

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสภาพของสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็นสังคมที่เน้นการบริโภค นิยม แต่เป็นสังคมบริโภคนิยมที่ไม่มีความเสมอภาคและความยุติธรรมเป็นพื้นฐาน ทำให้ผู้บริโภคจำนวนมากยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ โดยที่รัฐไม่เข้าไปคุ้มครองดูแลเท่าที่ควร ประกอบกับภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งนำมาสู่การขยายตัว และเจริญเติบโตทางภาคธุรกิจ และการแข่งขันทางการค้าประกอบกับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเพิ่มกำลังการซื้อและเกิดการใช้จ่ายเงินหมุนเวียนในระบบ เศรษฐกิจและมุ่งให้เกิดการลงทุนทางธุรกิจมากขึ้น

โดยจากลักษณะของสังคมและระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ดังกล่าวจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกิดการกู้ยืมเงินหรือขอเครดิตจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อมาลงทุนประกอบธุรกิจ หรือเพื่อให้ธุรกิจที่มีอยู่ขยายตัวมั่นคงยิ่งขึ้น หรือมาใช้เป็นเม็ดเงินจับจ่ายใช้สอยในครัวเรือนมากขึ้น (ปวริศ หวังพิณิจกุล, 2550, หน้า 1) ดังนั้น การตกอยู่ในภาวะ “ลูกหนี้” จึงไม่ใช่เรื่องผิดปกติหรือ เลวร้ายแต่ประการใด แต่กลับเป็นส่วนหนึ่งในกลไกที่จะช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ โดย ภาพรวมในปัจจุบันจึงไม่มีใครที่จะปฏิเสธได้ว่า ไม่รู้จักระบบสินเชื่อ การกู้ยืมเงิน หรือการซื้อขาย สินค้าและบริการโดยใช้บัตรเครดิต อันถือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันในสังคมยุคโลกาภิวัตน์และ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นี้

การใช้จ่ายในระบบสินเชื่อต่างๆ นี้ จะไม่มีปัญหาใดๆ หากมีการชำระหนี้สั้นๆ ตรงตาม เงื่อนไขและเวลาที่กำหนด แต่ในสภาพความเป็นจริงในสังคมปัจจุบันปัญหาการผัดผ่อนชำระหนี้ สำหรับการกู้ยืมเงิน สินเชื่อบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคล เริ่มมีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ ส่วนหนึ่ง มาจากปัญหาภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นทำให้ประชาชนมีภาระมากขึ้น ทั้งค่าน้ำมัน ค่าใช้จ่ายในการ อุปโภคบริโภคที่แพงขึ้นทุกวัน ภาวะเงินเฟ้อ ภาวะดอกเบี้ยที่เพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น ประกอบกับในยุค หนึ่งที่เกิดการแข่งขันของธนาคาร สถาบันการเงิน และผู้ประกอบการที่ไม่ใช่ธนาคารต่างๆ ที่ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ง่ายมากจนเกินไป จนเป็นเหตุให้เกิดการใช้จ่าย ที่ไม่เหมาะสมจนเกินความสามารถที่จะชำระหนี้ได้ในที่สุด เมื่อเกิดการผัดผ่อนชำระหนี้สิ่งตามมา

