

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแล การติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม

โดยที่ปัจจุบันมีเจ้าหนี้หรือบริษัทที่ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ที่เกิดจากสินเชื่อต่างๆ นั้น กำลังเป็นธุรกิจที่สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่า ในปี 2550 มียอดสินเชื่อคงค้างบัตรเครดิตสูงถึง 169,000 ล้านบาท ซึ่งนับว่าหนี้สินภาคประชาชนขยายตัวสูงมาก ทั้งในภาวะที่ผู้บริโภคต้องเผชิญกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น แนวโน้มของการค้างชำระหนี้สินเชื่อต่างๆ จึงมีสูงขึ้น และในขณะนี้ได้มีปัญหาผู้ประกอบการบัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลที่ใช้วิธีการต่างๆ อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับลูกหนี้ โดยใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมและไม่มีจริยธรรม สร้างความเดือดร้อนให้แก่ลูกหนี้และผู้อื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหนี้สินของลูกหนี้ ทั้งผู้ติดตามทวงถามหนี้เหล่านี้จะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้หนี้คืนมา ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดวิธีการเพื่อการบังคับชำระหนี้ไว้เป็นขั้นตอนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้องการบังคับคดี การยึดทรัพย์ การขายทอดตลาด แต่ผู้ติดตามทวงถามหนี้ก็หาได้คำนึงถึงแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงสมควรที่จะพิจารณาถึงหลักปฏิบัติที่ผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้เหล่านี้ควรจะมีปฏิบัติต่อลูกหนี้ให้เป็นธรรมและไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของลูกหนี้ หรือแม้แต่เป็นการละเมิดกฎหมาย โดยในการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้วิเคราะห์ถึงประเด็นต่างๆ ในร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้เป็นธรรม พ.ศ. ... โดยเป็นการนำหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ที่ยุติธรรมของสหรัฐอเมริกามาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

### ปัญหาเกี่ยวกับการขาดกลไกทางกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ให้เกิดความเป็นธรรม

โดยเป็นที่ทราบกันว่ากระบวนการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้หรือผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ มีการกระทำที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้และบุคคลอื่น มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ทั้งทางแพ่งและอาญาอย่างชัดเจน แต่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลพฤติกรรมดังกล่าวนี้ยัง  
 ไม่มีความชัดเจน ต้องอาศัยการปรับใช้กรณีให้เข้ากับหลักกฎหมายที่ใช้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ  
 ประชาชนทั่วไป เช่น ความคุ้มครองทางแพ่งก็ใช้หลักความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมาย  
 แพ่งและพาณิชย์ เช่น กรณีการติดตามทวงถามหนี้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนความรำคาญหรือ  
 กระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวนั้น อาจถือเป็นการทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมาย  
 แพ่งและพาณิชย์ ส่วนความคุ้มครองในทางอาญา ก็อาศัยบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาใน  
 ความผิดฐานต่างๆ รวมไปถึงการใช้ข้อบังคับทางจริยธรรมขององค์กรวิชาชีพทนายความตาม  
 พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมารยาททนายความ พ.ศ.  
 2529

อย่างไรก็ดี ในการจะนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญามาบังคับใช้นั้นก็ยังมี  
 ปัญหาอยู่ เช่น วิธีการในการติดตามทวงถามหนี้บางประการที่จัดได้ว่ามีความไม่เป็นธรรม เช่น การ  
 ส่งไปรษณียบัตรในการทวงหนี้ก็มีความชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่อาจผิดประมวลกฎหมายแพ่ง  
 และกฎหมายอาญาได้ การติดตามหนี้ทางโทรศัพท์ช่วงเวลาที่ถือว่าเป็นการเหมาะสมและเป็น  
 การใช้สิทธิโดยชอบ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะนำเอากฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ในกรณีนี้ เว้นเสียแต่  
 การกระทำผิดทางอาญาที่ร้ายแรงจะสามารถระบุได้อย่างชัดเจน เช่น การกรรโชกทรัพย์ การหมิ่น  
 ประมาท เป็นต้น อีกทั้ง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งทางแพ่งและทางอาญา  
 อันเนื่องมาจากตัวผู้เสียหายเองไม่ได้ให้ความร่วมมือเนื่องจากความกลัว ความอับอายที่ต้องขึ้นศาล  
 ไม่มีทุนทรัพย์ในการสู้คดี และความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐาน เช่น การจะฟ้องคดีอาญากับ  
 ผู้ติดตามหนี้ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่นั้นยากมากเพราะไม่มีข้อมูลเพียงพอจะระบุได้ว่าใครเป็นผู้กระทำ  
 ความผิด ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่นี้จึงยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองดูแลลูกหนี้  
 หรือประชาชนทั่วไปจากการติดตามทวงถามหนี้โดยมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมได้เท่าที่ควร จึงมี  
 ความจำเป็นและสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจน  
 ในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ที่เหมาะสม ไม่เป็นการ  
 ละเมิดสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้หรือผู้อื่น

### **ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของเจ้าหนี้และลูกหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามร่างพระราชบัญญัตินี้**

ในหลักการแล้วนั้น เจ้าหนี้มีสิทธิโดยชอบธรรมในอันที่จะใช้มาตรการต่างๆ ในการติดตาม  
 ทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้ แต่การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจะต้องคำนึงถึง ความสัมพันธ์ระหว่าง  
 เจ้าหนี้และลูกหนี้ที่จะต้องเคารพซึ่งสิทธิและหน้าที่ที่มีต่อกัน อันจะเป็นการสร้างสมดุลระหว่างการ

ใช้วิธีการต่างๆ ของผู้ติดตามทวงถามหนี้กับการให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการกระทำที่ไม่เหมาะสม

