์. “Non-Bank Consumer Finance Blood, Sweat and Tears Faux pas or Force majeure.” <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002861&categoryID=CAT0000146>, 8 กรกฎาคม 2559.
- คาราพร ธีระวัฒน์. กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาไม่เป็นธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- เดชอุดม ไกรฤทธิ. “คำอธิบายเรียงมาตราพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558.” <https://issuu.com/lct.news/doc>, 14 มกราคม 2559.
- ธีรรัตน์ บุตรโพธิ์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ติดตามทวงหนี้”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- บริษัท บางกอก มีเดีย แอนด์ บรอดคาสติ้ง จำกัด. “แก๊งหมวกกันน็อกไม่กลัวพ.ร.บ.ทวงหนี้ พบ 9 เดือนร้องเจ้าหน้าที่โหดฟุ้ง 805 ราย.” <https://www.pptvthailand.com/sport/news/16938>, 2 สิงหาคม 2559.
- บริษัท สนุก ออนไลน์ จำกัด. “ทวงหนี้โหด! คลัวสปาร์ตาฟันลูกหนี้ดับอนาค.” <http://news.sanook.com/1048230/>, 2 สิงหาคม 2559.
- บริษัท สนุก ออนไลน์ จำกัด. “รวบแก๊งเงินกู้้นอกระบบคิดดอกเบี้ยวันละหมื่น.” <http://news.sanook.com/977901/>, 2 สิงหาคม 2559.



บางกอกโพสต์. “informal debts.” <http://www.bangkokpost.com/learning/meaning/informal+debts>, 14 มกราคม 2558.

ประกาศคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบและระยะเวลาการชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558.

ปวีศ หวังพินิจกุล. “การคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงหนี้”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ปองพิทย์ สามัตถิยากร. “การติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและกฎหมายไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ปิยากร ชลวร และ ภคณี พงศ์พิโรดม. “นาโนไฟแนนซ์ทางออกของหนี้นอกระบบ?,” <https://www.scbeic.com/th/detail/product/1254>, 24 มกราคม 2559.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ไผทชิต เอกจริยกร. “ปัญหาหนี้นอกระบบในสังคมไทย.” เล่ม 1. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. (มกราคม – มีนาคม 2554) : 14 – 15.

ภัทรพร คงบุญ. “เรื่องเล่า ดร. ผึ้ง ตอน 5 : US Federal Trade Commission (FTC) has decided to sue OMICS International.” <https://www.gotoknow.org/posts/613515>, 16 กันยายน 2559.

เขาวนารถ เพาะผล. “มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ใช้บริการเงินกู้้นอกระบบ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.

รจนา อินคง. “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ปัญหานี้นอกระบบไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ราชบัณฑิตยสถาน. “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.” <http://www.royin.go.th/dictionary/search.php>, 14 มกราคม 2558.

วรรณทนี รุ่งเรืองสภาคกุล. “ความรู้เบื้องต้น : สัญญาฟาร์มประกัน : Contract Farming.” <https://www.gotoknow.org/posts/291182>, 25 พฤษภาคม 2559.

วัฒนา เทพวุฒิสถาพร. “แนวความคิดและวิธีการเพื่อการวินิจฉัยความไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

วิศ ดิงสมิตร. “ผู้เสียหายโดยนิตินัย.” [www.moj.go.th/ media/k2/attachments/188\\_1637.doc](http://www.moj.go.th/media/k2/attachments/188_1637.doc), 25 พฤษภาคม 2559.

วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. “วงการกฎหมายทั่วไป : จุดยืนของกระบวนการยุติธรรม กับสิ่งที่เรียกว่าการพนัน.” [http://elib.coj.go.th/Article/ articlehaya3.htm](http://elib.coj.go.th/Article/articlehaya3.htm), 8 มกราคม 2560.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. “บริษัทมิตชูบิชิ ยูเอฟเจ ไฟแนนเชียล กรุ๊ป.” <https://th.wikipedia.org/wiki/มิตชูบิชิยูเอฟเจไฟแนนเชียลกรุ๊ป>, 8 กรกฎาคม 2559.

ศันันท์กรณ โสคติพันธ์. คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา พร้อมคำอธิบายในส่วนของ พ.ร.บ. ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิญญูชน, 2554.

ศยามล เจริญรัตน์, วิชัย สุวรรณประเสริฐ, และไชยณรงค์ เศรษฐเชื้อ. “ความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางที่เกิดจากหนี้ในระบบในสังคมไทย Inequality and Vulnerability among Informal Debt in Thai Society.” เล่มที่ 4. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร. (2559) : 194 – 195.

ศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็น การตรวจยุติธรรม (สนธ.ยธง) ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาพัฒนา นโยบายการยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบ.” [http://dric.nrct.go.th/get\\_fulltext.php?book\\_id=280095&absid=DRL020463](http://dric.nrct.go.th/get_fulltext.php?book_id=280095&absid=DRL020463), 20 มกราคม 2559.

สถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7. “แม่ค้าสุดทน! แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ขู่ทำร้าย เหตุจ่ายรายวันขาด 1000 บาท.” [http://news.ch7.com/detail/165146/แม่ค้าสุดทน\\_แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ข่มขู่ทวงเงิน.html](http://news.ch7.com/detail/165146/แม่ค้าสุดทน_แจ้งจับแก๊งทวงหนี้ข่มขู่ทวงเงิน.html), 2 สิงหาคม 2559.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) 0007/5883 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2557.” [http://w3c.senate.go.th/bill/bk\\_data/18-3.pdf](http://w3c.senate.go.th/bill/bk_data/18-3.pdf), 22 มกราคม 2559.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ....” [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nla2557/apnla2557-003.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/apnla2557-003.pdf), 7 กรกฎาคม 2559.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษา แนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาเจ้าหนี้ในระบบ (A Study of Legal Measure for Supervision Policy and Solution in Money

- Lending Problem).” [http://www.fpo.go.th/e\\_research/ebook/pdf\\_file/1341904897.pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/ebook/pdf_file/1341904897.pdf), 29 ตุลาคม 2558.
- สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “ความเป็นมาและประเด็นอภิปรายการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ....” [http://w3c.senate.go.th/pictures/comm/1516/file\\_1427857342.pdf](http://w3c.senate.go.th/pictures/comm/1516/file_1427857342.pdf), 22 มกราคม 2559.
- สำนักงานกฎหมายและคดีกรม.. “ผู้เสียหาย (มาตรา 2(4)).” <https://www.facebook.com/BMAlaw/posts/680703131960379>, 25 พฤษภาคม 2559.
- สำนักงานพิชิตู๋ ศรีสังข์ ทนายความ. “ข้อควรรู้เกี่ยวกับกฎหมายทวงหนี้ฉบับใหม่.” <https://www.facebook.com/srisungadvocate/posts/458653810956049:0>, 25 พฤษภาคม 2559.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. “สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2558.” <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/SocioPocket58.pdf>, 2 สิงหาคม 2559.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “กฎหมายติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ : กฎหมายความหวังของลูกหนี้.” [http://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2557/jul2557-2.pdf](http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/jul2557-2.pdf), 18 มีนาคม 2559.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “หนี้ในระบบ : นาโนไฟแนนซ์ (Nano – Finance).” <http://www.parliament.go.th/library>, 29 ตุลาคม 2558.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ปัญหาหนี้ในระบบและแนวทางการแก้ไขโดยภาครัฐ.” <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-076.pdf>, 29 ตุลาคม 2558.
- สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล. “หนี้ในระบบกับความเป็นธรรมทางสังคม.” <http://www.cusri.chula.ac.th/backup/download/cluster6.pdf>, 2 สิงหาคม 2559.
- อรนุช อาษาทองสุข. “การควบคุมและแก้ไขข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- อุไรพรรณ เจริญรัต และ นายภาสกร ตาปสนันทน. ““นาโนไฟแนนซ์” คืออะไร ใครรู้บ้าง?,” [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib\\_/Article23\\_04\\_2015\\_.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib_/Article23_04_2015_.pdf), 24 มกราคม 2559.
- Yetiintelligence.com. “ข้อบังคับเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย.” <http://www.yetiintelligence.com/regulation.html>, 25 พฤษภาคม 2559.

## ภาษาต่างประเทศ

Act on Special Measures Concerning Claim Management and Collection Businesses 1998.

Anteris Consulting Pty Ltd for Australian Competition and Consumer Commission May 2015.

“Research into the Australian debt collection industry.” [https://www.accc.gov.au/system/files/Research%20into%20the%20Australian%20debt%20collection%20industry\\_0.pdf](https://www.accc.gov.au/system/files/Research%20into%20the%20Australian%20debt%20collection%20industry_0.pdf), 8 January 2017.

Australian Competition and Consumer Commission & Australian Securities and Investment Commission. “Debt collection practices in Australia Summary of stakeholder consultation May 2009.” <https://www.accc.gov.au/system/files/Debt%20collection%20practices%20in%20Australia.pdf>, 8 January 2017.

Australian Government Federal Register of Legislation. “Trade Practices Amendment (Australian Consumer Law) Act (No. 2) 2010.” <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00868>, 7 January 2017.

Australian Securities and Investment Commission Act 2001.

Australian Securities and Investment Commission. “14–159MR ACCC and ASIC Revise Guidelines for Businesses and Consumers About Debt Collection Activities.” [http://asic.gov.au/about-asic/media-centre/find-a-media-release/2014-releases/14-159\\_mr-accc-and-asic-revise-guidelines-forbusinessesandconsumers-about-debt-collection-activities/](http://asic.gov.au/about-asic/media-centre/find-a-media-release/2014-releases/14-159_mr-accc-and-asic-revise-guidelines-forbusinessesandconsumers-about-debt-collection-activities/), 8 July 2015.

