

## บทที่ 4

### วิเคราะห์แนวทางในการนำหลักการในกฎหมาย Fair Debt Collection Practices Act ของสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้เป็นกฎหมายสำหรับประเทศไทย

#### 4.1 เปรียบเทียบกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงหนี้และกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกา

เมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย FDCPA ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกฎหมายไทยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงหนี้แล้ว ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ในบทนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบกฎหมาย FDCPA กับกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงหนี้ แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการเหมือนกับกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยจึงเป็นการเปรียบเทียบกฎหมาย FDCPA กับกฎหมายของไทยเฉพาะส่วนที่มีความเกี่ยวข้องและมีความใกล้เคียงกับกฎหมาย FDCPA และหนังสือเวียนของ ธปท. เรื่อง แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ที่แม้มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่ก็เป็นมาตรการที่มีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกับกฎหมาย FDCPA มากที่สุดและมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนี้ โดยจะแยกพิจารณาเป็นเรื่องๆ ตามสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว และจะได้เสนอถึงความเหมาะสมของการยึดถือหลักการดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการบัญญัติในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยหมายไทยเพื่อควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

##### 4.1.1 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

##### ก. ผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหลักทั่วไปของกฎหมาย FDCPA จะมีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็น “บุคคลภายนอก” เท่านั้น จะไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลซึ่งเป็น “เจ้าหนี้” ด้วย แต่เจ้าหนี้ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายก็ต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เป็นบุคคลใดๆ ที่เสนอหรือขายสินค้าหรือบริการซึ่งก่อให้เกิดหนี้หรือเป็นผู้ซึ่งบุคคลอื่นมีหนี้ที่ต้องชำระให้แก่ตน แต่ไม่รวมถึงบุคคลใดๆ ที่ได้รับโอนหรือโอนหนี้ที่ ผิดนัดมาเพียงวัตถุประสงค์เพื่อการอำนวยความสะดวกในการติดตามทวงหนี้ให้นั้นให้บุคคลอื่น ซึ่ง

บุคคลที่ไม่ถือว่าเป็นเจ้าหนี้ตามความตอนท้ายนี้ก็คือ กรณีที่เจ้าหนี้ที่มีลูกหนี้คนเดียวกันและได้ตกลงทำสัญญาเรียกเก็บหนี้แทนกันไว้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กันและกันในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีสำนักงานสาขาในจังหวัดที่ลูกหนี้ได้ย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ ก็อาจให้เจ้าหนี้ที่เป็นคู่สัญญาดังกล่าวซึ่งมีสำนักงานสาขาในมลรัฐที่ลูกหนี้ย้ายไปอยู่นั้นให้ช่วยติดตามทวงหนี้ให้แก่ตนได้ แต่เจ้าหนี้ที่ช่วยติดตามทวงถามให้นั้นจะมิใช่เจ้าหนี้ แต่เป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมาย FDCPA เช่นกัน

สำหรับผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็น “บุคคลภายนอก” ซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย FDCPA นั้นจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ผู้ติดตามทวงหนี้” ไว้ อันได้แก่

- 1) บุคคลที่ประกอบธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์หลักในการติดตามทวงหนี้
- 2) บุคคลที่ติดตามทวงหนี้เพื่อผู้อื่นอย่างเป็นปกติธุระ
- 3) เจ้าหนี้ที่ใช้อื่นในการติดตามทวงหนี้ และเจ้าหนี้ที่ติดตามทวงหนี้แทนเจ้าหนี้อื่น
- 4) บริษัทที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการกลับเข้าครอบครองทรัพย์สิน (repossession company) ซึ่งยึดหลักประกันที่อยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ไปโดยไม่มีสิทธิ
- 5) บุคคลที่จัดทำแบบฟอร์มใดๆ ที่เป็นการหลอกลวง
- 6) หน่วยงานที่รับจ้างติดตามทวงหนี้เป็นประจำเป็นปกติธุระ

แต่ไม่รวมถึงบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) ลูกจ้างของเจ้าหนี้ที่ติดตามทวงหนี้โดยใช้ชื่อของเจ้าหนี้
- 2) บริษัทสาขาหรือบริษัทในเครือซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ และรับติดตามทวงหนี้ให้เฉพาะบริษัทสาขาหรือบริษัทในเครือเดียวกันเท่านั้น
- 3) เจ้าพนักงานของสหพันธรัฐหรือมลรัฐซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ติดตามทวงหนี้ตามหน้าที่ของตน
- 4) บุคคลซึ่งให้บริการเกี่ยวกับกระบวนการทางด้านกฎหมาย
- 5) ผู้ให้คำปรึกษาด้านสินเชื่อแก่ผู้บริโภคโดยสุจริตและมีได้หวังผลกำไร
- 6) บุคคลผู้ซึ่งติดตามทวงหนี้เนื่องจากเป็นผู้ดูแลหรือผลประโยชน์โดยสุจริตหรือเป็นคนกลางจัดการผลประโยชน์โดยสุจริต

- 7) บุคคลที่ขายหนี้ของตน แต่ยังคงติดตามทวงหนี้ในนามของบุคคลอื่น
- 8) บุคคลผู้ซึ่งติดตามทวงหนี้ที่ยังไม่ผิดนัดในขณะที่รับโอน
- 9) ผู้บังคับสิทธิประโยชน์ที่มีหลักประกันในกรณีหนี้ของผู้บริโภคถูกใช้เป็นหลักประกันสำหรับการทำธุรกรรมสินเชื่อทางการค้าของเจ้าหนี้

### ประเทศไทย

1) ประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด มาตรา 420<sup>1</sup> ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ใด” ดังนั้น จึงมิได้เป็นการจำกัดขอบเขตไว้เพียงบุคคลประเภทหนึ่งประเภทใดไว้โดยเฉพาะ โดยหากบุคคลใดกระทำการอันมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วย่อมต้องรับผิดชอบละเมิดด้วยกันทั้งสิ้น

2) ประมวลกฎหมายอาญา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ว่าด้วยความผิด ไม่ว่าจะมีความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายก็ดี ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงก็ดี หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ดี ล้วนแล้วแต่ปรากฏถ้อยคำว่า “ผู้ใด” ทั้งสิ้น ดังนั้นขอบเขตการใช้บังคับกับบุคคลจึงเป็นอย่างเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด กล่าวคือ บุคคลที่ใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่เป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาก็ต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดฐานนั้น

### 3) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ประกาศ ธปท.)

#### 3.1 ประกาศ ธปท. เกี่ยวกับธุรกิจบัตรเครดิต

ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบ “ธุรกิจบัตรเครดิต” ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “การเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้” ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้จำนวน 2 ฉบับ (สำหรับธนาคารพาณิชย์และสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใบอนุญาตพาณิชย์) ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับบุคคลแตกต่างกันออกไปตามประเภทของธุรกิจดังนี้ 1) ธนาคารพาณิชย์ 2) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใบอนุญาตพาณิชย์

#### 3.2 ประกาศ ธปท. เกี่ยวกับธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

<sup>1</sup> มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ต่อจากนี้ จะใช้คำว่า “ประกาศ ธปท.” แทนคำว่า “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย”

ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ “สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ” ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “การจัดทำตารางแสดงภาระหนี้และใบเสร็จรับเงิน การเรียกให้ชำระหนี้ และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้” และมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้จำนวน 3 ฉบับ (สำหรับธนาคารพาณิชย์, สำหรับบริษัทเงินทุน, และสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีไซส์สถาบันการเงิน) ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับบุคคลที่แตกต่างกันออกไปตามประเภทของธุรกิจดังนี้ 1) ธนาคารพาณิชย์ 2) บริษัทเงินทุน 3) ผู้ประกอบธุรกิจที่มีไซส์สถาบันการเงิน (ซึ่งก็คือ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลในทางการค้าปกติ)

4) ข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมรรยาทนายความ พ.ศ.2529 ได้กำหนดขอบเขตของบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับฯ เฉพาะนายความผู้ซึ่งสภาพนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แล้วเท่านั้น

5) แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>2</sup> ได้กำหนดขอบเขตของบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติฉบับนี้ ได้แก่ 1) ธนาคารพาณิชย์ 2) บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ 3) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และ 4) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทุกแห่ง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า ภาพรวมของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงหนี้ที่มีอยู่ในขณะนี้มันได้กำหนดขอบเขตของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไว้กว้างกว่ากฎหมาย FDCPA เนื่องจากกฎหมายลักษณะละเมิดและกฎหมายอาญานั้นจะสามารถใช้บังคับให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่เป็นผู้ติดตามทวงหนี้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายดังกล่าวให้ความสำคัญกับลักษณะของการกระทำมากกว่าลักษณะผู้กระทำ แต่หากพิจารณาเพียงเฉพาะประกาศ ธปท. 5 ฉบับ ได้แก่ ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (จำนวน 3 ฉบับ แบ่งเป็นสำหรับธนาคารพาณิชย์, บริษัทเงินทุน และผู้ประกอบธุรกิจที่มีไซส์สถาบันการเงิน), และ ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต (จำนวน 2 ฉบับ แบ่งเป็นสำหรับธนาคารพาณิชย์และผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีไซส์ธนาคารพาณิชย์) ประกอบกับแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วจะเห็นว่า ได้กำหนด

