

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน คนไทยส่วนใหญ่ล้วนมีหนี้สินติดตัว ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของบัตรเครดิต บัตรกดเงินสด สัญญากู้ยืมเงิน ฯลฯ โดยอาจส่งผลมาจากสภาพสังคมในลักษณะวัตถุนิยม หรือ วินัยทางการเงินที่ไม่ดีของคนส่วนใหญ่ หรือการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการโดยไม่พิจารณา ถึงกำลังและความสามารถในการชำระหนี้ของแต่ละบุคคลอย่างเหมาะสม หรือสภาพเศรษฐกิจของ ประเทศไทย ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ในช่วง 11 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2550-2560) คนไทยมีหนี้สินต่อรายได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2560 คนไทยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย ต่อครัวเรือนทั้งสิ้น 178,994 บาท ซึ่งคิดเป็น 6.6 เท่าของรายได้ แม้ว่าครัวเรือนส่วนใหญ่รายได้จะ สูงขึ้น แต่รายจ่ายและหนี้สินต่าง ๆ ก็สูงขึ้นตามไปด้วย¹ และเป็นลักษณะที่เรียกว่า “รายกระจุก จน กระจาย”² คือคนบางกลุ่มรวยขึ้นมหาศาล แต่คนส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะแย่งเลว ๆ และมี แนวโน้มว่าจะแย่งไปอีก สะท้อนให้เห็นว่าการกระจายรายได้ของประเทศไทยนั้นยังไม่ทั่วถึง

ดังนั้นคนไทยในปัจจุบันจึงมีหนี้สินมากมาย ส่งผลให้ส่วนใหญ่เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ ย่อมไม่สามารถชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้ และมีการผิดนัดชำระหนี้เกิดขึ้น ซึ่งตามกฎหมายไทยใน ปัจจุบัน หากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหนี้จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อที่จะบังคับให้ลูกหนี้ชำระ หนี้ เพราะถ้าเจ้าหนี้ยังไม่ฟ้องคดีต่อศาล เจ้าหนี้มีโอกาสน้อยที่จะได้รับชำระหนี้คืน ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะลูกหนี้ไม่มีความสามารถในการจะชำระหนี้ และมีลูกหนี้อีกจำนวนไม่น้อยที่เพิกเฉยไม่ พยายามหาเงินมาชำระหนี้หรือจงใจไม่ชำระหนี้ภายหลังจากที่ได้ก่อหนี้ ทำให้ในปัจจุบันเกิดการ ฟ้องร้องเป็นคดีสู่ศาลเป็นจำนวนมาก แม้กระทั่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ เจ้าหนี้แล้ว ก็ยากที่เจ้าหนี้จะบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ เพราะขั้นตอนต่าง ๆ ในการ ดำเนินการบังคับชำระหนี้มีหลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลาอันพอสมควร กว่าที่เจ้าหนี้จะได้รับ

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2557). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจด้านสังคม/รายได้รายจ่ายครัวเรือน/ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน.aspx>. [2562, 2 มกราคม].

² ชนศักดิ์ เจนมานะ. (2561). “รายกระจุก จนกระจาย” ระดับสากล : ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจไทยใน ศตวรรษที่ 21. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.the101.world/inequality-in-the-21st-century/>. [2562, 2 มกราคม].

ชำระหนี้จริง ๆ หรือแม้กระทั่งหากเจ้าหนี้ดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ในกรณีของลูกหนี้บางราย ก็ยังไม่มีเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่เจ้าหนี้จะสามารถบังคับชำระหนี้ได้อยู่ดี จึงเป็นการยากที่เจ้าหนี้จะดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับชำระหนี้ได้ ทำให้บรรดาเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ทั้งหลายต่างคิดหาวิธีการติดตามทวงถามหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้คืนให้กับเจ้าหนี้ให้ได้มากที่สุด