ก็คือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีสิทธิโดยชอบที่จะติดตามทวงถามเพื่อให้ได้รับการชำระหนี้คืนมา ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้แม้จะเป็นสิทธิที่ชอบธรรมตามกฎหมาย แต่กระบวนการและวิธีการติดตามทวงถามหนี้ต่อลูกหนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมีความเหมาะสมเป็นธรรมแก่ลูกหนี้ตามสมควรด้วย แต่ปัญหาที่ปรากฏอยู่ในทุกวันนี้ก็คือเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นธนาคาร สถาบันการเงิน รวมถึงผู้ประกอบการให้สินเชื่อต่างๆ เองหรือผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบบริษัท สำนักงานกฎหมาย ทนายความ ได้ใช้วิธีต่างๆ ในการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและ ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ต่อความเหมาะสมทางจริยธรรม อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของประชาชนซึ่งสร้างความเดือดร้อนรำคาญทั้งแก่ลูกหนี้และบุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น การใช้วาจาและข้อความที่เป็นการข่มขู่ คุกคาม ต่อว่าอย่างหยาบคาย คุกคาม เสียดสี ใช้วิธีการติดต่อกับลูกหนี้หรือบุคคลในครอบครัวของลูกหนี้ ในเวลาที่ไม่เหมาะสมในยามวิกาลหรือบ่อยครั้งจนเกินไป โดยเฉพาะการใช้วิธีโทรศัพท์ติดต่อ การหลอกลวงลูกหนี้ว่าจะถูกยึดทรัพย์ ถูกจับดำเนินคดีอาญา ถูกคุมขัง จำคุก หากไม่ชำระหนี้ การใช้ข้อมูลอันเป็นเท็จเพื่อให้ลูกหนี้เกิดความเข้าใจผิด การแอบอ้างเป็นบุคคลอื่นเพื่อทวงหนี้ การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว หรือการเปิดเผยการเป็นหนี้ของลูกหนี้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะในที่ทำงานในลักษณะการใช้ไปรษณียบัตร การส่ง โทรเลข หรือใช้เอกสารที่ไม่ปิดผนึกเพื่อมุ่งประจาน กดดันให้ลูกหนี้ได้รับความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง การใช้เอกสารทวงหนี้ที่เลียนแบบเอกสารของหน่วยงานราชการ หรือศาล เพื่อให้ลูกหนี้เกรงกลัวตลอดจนการใช้กำลังข่มขู่หรือทำร้ายร่างกาย (ศูนย์วิจัยกรุงเทพ โพลล์ในหัวข้อประชาชนคิดอย่างไรกับการออกกฎหมายคุ้มครองลูกหนี้ 11 กันยายน 2550) และวิธีอื่นๆ อีกมากมายที่ไม่ใช่วิธีการที่วิญญูชนพึงจะกระทำต่อกัน โดยลักษณะวิธีการหลายๆ อย่างล้วนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและละเมิดสิทธิของบุคคลและใช้สิทธิอย่างไม่สุจริตอย่างชัดเจน อันดูเหมือนว่าสิทธิของลูกหนี้ โดยเฉพาะลูกหนี้ ที่เป็นผู้มีรายได้น้อยด้อยโอกาสนั้นกำลังถูกละเลยไม่ได้รับการดูแลคุ้มครองจากรัฐ และกลไก ทางกฎหมายเท่าที่ควร ซึ่งหากยังมีการปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำเช่นนี้ต่อลูกหนี้เหมือนลูกหนี้เป็นอาชญากรเช่นนี้ต่อไป ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ อย่างแน่นอน

การคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ในทางแพ่งนั้นก็มิบัพัญญูติในฐานะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 เป็นหลัก ส่วนการคุ้มครองในทางอาญานั้นหากเจ้าหน้าที่หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำการทวงหนี้อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ และครอบงำประกอบความผิดทางอาญาก็ต้องรับผิดทางอาญาในฐานะต่างๆ ได้ เช่น ทำร้ายร่างกาย กรร โชก ทรัพย์ หมิ่นประมาท ทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น ตลอดจนการควบคุมดูแลด้านจริยธรรม จรรยาบรรณของวิชาชีพทนายความที่กำลังมีบทบาทอย่างมากในการเข้าไปรับจ้างติดตามทวงถามหนี้ตาม