<sup>2</sup> หนังสือเวียนธนาคารแห่งประเทศไทยที่ ธปท.ผนส. (21) ว. 1796/ 2550, ลงวันที่ 14 กันยายน 2550

ขอบเขตของบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับไว้โดยตรงกันข้ามกับกฎหมาย FDCPA เนื่องจากบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของแนวปฏิบัติฯ และประกาศ ธปท. ทั้ง 5 ฉบับนั้นล้วนแล้วแต่เป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ที่อยู่ในสถานะ “เจ้าหนี้” ของผู้บริโภคทั้งสิ้น ดังนั้น หากเป็นกรณีการติดตามทวงหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลหรือบัตรเครดิตโดยผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็น “บุคคลภายนอก” แล้ว จะไม่มีพันธะหน้าที่โดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในดำเนินการติดตามทวงหนี้อันเกิดจากสินเชื่อส่วนบุคคลหรือบัตรเครดิตตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ธปท. และแนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าแม้ขณะนี้จะมีกฎหมายไทยหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงหนี้ แต่เป็นการให้ความคุ้มครองอย่างกระจัดกระจาย และไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่ควบคุมบุคคลภายนอกที่ประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA มายึดถือเป็นแนวทางในการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทย เพื่อควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกไว้โดยเฉพาะ

สำหรับปัญหาว่ากฎหมายเฉพาะของไทยควรมีผลใช้บังคับกับ “เจ้าหนี้” ด้วยหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องให้กฎหมายเฉพาะของไทยเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้มีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็น “บุคคลภายนอก” เท่านั้น ไม่ควรให้มีผลใช้บังคับกับเจ้าหนี้ด้วยไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ที่มีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่วิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เหมาะสมมักเกิดจากการกระทำของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกมากกว่าเจ้าหนี้และยังไม่มียกกฎหมายไทยที่ควบคุมผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกไว้เป็นการเฉพาะ แต่กรณีของบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้นั้นโดยส่วนใหญ่จะมีกฎหมายที่บังคับใช้ควบคุมเจ้าหนี้ได้โดยตรงและเพียงพออยู่แล้ว เช่น หากเจ้าหนี้เป็นผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อหรือบัตรเครดิต ก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศ ธปท. หรือหากเป็นเจ้าหนี้อื่นๆ ก็มีกฎหมายลักษณะละเมิด, กฎหมายอาญาที่ให้ความคุ้มครองเป็นการทั่วไปรองรับไว้ชั้นหนึ่งแล้ว และการที่ไม่ควรที่จะเข้มงวดกับเจ้าหนี้มากจนเกินไปนั้น เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเจ้าหนี้เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับลูกหนี้ย่อมมีสิทธิอย่างเต็มที่ในอันที่จะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามสัญญาให้แก่ตนได้มากที่สุดแม้ว่าอาจจะต้องใช้วิธีการที่เสี่ยงต่อการกระทำที่ผิดกฎหมายบ้างก็ตาม แต่เจ้าหนี้ก็มีวัตถุประสงค์ในการติดตามทวงหนี้เพียงเพื่อให้ได้รับชำระหนี้คืนอันจะช่วยรักษาเสถียรภาพความมั่นคงในทางธุรกิจของตนให้ดำรงอยู่ต่อไปได้เท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างกับกรณีผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกที่ได้มีนิติสัมพันธ์กับลูกหนี้โดยตรงตั้งแต่แรกในขณะที่ลูกหนี้เข้าทำสัญญากับเจ้าหนี้ แต่กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกสามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในภายหลังโดยอาศัย

ช่องทางของสัญญาจ้างทำของหรือสัญญาตัวแทนระหว่างเจ้านี้กับผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายเฉพาะที่เข้ามาควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกและลูกหนี้ที่เกิดขึ้นในภายหลังนี้อีกชั้นหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกนั้นใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกหนี้จนเกินขอบเขตที่ตนเป็นบุคคลนอกสัญญาและวัตถุประสงค์ในการติดตามทวงหนี้ก็มีใช้เพื่อให้ตนได้รับชำระหนี้ดังเช่นเจ้านี้ หากแต่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ได้รับส่วนแบ่งจากจำนวนเงินที่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เป็นสำคัญ โดยหากยิ่งติดตามทวงถามได้มากเท่าใด ก็จะได้มีส่วนแบ่งสูงขึ้นเท่านั้น ผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกจึงมีแรงจูงใจสำคัญที่จะใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เหมาะสมมากกว่าเจ้านี้ นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าเจ้านี้ย่อมต้องรักษาชื่อเสียงภาพลักษณ์ของตน อีกทั้งเจ้านี้ในบางกรณีก็มีหลักทรัพย์เป็นประกันการชำระหนี้ของตนอยู่แล้ว เจ้านี้จึงขาดแรงจูงใจสำคัญที่จะใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ ดังนั้น การกำหนดให้กฎหมายใหม่มีผลบังคับใช้เฉพาะผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกนั้นน่าจะเป็นผลดีและมีความเหมาะสมแก่พฤติการณ์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นเจ้านี้ด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสามารถยึดถือเงื่อนไขที่กำหนดลักษณะของเจ้านี้ในกฎหมาย FDCPA มาเป็นแนวทางในการกำหนดลักษณะเฉพาะและข้อยกเว้นของเจ้านี้ไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยได้เช่นกัน เนื่องจากต่อไปในภายภาคหน้าบรรดาผู้ประกอบการธุรกิจ (เจ้านี้) ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและที่มีใช่สถาบันการเงินอาจจะมีการทำข้อตกลงเรียกเก็บหนี้แทนกันดังเช่นที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่กันและกันในกรณีที่มีลูกหนี้คนเดียวกันและฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในจังหวัดที่ลูกหนี้อยู่ไปอยู่นั้น หากได้กำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นมิให้ถือว่าเป็นเจ้านี้แล้วก็จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้จากวิธีการติดตามทวงหนี้ลักษณะนี้ได้ล่วงหน้าทางหนึ่งด้วย

สำหรับเงื่อนไขในการกำหนดลักษณะของ "ผู้ติดตามทวงหนี้" ตามกฎหมาย FDCPA ที่มีความเหมาะสมและสามารถยึดถือมาเป็นแนวทางบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีการนิยามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- เงื่อนไขที่ว่า "เป็นบุคคลที่มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจเพื่อรับจ้างติดตามทวงหนี้หรือเป็นบุคคลที่ติดตามทวงหนี้เพื่อผู้อื่นอย่างเป็นทางการ" เนื่องจากเงื่อนไขเช่นนี้เป็นเงื่อนไขที่มีความยืดหยุ่นสูง กล่าวคือ หากบุคคลใดมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ แต่หากปรากฏว่าได้ดำเนินการติดตามทวงหนี้เพื่อผู้อื่นอย่างเป็นทางการแล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายด้วยเช่นกันแม้ว่าจะมิได้ประกอบธุรกิจหลักเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ก็ตาม จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขลักษณะนี้ทำให้

กฎหมายใช้บังคับกับผู้ประกอบวิชาชีพนายความให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลทำให้สามารถถือได้ว่า “ผู้รับซื้อหนี้” เป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายได้อีกด้วย เพราะเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการซื้อหนี้มานั้น ก็เพื่อที่จะนำมาดำเนินติดตามทวงถามหนี้ด้วยตนเองโดยมุ่งเน้นถึงผลกำไรในลักษณะคล้ายคลึงกับผู้รับจ้างติดตามทวงหนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าผู้รับซื้อหนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจเพื่อติดตามทวงหนี้ด้วยเช่นกัน ที่สำคัญผู้รับซื้อหนี้มีโอกาสที่จะใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้สูงมาก เนื่องจากหนี้ที่รับซื้อมานั้นมักจะเป็นหนี้ที่มีอายุเก่ามากหรือขาดอายุความแล้ว เอกสารหลักฐานต่างๆ อาจมีการสูญหายซึ่งทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถโต้แย้งได้ว่าหนี้จำนวนดังกล่าวมีอยู่จริงหรือไม่ นอกจากนี้ผู้รับซื้อหนี้ยังมีแรงจูงใจสำคัญในการติดตามทวงหนี้โดยหวังผลกำไรที่เป็นส่วนต่างระหว่างจำนวนเงินที่ได้รับชำระหนี้กับจำนวนเงินที่ตนได้ลงทุนซื้อหนี้ดังกล่าวมาในราคาต่ำนั้น

