

ปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

Debtor Protection Problems under the Debt Collection Act 2015

กัลยาณี ธีระวงศ์ภิญโญ¹

Kanlayanee Theerawongpinyo

¹สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

Law Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Buriram Rajabhat

University

Received: November 12, 2020

Revised: December 2, 2020

Accepted: December 17, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายไทยและต่างประเทศ เกี่ยวกับการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 และเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการการคุ้มครองลูกหนี้ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาเอกสาร กระบวนการเปรียบเทียบกฎหมายและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการวิจัยพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 แต่พระราชบัญญัตินี้กล่าวคุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของออสเตรเลียและนอร์เวย์ที่คุ้มครองลูกหนี้ทุกประเภท นอกจากนั้นยังพบว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีโทษทางอาญา แต่ไม่มีการบัญญัติโทษทางแพ่งฐานละเมิดไว้โดยตรงเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นเพื่อให้ลูกหนี้ทุกประเภทได้รับความคุ้มครองจากการทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ให้ลูกหนี้หมายรวมถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลด้วย และควรบัญญัติเพิ่ม

ค่าเสียหายในทางแพ่งสำหรับการทวงถามหนี้ที่มีขอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะในการคุ้มครองลูกหนี้ด้วย

คำสำคัญ: หนี้, ทวงถามหนี้, การทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

Abstract

This research aims to study the concept of Thai and foreign laws about the protection of debtors from unfair debt collection. This will be used to analyze debtor protection issues under the Debt Collection Act 2015 and to provide appropriate guidance for the protection of debtors from unfair debt collection. The qualitative research method consisting of the study of documents, law comparison process and in-depth interviews was used. The research results revealed that although the Debt Collection Act 2015 has come into force in Thailand, it protects only individual debtors but not legal entities. This is unlike the Australian and the Norwegian laws, which protect all types of debtors. Criminal penalties specifically for illegal debt collectors are carried under the Act, but there are no direct civil penalties like the US law. Therefore, if there is a civil damage, be it to reputation or to property, one must rely on the Civil and Commercial Code for enforcement only. In order for all types of debtors to be protected from unlawful debt collection, the Debt Collection Act 2015 should be amended to include corporate debtors as well as add civil damages for illegal debt collection as a special law, especially in the protection of such debtors.

Keywords: debt, debt collection, unfair practices

บทนำ

หนี้ครัวเรือนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ภาวะหนี้สูง และหนี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ คนไทยมีหนี้ตั้งแต่อายุน้อย มีหนี้ตั้งแต่เริ่มทำงานจนเกษียณ และมีหนี้จนแก่ และ 84% ของครัวเรือนก็ยังพึ่งพาหนี้จากสถาบันการเงินทั้งในระบบและนอกระบบเป็นสัดส่วนสูง ภาวะหนี้ที่สูงได้กลายเป็นปัจจัยกระตุ้นการอุปโภคบริโภคและการลงทุน ทั้งวิกฤติโควิด-19 (สำรวจถึงเดือนมิถุนายน 2563) ส่งผลทำให้ครัวเรือนจำนวนมากมีปัญหาในการชำระหนี้ ก็ได้ตอกย้ำถึงความเปราะบางดังกล่าว และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจที่อาจไม่รวดเร็วและทั่วถึง อาจส่งผลทำให้สถานการณ์บ้านปลายกลายเป็นวิกฤติหนี้รายย่อย อันอาจส่งผลเป็นปัญหาของลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบเป็นวงกว้าง เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการเข้ามาตรการของบัญชีทั้งหมด พบว่า 70% เป็นการเลื่อนชำระหนี้ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงการมีปัญหาในการชำระหนี้ของลูกหนี้ในวงกว้าง 25.8% เป็นการลดอัตราชำระหนี้ และ 3.7% เข้ามาตรการสำหรับหนี้เสีย (ปรับโครงสร้างหนี้) และผู้ส่วนใหญ่ (76.1%) มีสินเชื่อเข้ามาตรการเพียง 1 บัญชี แต่ก็มีผู้ถืออีก 7.3% ที่เข้ามากกว่า 2 บัญชี และอีก 4.9% ยังได้สินเชื่อใหม่เพื่อเป็นสภาพคล่องฉุกเฉินด้วย โดยสินเชื่อที่เข้ามาตรการช่วยเหลือมีลักษณะระจุตัว ทำให้บางพื้นที่น่าเป็นห่วง โดยเฉพาะภาคอีสานมีสัดส่วนสินเชื่อเข้ามาตรการสูงถึง 40-60% ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อบ้าน (ซึ่งมีขนาดมูลหนี้สูง) และส่วนใหญ่ก็เป็นการเข้ามาตรการในลักษณะเลื่อนการชำระเป็นหลัก (Chantararat, 2020) จากปัญหานี้ครัวเรือนดังกล่าวคงปฏิเสธไม่ได้ว่าย่อมส่งผลกระทบในลักษณะลูกโซ่ไปถึงการซื้อสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคหรืองานบริการในด้านต่าง ๆ ที่นิติบุคคลดำเนินงานก็ต้องชะลอตัวไปจนถึงต้องปิดกิจการ และไม่สามารถชำระหนี้ของตนได้เช่นกัน จากปัญหาแนวโน้มการสะสมตัวของหนี้ทั้งลูกหนี้ประเภทบุคคลธรรมดาไปจนถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคล อาจส่งผลไปถึงวิธีการทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ตามไปด้วย