โดยในส่วนบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ว่าเป็นธรรม พ.ศ. ... นี้ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง คือ “ผู้บริโภค” ซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดาที่มีภาระผูกพันที่จะต้องชำระหนี้สินเชื่อ และ “หนี้” ที่ได้รับความคุ้มครองคือ หนี้ที่เกิดจากสินเชื่อ ซึ่ง “สินเชื่อ” หมายถึง การให้กู้ยืมเงิน การรับซื้อตัวเงิน การรับซื้อตราสารเปลี่ยนมือ การให้บริการบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ การให้เช่าซื้อแบบลิสซิ่ง ให้แก่บุคคลธรรมดาและธุรกรรมอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการเน้นให้ความคุ้มครองแก่บุคคลธรรมดาในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมหรือสินเชื่อที่ใช้ในชีวิตประจำวันปกติ ไม่ว่าจะเป็นสินเชื่อกู้ยืมเงิน บัตรเครดิต การเช่าซื้อ ฯลฯ ส่วนทางฝ่าย “เจ้าหนี้” และ “ผู้ติดตามหนี้” หมายถึง (1) ผู้ให้สินเชื่อ (2) ผู้รับมอบอำนาจ หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการติดตามทวงถามหนี้จากผู้ให้สินเชื่อ แต่ไม่รวมถึงบุคคลที่ทำหน้าที่บังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และ “ธุรกิจติดตามทวงถามหนี้” นั้น หมายความว่า ธุรกิจที่รับจ้างโดยตรงจากผู้ให้สินเชื่อในการติดตามทวงถามหนี้

จากบทนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า ทางฝ่าย “เจ้าหนี้” และผู้ติดตามทวงถามหนี้ หมายถึง ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมถึงลูกจ้างในหุ้นส่วนบริษัทที่ดำเนินธุรกิจติดตามทวงถามหนี้และหมายรวมถึงทนายความหรือสำนักงานกฎหมายต่างๆ ที่รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ในนามของลูกความที่เป็นเจ้าหนี้อีกด้วย

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายสหรัฐอเมริกาหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองต้องเป็นหนี้ที่ต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันโดยปกติของบุคคล อาทิ หนี้ที่เกิดจากการติดต่อทางการซื้อขายสินค้า ประกันภัยและบริการต่างๆ ของบุคคลหรือครอบครัว ไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดขึ้นกับธนาคาร สถาบันการเงิน เจ้าหนี้ของรัฐ หรือหนี้อาชีพ ค่าปรับ ค่าเลี้ยงดูสามีหรือภริยาในกรณีหย่าร้าง ค่าเลี้ยงดูบุตรและสิทธิเรียกร้องจากการละเมิด เป็นต้น ส่วนลูกหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองหมายถึง บุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงนิติบุคคล ส่วนเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้หมายถึง บุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมถึงลูกจ้างในหุ้นส่วนบริษัทในเครือของธุรกิจ และหมายความรวมถึง เจ้าหนี้ซึ่งติดตามทวงหนี้โดยใช้ชื่ออันมิใช่ชื่อตนเอง รวมถึงทนายความหรือสำนักงานกฎหมายที่ติดตามทวงถามหนี้ในนามของลูกความ

ส่วนกฎหมายนอร์เวย์หนี้ที่ได้รับความคุ้มครองจะใช้กับการติดตามทวงหนี้ในสิทธิเรียกร้องทางการเงินที่ถึงกำหนดระยะเวลาชำระ รวมถึงกรณีรับ โอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวและกระทำการติดตามทวงหนี้ในสิทธิเรียกร้องนั้น ส่วนผู้ติดตามทวงหนี้ หมายถึง บุคคลหรือบริษัทที่

กระทำการติดตามทวงหนี้ และยังหมายความรวมถึงเจ้าหนี้ผู้ซึ่งติดตามทวงหนี้โดยการเรียกให้ชำระหนี้ทางการเงินของตน โดยการติดตามทวงหนี้ต้องกระทำโดยหน่วยงานธุรกิจที่ได้จดทะเบียนทางธุรกิจและได้รับใบอนุญาตติดตามทวงหนี้

ส่วนกฎหมายออสเตรเลีย หนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองจะใช้กับหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ทุกประเภทและยังรวมถึงกรณีหนี้ที่มีการรับโอนมาให้ติดตามทวงหนี้ไม่ว่าจะโดยการขายหรือเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้หรือเรียกกรองแทนไม่ว่าจากวิธีใดๆ ในฐานะที่เป็นสิทธิของเจ้าหนี้ ส่วนลูกหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นครอบคลุมกว้างขวางมากไม่ว่าจะเป็นบุคคล หน่วยทางธุรกิจหรือ นิติบุคคลที่เป็นหนี้หรือถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้ และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วการที่ประเทศไทยได้นำแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบในร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... ฉบับนี้

โดยทำให้เห็นได้ว่าการให้ความคุ้มครองต่างๆ ยังไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร เพราะยังเน้นอยู่ที่ “หนี้” ที่เป็นหนี้ที่เกิดจาก “สินเชื่อ” โดยเฉพาะจากบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ การกู้ยืมเงินที่ใช้อยู่ในชีวิตประจำวันของบุคคลธรรมดาเท่านั้น

### ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้

ในร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... นี้ ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องข้อปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ไว้ในหลายมาตรา ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติส่วนใหญ่กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากผู้ติดตามทวงหนี้ที่ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม โดยกำหนดแนวปฏิบัติและข้อห้ามไว้อย่างชัดเจน และสามารถใช้เป็นมาตรฐานในการติดตามทวงถามหนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีข้อกำหนดบางข้อที่น่าจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้ กล่าวคือ

ในกระบวนการขั้นตอนการติดตามทวงถามหนี้ที่สำคัญเรื่องหนึ่งก็คือ การบอกกล่าวแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ ซึ่งการที่เจ้าหนี้แจ้งเตือนแก่ลูกหนี้ นั้น ก็เพื่อบอกกล่าวให้ลูกหนี้ทราบว่าได้ถึงกำหนดเวลาชำระหนี้แล้ว โดยการแจ้งเตือนนี้จะทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือจะทวงถามด้วยวาจาหรือกิริยาอาการอย่างใดๆ ที่สื่อให้ลูกหนี้เข้าใจได้ว่าถึงกำหนดเวลาชำระหนี้แล้ว ซึ่งตามมาตรา 8 ของร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... ได้มีข้อกำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องปฏิบัติในการแจ้งเตือนให้ลูกหนี้ชำระหนี้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ติดตามหนี้ต้องแจ้งชื่อ นามสกุล หน่วยงานให้ลูกหนี้ทราบและแสดงเจตนาว่าติดต่อมาเพื่อต้องการติดตามทวงถามหนี้

2. ผู้ติดตามหนี้ต้องติดต่อแจ้งเตือนลูกหนี้ ณ สถานที่ที่ลูกหนี้แจ้งให้เป็นสถานที่ติดต่อล่วงหน้าไว้ หากลูกหนี้ไม่ได้บอกสถานที่ติดต่อไว้หรือบอกไว้แต่ไม่สามารถติดต่อได้ให้ถือเอาสถานที่อื่นเป็นสถานที่เหมาะสมในการติดต่อลูกหนี้ได้