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529 แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมนี้ได้เท่าที่ควร เพราะไม่มีบทบัญญัติหรือข้อปฏิบัติหรือ ข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้โดยตรง เป็นเพียงปรับใช้กฎหมายไปตามข้อเท็จจริงแต่ละ เรื่องเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายของต่างประเทศแล้วปรากฏว่าในหลายๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นอร์เวย์ ก็ล้วนมีกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้โดยตรง โดยเฉพาะใน สหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ที่ยุติธรรม พ.ศ.2520 (The Fair Debt Collection Practices Act 1977) ซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นต้นแบบในการร่างพระราชบัญญัติ การติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... อยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตาม ทวงถามหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย สามารถสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการใช้วิธีการ ต่างๆ ของผู้ที่ทำหน้าที่ติดตามหนี้หรือเจ้าหนี้ กับการคุ้มครองมิให้ลูกหนี้ถูกกระทำในการติดตาม ทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเปิด ช่องทางให้ลูกหนี้หลบเลี่ยงการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ และในขณะเดียวกันต้องไม่ทำให้ส่งผลถึง การเข้าถึงสินเชื่อของผู้บริโภคให้เกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การให้สินเชื่อในระบบหยุดชะงักมี ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม และอาจทำให้ผู้บริโภคต้องหัน ไปพึ่งสินเชื่อระบบอันจะทำให้ ยิ่งเกิดปัญหาตามมาอีกมากมายอย่างไม่รู้จบ

เพราะฉะนั้น ประเทศไทยจึงสมควรจะมีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการติดตามทวงถาม หนี้สินที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... นี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นให้บรรเทาเบาบางลง โดยมุ่งที่จะให้การติดตามทวงถามหนี้มีแนวปฏิบัติที่เป็นธรรม โดยเป็นการคงไว้ซึ่งสิทธิของ เจ้าหนี้ที่จะสามารถติดตามหนี้สินกับลูกหนี้ได้ในวิธีการที่เหมาะสม มีเหตุผล และอยู่ในกรอบที่ สังคมโดยรวมยอมรับได้ และที่สำคัญคือไม่เป็นการส่งเสริมให้ลูกหนี้ใช้หลักเกณฑ์ในร่าง พระราชบัญญัตินี้ในการหลีกเลี่ยงหรือประวิงเวลาการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ จะเป็นการกระตุ้นในทุกภาคส่วน ทั้งภาคสถาบันการเงิน ธนาคาร ผู้ประกอบธุรกิจการให้สินเชื่อต่างๆ และประชาชนทั่วไปที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาเรื่องการติดตามทวงถามหนี้ ที่ไม่เป็นธรรมนี้อย่าง จริงจังต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้
2. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย ในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม
5. เพื่อศึกษาและค้นหาแนวทางที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองลูกหนี้อย่างเป็นธรรม

## สมมุติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันนี้พบว่า พฤติกรรมการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้กำลังเป็นปัญหาในสังคมมากขึ้น โดยที่มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ที่มีอยู่ยังไม่สามารถดูแลแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงเป็นข้อนำพิจารณาว่า ถึงเวลาอันสมควรแล้วที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นกลไกในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ และผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ต่างๆ เพื่อจะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อการทวงถามหนี้ไม่ให้ใช้ความรุนแรงหรือใช้วิธีการที่ละเมิดต่อกฎหมายและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้เป็นธรรม พ.ศ. ... นี้ จึงเป็นแนวทางหนึ่ง ในการแก้ไขปัญหาค่าความขัดแย้งระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ให้บรรเทาเบาบางลงและทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้ง 2 ฝ่ายได้ เพราะการติดตามทวงถามหนี้ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการกดดัน ใช้ความรุนแรงหรือใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย

## วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยค้นคว้าจากหนังสือ บทความ เอกสารประกอบการพิจารณากฎหมาย รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานเขียนและ Website ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเน้นการศึกษาทำความเข้าใจโดยการพิจารณาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาการ

ติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม โดยอาศัยหลักเหตุผลและหลักความยุติธรรม และวิจัยหาข้อสรุป และข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการศึกษา

โดยมุ่งเน้นศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ตลอดจนแนวคิดและกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำมาเป็นแนวทางเปรียบเทียบกับเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นธรรม พ.ศ. ... เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมที่กำลังเป็นปัญหาอย่างมากอยู่ในปัจจุบัน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้
2. ทำให้ทราบความหมาย แนวคิดพื้นฐานและวิวัฒนาการในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้
3. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ของไทยและต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นธรรม
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นธรรม เพื่อให้มีการคุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นรูปธรรม