- เงื่อนไขที่ว่า “ผู้ติดตามทวงหนี้ให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ใช้ชื่ออื่นอันมิใช่ชื่อตนเองในการติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้” เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าแม้โดยหลักการทั่วไปของกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ยังเป็นธรรมจะไม่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ใช้ชื่ออื่นนั้นเป็นการกระทำที่มีลักษณะบ่งชี้ว่าตนเป็น “บุคคลภายนอก” ที่เข้ามาดำเนินการติดตามทวงหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยเป็นการหลอกลวงลูกหนี้และก่อให้เกิดความสับสนแก่ลูกหนี้ด้วย ดังนั้น จึงต้อง “ถือว่า” เจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้วยเช่นกัน ผู้เขียนเห็นว่าเงื่อนไขเช่นนี้มีความเหมาะสมกับปัญหาวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในแง่ที่ว่าจะช่วยลดปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้ชื่อปลอมหรือแอบอ้างเป็นบุคคลอื่นเพื่อพยายามติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในบางกรณีอาจต้องการรักษาภาพลักษณ์ของตนจึงหลอกลวงว่าเป็นบุคคลอื่นเพื่อให้สามารถใช้วิธีการที่ไม่เป็นธรรม เช่น ช่มชู้ เพื่อพยายามติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ได้ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ส่งจดหมายทวงหนี้ไปยังลูกหนี้โดยแอบอ้างว่าเป็นจดหมายจากสำนักงานนายความโดยใช้ชื่อหรือตราสัญลักษณ์ของสำนักงานนายความตรงส่วนหัวกระดาษจดหมายเพื่อให้ลูกหนี้หลงเชื่อว่าเป็นจดหมายทวงหนี้จากสำนักงานนายความนั้นจริง หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่มอบหมายให้นักกฎหมายที่ทำงานเป็นลูกจ้างภายในบริษัท (in-house) เป็นผู้ติดตามทวงหนี้ แต่กลับให้ใช้จดหมายทวงหนี้ที่มีชื่อหรือตราสัญลักษณ์ของสำนักงานกฎหมายภายนอกบริษัทไว้ตรงส่วนหัวกระดาษจดหมายทวงหนี้ เป็นต้น

- เงื่อนไขเกี่ยวกับ “บุคคลที่จัดทำแบบฟอร์มใดๆ ที่เป็นการหลอกลวง” อันที่จริงแล้วบุคคลประเภทนี้มีผู้ใช้ติดตามทวงหนี้ตามคำนิยามของกฎหมาย แต่เนื่องจากกฎหมาย FDCPA ได้กำหนดมาตราที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติเกี่ยวกับการตกแต่งแบบฟอร์มจดหมายที่เป็นการหลอกลวงไว้โดยเฉพาะ และกำหนดด้วยว่าหากบุคคลใดฝ่าฝืนกระทำการเช่นนั้นก็จะต้องตกอยู่

ภายใต้บังคับของกฎหมายและมีความรับผิดชอบเป็นอย่างเดียวกันกับผู้ติดตามทวงหนี้ที่มีลักษณะตามคำนิยามของกฎหมายเช่นกัน<sup>3</sup> ผู้เขียนเห็นว่าเงื่อนไขดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยได้ เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาในเรื่องการร่างจดหมายเตือนแบบหนังสือของหน่วยงานราชการ เช่น ศาล, กรมบังคับคดี, สำนักงานทนายความ เพื่อข่มขู่ให้ลูกหนี้หวาดกลัวได้ เป็นต้น ซึ่งจะสามารถรวมไปถึงบุคคลที่เป็นเสมือนที่มีหน้าที่ออกแบบฟอร์มจดหมายให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้

แต่สำหรับเงื่อนไขเกี่ยวกับ “ผู้ประกอบการธุรกิจกลับเข้าครอบครองทรัพย์สิน (repossession) ซึ่งเข้ายึดทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันโดยไม่มีสิทธิ” นั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะนำมาบัญญัติไว้ เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่อนุญาตให้มีการผู้ประกอบการธุรกิจเข้ายึดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยไม่ใช้สิทธิทางศาลได้

อย่างไรก็ดี นอกจากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมาย FDCPA ยังได้กำหนด “ข้อยกเว้น” ของบุคคลที่ไม่ถือว่าเป็นผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไว้ 9 กรณีด้วยกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยเพียงบางประการดังนี้

- ลูกจ้างของเจ้าน้ำที่ติดตามทวงหนี้โดยใช้ชื่อของเจ้าน้ำ เนื่องจากในกรณีที่เจ้าน้ำมีสภาพเป็นนิติบุคคลนั้น จะต้องกระทำการใดๆ ผ่านทางลูกจ้างของตนอยู่แล้ว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าลูกจ้างของเจ้าน้ำก็เปรียบเสมือนบุคคลคนเดียวกันกับเจ้าน้ำ ดังนั้น เมื่อโดยหลักทั่วไปกฎหมายมิได้ใช้บังคับแก่เจ้าน้ำ ก็ต้องไม่ควรใช้บังคับกับลูกจ้างซึ่งได้ติดตามทวงหนี้ตามคำสั่งของเจ้าน้ำโดยใช้ชื่อของเจ้าน้ำด้วย

- บริษัทสาขาหรือบริษัทในเครือซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ และรับติดตามทวงหนี้ให้เฉพาะบริษัทสาขาหรือบริษัทในเครือเดียวกันเท่านั้น จะเห็นได้ว่าบริษัทสาขาหรือบริษัทในเครือของเจ้าน้ำนั้นไม่อาจแยกสถานะออกจากกันได้อย่างชัดเจน เนื่องจากเจ้าน้ำซึ่งเป็นบริษัทแม่สามารถที่จะควบคุมลักษณะการดำเนินงานของบริษัทสาขาหรือบริษัทในเครือซึ่งอยู่ในฐานะเป็นบริษัทลูกได้ ดังนั้นกฎหมายจึงยกเว้นมิให้ถือว่าเป็นผู้ติดตามทวงหนี้เช่นเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมในการยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยได้ เพราะเมื่อพิจารณาสถานการณ์ติดตามทวงหนี้ในประเทศไทยขณะนี้พบว่ามีการที่เจ้าน้ำซึ่งเป็นบริษัทแม่จำนวนมาก

<sup>3</sup> FDCPA § 812



ที่ให้บริการสาขาหรือบริษัทลูกดำเนินการติดตามทวงหนี้ให้ตน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีโชคร้ายพาณิชย์มักจะไม่สนใจงานส่วนนี้ไปให้สำนักงานสาขารับผิดชอบ และเมื่อพิจารณาเงื่อนไขต่อไปว่าสำนักงานสาขามีวัตถุประสงค์หลักในการติดตามทวงหนี้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาคำว่า “สำนักงานสาขา” ที่ปรากฏอยู่ในประกาศ ธพท. ที่ควบคุมธุรกิจบัตรเครดิตแล้วพบว่า สำนักงานสาขาเป็นเพียงสำนักงานที่มีหน้าที่ในเรื่องของกระบวนการพิจารณาอนุมัติบัตรเครดิต ตรวจสอบข้อมูลลูกค้า และรับชำระเงินจากลูกค้า<sup>4</sup> จะเห็นได้ว่าสำนักงานสาขามีได้มีหน้าที่หลักในการติดตามทวงถามหนี้ให้แก่บริษัทแม่ ดังนั้น หากนำข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ ก็จะทำให้สำนักงานสาขาที่ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ให้แก่บริษัทแม่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้

- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ และบุคคลซึ่งให้บริการเกี่ยวกับกระบวนการทางด้านกฎหมาย จะเห็นได้ว่าบุคคลทั้งสองประเภทนี้ได้ปฏิบัติตามไปตามหน้าที่ของตนโดยมิได้มุ่งผลกำไรจากการติดตามทวงถามหนี้ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อยกเว้นดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมในการยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยได้ อันจะมีผลทำให้การทวงหนี้ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อันเป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ และบุคคลที่รับดำเนินการจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงหนี้ นั้นย่อมได้รับการยกเว้นด้วยเช่นกัน

- บุคคลผู้ซึ่งติดตามทวงหนี้ที่ยังไม่ผิดนัดในขณะรับโอน สำหรับข้อยกเว้นข้อนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยอย่างยิ่ง เนื่องจากหากไม่ยกเว้นให้แก่ผู้ติดตามทวงหนี้ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ดำเนินการติดตามทวงหนี้ที่ค้างชำระแต่ยังมิได้มีการผิดนัดให้แก่เจ้าหนี้แล้ว จะเป็นการส่งผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจของเจ้าหนี้มากจนเกินไป เนื่องจากการติดตามทวงหนี้ใหม่ที่ค้างชำระแต่ยังมิได้มีการผิดนัดคืนมาได้ นั้น จะมีประโยชน์ในแง่ที่ว่าสามารถช่วยให้หนี้ดังกล่าวไม่ตกเป็นหนี้เสีย (NPL) ได้ ดังนั้น หากเข้มงวดกับการติดตามทวงหนี้ในขั้นตอนนี้มากจนเกินไป กฎหมายฉบับนี้จะส่งผลในทางกลับกันกลายเป็นว่าเร่งก่อให้เกิดหนี้เสียแก่เจ้าหนี้มากขึ้น

สำหรับข้อยกเว้นอื่นๆ นอกเหนือไปจากที่กล่าวข้างต้นนี้ ยังไม่พบว่ามีกรณีปัญหาเกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะนำมาบัญญัติไว้

<sup>4</sup> โปรดดู ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ข้อ 4.2 “สำนักงานสาขา”