3. การติดต่อแจ้งเตือนลูกหนี้ต้องติดต่อในเวลา 08.00 - 20.00 นาฬิกา ในวันธรรมดา และเวลา 08.00 - 18.00 นาฬิกา ในวันหยุดราชการ

และหากผู้ติดตามหนี้ไม่สามารถติดต่อเพื่อแจ้งเตือนลูกหนี้ได้ ผู้ติดตามหนี้อาจติดต่อกับบุคคลอื่นได้ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้เงื่อนไข ตามมาตรา 7 ของร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ว่าเป็นธรรม พ.ศ. ... โดย

1. ผู้ติดตามหนี้ต้องแจ้งชื่อ นามสกุล หน่วยงาน และแสดงเจตนาว่าต้องการสอบถามถึงสถานที่เพื่อติดต่อลูกหนี้เท่านั้น

2. ติดต่อได้ในเวลา 08.00 - 20.00 นาฬิกา ในวันธรรมดาและในเวลา 08.00 - 18.00 นาฬิกา ในวันหยุดราชการ

3. ติดต่อโดยมิเหตุอันควรและไม่ทำความเดือดร้อนรำคาญ

4. ห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้

5. ห้ามติดต่อโดยใช้ไปรษณียบัตร

6. ห้ามใช้ตราสัญลักษณ์หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ติดตามหนี้บนซองจดหมายหรือเอกสารใดๆ ที่ใช้ในการติดต่อกับบุคคลอื่นที่อาจทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าเป็นการติดต่อมาเพื่อทวงถามหนี้กับลูกหนี้

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า การบอกกล่าวแจ้งเตือนลูกหนี้เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเพราะมีผลต่อการตัดสินใจที่จะชำระหนี้ หรือจะทำให้เกิดการเจรจาระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่ต้องถึงขั้นฟ้องร้องเป็นคดีได้เพราะหากลูกหนี้ได้รับการบอกกล่าวแจ้งเตือนจากเจ้าหนี้ก็จะเป็นการทำให้ลูกหนี้ทราบถึงรายละเอียดต่างๆ ในเรื่องหนี้สินและเปิดโอกาสให้โต้แย้งในเรื่องจำนวนหนี้ ดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายต่างๆ ฯลฯ อันเป็นสิทธิของลูกหนี้ที่จะกระทำได้เพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากการปกปิดหรือถูกหลอกลวงในรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวกับหนี้สิน และตัดสินใจชำระหนี้ได้ในที่สุด ซึ่งวิธีการแจ้งเตือนนี้ควรเน้นการเก็บรักษาความลับและข้อมูลต่างๆ ของลูกหนี้อันเป็นเรื่องสิทธิส่วนบุคคล ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย จึงต้องกำหนดให้ผู้ติดตามหนี้ต้องติดต่อกับตัวลูกหนี้โดยตรง ตามสถานที่และเวลาที่เหมาะสมและต้องมีการแสดงให้ชัดเจนว่า ผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นใครหรือมาจากหน่วยงานใดและแสดงเจตนาว่า ติดต่อกับผู้แจ้งให้ลูกหนี้ทราบถึงการต้องชำระหนี้ด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่สามารถติดต่อกับตัวลูกหนี้ได้จริงๆ จึงสามารถติดต่อกับบุคคลอื่นเพื่อขอข้อมูลในการติดต่อลูกหนี้ได้ แต่ก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความ

เค็ดรื้อนแก่บุคคลอื่นนั้นด้วย จึงต้องกำหนดเงื่อนไข วิธีการต่างๆ ไว้ ก่อนข้างรัดกุม แต่เนื่องจากวิธีปฏิบัติตามร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนข้างมีบทบัญญัติที่มีรายละเอียดปลีกย่อยค่อนข้างมาก และเป็นลักษณะการรับเอาแนวปฏิบัติของกฎหมายต่างประเทศมามากเกินไป ซึ่งเมื่อพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่ายังไม่เหมาะสมกับสภาพวิถีชีวิต ลักษณะการประกอบอาชีพ สภาพสังคม เศรษฐกิจของประเทศไทยมากนัก เช่น การกำหนดเวลาการติดต่อลูกหนี้ซึ่งในงานภาคเอกชนนั้น เช่น งานในโรงงานต่างๆ ที่มีการทำงานเป็นช่วงกะเวลาไม่แน่นอนเหมือนงานในระบบราชการ ดังนั้น จึงมีข้อนำพิจารณาว่าการกำหนดเวลาเพื่อติดต่อกับลูกหนี้ดังกล่าวจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

อีกทั้ง หากกำหนดข้อปฏิบัติที่มีรายละเอียดมากเกินไปก็อาจเป็นการสร้างภาระเกินจำเป็นแก่ทางฝ่ายเจ้าหนี้ได้ และอาจส่งผลกระทบต่อระบบการปล่อยสินเชื่อในภาพรวมได้ จึงเห็นได้ว่า ควรจะกำหนดเป็นกรอบกว้างๆ ให้มีความยืดหยุ่นได้จะเหมาะสมกว่า ส่วนเรื่องที่ต้องเน้นให้ความสำคัญคุ้มครองลูกหนี้ นั้น ต้องพิจารณาเรื่องของการเก็บรักษาข้อมูลของลูกหนี้ให้เป็นความลับ ซึ่งกฎหมายควรจะต้องให้ความสำคัญกับบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจนจะเหมาะสมกว่า

หากวิเคราะห์กฎหมายของต่างประเทศแล้วเห็นได้ว่า ทั้งกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และออสเตรเลีย มีการกำหนดข้อปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ที่มีหลักเกณฑ์ร่วมกัน คือ เรื่องการรักษาความลับ โดยเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ต้องเก็บรักษาข้อมูลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลของเจ้าหนี้ ลูกหนี้หรือบุคคลอื่นๆ ไม่ให้เผยแพร่เป็นที่ทราบแก่สาธารณชนไม่ว่าจะในระหว่างการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอกในการติดตามทวงหนี้หรือในภายหลังจากดำเนินการติดตามทวงหนี้เสร็จเรียบร้อยแล้วก็ตาม เพราะการรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าหนี้ ลูกหนี้รวมถึงบุคคลอื่นๆ ในการติดตามทวงหนี้ นั้นเป็นเรื่องสำคัญถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยตามร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... นี้ มีบทบัญญัติห้ามมิให้แจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้แก่บุคคลอื่นทราบ ห้ามมิให้ติดต่อแจ้งเตือนโดยใช้ไปรษณียบัตรหรือใช้ภาษาสัญลักษณ์ใดๆ ในทางที่สื่อให้ผู้อื่นเข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อมาเพื่อติดตามทวงหนี้ต่อลูกหนี้ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนาเพื่อเก็บรักษาข้อมูลส่วนตัวของลูกหนี้ที่ไม่ต้องการเปิดเผยให้บุคคลอื่นทราบ ทั้งนี้ เห็นด้วยกับข้อห้ามดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เพราะการติดตามทวงหนี้เป็นเรื่องส่วนตัวระหว่างฝ่ายเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ถือเป็นความลับส่วนบุคคล หากให้ใช้วิธีแจ้งเตือนทางไปรษณีย์หรือให้แจ้งถึงการเป็นหนี้ของลูกหนี้แก่บุคคลภายนอกได้ก็จะเป็นการละเมิดสิทธิของลูกหนี้อย่างชัดเจน เพราะการกระทำลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำที่แฝงเจตนาเพื่อกดดันลูกหนี้ทำให้ลูกหนี้อับอายเสียชื่อเสียง เป็นการบีบบังคับทางอ้อมให้ลูกหนี้รีบดำเนินการชำระหนี้มากกว่า ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการบอกกล่าวแจ้งเตือนเพราะการบอกกล่าวแจ้งเตือนนี้มีเจตนาเพื่อแจ้งให้ลูกหนี้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหนี้ไม่ว่าจะเป็นมูล

หนี้ วิธีการปฏิบัติการชำระหนี้ กำหนดเวลา สถานที่ชำระหนี้ เงินที่ต้องชำระ ดอกเบี้ย ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม และรายละเอียดอื่นๆ เพื่อให้ลูกหนี้รับทราบและมีโอกาสโต้แย้งหากเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือเพื่อให้ลูกหนี้ทราบจะได้ทำการชำระหนี้ได้ตรงตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น จึงสมควรใช้วิธีแจ้งเตือนอย่างประนีประนอม และเหมาะสม ทั้งยังต้องเก็บเป็นความลับด้วย เพื่อให้เกิดการเจรจาติดต่อเพื่อนำไปสู่การชำระหนี้หรือสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ แต่หากใช้วิธีการแจ้งเตือนที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น หรือแจ้งเตือนโดยเปิดเผยข้อมูลที่ควรเก็บรักษาเป็นความลับเพื่อมุ่งทำให้ลูกหนี้อายหรือมุ่งประจานลูกหนี้ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมากกว่า และ โอกาสที่จะได้เรียกเก็บหนี้ได้คงจะยากขึ้น

### ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้

จากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นธรรม พ.ศ. ... มีการกำหนดข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ไว้อย่างน่าสนใจในประเด็นสำคัญ 3 เรื่องคือ

1. ข้อห้ามในเรื่องการกระทำที่เป็นลักษณะการละเมิด คุกคาม หรือละเมิดสิทธิของลูกหนี้
2. ข้อห้ามในเรื่องการกระทำในลักษณะที่เป็นเท็จทำให้ลูกหนี้เกิดความเข้าใจผิด
3. ข้อห้ามในเรื่องการกระทำการในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้

โดยในร่างมาตรา 10 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำการอันเป็นลักษณะละเมิด คุกคามต่อลูกหนี้ เช่น

- ก. การข่มขู่ ใช้ความรุนแรง หรือกระทำผิดทางอาญาโดยทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง ทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น
- ข. การใช้ภาษาคุกคามขู่หมิ่น เลียดสี
- ค. การแจ้งเปิดเผยชื่อลูกหนี้กับผู้อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้
- ง. การใช้โทรศัพท์ติดต่อทวงถามหนี้ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และไม่มีเหตุอันควร

และในร่างมาตรา 11 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำการที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดด้วยการแสดงเท็จต่างๆ เช่น

- ก. แอบอ้างหรือใช้ข้อความ เครื่องหมายใดๆ ที่ทำให้ลูกหนี้เข้าใจว่าเป็นการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ
- ข. การใช้ข้อความที่ทำให้เชื่อว่าเป็นการติดตามทวงถามหนี้จากนายความ



ก. การแสดงหรือใช้ข้อความที่หลอกลวงลูกหนี้ว่าหากไม่ชำระหนี้จะถูกดำเนินคดี ถูกยึด อาัยคทรัพย์ ฯลฯ

ง. การข่มขู่ว่าจะดำเนินการใดๆ ทางกฎหมายทั้งที่ไม่มีอำนาจ

จ. การใช้ชื่อของบุคคลอื่นแทนในการติดตามทวงถามหนี้

ฉ. แอบอ้างว่ารับจ้างติดตามทวงถามหนี้ให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิต เป็นต้น

ช. ประกอบกับร่างมาตรา 12 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำการอันถือว่าไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้ เช่น

ซ. การติดต่อกับลูกหนี้โดยใช้เอกสารเปิดผนึกที่สอดแสดงให้ทราบว่าเป็นการติดตามทวงถามหนี้อย่างชัดเจน

ฅ. ใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์ทางธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้บนซองเอกสารที่ติดต่อกับลูกหนี้เพื่อสื่อให้เข้าใจว่าเป็นการติดต่อเพื่อการทวงถามหนี้