โดยพฤติกรรมการติดตามทวงหนี้ของเจ้าหน้าที่ผ่านมายของไทยพบว่ามีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของลูกหนี้ในแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้ลูกหนี้เกิดความอับอาย เสื่อมเสียชื่อเสียง เกิดความกลัว ข่มขู่ กรรโชก มีการประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น (2015: 6-8)

1. ให้ผู้มีอิทธิพล กลุ่มหรือแก๊งอันธพาลนอกกฎหมายหรือบุคคลไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ใช้ชื่อเล่น ชื่อปลอม หรือผู้มีประวัติอาชญากรรม ติดตามทวงหนี้ กดดันให้ลูกหนี้หวาดกลัว จนไม่สามารถทำมาหากินได้ตามปกติ
2. การทวงหนี้ในที่สาธารณะหรือต่อหน้าผู้อื่นในลักษณะประจานหรือทวงกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ เช่น เพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมงาน ญาติ ผู้บังคับบัญชา เป็นต้น
3. การทวงหนี้ด้วยการข่มขู่ กรรโชก เช่น ยิงปืนขึ้นฟ้า ปาระเบิดหน้าบ้านเพื่อข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว
4. จ้างทีมงานทวงหนี้เป็นเยาวชนว่างงาน ไม่เรียนหนังสือ หรือเป็นบุคคลที่ติดยาเสพติด ใช้จักรยานยนต์หรือพาหนะอื่นติดตามก่อกวน ให้เกิดความหวาดกลัว
5. โทรศัพท์ทวงหนี้ในเวลาดึก เช้ามืด หรือโทรทั้งวัน ใช้ถ้อยคำหาบคาย ลูกคาม คำทอ
6. บังคับชำระหนี้ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี เช่น บังคับให้ลูกหนี้หรือบุคคลในครอบครัวร่วมหลับนอน หรือให้ลูกหนี้ชดใช้หนี้ด้วยอวัยวะแทน เช่น ให้ลูกหนี้สละไตเปลี่ยนถ่ายทางการแพทย์ให้ผู้ป่วยฝ่ายเจ้าหน้าที่แทน การชำระหนี้หรือบังคับให้กระทำผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด หรือไปประกอบอาชญากรรมอื่น
7. ใช้อิทธิพลเข้าตรวจค้นยึดทรัพย์สิน เช่น รถยนต์ ข้าวของเครื่องใช้ของลูกหนี้ เพื่อชำระหนี้ หรือบังคับให้ลูกหนี้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเพื่อชำระหนี้

8. แอบอ้างทหารหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนแต่งกายเลียนแบบเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น แต่งชุดทหาร ตำรวจ หรือบางครั้งใช้ จ้างวานเจ้าหน้าที่รัฐติดตามทวงหนี้

9. ประจานให้ลูกหนี้เสื่อมเสียชื่อเสียงด้วยการเปิดเผยความลับ หรือจะนำเรื่องส่วนตัวมาเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อสร้างความอับอายให้กับลูกหนี้

10. หลอกลวงลูกหนี้ โดยอ้างข้อความอันเป็นเท็จ หรือแบบอ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนจัดทำเอกสารเท็จ ปลอมแปลงเอกสาร เช่น หมายศาล หมายจับ คำฟ้อง คำพิพากษา หมายบังคับคดี หรือสัญญากู้ยืม ใช้ให้การติดตามทวงหนี้เพื่อให้ลูกหนี้หลงเชื่อและหวาดกลัว