## ข. ผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่กฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ “ผู้บริโภค” เป็นหลัก ดังนั้นแม้กฎหมายจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “วิธีการติดตามทวงหนี้” โดยเฉพาะ แต่ในบทนิยามศัพท์ (definitions) ของกฎหมายดังกล่าว เราจะไม่พบถ้อยคำว่า “ลูกหนี้” (debtor) ปรากฏอยู่ในกฎหมาย แต่จะปรากฏถ้อยคำว่า “ผู้บริโภค” (consumer) เอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการที่กฎหมาย FDCPA เลือกที่จะใช้ถ้อยคำว่า “ผู้บริโภค” แทนคำว่า “ลูกหนี้” เช่นนี้ เป็นการแสดงเจตนารมณ์ผ่านตัวอักษรอย่างชัดแจ้งแล้วว่ากฎหมายมิได้ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ตกอยู่ในฐานะเป็นลูกหนี้ทุกราย แต่จะให้ความคุ้มครองที่แคบลงมาเฉพาะ “ลูกหนี้ที่เป็นผู้บริโภค” โดยกฎหมายกำหนดความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ว่าจะต้องเป็น “บุคคลธรรมดา” เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทนิยามศัพท์คำว่า “หนี้” ที่กฎหมายกำหนดความหมายไว้ว่าจะต้องเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่วนตัว, ใช้จ่ายในครอบครัว, หรือซื้อหาของใช้ภายในบ้าน นั่นเอง อย่างไรก็ตาม การติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมนั้นนอกจากจะส่งผลกระทบต่อตัวลูกหนี้ที่เป็นผู้บริโภคโดยตรงแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลใกล้ชิดที่อยู่รอบข้างผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ หรือต่อบุคคลอื่นใดที่มีได้เป็นหนี้แต่ถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้ด้วยก็ได้ ดังนั้นกฎหมายจึงใช้ถ้อยคำว่า “บุคคลใดๆ” เพื่อให้กฎหมาย FDCPA สามารถขยายความคุ้มครองไปถึงบุคคลอื่นที่มีได้เป็นลูกหนี้ แต่ถูกคุกคามสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลจากผู้ติดตามทวงหนี้ของลูกหนี้ด้วย จะเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดคำนิยามไว้เช่นนี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดสำคัญของผู้ร่างกฎหมายที่มุ่งหมายจะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ จึงได้บัญญัติคำนิยามศัพท์ของคำว่า “ผู้บริโภค” มิให้ผูกโยงกับหลักนิติกรรมสัญญา กล่าวคือ ไม่คำนึงถึงว่าผู้ได้รับความเสียหายจะเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากผู้บริโภค(ลูกหนี้)ที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับเจ้าหนี้หรือไม่ หากบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้แล้ว ย่อมเรียกให้ผู้ติดตามทวงหนี้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ตนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคตามคำนิยามของกฎหมายฉบับนี้ได้ด้วยเช่นกัน

---

\* แนวความคิดเช่นนี้เป็นแนวความคิดของระบบกฎหมายแบบ Common Law ที่ปฏิเสธที่จะนำหลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Will) มาใช้ในกรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสถานะหรืออำนาจในการต่อรองไม่เท่าเทียมกันดังเช่นกรณีสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับผู้บริโภค (โปรดดูเพิ่มเติมใน สุขุม ศุภนิธย์, “คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค”, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 10-11)

**ประเทศไทย** จากการศึกษาพบว่าในบรรดากฎหมายไทยเฉพาะที่ “เกี่ยวข้องกับ การควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้” ในขณะนั้น มีเพียงกฎหมาย 2 ฉบับที่ปรากฏท นียามศัพท์คำว่า “ผู้บริโภค” ซึ่งก็คือ

1) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ที่ให้อำนาจ ธานาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต

2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ที่ให้อำนาจธานาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศ ธปท. เรื่อง การ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ สำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีไซ่สถาบันการเงิน

เนื่องจากประกาศกระทรวงการคลังฯ ทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจธานาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการดำเนินงาน เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้กำกับ อันเป็นสินเชื่อที่มีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการด้านการบริโภคของประชาชนโดยตรง ดังนั้นจึง ต้องมีการนิยามศัพท์คำว่า “ผู้บริโภค” เอาไว้ในกฎหมายแม่บท เพื่อให้ประกาศ ธปท. ที่ออกโดย อาศัยอำนาจกฎหมายแม่ดังกล่าวมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งประกาศ กระทรวงการคลังฯ ทั้ง 2 ฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของถ้อยคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้ว่าหมายถึง “ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค” ดังนั้น จึงต้องไปพิจารณาทนียมศัพท์ ดังกล่าวที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 อีกชั้นหนึ่ง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ได้ให้นิยามความหมายของคำ ว่า “ผู้บริโภค” ไว้ว่าหมายถึง ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้ สินค้า หรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม<sup>5</sup> บท

<sup>5</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 บัญญัติว่า “ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อ หรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อ สินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้า หรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้ เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”

นิยามศัพท์ดังกล่าวนี้ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มประโยคที่ว่า “แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” ไว้ส่วนท้าย อันมีผลเป็นการขยายความคุ้มครองที่กว้างมากขึ้นโดยให้รวมไปถึงบุคคลอื่นใดที่มีได้เสียค่าตอบแทน ซึ่งก็คือบุคคลที่มีได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจด้วยนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันยังมีปัญหาที่ยังไม่มีข้อยุติว่าผู้บริโภครที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ นั้นรวมไปถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่ เพราะกฎหมายมิได้เจาะจงไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้นและนิติบุคคลก็อาจเป็นผู้ซื้อหรือผู้ให้บริการได้ ฉะนั้นแล้วปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองจากการติดตามทวงหนี้จะรวมถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่ สำหรับปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อกรณีจะต้องมาพิจารณาความหมายของคำว่าผู้บริโภคโดยเหตุเพราะประกาศกระทรวงการคลังฯ กำหนดไว้ ดังนั้นในการพิจารณาคำว่าผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ในกรณีของการติดตามทวงหนี้ นั้นจะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ในการออกประกาศกระทรวงการคลังทั้ง 2 ฉบับประกอบด้วย เมื่อปรากฏว่าประกาศกระทรวงการคลังฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมธุรกิจบัตรเครดิตและธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับเป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงย่อมเป็นการจำกัดความหมายของคำว่าผู้บริโภคได้โดยปริยายว่าหมายถึงเฉพาะ “บุคคลธรรมดา” เท่านั้น จึงจะสามารถใช้บัตรเครดิต และขอสินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันกฎหมายไทยได้มีพัฒนาการด้านแนวคิดในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่มีลักษณะสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมากขึ้น กล่าวคือ ไม่จำกัดการคุ้มครองไว้แต่เพียงบุคคลที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงเท่านั้น แต่ได้ขยายความคุ้มครองให้รวมไปถึงบุคคลอื่นใดที่มีได้เป็นคู่สัญญา (มิได้เสียค่าตอบแทน) ด้วย ซึ่งแนวคิดของกฎหมายไทยที่พัฒนาขึ้นเช่นนี้ถือเป็นสัญญาณที่ดี เนื่องจากช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้อย่างแท้จริงเพราะมิได้คำนึงว่าผู้ได้รับความเสียหายนั้นจะเป็นบุคคลที่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นเจ้าหนี้หรือไม่ นอกจากนี้ แนวคิดดังกล่าวยังเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมาย FDOPA ที่มิได้จำกัดการคุ้มครองไว้เพียงผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับเจ้าหนี้เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลอื่นๆ ที่มีใช่ลูกหนี้และมีได้มีนิติสัมพันธ์กับเจ้าหนี้แต่พลอยได้รับผลกระทบจาก

---

แม้จะมีบัตรเครดิตประเภทองค์กร (Corporate Card) แต่ผู้ที่ใช้บัตรจริงๆ มิใช่องค์กร หากแต่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กร เพียงแต่องค์กรจะเป็นผู้ชำระหนี้อันเกิดจากการใช้บัตรเครดิตให้บุคลากรของตนเท่านั้น

การติดตามทวงหนี้อย่างไม่เหมาะสมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม บทนิยามศัพท์คำว่าผู้บริโภคที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 นั้นไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ เนื่องจากนิยามดังกล่าวจะหมายถึงผู้บริโภคที่เป็นผู้ซื้อหรือผู้รับบริการเป็นหลัก มิได้หมายถึงบุคคลผู้ที่เป็นหนี้หรือผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้โดยตรง นอกจากนี้คำนิยามดังกล่าวยังอาจมีปัญหาในเรื่องของการตีความว่ารวมถึงนิติบุคคลด้วยหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันเมื่อพิจารณากฎหมาย FDCPA แล้วจะเห็นว่า สามารถให้ความคุ้มครองได้ทั้งบุคคลธรรมดาที่เป็นลูกหนี้และมิได้เป็นลูกหนี้ ตลอดจนผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นหนี้ ดังนั้น หากได้ยึดถือเงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะของผู้บริโภคดังกล่าวนี้มาเป็นแนวทางในการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยแล้วก็จะช่วยลดปัญหาในเรื่องของการติดตามทวงหนี้ผิดตัวหรือทวงหนี้ผิดจำนวนได้เป็นอย่างดี และมีความเป็นไปได้ที่นำมาบัญญัติไว้เนื่องจากแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายไทยและกฎหมาย FDCPA เป็นไปในทิศทางเดียวกันดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายเฉพาะของไทยควรจะให้คุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงนิติบุคคลด้วย เนื่องจากปัญหาการผิดนัดชำระหนี้นั้นโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการขาดความสามารถในการชำระหนี้ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดา มากกว่านิติบุคคล อีกทั้งปัญหาวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาโดยตรงด้วย