ญ. การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้

จากข้อห้ามปฏิบัติต่างๆ ข้างต้นนี้ส่วนใหญ่เป็นการนำมาจากกฎหมายของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาที่กฎหมายของประเทศเหล่านี้ มีข้อกำหนดเรื่องการห้ามใช้กำลังบังคับหรือการรบกวนลูกหนี้อย่างไม่เหมาะสม โดยกำหนดห้ามเจ้าหนี้หรือผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ ใช้ความรุนแรงหรือใช้กำลังบีบบังคับหรือกระทำการอันเป็นการรบกวนลูกหนี้หรือผู้อื่นโดยไม่เหมาะสม ห้ามมิให้กระทำการใช้ภาษาหรือข้อความที่ดูหมิ่น เสียดสี ทำให้ลูกหนี้เกิดความอับอาย ฯลฯ รวมทั้งมีข้อกำหนดเรื่องการห้ามกระทำที่เป็นการหลอกลวงให้เข้าใจผิด โดยเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่กระทำการที่หลอกลวง ปลอม หรือแสดงออกที่ผิด เช่น ต้องไม่แสดงตนด้วยการแอบอ้างชื่อเท็จจริงอันไม่เป็นความจริง หรือต้องไม่แสดงออกในลักษณะที่หลอกลวงเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ ผลที่ตามมาของการไม่ชำระหนี้ รวมถึงต้องไม่ข่มขู่หรือทำให้กลัวว่าจะกระทำการทางกฎหมาย เช่น การกล่าวหรือบอกเป็นนัยว่าจะมีการยึด อาัยคบ้านหรือทรัพย์สินอื่น เงินเดือน หรือผลประโยชน์อื่นๆ ของลูกหนี้หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับลูกหนี้ หรือจะมีความรับผิดชอบค่าปรับที่เพิ่มขึ้น หรือจะมีการรายงานหนี้ดังกล่าวกับศูนย์ข้อมูลความน่าเชื่อถือทางการเงิน รวมถึงการบอกกล่าวเป็นนัยว่าหากไม่ชำระหนี้จะถือว่ามีความผิดทางอาญา หรือกล่าวว่าจะดำเนินคดีทางอาญากับลูกหนี้ที่ไม่ชำระหนี้ นอกจากนี้ กฎหมายสหรัฐอเมริกา และกฎหมายนอร์เวย์ ยังมีข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ในเรื่องวิธีการที่ไม่ยุติธรรม เช่น การก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายต่อบุคคลเกี่ยวกับค่าติดต่อสื่อสาร หรือขู่ว่าจะกระทำการใดๆ ที่มีผลให้เกิดการยึดทรัพย์ หรืออาัยคทรัพย์สินหรือการทำให้สิทธิในทรัพย์สินหมดลง เป็นต้น



เมื่อได้วิเคราะห์ถึงความเหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วเห็นได้ว่า

1. ข้อห้ามในเรื่องการกระทำที่เป็นลักษณะการละเมิด คุกคาม หรือละเมิดสิทธิของลูกหนี้ตามร่างมาตรา 10 ไม่ว่าจะเป็นการห้ามใช้ความรุนแรง การใช้ถ้อยคำภาษาที่ดูหมิ่น เสียดสี การใช้โทรศัพท์ในลักษณะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ การเปิดเผยข้อมูลลูกหนี้กับผู้อื่นเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในการบังคับใช้ในสังคมไทย เพราะการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้ล้วนเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริง และกำลังเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้เป็นอย่างมากดังเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงดังต่อไปนี้

1.1 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2550 หัวหน้าศูนย์พิทักษ์สิทธิผู้บริโภค พร้อมผู้เสียหายกว่า 30 คน เข้าแจ้งความกับเจ้าหน้าที่กองปราบปราม กรณีถูกกลุ่มเจ้าหน้าที่บัตรเครดิตต่างๆ ทวงหนี้ในลักษณะก้าวร้าวรุนแรง บางครั้งก็โทรไปทวงกับพ่อแม่ญาติพี่น้อง หรือโทรไปทวงกับฝ่ายบุคคลของบริษัทที่ทำงาน ทำให้เกิดความอับอาย จึงเข้าแจ้งความในข้อหาหมิ่นประมาท กรร โฆษกทรัพย์ ช่มชู้ และทำให้หวาดกลัว แก่บริษัทเจ้าหนี้ที่ทำเกินกว่าเหตุ ซึ่งได้รับข้อมูลถึง 41 แห่ง โดยลูกหนี้รายหนึ่งได้กล่าวว่า ตนเองเป็นหนี้รวมกว่า 1.2 ล้านบาท การทวงหนี้ของกลุ่มเจ้าหนี้ช่วงแรกๆ จะพูดจาสุภาพดี แต่พอปลายเดือนที่ 4 ก็จะเริ่มทวงอย่างรุนแรง เคยโทรศัพท์มาทวงในเวลา 02.00 – 05.00 นาฬิกา นอกจากนี้ยังโทรไปหามารดาของตน บอกว่าสอนลูกไม่ดีให้เป็นคนไม่ยอมใช้หนี้ จนถูกมารดาต่อว่า ถึงขั้นคิดมาก ขนาดกินยาฆ่าตัวตายมาแล้วในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องไว้ และจะสอบสวนดำเนินการเป็นรายๆ ไป ทั้งจะประสานงานกับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค, 2550)

1.2 ศูนย์วิจัยกรุงเทพโพลล์ สถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เปิดเผยข้อมูลผลการสำรวจในหัวข้อ “ประชาชนคิดอย่างไรกับการออกกฎหมายคุ้มครองลูกหนี้” (เฉพาะลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน) โดยเก็บข้อมูลจากประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวนทั้งสิ้น 954 คน เมื่อวันที่ 7 ถึง 11 กันยายน 2550 พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่รับทราบข่าวสารเสนอให้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิลูกหนี้ ร้อยละ 56.3 และร้อยละ 43.7 ไม่ทราบ ส่วนความเห็นต่อข่าวที่ปรากฏเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ ด้วยการใช้อำนาจรุนแรงหรืออาจเข้าข่ายการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของลูกหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยมีสัดส่วนร้อยละ 52.1 เพราะเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ทำเกินกว่าเหตุ เป็นการกดดันและควรให้เป็นไปตามกฎหมาย และกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 11.2 เห็นด้วย เพราะเกิดจากการไม่ชำระหนี้ ลูกหนี้เป็นผู้ก่อหนี้จึงควรต้องรับผิดชอบ และร้อยละ 36.7 ไม่มีความเห็น

ขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 56 ไม่เคยถูกติดตามทวงถามให้ชำระหนี้บัตรเครดิตจากสถาบันการเงินหรือผู้ออกบัตรในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมา และร้อยละ 44 เคยถูกติดตามทวงหนี้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 44.0 ที่ตอบว่า เคยถูกสถาบันการเงินหรือผู้ออกบัตรติดตามทวงถามให้ชำระหนี้บัตรเครดิต ร้อยละ 39.6 ระบุว่า เคยถูกทวงหนี้ในลักษณะที่เข้าข่ายการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อน ขณะที่ร้อยละ 4.4 ระบุว่าไม่เคยถูกทวงหนี้ที่เป็นการละเมิดสิทธิฯ