เนื่องจากในอดีต เจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้มีการใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคาม ข่มขู่ การใช้กำลังประทุษร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน การทำให้ลูกหนี้เสียชื่อเสียงด้วยการประจาน การให้ข้อมูลเท็จ การสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น เป็นต้น ดังนั้นจึงมีกฎหมายที่ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558” เกิดขึ้นมา³ โดยบังคับใช้ได้กับทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบ⁴ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ วันที่ 2 กันยายน 2558 เป็นต้นมา⁵ โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นในการคุ้มครองลูกหนี้ที่ได้รับการทวงถามหนี้อย่างไม่เหมาะสม มีทางเลือกให้ลูกหนี้มากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายเจ้าหนี้กลับมีทางเลือกได้น้อยลง ทวงถามหนี้ได้อย่างยากลำบาก และมีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้จริง ๆ น้อยลงไปอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาศึกษาประกอบกับนำมาปรับใช้เกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551) ซึ่งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มากที่สุดคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในบรรพ 2 เรื่องหนี้ ให้อำนาจเจ้าหนี้มีสิทธิทวงถามหนี้ได้โดยสิ้นเชิงเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดและตกเป็นผู้ผิดนัด โดยลูกหนี้จะตกเป็นผู้ผิดนัดต่อเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้แล้วลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดเวลาประกอบกับเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนโดยให้ระยะเวลาพอสมควรแก่ลูกหนี้แล้วและลูกหนี้ยังไม่ชำระ แต่หากมีกำหนดเวลาไว้ตามวันแห่งปฏิทินแล้ว เมื่อถึงกำหนดและลูกหนี้ไม่ชำระ เช่นนี้ลูกหนี้จะตกเป็นผู้ผิดนัดทันที โดยที่เจ้าหนี้ไม่ต้องเตือนเลย หรือกรณีที่มีข้อตกลงให้บอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ โดยเมื่อถึง

³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558.

⁴ DB/WL-D/WL-P. (2559). *TG รวมพลัง ป้องกันภัยทุจริต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.thaiairways.com/about-thai/public-information/mp/Bulletin/2559/Bu1_59.pdf. [2562, 2 มกราคม].

⁵ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558. มาตรา 2.

ระยะเวลาที่บอกกล่าวซึ่งสามารถคำนวณนับได้ตามวันแห่งปฏิทินนับแต่วันที่บอกกล่าวและเมื่อบอกกล่าวตามระยะเวลาที่กำหนดแล้วลูกหนี้ยังไม่ชำระ เช่น กำหนดชำระภายใน 20 วันนับแต่วันที่บอกกล่าว เมื่อครบ 20 วันนับแต่วันที่คำบอกกล่าวไปถึงลูกหนี้และลูกหนี้ยังไม่ชำระ ลูกหนี้ก็จะตกเป็นผู้ผิดนัดทันทีโดยที่เจ้าหนี้ไม่ต้องเตือนเช่นกัน แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นคือ หากลูกหนี้ชำระหนี้ล่าช้าเพราะเหตุสุดวิสัย ซึ่งอย่างไรจะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยบ้างนั้นจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป หรือหากชำระล่าช้าเพราะความผิดของเจ้าหนี้หรือเพราะการกระทำของบุคคลอื่นที่ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบ ก็จะยังไม่ถือว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด ซึ่งเหตุข้อยกเว้นต่าง ๆ อาจเกิดก่อนหรือหลังถึงกำหนดเวลาชำระหนี้ก็ได้ แต่จะต้องเกิดขึ้นก่อนผิดนัดเสมอ ส่วนฝ่ายเจ้าหนี้จะตกเป็นผู้ผิดนัดต่อเมื่อลูกหนี้ขอชำระหนี้แล้วแต่เจ้าหนี้นี้ปฏิเสธไม่ยอมรับชำระหนี้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรหรือเจ้าหนี้ไม่กระทำการใด ๆ เพื่อรับชำระหนี้เมื่อลูกหนี้มาขอชำระหนี้ ซึ่งฝ่ายเจ้าหนี้ก็มีข้อยกเว้นที่จะถือว่าไม่ผิดนัดเช่นกันคือ กรณีที่เมื่อลูกหนี้ขอชำระหนี้แต่ลูกหนี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะสามารถชำระหนี้ได้ เช่นลูกหนี้ขอชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ แต่ไม่ได้ตรงตามเงื่อนไขที่ตกลงกับเจ้าหนี้ไว้ เช่นนี้เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะไม่รับชำระหนี้ได้โดยไม่ตกเป็นผู้ผิดนัด หรือกรณีที่เจ้าหนี้มีเหตุขัดข้องชั่วคราวที่ทำให้ไม่สามารถรับชำระหนี้หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อรับชำระหนี้ได้ ก็จะยังไม่ถือว่าผิดนัดเช่นกัน ซึ่งนอกจากนี้เจ้าหนี้ยังสามารถที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการไม่ชำระหนี้ของลูกหนี้ และสามารถคิดดอกเบี้ยผิดนัดได้อีกด้วย ซึ่งหากมิได้กำหนดดอกเบี้ยไว้กฎหมายให้คิดอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี หรือหากกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ให้คิดได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี หรืออาจคิดมากกว่านี้ได้หากมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้เป็นกรณี ๆ ไป แล้วแต่ประเภทของหนี้

ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถ้าลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ตามกำหนดและตกเป็นผู้ผิดนัดโดยที่เจ้าหนี้มิได้เป็นฝ่ายผิดนัดหรือผิดสัญญา ก่อน เจ้าหนี้ก็ควรที่จะมีสิทธิติดตามทวงถามหนี้ลูกหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระเสรีตราบเท่าที่ไม่เป็นการคุกคามลูกหนี้มากเกินไป แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในส่วนของวิธีการติดตามทวงถามหนี้ ได้กำหนดกฎเกณฑ์สิทธิของเจ้าหนี้อยู่หลายประการ เช่นในกรณีที่ห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้กับบุคคลอื่นนอกจากที่ลูกหนี้ระบุไว้ เว้นแต่ในกรณีที่บุคคลอื่นนั้นเป็นสามี ภรรยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของลูกหนี้ และบุคคลอื่นดังกล่าวได้สอบถามผู้ทวงถามหนี้ถึงสาเหตุของการติดต่อ ให้ผู้ทวงถามหนี้ชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ได้เท่าที่จำเป็นและตามความเหมาะสม ทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถแจ้งรายละเอียดการเป็นหนี้หรือรายละเอียดการชำระหนี้กับบุคคลใกล้ชิดตัวลูกหนี้เหล่านั้นได้อย่างชัดเจน หากบุคคลเหล่านั้นต้องการชำระหนี้แทนลูกหนี้ก็อาจเกิดปัญหาได้ ทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสน้อยลงที่จะได้รับชำระหนี้คืน อีกทั้งช่วงเวลาในการติดต่อ

ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ให้ติดต่อได้ตั้งแต่เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 20.00 นาฬิกา และในวันหยุดราชการ เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 18.00 นาฬิกา ซึ่งกรณีที่ลูกหนี้ที่มีได้งใจหลบหนี แต่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาทำงาน ลูกหนี้ส่วนใหญ่ย่อมไม่สะดวกรับโทรศัพท์ หรือสถานที่ทำงานบางแห่งให้พนักงานเก็บโทรศัพท์ไว้ในตู้ล็อกเกอร์จนกว่าจะถึงเวลาเลิกงาน ลูกหนี้บางรายอาจไม่ได้ตั้งใจที่จะผิคนัดชำระหนี้ แต่อาจหลงลืม เมื่อเจ้าหนี้ติดต่อไม่ได้ ก็ยอมหลงลืมที่จะชำระหนี้และอาจตกเป็นผู้ผิคนัด ประกอบกับให้ทวงหนี้ได้เพียงวันละ 1 ครั้ง เท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนครั้งที่น่าน้อยเกินไป แม้ว่าทวงได้วันละหลาย ๆ ครั้งยังเป็นการยากที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้คืน เมื่อทวงหนี้ได้เพียงวันละครั้งเช่นนี้เจ้าหนี้จะยังมีโอกาสน้อยลงไปอีกที่จะได้รับชำระหนี้คืน ซึ่งกฎหมายยังไม่มียกเว้นที่แน่นอนชัดเจนให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้สามารถติดต่อดูเอกสารกับบุคคลอื่นหรือเกินจำนวนครั้งหรือนอกเหนือจากช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนดในกรณีมีเหตุจำเป็น ทำให้ฝ่ายเจ้าหนี้จะยังติดต่อลูกหนี้นายมากขึ้น