### ค. ลักษณะของหนี้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยที่กฎหมาย FDCPA มีขึ้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ดังนั้นประเภทของหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย FDCPA จึงต้องมีความเชื่อมโยงกับพฤติกรรมในการก่อหนี้ของผู้บริโภค ซึ่งจากการศึกษาตัวบทกฎหมาย FDCPA ประกอบแนวทางการในการวินิจฉัยตีความของศาลแล้วพบว่า หนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย FDCPA จะต้องมียอดชำระสำคัญครบถ้วนดังนี้

- (1) เป็นหนี้เงิน
- (2) เป็นหนี้ที่มีมูลหนี้อันเกิดจากรูกรวมใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อตกลงหรือสัญญา (ไม่รวมถึงมูลหนี้ละเมิด)
- (3) เป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์หลักอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการดังนี้คือ
  - 3.1) เพื่อใช้จ่ายส่วนตัว
  - 3.2) เพื่อใช้จ่ายในครอบครัว

### 3.3) เพื่อหาชื่อของใช้ภายในบ้าน เท่านั้น

อนึ่ง มีข้อที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากองค์ประกอบข้างต้น กล่าวคือ แม้กฎหมาย FDCPA จะกำหนดชัดเจนว่าหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองต้องเป็นหนี้เงิน แต่มีได้หมายความธุรกรรมที่ก่อให้เกิดหนี้เงินจะมีได้เพียงธุรกรรมประเภทสินเชื่อเท่านั้น หากแต่หมายถึงธุรกรรมใดๆ ที่ก่อให้เกิดหนี้แก่ผู้บริโภคในอันที่จะต้องชำระหนี้คืนเป็นเงิน เช่น หนี้อันเกิดจากการใช้เช็ค, หนี้อันเกิดจากการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระค่าสินค้าเพื่อการบริโภค, หนี้ค่าเช่า, หนี้ค่าสาธารณูปโภค, หนี้ค่ารักษาพยาบาล, หนี้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะศาลจะตีความคำว่าหนี้หรือธุรกรรมให้กว้างออกไปมากเพียงใด แต่ในท้ายที่สุดยังคงต้องยึดหลักสำคัญที่ว่าหนี้นั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งในสามประการข้างต้นด้วยเสมอ หากผู้บริโภคเข้าทำธุรกรรมใดโดยไม่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการบริโภคแล้ว แม้ธุรกรรมนั้นจะเกี่ยวข้องกับการตกลงหรือการทำสัญญา ก็ถือไม่ได้ว่าหนี้อันเกิดจากธุรกรรมนั้นเป็นหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมาย FDCPA ด้วย เช่น หากเป็นกรณีการติดตามทวงหนี้ค่าเช่าบ้านจากผู้บริโภค ข้อเท็จจริงก็ต้องปรากฏว่าผู้บริโภคได้ทำสัญญาเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยมิใช่เพื่อเปิดร้านอาหารหรือทำการค้าขายอย่างอื่น เป็นต้น สำหรับปัญหาในการพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ของผู้บริโภคจะถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักเพื่อการอุปโภคบริโภคตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่นั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดนิยามเอาไว้อย่างชัดเจนจึงเป็นเรื่องที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจตีความตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่งสรุปแนวทางในการวินิจฉัยของศาลได้ว่า หากเป็นกรณีที่ผู้บริโภคนำเงินกู้หรือสินเชื่อที่ได้รับไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ในการขอกู้หรือขอสินเชื่อแล้ว กรณีต้องยึดถือวัตถุประสงค์ของผู้บริโภคตามลักษณะของการใช้ประโยชน์จากเงินกู้หรือสินเชื่อตามความเป็นจริงนั้นโดยไม่คำนึงว่าผู้บริโภคจะได้ระบุดูวัตถุประสงค์ในการขอกู้หรือขอสินเชื่อว่าเพื่อนำไปใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคไว้ก็ตาม ดังนั้นชื่อเรียกของสินเชื่อจึงไม่สำคัญเท่ากับการใช้ประโยชน์จากสินเชื่อตามความเป็นจริง หรือหากเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงในภายหลัง กรณีต้องกลับไปยึดถือตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของผู้บริโภคว่ามีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเป็นเช่นไร ก็ให้ยึดถือวัตถุประสงค์หลักในการก่อหนี้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงนั้น

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งว่า นอกจากกฎหมาย FDCPA จะให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นหนี้แล้ว กฎหมายยังให้ความคุ้มครองไปถึงกรณีที่ผู้บริโภคหรือบุคคลอื่นใดที่มีได้เป็นหนี้ แต่ถูก "กล่าวหา" ว่าเป็นหนี้ด้วย เช่น หนี้นั้นมีได้มีอยู่จริงหรือเป็นหนี้ที่ไม่สมบูรณ์ หรือเป็นหนี้ที่เป็นโมฆะ แต่ผู้ติดตามทวงหนี้กลับทวงถามให้ชำระหนี้หนี้ที่ถูกกล่าวหานี้ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย FDCPA ด้วยเช่นกัน มิได้จำกัดว่า

จะต้องเป็นกรณีของหนี้ที่มีอยู่จริงเท่านั้น มิเช่นนั้นแล้วก็จะไม่สามารถจัดวิธีการติดตามทวงหนี้ อย่างไม่เป็นธรรมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย FDCPA ได้

### ประเทศไทย

1) *ประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองทางแพ่งในเรื่องละเมิด ดังนั้น การติดตามทวงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ประเภทใดๆ ก็อาจเป็นละเมิดได้ทั้งสิ้นหากปรากฏว่าการติดตามทวงหนี้ในมูลหนี้นั้นๆ ได้ใช้วิธีการอันมีลักษณะครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายลักษณะละเมิดบัญญัติไว้

2) *ประมวลกฎหมายอาญา* เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองทางอาญา ดังนั้น การติดตามทวงหนี้ที่เกิดจากมูลหนี้ประเภทใดๆ ก็อาจมีความรับผิดทางอาญาได้ทั้งสิ้นหากปรากฏว่าการติดตามทวงหนี้ในมูลหนี้นั้นๆ ได้ใช้วิธีการอันมีองค์ประกอบของความผิดครบทั้งองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้

### 3) *ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ประกาศ ธปท.)*

#### 3.1 *ประกาศ ธปท. เกี่ยวกับธุรกิจบัตรเครดิต*

ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตสำหรับธนาคารพาณิชย์ และสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช่ธนาคารพาณิชย์<sup>1</sup> ต่างก็ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า "บัตรเครดิต" ไว้ว่าหมายถึง "บัตรที่ธนาคารพาณิชย์ออกให้แก่ผู้ถือบัตรหรือผู้บริโภคตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ธนาคารพาณิชย์กำหนด เพื่อใช้ชำระค่าสินค้า บริการ หรือค่าอื่นใดแทนการชำระด้วยเงินสดหรือเพื่อใช้เบิก

<sup>1</sup> ต่อจากนี้ จะใช้คำว่า "ประกาศ ธปท." แทนคำว่า "ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย"

<sup>2</sup> อันที่จริงแล้วประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช่ธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 นั้น มิได้มีบทนิยามศัพท์คำว่า "บัตรเครดิต" ไว้ในประกาศโดยตรง จึงต้องไปพิจารณาบทนิยามศัพท์ที่อยู่ในประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศ ธปท. ฉบับดังกล่าวแทน โดยปรากฏว่าได้นิยามความหมายคำว่า "บัตรเครดิต" ไว้เป็นอย่างดีเหมือนกับประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549

ถอนเงินสด ทั้งนี้ ไม่รวมถึงบัตรที่ได้มีการชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าอื่นใดไว้ล่วงหน้า<sup>6</sup> ดังนั้นหนี้อันเกิดจากการใช้บัตรเครดิตตามประกาศ ธปท. จึงได้แก่ หนี้ที่เกิดจากการชำระค่าสินค้า บริการ หรือค่าอื่นใดแทนการชำระด้วยเงินสดหรือเพื่อใช้เบิกถอนเงินสดเท่านั้น

3.2 ประกาศ ธปท. เกี่ยวกับธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ  
ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข  
ในการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับจำนวน 3 ฉบับที่แยกใช้บังคับสำหรับ  
ธนาคารพาณิชย์, สำหรับบริษัทเงินทุน และสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีไซ่สถาบันการเงินนั้น ต่างก็  
กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ” ไว้เหมือนกัน โดย  
หมายความถึงสินเชื่อดังต่อไปนี้

- 1) สินเชื่อส่วนบุคคลเฉพาะที่ไม่มีทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์สินเป็น  
หลักประกัน
- 2) สินเชื่อที่เกิดจากการให้เชื่อและการให้เช่าแบบลีสซิ่งใน  
สินค้าที่ผู้ประกอบการมิได้จำหน่ายเป็นทางการค้าปกติ  
เว้นแต่ สินค้าประเภทรถยนต์และรถจักรยานยนต์