11. เจ้าหน้าที่หลอกให้ลูกหนี้ทำสัญญาลงวันที่ย้อนหลัง แล้วไปหาประนีประนอมยอมความในศาลจนศาลมีคำพิพากษายอมยอม เจ้าหน้าที่จึงมอบเงินกู้ให้ลูกหนี้ น้อยกว่าที่ระบุไว้ในคำพิพากษา เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ เจ้าหน้าที่จะนำคำพิพากษามายบังคับคดีกับลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน เป็นเหตุให้ลูกหนี้ถูกบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สิน

12. การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่นอกระบบกระทำได้ยาก เพราะขาดหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด เนื่องจากมีพฤติกรรมปกปิด อำพราง วางแผนเอาผิดเอาเปรียบ มีการจัดเตรียมพยานหลักฐานไว้เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ ตลอดจนใช้ จ้าง วานให้ผู้อื่นกระทำความผิด รวมทั้งลูกหนี้จะหวาดกลัว ไม่กล้าแจ้งความร้องทุกข์

13. เมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์ ต่อเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยส่วนใหญ่จะเพิกเฉยเนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องทางแพ่ง ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางกรณี เมื่อเห็นข้อมูลหลักฐานที่เจ้าหน้าที่นำมาแสดงจะรีบเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายถูก จึงไม่ให้การช่วยเหลือหรือไม่เห็นใจทุกข์ร้อนของลูกหนี้ เป็นการสร้างความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมให้ลูกหนี้เพิ่มยิ่งขึ้น

จากปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่มีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลในอดีตหลายยุคสมัยพยายามออกกฎหมายเกี่ยวกับการทวงถาม

หนึ่งอย่างเป็นธรรมเนียม เพื่อเป็นการป้องกันปกป้องสิทธิลูกหนี้ เช่น ในปี พ.ศ. 2550 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้หนึ่งเป็นธรรมเนียม โดยการระดมความเห็นจากตัวแทนภาคเอกชน มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคและตัวแทนหน่วยงานของรัฐเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมาย แต่ร่างดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากการยุบสภานิติบัญญัติไปเสียก่อน ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 กระทรวงการคลังกลับนำมาแก้ไขนำเสนอคณะรัฐมนตรีและได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการติดตามทวงถามหนี้หนึ่งเป็นธรรมเนียม และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ. กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณา ส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่ต่อมามีการยุบสภานิติบัญญัติเช่นกันเนื่องจากเกิดการรัฐประหาร จากความพยายามในการผลักดันให้มีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้เป็นระยเวลานานหลายปี (Chittawong, 2015: 73-74) จนวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้สังเกตเห็นปัญหาการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมจึงออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 46/2557 เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ว่าผู้ใดข่มขืนใจให้ชาวนาให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของชาวนาหรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในเดือนสิงหาคม 2557 และในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 อย่างเป็นทางการในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132/ตอนที่ 16ก/หน้า 1/6 มีนาคม 2558 โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งออกเป็น 3 หมวดหลักๆ ซึ่งในหมวดที่ 1 ว่าด้วยการทวงถามหนี้ หมวดที่ 2 การกำกับดูแลและ

ตรวจสอบ หมวด 3 บทกำหนดโทษ ซึ่งประกอบด้วย ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง และ ส่วนที่ 2 โษทางอาญา ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การทวงถามหนี้ในต่อนั้นมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่เชื้ญ การใช้กำลัง ประทุษร้าย หรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จ และการสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่บุคคลอื่น ประกอบกับในตอนนั้นยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทวงถามหนี้ และการควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ

แต่ปัจจุบันที่มีการใช้อินเทอร์เน็ตเข้ามาในการทวงหนี้ไม่ว่าจะผ่านทางไลน์ หรือเฟสบุ้ค และหากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ก็จะใช้วิธีการประจานผ่านโลกออนไลน์ ซึ่ง อาจมีการแชร์ข้อความเหล่านั้นต่อ ๆ กันไปจนทำให้ทวีความรุนแรงในการละเมิดสิทธิ ของลูกหนี้ โดยเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลอาจทำให้เสียชื่อเสียงและเกิดความไม่ เชื่อถือของลูกค้าหรือผู้ให้บริการ เช่นนี้ความเสียหายเหล่านั้นจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจหรือ กิจการวงกว้าง ซึ่งบางรายถึงกับต้องปิดกิจการ ดังนั้นทำให้กฎหมายของออสเตรเลียคือ Trade Practices Act 1974 และ Australian Securities and Investment Commission Act 2001 และกฎหมายของนอร์เวย์ เช่น Debt Collection and Other Recovery of Over Due Pecuniary Claims : Debt Collection Act 1988 ได้มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองการ ทวงถามหนี้ทั้งกรณีลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและลูกหนี้ประเภทนิติบุคคล ตลอดจนมี การคุ้มครองวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่ง ด้วย เพื่อป้องกันการบังคับชำระหนี้โดยไม่ชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อกิจการจน อาจเกิดการขาดสภาพคล่องได้ (Chittawong, 2015: 69) โดยในประเด็นนี้มีข้อสังเกตว่า แม้ไทยจะมีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 แต่ในมาตรา 3 กำหนดคำว่า ลูกหนี้ หมายความว่าเฉพาะลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และให้หมายรวมถึงผู้ค้า ประกันซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลจะไม่ไ้ รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้นหากเกิดความเสียหายจากการทวง

หนี้ที่ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นค่าเสียหายที่แท้จริง ค่าเสียหายเพิ่มเติม ค่าขึ้นศาล ค่าดำเนินคดี ค่าธรรมเนียมทนายความนั้น พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ไม่ได้มีบทบัญญัติพิเศษโดยเฉพาะไว้ในการให้ความคุ้มครองลูกหนี้ โดยพระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงการคุ้มครองในทางอาญาเท่านั้น ตั้งแต่มาตรา 5 ถึง มาตรา 14 ส่วนค่าเสียหายทางแพ่งฐานละเมิดนั้นต้องไปพิจารณาว่าเข้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของสหรัฐอเมริกา คือ The Fair Debt Collection Practices Act 1977 มีการกำหนดรูปแบบของการให้ความคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงหนี้ทางแพ่งเอาไว้ในกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะ (Anchan, 2019: 16)

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เพื่อนำมาวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการการคุ้มครองลูกหนี้ในสถานการณ์ปัจจุบันของสังคมไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายไทยและต่างประเทศ เกี่ยวกับการคุ้มครองลูกหนี้จากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการการคุ้มครองลูกหนี้จากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 นี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยประกอบด้วยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ซึ่งเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้จาก

การทวงถามหนี้ จากคำรณ บทความ รายงานการประชุม รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ที่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก ด้วยการสัมภาษณ์นักวิชาการ นักกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นต่อการวิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558

ผลการวิจัย

การวิจัยปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ.2558 ผู้วิจัยได้แบ่งผลการวิจัยออกเป็นหัวข้อสำคัญ ๆ คือ 1) ประเภทของลูกหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองจากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม 2) ประเภทของหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองจากการทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ 3) บทกำหนดโทษสำหรับการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประเภทของลูกหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองจากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

ประเทศออสเตรเลียแม้จะไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะในคุ้มครองบุคคลจากวิธีการปฏิบัติทวงถามหนี้อันมิชอบโดยตรง แต่มีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตาม Trade Practices Act 1974 มาใช้บังคับ โดยมาตรา 4 ลูกหนี้ที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายมีทั้งบุคคลธรรมดา หน่วยงานทางธุรกิจหรือนิติบุคคลที่เป็นหนี้หรือถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนให้มีการติดตามทวงถามหนี้โดยการกระทำอย่างสุภาพรวมถึงให้คุ้มครองแก่ลูกหนี้ที่ประสบกับภาวะทางการเงินอันจะทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ลดลงจนทำให้เจ้าหนี้สามารถติดตามทวงถามหนี้ได้ และยังมีกฎหมาย Australian Securities and Investment Commission Act 2001 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการเข้ามาติดตามกำกับดูแลการทวงถามหนี้ อันมิชอบด้วยดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของออสเตรเลียไม่ได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะ

ลูกหนี้ประเภทบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลด้วย โดยกฎหมายให้ความสำคัญถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลเพราะเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ประกอบกับออสเตรเลียมีการส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่ง ที่สามารถส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศได้ แต่หากธุรกิจประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง จึงอาจถูกติดตามทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้ได้เช่นกัน ดังนั้น ลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลจึงต้องได้รับการคุ้มครองจากวิธีการปฏิบัติทวงถามหนี้ อันมิชอบด้วย (Chittawong, 2015: 75) ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายของนอร์เวย์โดยลูกหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองดังกล่าวยังรวมถึงลูกหนี้นิติบุคคลด้วยตาม Debt Collection Act 1988 ในขณะที่ยุโรปนั้นก็มีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 เมื่อพิจารณาแล้วลูกหนี้ ตามมาตรา 3 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเฉพาะลูกหนี้ประเภทบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลดังเช่นกฎหมายของออสเตรเลียและนอร์เวย์แต่อย่างใด