สำหรับช่องทางหรือวิธีการที่กลุ่มตัวอย่างระบุว่า ถูกใช้ในการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ คือ โทรศัพท์ ร้อยละ 69.4 จดหมาย ร้อยละ 59.0 ส่วนให้คนมาติดตามที่บ้านหรือที่ทำงาน ร้อยละ 22.9 โทรสาร ร้อยละ 6.1

ส่วนสิ่งที่ต้องการให้ระบุในกฎหมายคุ้มครองลูกหนี้มากที่สุด พบว่าต้องการให้ควบคุมการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและดอกเบี้ยให้เป็นธรรม ร้อยละ 45.0 ต้องการให้ควบคุมไม่ให้มีการทวงหนี้ที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลร้อยละ 36.5 ต้องการให้มีการรักษาข้อมูลของลูกหนี้ ร้อยละ 15.9

1.3 วันพฤหัสบดีที่ 21 สิงหาคม 2551 ณ ห้องแถลงข่าวชั้นล่าง อาคารรัฐสภา 1 นายชนินทร์ รุ่งแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ พร้อมด้วยนางปาริชาติ ชาลีเครือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ พรรคพลังประชาชน ในฐานะโฆษกคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎรแถลงข่าวถึงกรณีที่มีผู้ร้องเรียนเรื่องได้รับการทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมจากสถาบันการเงิน คือ บริษัทไทยธนาคาร ซึ่งมีการคุกคามทางเพศ ข่มขู่และพุดหยาบคาย ทำให้ลูกหนี้หวาดกลัวในความปลอดภัย ดังนั้นกรรมการได้เชิญผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ธนาคารแห่งประเทศไทย ไทยธนาคาร และสำนักงานกฎหมาย CAL ที่เป็นตัวแทนในการทวงหนี้ เข้าร่วมประชุมด้วย สำหรับไทยธนาคารนั้นยอมรับผิดชอบที่จ้างบริษัทกฎหมายที่มีลูกจ้างทวงหนี้แค่ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 และทำหนังสือถึงกรรมการฯว่าจะไม่ให้มีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก และจะคัดเลือกบริษัทติดตามทวงหนี้ให้ดีขึ้น ส่วนทางสภาพทนายความยินดีให้ความช่วยเหลือที่สุด เพราะถือเป็นความผิดฐานละเมิด กรรมการฯเสนอแนะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณามาตรฐานในการทวงหนี้ของสถาบันการเงินให้เป็นเอกสารมากกว่าการทวงหนี้โดยบุคคล และกรรมการฯ มีมติจะเสนอร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. .... เข้าสู่สภาต่อไป (สรุปข่าวรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 21 สิงหาคม 2551)

จากตัวอย่างดังกล่าว เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยที่ให้เห็นเท่านั้น จึงสมควรให้มีการออกข้อห้ามปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการโดยเร็ว

2. ข้อห้ามในเรื่องการกระทำในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดในการติดตามทวงหนี้ตามร่างมาตรา 11 ไม่ว่าจะด้วยการใช้เครื่องหมายสัญลักษณ์หรือข้อความที่ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำของรัฐ ใช้ข้อความที่ทำให้เชื่อว่าเป็นการทวงถามหนี้ โดยทนายความหรือสำนักงานกฎหมายทั้งที่มิใช่ การข่มขู่ว่าจะดำเนินการใดๆ ตามกฎหมาย ทั้งที่ไม่มีอำนาจ หรือการแสดงให้เห็นเชื่อว่าหากไม่ชำระหนี้จะถูกดำเนินคดี ถูกยึดอายัดทรัพย์สิน ตลอดจนการแสดงตนเป็นบุคคลอื่น ฯลฯ

เมื่อพิจารณาในบทบัญญัติดังกล่าวนี้แล้ว พบว่า เป็นข้อห้ามที่มีหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และออสเตรเลียที่มีข้อห้ามปฏิบัติการติดตามทวงหนี้ที่มีหลักเกณฑ์ร่วมกัน คือ เรื่องการกระทำที่หลอกลวงให้เข้าใจผิดโดยเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ต้องไม่กระทำการที่หลอกลวง หรือแสดงออกในลักษณะที่เป็นเท็จเช่น ต้องไม่แสดงตนด้วยการระบุตนเองอันไม่เป็นความจริง หรือต้องไม่แสดงออกที่หลอกลวงเกี่ยวกับหนี้ รวมถึงผลที่ตามมาของการไม่ชำระหนี้ หรือทำให้กลัวว่าจะกระทำการทางกฎหมาย การกล่าวหรือบอกเป็นนัยว่าจะมีการยึด อายัด บ้านหรือทรัพย์สินอื่น เงินเดือน หรือผลประโยชน์อื่นๆ ของลูกหนี้หรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับลูกหนี้ หรือจะมีความรับผิดชอบในค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการกล่าวหรือบอกเป็นนัยว่าการไม่ชำระหนี้จะถือว่ามีความรับผิดชอบทางอาญา หรือกล่าวว่าจะดำเนินคดีทางอาญากับลูกหนี้ที่ไม่ชำระหนี้

ทั้งนี้เห็นด้วยกับการกำหนดข้อห้ามปฏิบัติดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามหนี้ มักอาศัยความได้เปรียบในความรู้ทางกฎหมายที่มีอยู่ จะหลอกลวงลูกหนี้ให้ชำระหนี้ เช่น ถ้าไม่ชำระหนี้จะถูกดำเนินคดี ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือเงินเดือน หรือการใช้เครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ที่ทำให้ลูกหนี้เข้าใจผิดว่าเป็นการติดตามหนี้โดยหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะที่พบเห็นอยู่ไม่น้อย คือ การใช้เอกสารที่ทำเลียนแบบ หรือคล้ายหมายศาล ซึ่งทำให้ลูกหนี้เข้าใจผิดและ เกรงกลัว การกำหนดข้อห้ามปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้จะช่วยทำให้เกิดความชัดเจนในผลทางกฎหมาย อันจะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ได้มากยิ่งขึ้น

3. ข้อห้ามในเรื่องการกระทำการในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมในการติดตามทวงถามหนี้ตามร่างมาตรา 12 ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด การติดต่อผู้บริโภคหรือลูกหนี้ โดยไปรษณียบัตร หรือเอกสารเปิดผนึก หรือโทรสาร การใช้สัญลักษณ์ ซึ่งทางธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจติดตามหนี้บนซองจดหมายในการติดต่อลูกหนี้ เพื่อสื่อให้บุคคลอื่นทราบว่าเป็นการติดตามทวงหนี้ นั้น