แต่ไม่รวมถึงสินเชื่อดังต่อไปนี้

- 1) สินเชื่อเพื่อการศึกษา
- 2) สินเชื่อเพื่อการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ
- 3) สินเชื่อเพื่อการรักษาพยาบาล
- 4) สินเชื่อเพื่อสวัสดิการพนักงานที่หน่วยงานต้นสังกัดได้มีการ  
ทำสัญญากับผู้ประกอบการและสินเชื่อตามที่ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทยประกาศกำหนด

4) แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนธนาคารแห่ง  
ประเทศไทย เมื่อพิจารณาเหตุผลในการออกแนวปฏิบัติ<sup>7</sup> ของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้แล้ว  
พบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ควบคุมการติดตามทวงถาม “หนี้ทุกประเภท” มิได้  
จำกัดแต่เพียงหนี้อันเกิดจากการใช้บัตรเครดิตและสินเชื่อส่วนบุคคลเท่านั้น

<sup>6</sup> โปรดดูประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ข้อ 4.2

<sup>7</sup> โปรดดูภาคผนวก



เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดและกฎหมายอาญาให้ความคุ้มครองทั่วไปสำหรับหนี้ทุกประเภท ส่วนประกาศ ธพท. 5 ฉบับนั้นจะให้ความคุ้มครองที่แคบกว่ากฎหมาย FDCPA เนื่องจากมิได้ถูกจำกัดโดยเงื่อนไขที่ว่า จะต้องเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภค หากแต่ได้จำกัดเงื่อนไขไว้เพียงเฉพาะหนี้ประเภทสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับหรือหนี้ประเภทบัตรเครดิตดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประกาศ ธพท. ได้กำหนดข้อยกเว้นมิให้ถือว่าหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคบางประเภทเป็นสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับด้วย เช่น สินเชื่อเพื่อการศึกษา, สินเชื่อเพื่อการรักษาพยาบาล เป็นต้น แต่หากพิจารณาสถานการณ์การติดตามทวงหนี้ในปัจจุบันแล้ว มีผลสำรวจความเห็นจากบรรดาบริษัทหรือสำนักงานกฎหมายที่รับติดตามทวงหนี้ให้สถาบันการเงินและที่มีใช้สถาบันการเงิน<sup>๘</sup> ในปี 2550 พบว่า ฐานลูกค้าสินเชื่อแต่ละประเภทเติบโตขึ้นมากและปริมาณหนี้ที่บริษัทรับจ้างติดตามทวงหนี้แต่ละแห่งได้รับมาจากสถาบันการเงินและที่มีใช้สถาบันการเงินนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 20-50% ต่อเดือน (เฉลี่ยเดือนละหลักหมื่นบัญชี) โดยจำแนกประเภทหนี้ได้เป็น หนี้ที่เกิดจากสินเชื่อส่วนบุคคล, สินเชื่อบัตรเครดิต, หนี้ค่าใช้บริการโทรศัพท์มือถือ, สินเชื่อผ่อนชำระเครื่องใช้ไฟฟ้า, สินเชื่อเช่าซื้อรถจักรยานยนต์ และในระยะหลังสถาบันการเงินเริ่มส่งหนี้สินเชื่อเช่าซื้อรถจักรยานยนต์และสินเชื่อที่อยู่อาศัยมาให้ติดตามทวงถามเป็นจำนวนเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าสถานการณ์การติดตามทวงหนี้อย่างหนักหน่วงในปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่นี้สินเชื่อส่วนบุคคลหรือหนี้บัตรเครดิตดังเช่นแต่ก่อนอีกต่อไป เช่น หนี้ค่าใช้บริการโทรศัพท์มือถือ และควรสังเกตว่าประเภทหนี้อื่นๆที่เพิ่มเข้ามานี้ ล้วนแล้วแต่เป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคทั้งสิ้น ดังนั้นขอบเขตการบังคับใช้ของประกาศ ธพท. จึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากไม่ครอบคลุมถึงหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคประเภทอื่นนอกเหนือไปจากหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับและหนี้บัตรเครดิตได้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมาย FDCPA แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมาย FDCPA ได้กำหนดเงื่อนไขหลักของหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไว้ว่าจะต้องเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์หลักอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการคือ ใช้จ่ายส่วนตัว (ส่วนบุคคล), ใช้จ่ายในครัวเรือน, หรือซื้อหาของใช้ภายในบ้าน ดังนั้นจึงสามารถครอบคลุมหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคได้ทุกประเภท อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะจำกัดความคุ้มครองไว้เพียงหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริโภคเท่านั้น ไม่ควรรวมไปถึงหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกอบธุรกิจด้วย เนื่องจากหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคนั้นเป็นการก่อหนี้เพื่อการบริโภคของประชาชน

<sup>๘</sup> หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, ฉบับที่ 2252, (13 ก.ย. - 15 ก.ย. 2550)

ในระดับภาคครัวเรือนซึ่งเป็นการบริโภคที่มีได้หวังผลกำไรหรือเป็นการบริโภคเพื่อตนเองซึ่งถือเป็นการบริโภคขั้นสุดท้าย โดยอาจจำแนกได้เป็นสินค้าที่เป็นสิ่งของเครื่องใช้ภายในครัวเรือน (household) ประเภทคงทน เช่น โทรทัศน์, ตู้เย็น, หม้อหุงข้าว เป็นต้น และประเภทไม่คงทนหรือใช้แล้วหมดไปซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว (personal) หรือในครัวเรือน (family) เช่น อาหาร, น้ำดื่ม, สบู่, ยาสีฟัน เป็นต้น ซึ่งสิ่งของเหล่านี้เมื่อมีการบริโภคแล้วย่อมหมดไปหรืออาจเสื่อมค่าลงไปเรื่อยๆ จึงเป็นหน้าที่ลักษณะเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายและไม่ก่อให้เกิดรายได้กับลูกหนี้ อันมีความแตกต่างกับหนี้เพื่อการประกอบธุรกิจที่สามารถสร้างรายได้หมุนเวียนกลับคืนให้แก่ลูกหนี้ได้

นอกจากนี้ การที่กฎหมาย FDCPA ได้กำหนดเงื่อนไขให้ให้ความคุ้มครองกับหนี้ที่ถูก "กล่าวหา" ว่าลูกหนี้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ที่นั่นคืนเป็นเงินด้วยนั้น เงื่อนไขดังกล่าวนี้จะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคจากปัญหาการติดตามทวงหนี้ในจำนวนที่ไม่มีอยู่จริง แต่สำหรับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นหนี้ที่เกิดจากธุรกรรมใดๆ นั้นผู้เขียนเห็นว่า หากจะนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย ควรจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนด้วยว่าได้จำกัดเฉพาะหนี้ประเภทสินเชื่อเท่านั้น เนื่องจากจะทำให้สามารถขยายความคุ้มครองให้รวมไปถึงหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคอื่นได้ด้วย เช่น หนี้ค่าโทรศัพท์มือถือ, หนี้ค่าบริการสัญญาณเคเบิลทีวี (เช่น UBC) เป็นต้น ซึ่งหนี้เหล่านี้ถือเป็นหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากได้ยึดถือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย FDCPA มาเป็นแนวทางในการนำลักษณะเฉพาะของหนี้ดังกล่าวนี้ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยแล้วก็จะสามารถทำให้เข้าไปควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคประเภทอื่น นอกเหนือไปจากสินเชื่อส่วนบุคคลและหนี้บัตรเครดิตได้ แต่ไม่ควรรวมถึงหนี้อันเกิดจากค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด เนื่องจากควรปล่อยให้ไปไปตามกลไกของกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดทั่วไป เพื่อให้มีการชดใช้เงินในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงสภาพเดิมโดยเร็วที่สุดโดยไม่ติดขัดในเรื่องของการติดตามทวงถามหนี้เงินที่เป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ตามหนังสือเวียนธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้จำกัดการบังคับใช้เฉพาะกรณีหนี้สินเชื่อบัตรเครดิตและหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลเท่านั้น หากแต่มีผลใช้บังคับกับการติดตามทวงหนี้ที่ทุกประเภทนอกเหนือไปจากหนี้สินเชื่ออันเกิดจากการใช้บัตรเครดิตและหนี้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับด้วย แต่มิได้กำหนดเป็นบทนิยามไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่ระบุไว้ในเหตุผลในการออกประกาศเท่านั้น