2. ประเภทของหนี้ที่ได้รับการคุ้มครองจากการทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายออสเตรเลียตาม Trade Practices Act 1974 ให้การคุ้มครองลูกหนี้จากมูลหนี้ทุกประเภทรวมถึงหนี้ที่มีการรับโอนมาเพื่อให้ติดตามทวงถามหนี้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการรับโอนโดยการขายหรือเป็นผู้แทนของเจ้าหนี้ไม่ว่าวิธีการใด ๆ ในฐานะที่เป็นสิทธิของเจ้าหนี้ ในขณะที่กฎหมายการทวงถามหนี้ของนอร์เวย์มุ่งคุ้มครองลูกหนี้ อันเกิดจากการประกอบธุรกิจการค้าเชิงพาณิชย์ การค้าทั่วไปของผู้ประกอบการที่หวังผลกำไร กล่าวคือเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ หากผู้ติดตามทวงถามหนี้จนถึงขนาดทำให้ลูกหนี้หวนกลับ อันเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึง หรือการเปิดเผยข้อมูลของลูกหนี้ต่อบุคคลอื่นจนทำให้ลูกหนี้ข่มขำระหนี้ที่ค้าง ด้วยสาเหตุเพียงทำให้ลูกหนี้อับอาย แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นหนี้อันเกิดจากรัฐวิสาหกิจ ไม่เข้าข่ายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย Debt Collection Act 1988 นี้ เพราะรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามกฎหมาย (Chittawong, 2015: 76) ส่วนกฎหมาย Fair Debt

Collection Practices Act 1977 ของสหรัฐอเมริกา นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมและป้องกันไม่ให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ของลูกหนี้ ดังนั้นในมาตรา 803 ของกฎหมายดังกล่าวจึงให้นิยามคำว่า “หนี้” (debt) หมายถึงหนี้ที่เกิดจากการติดต่อทางการซื้อขายสินค้า ประกัน บริการต่าง ๆ ของบุคคลหรือครอบครัว แต่ไม่รวมหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมธนาคารหรือสถาบันการเงิน หนี้ภาษี ค่าปรับ ค่าเลี้ยงดูสามีหรือภริยาในกรณีหย่าร้าง ค่าเลี้ยงดูบุตร หรือสิทธิอันเกิดจากการกระทำละเมิด ในขณะที่กฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 แม้จะไม่ได้นิยามความหมายของคำว่าหนี้ไว้โดยตรงดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่จากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่าที่มาของหนี้ที่จะได้รับการคุ้มครองนั้นสอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่มุ่งคุ้มครองหนี้ในครัวเรือนเป็นหลัก แต่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมการคุ้มครองลูกหนี้มากขึ้นกฎหมายไทยจึงได้บัญญัติขยายคุ้มครองไปถึงหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืม บัตรเครดิต ลิขสิทธิ์ สินเชื่อในรูปแบบอื่น สัญญาเช่า ตลอดจนไปถึงหนี้ที่เกิดจากการพนัน หนี้นอกระบบด้วย

3. บทกำหนดโทษสำหรับการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม

กฎหมายเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ของหลาย ๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายไทยในพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ถึงมาตรา 12 หรือสหรัฐอเมริกา ในมาตรา 806 ถึงมาตรา 808 แห่งกฎหมาย Fair Debt Collection Practices Act 1977 จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และข้อห้ามเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ไว้ หากไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าเป็นการทวงถามหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม กล่าวโดยสรุปมีข้อห้ามดังต่อไปนี้ 1) การข่มขู่ ใช้ความรุนแรง หรือกระทำความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้หรือผู้อื่น 2) การใช้วาจาหรือภาษาที่เป็นการดูหมิ่นลูกหนี้หรือผู้อื่น 3) การแจ้งหรือเปิดเผยเกี่ยวกับความเป็นหนี้ของลูกหนี้ให้แก่ผู้อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทวงถามหนี้ 4) การติดต่อลูกหนี้โดยไปรษณียบัตร เอกสารเปิดเผย โทรสาร หรือสิ่งอื่นใดที่สื่อให้ทราบว่าเป็น