Baker v. G C Services Corporation. “677 F. 2d 775.” <http://openjurist.org/677/f2d/775/baker-v-g-c-services-corporation>, 7 July 2015.

Brian Keith Faulkner. “West v. Nationwide Credit, Inc. – Third Party Communication Clarified in the Fair Debt Collection Practices Act.” <http://scholarship.law.campbell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1366&context=clr>, 7 July 2015.

Damon Gibbons. “Taking On The Money Lenders: Lessons From Japan.” [http://www.learningandwork.org.uk/sites/niace\\_en/files/publications/Taking%20on%20the%20money%20lenders%20lessons%20from%20Japan.pdf?redirectedfrom=cesi](http://www.learningandwork.org.uk/sites/niace_en/files/publications/Taking%20on%20the%20money%20lenders%20lessons%20from%20Japan.pdf?redirectedfrom=cesi), 10 July 2016.

Daniel A. Edelman. “The Fair Debt Collection Practices Act – Recent Developments.” <https://pdfs.semanticscholar.org/3ce0/fd754f740da7af0a6c907a3347c46a9d03aa.pdf>, 7 January 2017.

Debt Collection guideline : for collectors and creditors 2016.

- Investopedia. "Unlawful Loan." <http://www.investopedia.com/terms/u/unlawful-loan.asp>, 14 January 2016.
- Justia. "Anthony Graziano, Appellant, v. Michael Harrison, Appellee, 950 F.2d 107 (3d Cir. 1991)." <http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/950/107/110824/>, 20 January 2017.
- Justia. "Garza v. Bancorp Group, Inc., 955 F. Supp. 68 (S.D. Tex. 1996)" <http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/955/68/1516238/>, 20 January 2017.
- Money Lending Business Act 1983.
- Openjurist. "972 F. 2d 1067 – Bloom v. Ic System Inc." <http://openjurist.org/972/f2d/1067/bloom-v-ic-system-inc>, 20 January 2017.
- Ordinance for Enforcement of the Money Lending Business Act 1983.
- Organized crime registry. "More Eyes On Yakuza's Role In Japanese Economy." <http://orgcrime.tripod.com/japeconomy.htm>, 10 July 2016.
- Shigeru Sato and Shingo Kawamoto. "Loan-Shark Lending Surge Feared in Japan" <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-08-07/loan-shark-lending-surge-feared-in-japan>, 9 July 2016.
- The Australian Consumer Law 2010.
- The Fair Debt Collection Practices Act 1978.
- The Loan Servicers Association of Japan. "About Servicers." <http://www.servicer.or.jp/en/servicer/index.html>, 10 January 2017.
- The Loan Servicers Association of Japan. "Charter of the Loan Servicers Association of Japan." <http://www.servicer.or.jp/en/about/founded.html>, 10 January 2017.
- The Sydney Morning Herald. "Screws turned on loan sharks." <http://www.smh.com.au/national/screws-turned-on-loan-sharks-20110827-1jfb7.html>, 9 July 2016.
- Wikipedia the free encyclopedia. "ACOM." <https://en.wikipedia.org/wiki/Acom>, 8 July 2016.
- Wikipedia the free encyclopedia. "Australian Consumer Law." [https://en.wikipedia.org/wiki/Australian\\_Consumer\\_Law](https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_Consumer_Law) 7 January 2017.
- Wikipedia the free encyclopedia. "Competition and Consumer Act 2010." [https://en.wikipedia.org/wiki/Competition\\_and\\_Consumer\\_Act\\_2010](https://en.wikipedia.org/wiki/Competition_and_Consumer_Act_2010), 7 January 2017.

Wikipedia the free encyclopedia. “Darkness financial.” <https://ja.wikipedia.org/wiki/闇金融>, 10 August 2016.

Wikipedia the free encyclopedia. “Gray zone interest rates.” <https://ja.wikipedia.org/wiki/グレーゾーン金利>, 10 August 2016.

Wikipedia the free encyclopedia. “Loans in Japan.” [https://en.wikipedia.org/wiki/Loans\\_in\\_Japan](https://en.wikipedia.org/wiki/Loans_in_Japan), 10 July 2016.

Wikipedia the free encyclopedia. “Loan shark.” [https://en.wikipedia.org/wiki/Loan\\_shark](https://en.wikipedia.org/wiki/Loan_shark), 10 July 2016.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

กัญญ์วิเศษสิงห์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2548 นิติศาสตรบัณฑิต

จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2552 สำเร็จเนติบัณฑิต

จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ

361 ถ.นนทบุรี ต.ท่าทราย อ.เมืองนนทบุรี

จ.นนทบุรี 11000