ในการใช้สิทธิดำเนินคดีกับลูกหนี้ ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ห้ามเจ้าหนี้ขู่ว่าจะใช้สิทธิทางศาลหากยังไม่ได้จะดำเนินคดีจริง ๆ ซึ่งแท้จริงแล้วหากเป็นสิ่งที่เจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้จะสามารถกระทำได้ตามกฎหมายจริง ๆ ย่อมถือว่าเป็นสิทธิตามปกตินิยม และการขู่ว่าจะใช้สิทธิตามปกตินิยมนั้นก็ควรที่จะทำได้ (โดยตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การขู่จะใช้สิทธิตามปกตินิยมนั้นย่อมไม่ถือว่าเป็นการข่มขู่)⁶ ซึ่งตามปกติธรรมดาแล้วการที่เจ้าหนี้ส่งหนังสือแจ้งเตือนไปยังลูกหนี้นั้นก็ย่อมต้องมีข้อความระบุอยู่แล้วว่าหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ จะใช้สิทธิดำเนินคดีตามกฎหมาย หากจะมุ่งเน้นให้เจ้าหนี้ดำเนินคดีต่อลูกหนี้ทุกรายที่ส่งหนังสือแจ้งเตือนไป ในบางครั้งย่อมไม่สามารถทำได้เพราะทางฝ่ายเจ้าหนี้เองก็ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการดำเนินคดีด้วย ฉะนั้นเจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิจะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทำให้เจ้าหนี้จะต้องมุ่งเน้นไปในทางการใช้สิทธิฟ้องคดีเป็นคดีผู้บริโภคต่อศาลเพื่อที่จะให้ได้รับชำระหนี้คืน และจากประสบการณ์การทำงานของผู้เขียนพบว่าในปัจจุบันแต่ละวันมีปริมาณคดีผู้บริโภคเข้าสู่ศาลมากกว่าร้อยละ 50 ของคดีทั้งหมด ปริมาณคดีเข้าสู่ศาลมากเกินความจำเป็น แม้ว่าตามหลักกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นจะมีหลักเกณฑ์ให้ดำเนินการพิจารณาคดีโดยเร็วก็ตาม แต่ก็มียคดีใหม่ ๆ เข้าสู่ศาลในปริมาณที่มาก ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลไม่สัมพันธ์กับจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ อาจมีความล่าช้ามากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้เจ้าหนี้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกมาก และหากเป็นหนี้ที่มีจำนวนไม่มาก ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตลอดจนถึงชั้นบังคับคดีนั้นอาจมากกว่าหนี้ที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระเสียอีก

สำหรับกรณีบทลงโทษเจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ที่กระทำการ โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 165.

การทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นั้น ทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญามีอัตราโทษที่สูงเกินส่วน ไม่สัมพันธ์กับการกระทำความผิด ซึ่งผู้เขียนมองว่าไม่มีความเป็นธรรมกับฝ่ายเจ้าหนี้ เช่น นาย ก. ยืมเงินนอกระบบจากนาย ข. ไปจำนวน 100,000 บาท เมื่อถึงกำหนดชำระ นาย ก. เพิกเฉย ไม่ยอมคืนเงินนาย ข. นาย ข. มาทวงถามดี ๆ นาย ก. ก็ไม่คืน บอกนาย ข. ว่า “ไม่คืน เพราะไม่มี ถ้าอยากได้ให้ไปฟ้องเอา ถึงฟ้องได้ก็ไม่มีอะไรให้ยึด” พร้อมกับทำท่าทางเยาะเย้ยใส่ นาย ข. นาย ข. จึงคิดป้ายประกาศว่า นาย ก. ยืมเงินนาย ข. ไปแล้วไม่คืน และบอกนาย ก. ว่า ถ้าคืนเงินแล้วจึงจะเอาป้ายออก เพื่อให้ นาย ก. สำนึก เกิดความละอาย และหวังว่า นาย ก. จะยอมชำระหนี้ แต่ท้ายที่สุดหากนาย ข. ทำเช่นนั้น นาย ข. อาจต้องเสียเวลา และอาจต้องเสียเงินมากกว่าที่ นาย ก. เป็นหนี้ต้นเสียอีก หรืออาจต้องสูญเสียอิสรภาพเพราะอาจมีโทษทางอาญา(จำคุก)อีกด้วย ซึ่งหากนำมาเทียบกับความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว อัตราโทษที่สูงเช่นนี้ มากกว่าหรือเทียบเท่ากับโทษในการกระทำความผิดทางอาญาอันร้ายแรงต่าง ๆ บางประเภทเลยทีเดียว ได้ โดยที่เจ้าหนี้แทบจะทำอะไร ลูกหนี้ตามตัวอย่างข้างต้นไม่ได้เลย อีกทั้งแทบจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะกำหนดโทษ หรือทำให้ลูกหนี้ที่เจตนาทุจริตภายหลังจากที่ได้ก่อหนี้เหล่านั้นเกรงกลัวหรือมีความสำนึกเลย