การทวงถามหนี้อย่างชัดเจน เว้นแต่กรณีการบอกกล่าวบังคับจำนองด้วยวิธีการ
ประกาศหนังสือพิมพ์ ซึ่งเจ้าหนี้ไม่สามารถติดต่อลูกหนี้โดยวิธีการอื่น หรือกรณีอื่นใด
ตามประกาศกำหนด 5) การใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้
ทวงถามหนี้บนซองจดหมายในการติดต่อลูกหนี้ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อ
การทวงถามหนี้ เว้นแต่ชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้ไม่ได้สื่อให้ทราบได้ว่าเป็นผู้
ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ 6) การทวงถามหนี้ในลักษณะที่เป็นเท็จ หรือทำให้เกิด
ความเข้าใจผิด เช่น การแสดงหรือการใช้ข้อความ เครื่องหมาย ที่ทำให้เข้าใจว่าเป็น
การกระทำของศาล เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐ สำนักงานกฎหมาย หรือทำให้
เชื่อว่าจะถูกดำเนินคดี หรือถูกยึดอายัดทรัพย์สิน เงินเดือน 7) การทวงถามหนี้ใน
ลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกินกว่า
อัตราที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ดังนั้น หากผู้ทวงถามหนี้ใช้วิธีการทวงถามหนี้โดยมิชอบดังกล่าวจน
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้แล้วกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้เจ้าหนี้
หรือผู้ติดตามทวงหนี้จะมีความรับผิดชอบทางแพ่งด้วย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนค่าเสียหายที่
แท้จริง ค่าเสียหายเพิ่มเติม ถ้าขึ้นศาลจะมีค่าดำเนินคดี ค่าธรรมเนียม ค่าทนายความ
เป็นต้น นอกจากนี้ศาลยังอาจพิจารณาให้ลูกหนี้สามารถเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจ
ความเสียหายเพื่อการทำให้เสียเกียรติ การลำบากใจ ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ
ความเศร้าโศกทางอารมณ์ที่บุคคลได้รับและค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ด้วยตาม มาตรา
813 แห่ง กฎหมาย Fair Debt Collection Practices Act 1977 ส่วนกฎหมายของนอร์เวย์
และออสเตรเลียมีการกำหนดความรับผิดชอบที่มีลักษณะร่วมกันคือ เจ้าหนี้หรือผู้ติดตาม
ทวงถามหนี้ที่ฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้มีความรับ
ผิดในค่าปรับตามคำสั่งของศาลและอาจมีการคุมประพฤติของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวง
ถามหนี้ เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายไทยนั้น แม้จะมีพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้
พ.ศ. 2558 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเฉพาะโทษทางอาญาสำหรับผู้ทวงถาม
หนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีการบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งไม่ว่าจะเป็น

ในส่วนค่าเสียหายที่แท้จริง ค่าเสียหายเพิ่มเติม ถ้าขึ้นศาลจะมีค่าดำเนินคดี
ค่าธรรมเนียม ค่าทนายความ ดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