จากข้อห้ามดังกล่าวเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหาของลูกหนี้ที่กำลังประสบอยู่โดยเฉพาะการถูกติดตามทวงถามหนี้ โดยทางไปรษณียบัตรหรือโทรสาร

ไปที่สำนักงาน ซึ่งเป็นเหตุให้ลูกหนี้ไม่น้อยอับอาย เสียชื่อเสียง ทำงานด้วยประสิทธิภาพจนถึง ลาออกจากงานก็มี

อย่างไรก็ดี อาจจะมีปัญหาทางกฎหมายในส่วนของสำนักงานกฎหมายที่รับจ้างติดตามหนี้ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ที่ใช้การติดต่อกับลูกหนี้โดยช่องทางที่มีสัญลักษณ์ทางธุรกิจ หรือโลโก้ของบริษัท ซึ่งการติดต่อกับลูกหนี้ในคดีอื่นๆ หรือติดต่อเรื่องอื่นใดก็อาจต้องใช้ ชวงจดหมายที่มีสัญลักษณ์หรือโลโก้บริษัทเช่นเดียวกัน อันอาจทำให้แยกไม่ออกว่า จดหมายใดติดต่อเพื่อการติดตามหนี้หรือติดต่อเรื่องอื่นๆ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาแก่สำนักงานกฎหมายที่อาจมีความผิดตามมาตรานี้ได้

### ปัญหาเรื่องการควบคุมและกำกับดูแล ผู้ประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้

ในร่างมาตรา 5 ที่กำหนดให้บุคคลที่จะประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ จะต้องจดทะเบียนการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ต่อนายทะเบียน ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอ กำหนดประกอบกับร่างมาตรา 16 ถึง 26 ที่ให้มีการตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ โดยมีอำนาจหลักๆ ดังนี้

1. รับเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่ได้รับการปฏิบัติจากผู้ติดตามหนี้กระทำการขัดต่อกฎหมายนี้ และวินิจฉัยข้อร้องเรียนต่าง ๆ
2. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้
3. สั่งให้ผู้ติดตามหนี้ ยื่นรายงานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเป็นระยะ ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ ในด้าน
  - 3.1 รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการของผู้ติดตามหนี้ เพื่อเสนอต่อให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย
  - 3.2 กำกับการทำงานของผู้ติดตามหนี้ พร้อมรายงานต่อคณะกรรมการ
  - 3.3 ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร
  - 3.4 รับคำขอจดทะเบียนเพื่อการประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้
  - 3.5 ให้คำปรึกษาในการแก้ไขปรับโครงสร้างหนี้แก่ผู้บริโภค
  - 3.6 ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล ตรวจสอบ ผู้ให้สินเชื่อ หรือผู้ติดตามหนี้ ในเรื่องต่างๆ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า การกำกับดูแลการติดตามทวงถามหนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... ได้สร้างกลไกใหม่ที่เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สิ้นเชื่อ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า กฎหมายของสหรัฐอเมริกา กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งที่ทำหน้าที่ควบคุมการติดตามทวงถามหนี้โดยตรง คือ คณะกรรมการควบคุมระหว่างรัฐ และสอบสวนการค้าที่ผิดกฎหมาย (ดูในภาคผนวก Section 814 The Fair Debt Collection Practices Act 1977) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการควบคุมและบังคับให้การติดตามทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ที่ยุติธรรมถ้ามีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว จะถือเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้ และเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบคำสั่งระหว่างรัฐด้วย

ส่วนกฎหมายนอร์เวย์ มีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่คอยควบคุมกำกับดูแลการติดตามทวงหนี้โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจอนุมัติและเพิกถอนใบอนุญาตติดตามทวงหนี้ และมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้เปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ ที่อาจเป็นการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้และมีอำนาจออกคำสั่งห้ามเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้กระทำการติดตามทวงหนี้ภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยงาน หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ควบคุมการติดตามทวงถามหนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองลูกหนี้ จากการดำเนินการติดตามทวงถามหนี้จากบรรดาบริษัทรับจ้างทวงหนี้หรือสำนักงานกฎหมายต่างๆ ที่ใช้วิธีการติดตามหนี้อย่างไม่เป็นธรรม ดังที่ได้อธิบายไป ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. ... ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สิ้นเชื่อ” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้บังคับการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายกฤษฎา นายความ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 5 คน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการเงิน และการธนาคาร และด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบข้างต้นเห็นว่ายังขาดกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายผู้บริโภคที่มาจากประชาชนทั่วไป ซึ่งน่าจะเป็นข้อพิจารณาว่าสมควรจะแต่งตั้งตัวแทนจากประชาชนเข้าไปเป็นกรรมการดังกล่าวนี้ด้วยหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปตามหลักความมีส่วนร่วมของประชาชนผู้บริโภค ซึ่งเป็นแนวคิดและที่มาของร่างพระราชบัญญัตินี้

ส่วนในประเด็นการให้ขึ้นทะเบียนธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ เห็นว่าเป็นแนวคิดที่ดี เพื่อนำไปสู่การจัดระบบการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยส่วนรวม

ซึ่งรัฐควรมีอำนาจเข้าแทรกแซงและควบคุมธุรกิจประเภทนี้เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งถือว่าไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการในธุรกิจติดตามทวงถามหนี้แต่อย่างใด เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 43 วรรค 2 ได้กำหนดให้สามารถมีกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภค เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพได้ และการกำหนดให้การประกอบธุรกิจต้องขอใบอนุญาตก็เพื่อเป็นประโยชน์ ในการระมัดระวังผู้ประกอบการที่ไปทำความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ง่ายขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการรับจ้างเกิดความระมัดระวังในการดำเนินการมากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อภาพรวมของการติดตามหนี้ แต่อย่างไรก็ดี ประเด็นที่น่าพิจารณาถึงก็คือการที่บังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจการติดตามทวงหนี้ต้องจดทะเบียน ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นธนาคาร สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการด้านการให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ธนาคารก็ต้องขึ้นทะเบียนทั้งหมด ไม่ใช่แค่บริษัทที่รับจ้างทวงถามหนี้ หรือสำนักงานกฎหมาย และจากข้อปฏิบัติ และข้อห้ามปฏิบัติต่างๆ ในการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะค่อนข้างเข้มงวดและเปิดโอกาสให้ ร้องเรียนกันได้ง่ายขึ้น จะส่งผลให้ในส่วนของผู้ประกอบการเกิดเป็นข้อจำกัด ดังนั้น ธนาคารหรือ สถาบันการเงินต่างๆ อาจไม่ต้องการจะเสี่ยงกับการร้องเรียนหรือถูกถอนใบอนุญาตและมีโทษทาง อาญาฯ ดังนั้น จึงอาจใช้วิธีติดตามทวงถามหนี้น้อยลง แต่ใช้วิธีส่งฟ้องศาลให้เร็วขึ้นเพื่อตัดภาระ ก็จะทำให้มีการส่งเรื่องฟ้องศาลมากขึ้นได้ ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างปัญหาใหม่ต่อไปในอนาคตที่จะทำ ให้มีคดีในศาลมากขึ้น

### ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษ หรือความรับผิดชอบในการติดตามทวงถามหนี้

ในร่างมาตรา 27 มาตรา 33 ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของร่าง พระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นทางการ พ.ศ. . ไว้ในหลักการสำคัญดังต่อไปนี้ คือมี บทลงโทษสำหรับ

1. บุคคลใดที่ทำเป็นธุรกิจติดตามทวงถามหนี้ โดยไม่ขออนุญาตขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสินเชื่อ
2. ผู้ติดตามหนี้ที่จะทำการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
3. ผู้ติดตามหนี้ที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสินเชื่อ
4. ผู้แทนนิติบุคคลต้องรับผิดชอบด้วยในกรณีที่รู้เห็นหรือไม่ป้องกันมิให้ลูกจ้างที่เป็นผู้ติดตามหนี้ ไปดำเนินการใดๆ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศแล้วมีข้อสังเกตดังนี้ คือ ในกฎหมายของนอร์เวย์ (ดูในภาคผนวก Section 32 On Debt Collection and other Recovery of overdue Pecuniary Claims) ที่มีการกำหนดให้ผู้ติดตามหนี้ที่ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติต่างๆ ในการติดตามทวงถามหนี้ มีความรับผิดชอบเสียค่าปรับและมีโทษจำคุกอีกด้วย และอาจถูกศาลสั่งคุมพฤติกรรมของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามหนี้ได้

ในส่วนของกฎหมายสหรัฐอเมริกา (ดูในภาคผนวก section 813 The Fair Debt Collection Practices Act 1977) ที่กำหนดว่า

หากมีการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้แล้ว เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้จะมีความรับผิดชอบแพ่งไม่ว่าจะเป็นในส่วนของค่าเสียหายที่แท้จริง ค่าเสียหายอื่นๆ เช่น ค่าขึ้นศาล ค่าดำเนินคดี ค่าธรรมเนียมทนายความ นอกจากนี้กฎหมายสหรัฐอเมริกาก็กำหนดให้มีการจ่ายค่าเสียหายทางจิตใจ ความเสียหายเพื่อการทำให้เสียเกียรติ ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ความเศร้า โศกทางอารมณ์ที่บุคคลได้รับและค่าเสียหายเชิงลงโทษเอาไว้อีกด้วย โดยภาระการพิสูจน์จะตกอยู่กับลูกหนี้ที่เป็นฝ่ายกล่าวอ้างว่าถูกผู้ติดตามหนี้ดำเนินการอันเป็นการผิดกฎหมายอย่างใด โดยนำสืบพิสูจน์เพียงเบื้องต้นให้ศาลเห็นเท่านั้นเพราะกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็เป็นกฎหมายในลักษณะใช้หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) แล้วกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา คือ บรรดาเจ้าหนี้หรือผู้รับจ้างติดตามหนี้ที่ต้องนำสืบพิสูจน์หักล้างว่าไม่ได้กระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายต่อลูกหนี้หรือกระทำการจริงแต่ไม่ได้มีเจตนาให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้

ทั้งนี้ หากจะเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้ที่เป็นธรรม พ.ศ. ... นี้แล้ว มีหลักการคล้ายคลึงกัน คือกำหนดให้มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก และการเรียกค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้บริโภคได้โดยโทษทางอาญาก็จะเป็นการรับผิดชอบของกฎหมายเฉพาะตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นบทลงโทษเสร็จเด็ดขาดในแต่ละฐานความผิดไม่ว่าจะเป็น

1. เรื่องการทำธุรกิจติดตามทวงถามหนี้โดยไม่ขออนุญาตขึ้นทะเบียนก็มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
2. เรื่องการที่ผู้ติดตามหนี้ทำการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามต่างๆ ตามกฎหมายก็มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
3. เรื่องการที่ผู้ติดตามหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสืบเชื่อก็มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
4. เรื่องการที่ผู้แทนนิติบุคคลต้องร่วมรับผิดชอบในกรณีที่รู้เห็นหรือไม่ป้องกันมิให้ลูกจ้างที่เป็นผู้ติดตามหนี้ไปดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ต้องได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ สำหรับความผิด



นั้นๆ ด้วย ซึ่งจะทำให้ไม่จำเป็นต้องนำฐานความผิดทางกฎหมายอาญามาปรับใช้ให้เป็นปัญหา  
ยุ่งยากในการตีความกฎหมายอีกต่อไป

ส่วนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง ตามร่างพระราชบัญญัตินี้การให้สิทธิ  
ผู้บริโภครหรือผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหนี้ หรือผู้ติดตามหนี้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายไว้  
สามารถฟ้องร้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ หากเป็นการละเมิดทำให้ลูกหนี้หรือผู้บริโภครได้รับความ  
เสียหายต่อร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน ฯลฯ ก็สามารถเรียกได้ตามกฎหมายอยู่แล้วแต่ที่น่าจะ  
เป็นปัญหาก็คือการเรียกค่าเสียหายต่อจิตใจที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าลูกหนี้จะสามารถเรียกร้องได้  
หรือไม่เพียงใดเพราะยังไม่มีความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ในความเป็น  
จริงแล้วสถานะที่ลูกหนี้ต้องประสบอยู่ คือ สภาพความถูกกดขี่ และมีความทุกข์ทางด้านจิตใจเกิด  
ความเครียดจากการถูกข่มขู่ บีบบังคับ ถูกรบกวน ด้วยวิธีต่างๆ จากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามหนี้จนเกิด  
ปัญหาครอบครัว จึงเป็นข้อน่าพิจารณาในประเด็นดังกล่าวนี้ด้วย