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในบางส่วนของเงื่อนไขต่อลูกหนี้มากเกินไป เปิดช่องให้ลูกหนี้มีช่องทางที่จะหลบหนีไม่ชำระหนี้ได้ง่ายขึ้น อีกทั้งสำหรับหนี้บางประเภทที่ไม่มีประกันซึ่งเจ้าหนี้เสียเปรียบอยู่แล้ว เมื่อพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ลิดรอนสิทธิเจ้าหนี้เช่นนี้ ทำให้ฝ่ายเจ้าหนี้ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบมาก ประกอบกับประเทศไทยในปัจจุบันมีลูกหนี้ประเภทที่จิตใจผิวนัดชำระหนี้ภายหลังจากที่ได้ก่อหนี้อยู่มาก ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้ประเภทนี้มีช่องทางมากขึ้นที่จะหลีกเลี่ยงไม่ชำระหนี้ หรือใช้ข้อกฎหมายกลั่นแกล้งเจ้าหนี้ได้

นอกเหนือจากนี้ ผู้เขียนยังได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศ คือประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งแนวคิดพื้นฐานในการร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นั้นมีแนวคิดส่วนใหญ่มาจากหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ของทั้งสองประเทศดังกล่าว⁷ โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้โดยเฉพาะ คือ “Fair Debt Collection Practices Act of 1977” มีการปรับปรุงแก้ไขล่าสุดในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งมีวัตถุประสงค์คุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสม แต่สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้นมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้โดยเฉพาะ ซึ่งเดิมใช้กฎหมาย “Trade Practices Act 1974” เป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติทางการค้า และ “Australian

⁷ ปรีดิเทพ บุณนาค. *แนวคิดพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act3338.pdf>. [2563, 16 มีนาคม].

Securities and Investment Commission Act 2001” เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการหลักทรัพย์และการลงทุน มาปรับใช้กับการติดตามทวงถามหนี้ โดยเน้นให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ติดตามทวงถามหนี้ด้วยความสุภาพ โดยมีหน่วยงาน “Australian Competition and Consumer Commission : ACCC (คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค)” และหน่วยงาน “Australian Securities and Investments Commission : ASIC (คณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน)” มีหน้าที่ช่วยเหลือลูกหนี้ในการปฏิบัติชำระหนี้และให้คำปรึกษาทางการเงินกับลูกหนี้

ต่อมาได้มีกฎหมาย “The Competition and Consumer Act 2010 : CCA” พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2553 เข้ามาแทนที่ Trade Practices Act of 1977 และมีกฎหมาย “Australian Consumer Law 2010 : ACL” เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มาปรับใช้เกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 2 ของ “The Competition and Consumer Act 2010 : CCA” และต่อมาหน่วยงาน ACCC กับ ASIC ได้ร่วมกันปรับปรุงวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้จนเกิดข้อปฏิบัติ “Debt Collection guideline : for collectors and creditors” ขึ้นมา เป็นวิธีการปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ติดตามทวงถามหนี้⁸ โดยข้อปฏิบัตินี้แก้ไขล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2560 ซึ่งมีความครอบคลุมการติดตามทวงถามหนี้ประเภทต่าง ๆ มากขึ้น เพื่อให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้และลูกหนี้ได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการในการติดตามทวงถามหนี้และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในการบริหารงานที่มีความสอดคล้องกันกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งถึงแม้ว่าออสเตรเลียนั้นจะมีได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ โดยเฉพาะดังเช่นสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่เป็นการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภคต่าง ๆ และวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้มาปรับใช้ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน ACCC และ ASIC อันมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองลูกหนี้มิให้ถูกติดตามทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมและให้ผู้ทวงถามหนี้ทวงถามหนี้ด้วยความสุภาพ

โดยภาพรวมแล้ว ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 จะมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อที่จะคุ้มครองลูกหนี้จากการถูกติดตามทวงถามหนี้โดยเจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ที่ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสมเช่นเดียวกันกับหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวนี้ไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบเจ้าหนี้มากเกินไป ก่อนข้างที่จะมีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เช่น การที่ห้ามเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ข่มขู่ลูกหนี้ว่าจะ

⁸ กัญฉุฎฐ์ วิเศษสิงห์. (2560). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 86-87.

ดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่ก็มีข้อยกเว้นคือหากสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ผู้ทวงถามหนี้หรือเจ้าหนี้สามารถที่จะกระทำได้ตามกฎหมายจริง ๆ สามารถที่จะขู่ลูกหนี้ว่าจะดำเนินคดีได้แม้ว่าจะยังไม่ดำเนินคดีจริง ๆ แต่น่าจะเป็นไปได้ว่าจะมีการดำเนินคดีเกิดขึ้น แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ นั้น หากขู่ว่าจะดำเนินคดีกับลูกหนี้แล้วจะต้องดำเนินคดีจริง ๆ มิเช่นนั้นอาจมีความผิดได้ หรือกรณีเรื่องจำนวนครั้งและช่วงเวลาในการติดต่อทวงถามหนี้ของกฎหมายทั้งสองประเทศดังกล่าว ก็มีข้อยกเว้นให้ในกรณีที่จำเป็น แต่ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นั้นแทบจะไม่มีข้อยกเว้นที่แน่นอนชัดเจนเลย หรือกรณีหากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อบังคับ บทลงโทษของกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาบออสเตรเลียนพอสมควรแก่เหตุ ส่วนใหญ่จะเป็นโทษปรับหรือคำสั่งในทางแพ่งเท่านั้น จะมีโทษทางอาญาที่ร้ายแรงสำหรับการกระทำที่ร้ายแรงเท่านั้น มิได้ลงโทษรุนแรงเกินเหตุดังเช่นพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เป็นต้น และในการนำบทบัญญัติของต่างประเทศมาปรับใช้ จะต้องคำนึงความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ความแตกต่างของประชากร ความแตกต่างของการบริหารจัดการบ้านเมือง ระเบียบวินัยของประชาชน ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ค่าครองชีพ และความแตกต่างอื่น ๆ อีกมากมายของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันด้วย

จะเห็นได้ว่า วิธีการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในบางประการดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังไม่สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมกันและหลักการกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะกับความผิดที่ร้ายแรงตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อีกด้วย เพราะก่อนข้างที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับลูกหนี้มากกว่าฝ่ายเจ้าหนี้อีกทั้งมีอัตราโทษสำหรับเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักศีลธรรม กล่าวคือ ตามหลักศีลธรรมแล้ว ผู้ใดที่เอาของ ๆ ผู้อื่นไปนั้นก็ต้องคืน ผู้ที่เอาเงินของผู้อื่น ไปควรที่จะสำนึกหรือเกรงกลัวต่อบทลงโทษทางกฎหมาย และควรที่จะมีความพยายามหาเงินมาชำระหนี้คืน อีกทั้งควรจะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ลูกหนี้เกรงกลัวกับการจงใจไม่ชำระหนี้ภายหลังจากที่ได้ก่อหนี้ แต่กลับกลายเป็นว่าฝ่ายผู้ทำให้ยืมเงินนั้นกลับต้องระแวงระวังในการทวงหนี้ที่อยู่ฝ่ายเดียว และยังมีโทษทางกฎหมายที่สูงเช่นนี้อีก ซึ่งมีความไม่เป็นธรรมกับฝ่ายเจ้าหนี้ค่อนข้างมาก เช่น ในบางครั้งลูกหนี้เป็นฝ่ายที่ใช้ถ้อยคำที่ไม่ดีกับเจ้าหนี้ก่อนขณะที่เจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ดำเนินการทวงหนี้จนอาจทำให้ผู้ทวงถามหนี้เกิดบันดาลโทสะใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมกลับไป ซึ่งฝ่ายผู้ทวงถามหนี้มีอัตราโทษเป็นอย่างสูง แต่ฝ่ายลูกหนี้ที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมเหล่านั้นกลับไม่มีบทลงโทษ ดังนั้นหากจะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายอย่างแท้จริงตามหลักความเท่าเทียมกันของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็ควรที่จะมีบทลงโทษหรือข้อห้ามข้อกำหนดไว้กับทั้งสองฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ที่สำคัญฝ่ายลูกหนี้