#### 4.1.2 การติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้และบุคคลที่สาม

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** เนื่องจากกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกามุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ตลอดจนบุคคลอื่นใดจากการใช้วิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอก ดังนั้น ในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้โดยทั่วไป กฎหมายจึงได้จำกัดช่วงเวลาและสถานที่ในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ โดยผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องไม่ติดต่อกับลูกหนี้ในช่วงเวลาและสถานที่ที่ผู้ติดตามทวงหนี้ “รู้หรือควรรู้” ว่าไม่สมควรหรือลูกหนี้ไม่สะดวก หากผู้ติดตามทวงหนี้ไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ กฎหมายจึงจะให้สันนิษฐานว่าช่วงเวลาระหว่าง 8 นาฬิกา ถึง 21 นาฬิกาตามเวลาท้องถิ่น ณ สถานที่อยู่ของลูกหนี้เป็นเวลาที่ไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ ส่วนการติดต่อกับลูกหนี้ ณ สถานที่ทำงานของลูกหนี้นั้น กฎหมาย FDCPA มิได้ห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ติดต่อกับลูกหนี้ที่สถานที่ทำงานของลูกหนี้อย่างเด็ดขาด แต่กฎหมายจำกัดเงื่อนไขไว้เพียงว่าผู้ติดตามทวงหนี้ “รู้หรือมีเหตุอันควรรู้” ว่าสถานที่ทำงานของลูกหนี้ห้ามมิให้มีการติดตามทวงหนี้ในสถานที่ทำงานหรือไม่ หากผู้ติดตามทวงหนี้รู้หรือควรรู้ได้ว่ามีข้อห้ามเช่นนั้น ก็ห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ติดต่อกับลูกหนี้ ณ สถานที่ทำงานโดยเด็ดขาด ในทางกลับกัน ถ้าผู้ติดตามทวงหนี้ไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ถึงข้อห้ามนั้น ผู้ติดตามทวงหนี้ก็ยังสามารถติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ ณ สถานที่ทำงานได้นอกจากนี้หากผู้ติดตามทวงหนี้รู้ว่าลูกหนี้มอบหมายให้ทนายความเป็นตัวแทนและรู้ชื่อที่อยู่ของทนายความผู้นั้นแล้ว ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องติดต่อกับลูกหนี้ผ่านทางทนายความของลูกหนี้เท่านั้น เว้นแต่ไม่ได้รับการติดต่อกลับจากทนายความภายในเวลาอันสมควรหรือทนายความอนุญาตให้ลูกหนี้ติดต่อกับลูกหนี้ได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็เปิดโอกาสให้ผู้ติดตามทวงหนี้สามารถติดต่อกับลูกหนี้ในเวลาและสถานที่นอกเหนือไปจากที่กล่าวไว้ข้างต้นได้เฉพาะกรณีที่ผู้ติดตามทวงหนี้ได้รับความยินยอมจากลูกหนี้หรือได้รับอนุญาตจากศาลแล้วเท่านั้น

สำหรับในส่วนของ การติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่สามนั้น โดยหลักกฎหมาย FDCPA ห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ติดต่อกับบุคคลที่สามนอกเหนือไปจากลูกหนี้, ทนายความของลูกหนี้, หน่วยงานที่จัดทำรายงานข้อมูลผู้บริโภค เช่น Credit Bureau, เจ้าหนี้, ทนายความของเจ้าหนี้ หรือทนายความของสำนักงานติดตามทวงหนี้ โดยเด็ดขาด ซึ่งการที่กฎหมาย FDCPA กำหนดห้ามไว้เช่นนี้เนื่องจากต้องการควบคุมมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ไปกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนบุคคลอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหนี้ของลูกหนี้มากเกินไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ติดตามทวงหนี้สามารถติดต่อสื่อสารกับบุคคลที่สามที่นอกเหนือไปจากบุคคลดังกล่าวข้างต้นได้เฉพาะ 4 กรณี คือ 1) ผู้ติดตามทวงหนี้ได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ หรือ 2) ได้รับอนุญาตจากศาล หรือ 3) มีความจำเป็นที่สมเหตุสมผลเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีตามคำ

พิพากษา หรือ 4) เป็นการขอข้อมูลเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาแห่งใหม่ของลูกหนี้เท่านั้น แต่สำหรับกรณีที่เป็นการติดต่อกับบุคคลที่สามเพื่อขอข้อมูลเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาแห่งใหม่ของลูกหนี้ ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องแนะนำตนเองและขอให้บุคคลที่สามนั้นช่วยยืนยันความถูกต้องของที่อยู่ของลูกหนี้เท่านั้น ห้ามกล่าวถึงการเป็นหนี้ของลูกหนี้ และห้ามติดต่อเกินกว่าหนึ่งครั้ง เว้นแต่บุคคลที่สามยินยอมหรือข้อมูลที่บุคคลที่สามให้ไว้ผิดพลาด นอกจากนี้กฎหมายยังห้ามติดต่อกับบุคคลที่สามผ่านทางไปรษณีย์บัตร หรือใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์บนซองจดหมายที่แสดงให้เห็นได้ว่าผู้ส่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ด้วย

**ประเทศไทย** ปัจจุบันกฎหมายไทยที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงหนี้อันได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติทนายความ และประกาศ ธปท. นั้น มิได้มีบทบัญญัติที่เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการติดต่อสื่อสารเพื่อติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้หรือบุคคลอื่นใดไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อพิจารณาเฉพาะประกาศ ธปท. ที่ควบคุมการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์หรือผู้ประกอบการบัตรเครดิตที่มีธนาคารพาณิชย์นั้น จะมีเพียงแค่ข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดเวลาในการติดต่อเพื่อหาผู้ถือบัตรรายใหม่ หรือติดต่อกับผู้ถือบัตรรายเก่าเพื่อเสนอสินเชื่อประเภทใหม่เท่านั้น<sup>9</sup> หากข้อกำหนดเวลาในการติดต่อผู้ถือบัตรเพื่อติดตามทวงถามหนี้แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อไม่ได้บัญญัติเอาไว้โดยชัดแจ้ง ในทางปฏิบัติจึงไม่อาจตีความให้ครอบคลุมว่าเป็นการจำกัดเวลาในการติดตามทวงถามหนี้ด้วยได้

แต่สำหรับแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ได้มีข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดเวลาในการติดตามทวงถามหนี้ไว้ โดยกำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้สามารถติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ได้เฉพาะช่วงเวลา 8.00 – 20.00 น. ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ และช่วงเวลา 8.00 – 18.00 น. ในวันหยุดราชการ นอกจากนี้ แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ยังมีข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจเรียกเก็บหนี้จากบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ เช่น ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนร่วมงาน เว้นแต่ได้รับการยินยอมจากลูกหนี้หรือเป็นสิทธิตามกฎหมาย แต่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจและผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้สามารถติดต่อ

<sup>9</sup> โปรดดูประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์ ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ข้อ 4.9 (2)(ก) และ ประกาศ ธปท. เรื่อง การกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2549 ข้อ 4.10 (2)(ก)

นายจ้างหรือบุคคลในครอบครัวของลูกหนี้เพื่อยืนยันการจ้างงานหรือที่อยู่ของลูกหนี้ได้ แต่จะต้องติดต่อภายในความถี่และสถานที่ที่เหมาะสมและไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ของลูกหนี้ระหว่างการติดต่อกับบุคคลอื่นเว้นแต่ได้รับการยินยอมจากลูกหนี้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบธุรกิจและผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้สามารถติดต่อบุคคลอื่นได้นอกเหนือไปจากลูกหนี้, นายจ้าง, บุคคลในครอบครัวของลูกหนี้ในกรณีที่กำลังมาข้างต้นได้หากปรากฏว่าเป็นการติดต่อเพื่อสอบถามที่อยู่ของลูกหนี้หรือได้รับคำยินยอมจากลูกหนี้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาและสถานที่ในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้หรือบุคคลที่สามเพื่อติดตามทวงถามหนี้ไว้อย่างชัดเจน จะมีแต่เพียงข้อกำหนดที่ปรากฏอยู่ในแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยที่แม้จะมีสภาพบังคับแต่ก็มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายไว้เท่านั้น นอกจากนี้ ควรสังเกตว่าข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ที่กำหนดไว้ในแนวปฏิบัติ นั้นไม่มีความยืดหยุ่นดังเช่นบทบัญญัติของกฎหมาย FDCPA ดังนั้นหากเป็นกรณีที่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ต้องทำงานในช่วงเวลากลางคืนและมีเวลาพักผ่อนในช่วงกลางวัน หากผู้ติดตามทวงหนี้ติดต่อกับลูกหนี้ในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในแนวปฏิบัติ ก็อาจเป็นการรบกวนการพักผ่อนของลูกหนี้กรณีดังกล่าวได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย FDCPA แล้วจะเห็นว่ากฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ยึดถือช่วงเวลาตามกฎหมายกำหนดไว้เป็นหลัก หากแต่กำหนดเงื่อนไขการรับรู้ของผู้ติดตามทวงหนี้เป็นสำคัญว่าผู้ติดตามทวงหนี้ “รู้” หรือ “มีเหตุอันควรรู้” หรือไม่ว่า ลูกหนี้สะดวกให้ติดต่อสื่อสารในเวลาและสถานที่ใด ซึ่งการรับรู้เช่นนั้นอาจเป็นกรณีที่ผู้ติดตามทวงหนี้รู้ได้จากการที่ลูกหนี้หรือเพื่อนร่วมงานของลูกหนี้ได้แจ้งให้ทราบแล้ว หรืออาจมีเหตุอันควรรู้ เช่น อาจรู้ได้จากประวัติของลูกหนี้ที่ต้องมีการระบุงานของลูกหนี้ไว้ก่อนหน้า โดยหากปรากฏว่าอาชีพของลูกหนี้เป็นอาชีพที่ต้องทำงานในเวลากลางคืน ก็ต้องถือว่าผู้ติดตามทวงหนี้มีเหตุอันควรรู้ได้ว่าลูกหนี้ไม่สะดวกให้ติดต่อในเวลากลางวันเนื่องจากเป็นเวลาพักผ่อนของลูกหนี้ เป็นต้น แต่หากปรากฏว่าผู้ติดตามทวงหนี้ไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ได้ว่าลูกหนี้สะดวกให้ติดต่อในเวลาและสถานที่ใด กฎหมายจึงจะให้สันนิษฐานได้ว่าเวลาที่สะดวกในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้คือช่วงเวลา 8.00-21.00 น. ตามเวลาท้องถิ่นของลูกหนี้ นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนี้ทำให้กฎหมาย FDCPA มีความยืดหยุ่นและสามารถคุ้มครองลูกหนี้ได้มากยิ่งขึ้น และสามารถที่จะยึดถือเป็นแนวทางในการนำลักษณะเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับรู้ดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยได้