อภิปรายผล

ผลการวิจัย ปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ.
2558 ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลทั้งจากการการศึกษาเอกสาร กระบวนการเปรียบเทียบ
กฎหมายและการสัมภาษณ์เชิงลึก พบปัญหาประการแรก คือ การใช้พระราชบัญญัติ
ดังกล่าวไม่ครอบคลุมคุ้มครองถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของ
ออสเตรเลียและนอร์เวย์ โดยจากการสัมภาษณ์พบว่าลูกหนี้ประเภทนิติบุคคล
โดยเฉพาะลูกหนี้นิติบุคคลขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนมากในประเทศไทย
เคยได้รับการทวงถามในลักษณะข่มขู่ ประจานผ่านโลกออนไลน์ทำให้เสียชื่อเสียงและ
ขาดความน่าเชื่อถือจากลูกค้าและผู้ให้บริการ แต่ไม่สามารถนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลก็มีความสำคัญตั้งแต่
ระดับประเทศ ภูมิภาค จนถึงท้องถิ่น เพราะสามารถสร้างงานเกิดการหมุนเวียนทาง
การเงิน ดังนั้น หากลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลประสบปัญหาทางการเงินเช่นจากสภาวะ
เศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีการระบาดของโรคโควิด-19 อาจทำให้เจ้าหนี้ติดตามทวงถาม
หนี้ในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ข่มขู่หรือประจานจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง
และความไว้วางใจต่อกิจการของนิติบุคคลนั้น เช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนิน
กิจการของนิติบุคคลนั้นมากยิ่งขึ้นจนอาจทำให้ลูกหนี้นิติบุคคลนั้นต้องปิดกิจการได้
หากไม่มีการคุ้มครองลูกหนี้นิติบุคคลจากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมด้วย
สอดคล้องกับ Chittawong (2015: 77) ที่กล่าวว่า กฎหมายการทวงหนี้ของประเทศ
ออสเตรเลีย และกฎหมายทวงถามหนี้ประเทศนอร์เวย์ มีการคุ้มครองลูกหนี้ทุกประเภท
อันเป็นการเปิดกว้างในการคุ้มครองนิติบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยัง
สอดคล้องกับ Aroonrungs (2013: 159) ที่พบว่าการคุ้มครองลูกหนี้ทุกประเภท เป็น
ความสมบูรณ์แบบของระบบกฎหมายและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ปัญหาการคุ้มครองลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ประการต่อมา คือ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการบัญญัติโทษทางปกครองและโทษทางอาญาเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติกำหนดความเสียหายในทางแพ่งฐานทางละเมิดไว้โดยตรง ดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ทำให้หากมีความเสียหายจากการทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องไปพิจารณากันต่อไปว่าเข้าตามหลักเกณฑ์ที่สามารถเรียกค่าเสียหายทางแพ่งตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เช่นนี้จะเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทวงถามหนี้โดยมิชอบมิได้รับการเยียวยาในทางแพ่งที่เหมาะสมทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งสอดคล้องกับ Anchan (2019: 15) และ Samatthiyakorn (2007: 151) พบว่า กฎหมายสหรัฐอเมริกา หากมีการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้แล้วเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้จะมีความรับผิดชอบทางแพ่งไม่ว่าจะเป็นในส่วนค่าเสียหายที่แท้จริง ค่าเสียหายเพิ่มเติม ค่าธรรมเนียมศาล ค่าทนายความ (ถ้ามี) นอกจากนั้นยังมีค่าเสียหายทางจิตใจ ความเสียหายเพื่อการทำให้เสียเกียรติ ความลำบากใจ ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ความเศร้าโศกทางอารมณ์ที่บุคคลได้รับและค่าเสียหายเชิงลงโทษเอาไว้อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

ควรแก้ไขแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ดังนี้

1. มาตรา 3 นิยามคำว่า “ลูกหนี้” ให้หมายความรวมถึงลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลด้วย
2. ควรบัญญัติเพิ่มค่าเสียหายในทางแพ่งฐานทางละเมิดให้ผู้ได้รับความเสียหายหรือลูกหนี้ในการทวงถามหนี้จากเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่มีชอบด้วยกฎหมาย

References

- Anchan, N. (2019). Problem of claiming for damages in the case of creditor demanding debt collection unlawfully under of demanding debt collection Act B.E. 2015. *Loei Rajabhat University Research and Development Journal*, 9-20. [in Thai]
- Aroonrung, P. (2013). *Protection for personal loan in debt collection: A case study of the Fair Debt Collection Bill B.E.* Bangkok: Master of Laws thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University. [in Thai]
- Chantararat, S. (2020). *Research and seminar*. Retrieved on 28 September 2020 from https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Symposium_08Sep2020.aspx [in Thai]
- Chittawong, U. (2015). Problems in debt collection in accordance with debt collection act 2015: A case study of cooperate loans protection. *The 3rd Kamphaengphet Phef Rajabhat University National conference* (p. 77). Kamphaengphet: Kamphaengphet Rajabhat University. [in Thai]
- Ministry of Justice. (2015). *People's manual for helping debtors with unfair treat*. Bangkok: Publisher of the National Buddhism Office. [in Thai]
- Samatthiyakorn, P. (2007). *Fair debt collection practices: A comparative study between the United States of America and Thai laws*. Bangkok: Master of Laws thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University. [in Thai]

Author

Dr. Kanlayanee Theerawongpinyo

Law Program, Faculty of Humanities and Social Sciences

Buriram Rajabhat University 439 Jira Rd., Muang Districe,

Buriram Province 31000

Fax: 0 4461 2858 Tel: 08 6661 2463 E-mail: kanlayanee.m@hotmail.com