แทบจะไม่จำเป็นที่จะต้องพยายามหาเงินมาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้เลย ไม่ชำระหนี้ก็ยังสามารถสบาย (ยกเว้นลูกหนี้ชั้นดี ลูกหนี้ที่มีจิตสำนึก มีศีลธรรม ลูกหนี้ที่ไม่อยากให้เกิดเครดิตตัวเองเสีย ลูกหนี้ที่ไม่มีเจตนาทุจริต ลูกหนี้ที่มีทรัพย์สินหรือเงินเดือนอยู่มากและไม่อยากโดนยึดทรัพย์สิน หรืออายัดเงินเดือน) หรือหากจะกล่าวว่าเจ้าหนี้คิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเอาเปรียบลูกหนี้ ซึ่งมันก็เป็นปกติธรรมดาสำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจอยู่แล้วที่จะต้องหวังดอกเบี้ย หวังผลกำไร ไม่ใช่ญาติพี่น้องกันที่จะให้กู้ยืมกันโดยไม่หวังผลตอบแทน ประกอบกับหนี้บางประเภทที่ไม่มีประกันก็ยิ่งมีความจำเป็นสำหรับฝ่ายเจ้าหนี้ที่จะคิดดอกเบี้ย อีกทั้งหากเห็นว่าเจ้าหนี้คิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินไป ลูกหนี้ก็เป็นฝ่ายตกลงกับเจ้าหนี้เองและยอมรับเองตั้งแต่แรกอยู่แล้ว มิได้มีผู้ใดมาบังคับขู่เข็ญให้ลูกหนี้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับเจ้าหนี้แต่อย่างใด

จากการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนพบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีปัญหาอยู่บางประการดังนี้

- 1.) ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับ
- 2.) ปัญหาเกี่ยวกับข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้
- 3.) ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้กรณีฝ่าฝืนข้อปฏิบัติและข้อบังคับ และ

- 4.) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิดำเนินคดีของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้

ฉะนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในบางส่วน โดยนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายอื่น ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ(ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย) มาปรับใช้ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักศีลธรรม อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายอย่างแท้จริงและจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ (ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย)
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายลูกหนี้มากเกินไป อีกทั้งยังจำกัดสิทธิต่าง ๆ ในการติดตามทวงถามหนี้ของฝ่ายเจ้าหนี้หลายประการ ทำให้เจ้าหน้าที่ทวงถามหนี้ด้วยวิธีการที่เหมาะสมอยู่แล้วได้รับความเดือดร้อนไปด้วย เพราะเป็นการยากที่เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้คืนจากลูกหนี้โดยที่ไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลได้ และถึงแม้ว่าเจ้าหนี้จะนำคดีฟ้องต่อศาล ก็ต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอน เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา และใช้ระยะเวลานานพอสมควรกว่าที่จะสามารถบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ ตรงกันข้าม หากลูกหนี้เจตนาที่จะไม่ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้หลังจากที่ได้ก่อหนี้แล้ว แทบจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ที่จะสามารถทำให้ลูกหนี้เกรงกลัวต่อการจงใจไม่ชำระหนี้หลังจากที่ได้ก่อหนี้ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหนี้มากขึ้น เพื่อให้เจ้าหนี้มีโอกาสมากขึ้นที่จะได้รับชำระหนี้คืน และต้องปรับปรุงแก้ไขโดยที่ไม่ละเมิดสิทธิของลูกหนี้จนเกินไป เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายอย่างมากที่สุด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นศึกษาจาก พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ โดยศึกษาในแง่มุมมองของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ ว่าวิธีใดบ้างที่จะเป็นการทวงถามหนี้โดยชอบด้วยกฎหมาย และวิธีใดบ้างที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายของประเทศไทย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค(พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551) และประกาศต่าง ๆ ของคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ มาศึกษาประกอบกัน และศึกษาหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ของต่างประเทศ(ประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย) มาเป็นส่วนประกอบในการศึกษาค้นคว้า เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายไทย โดยจะเน้นศึกษา พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ในส่วนของวิธีการติดตามทวงถามหนี้เป็นหลัก เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์และหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในส่วนองวิธีการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากขึ้นและเพื่อให้กฎหมายมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร ศึกษาโดยวิธีค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจาก วิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์ , หนังสือ ,วารสาร/บทความ ,ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ,แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา ,ข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ (อินเทอร์เน็ต) ,บทความในสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และจากประสบการณ์การทำงานของผู้เขียนเอง โดยนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาประกอบกัน นำมาเปรียบเทียบกันเพื่อหาข้อสรุปและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาตามที่คาดหมายไว้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการติดตามทวงถามหนี้ตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ (ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย)
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558