#### 4.1.3 การแจ้งข้อมูลต่างๆ แก่ผู้บริโภคและสิทธิของผู้บริโภคในการโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** ภายใต้กฎหมาย FDCPA นั้น นอกจากผู้ติดตามทวงหนี้ จะต้องติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ในช่วงเวลาหรือสถานที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กฎหมายยังกำหนด “ขั้นตอนในการแจ้งข้อมูล” แก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ไว้ด้วยดังนี้

1) ในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ครั้งแรก ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องแจ้งข้อมูลแนะนำตนให้ลูกหนี้ทราบด้วยว่าตนเป็นผู้ติดตามทวงหนี้ พร้อมทั้งรับรองว่าจะนำข้อมูลที่ได้รับจากลูกหนี้ไปใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้เท่านั้น ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ในครั้งต่อไป (ถ้ามี) ทั้งนี้เว้นแต่การติดต่อสื่อสารครั้งแรกนั้นเป็นการส่งคำคู่ความหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องดำเนินคดีให้แก่ลูกหนี้ ผู้ติดตามทวงหนี้ก็ไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวแต่อย่างใด

2) ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องแจ้ง “ข้อมูลเกี่ยวกับหนี้และสิทธิของลูกหนี้ภายใต้กฎหมาย FDCPA ให้ลูกหนี้ทราบ โดยกฎหมายอนุญาตให้ผู้ติดตามทวงหนี้สามารถที่จะแจ้งข้อมูลดังกล่าวนี้ให้ลูกหนี้ทราบในขณะที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ครั้งแรกพร้อมกับการแจ้งข้อมูลแนะนำตนและการรับรองการใช้ข้อมูลที่ได้รับจากลูกหนี้เสียก็ได้ แต่หากเจ้าหนี้มิได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้และสิทธิของลูกหนี้ในขณะที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ครั้งแรกนั้น กฎหมายก็เปิดโอกาสให้ผู้ติดตามทวงหนี้ยังสามารถที่จะแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้และสิทธิของลูกหนี้ตามกฎหมายได้ โดยการแจ้งเป็น “หนังสือ” และส่งไปให้ลูกหนี้ภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ครั้งแรกได้ โดยการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้และสิทธิของลูกหนี้นั้นจะต้องประกอบด้วยข้อมูลครบถ้วนดังต่อไปนี้

2.1 จำนวนหนี้ที่ต้องชำระ ซึ่งคำนวณเป็นจำนวนแน่นอนจนถึงวันที่มีหนังสือแจ้งไปยังลูกหนี้เท่านั้น แต่อาจมีข้อความแจ้งเพิ่มเติมให้ลูกหนี้ทราบได้ว่าหากลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ให้เสร็จสิ้น ลูกหนี้ยังคงต้องมีภาระในส่วนของดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เจ้าหนี้สามารถเรียกได้ตามกฎหมายในขณะที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ นั้น เป็น ต้น

2.2 ชื่อของเจ้าหนี้ปัจจุบันและชื่อของเจ้าหนี้เดิม

2.3 สิทธิของลูกหนี้ภายใต้กฎหมาย FDCPA โดยกฎหมายให้สิทธิลูกหนี้ในอันที่จะโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นหนังสือได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลูกหนี้ได้รับหนังสือแจ้งหนี้ฉบับนี้

จากผู้ติดตามทวงหนี้ โดยผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องระบุข้อความด้วยว่า...

- หากลูกหนี้ไม่ใช่สิทธิโต้แย้งภายในระยะเวลาดังกล่าว กฎหมายอนุญาตให้ผู้ติดตามทวงหนี้สันนิษฐานได้ว่าหนี้นั้นสมบูรณ์
- หากลูกหนี้โต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยแจ้งผู้ติดตามทวงหนี้เป็นหนังสือภายในระยะเวลาสามสิบวัน ผู้ติดตามทวงหนี้จะดำเนินการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้หรือจัดทำสำเนาคำพิพากษาของศาล พร้อมทั้งจัดส่งสำเนาหลักฐานพิสูจน์ความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้และสำเนาคำพิพากษานั้นไปให้ลูกหนี้โดยทางไปรษณีย์

อย่างไรก็ดี กฎหมาย FDCPA กำหนดไว้ชัดเจนว่าการติดต่อสื่อสารโดยวิธีการส่งคำคู่ความที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องคดีแพ่งนั้นมิใช่การติดต่อสื่อสารครั้งแรกกับลูกหนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ใช้สิทธิโต้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของคำคู่ความดังกล่าวได้ เนื่องจากกฎหมาย FDCPA กำหนดระยะเวลาในการโต้แย้งสิทธิของลูกหนี้ได้ภายใน 30 วัน แต่กฎหมายวิธีพิจารณาความของ Federal Court กำหนดให้จำเลยต้องยื่นคำให้การต่อศาลภายใน 20 วัน ดังนั้นหากถือว่าการส่งคำคู่ความให้แก่จำเลยเป็นการติดต่อสื่อสารครั้งแรกกับลูกหนี้ด้วยแล้ว จะทำให้ลูกหนี้อาศัยระยะเวลาในการโต้แย้งสิทธิตามมาตราดังกล่าวมาประวิงเวลาในการยื่นคำให้การ อันจะทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นได้

**ประเทศไทย** กฎหมายไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “การแจ้งข้อมูล” แก่ผู้บริโภคนั้นมีปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์เรื่อง “การเรียกให้ชำระหนี้และการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้” ของประกาศ ธปท. ที่ควบคุมธุรกิจบัตรเครดิต (สำหรับธนาคารพาณิชย์และสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์) และประกาศ ธปท. ที่ควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (สำหรับธนาคารพาณิชย์, สำหรับบริษัทเงินทุน, และสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงิน) แยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>10</sup>

1. ประกาศ ธปท. ที่ควบคุมธุรกิจบัตรเครดิต ธนาคารพาณิชย์และผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์จะต้องปฏิบัติดังนี้

<sup>10</sup> โปรดดูภาคผนวก

(1.1) หากผู้ประกอบการธุรกิจบัตรเครดิตประสงค์จะให้ผู้ถือบัตรหรือผู้บริโภค ผ่อนชำระหนี้เป็นงวด จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้โดยให้ผู้ถือบัตรหรือ ผู้บริโภคชำระในแต่ละงวด ดังนี้

(ก) ผู้ถือบัตรรายใหม่นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 จะต้องชำระหนี้ ขั้นต่ำในแต่ละงวด ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของยอดคงค้างทั้งสิ้น เว้นแต่หนี้ที่เกิดจากวงเงินชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินซึ่งผู้ถือบัตรจะต้องชำระเต็มจำนวน

(ข) ผู้ถือบัตรรายเก่าก่อนวันที่ 1 เมษายน 2547 ต้องชำระหนี้ในแต่ละ งวดไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของยอดคงค้างทั้งสิ้น และตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2550 จะต้องชำระหนี้ ขั้นต่ำในแต่ละงวดไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของยอดคงค้างทั้งสิ้น เว้นแต่หนี้ที่เกิดจากวงเงินชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินซึ่งผู้ถือบัตรจะต้องชำระเต็มจำนวน

(1.2) ต้องมีหนังสือเตือนผู้ถือบัตรหรือผู้บริโภคล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 20 วัน ก่อนดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมาย

(1.3) จัดส่งใบแจ้งหนี้ให้แก่ผู้ถือบัตรหรือผู้บริโภครวบรวมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วันก่อนวันถึงกำหนดชำระหรือหักบัญชี ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการคิดดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายในหนี้ ค้างชำระให้แสดงรายละเอียดการคำนวณดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวในใบแจ้งหนี้ด้วย

(1.4) กรณีที่ผู้ถือบัตรมีการผิดนัดชำระหนี้เกินกว่า 3 เดือน นับแต่วันที่ครบ กำหนดชำระให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตยกเลิกการใช้บัตรเครดิตของผู้ถือบัตรรายนั้นทันที

2. ประกาศ ธปท. ที่ควบคุมธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ ธนาคาร พาณิชย, บริษัทเงินทุน, และผู้ประกอบการที่มีใช้สถาบันการเงิน จะต้องปฏิบัติตามนี้

(2.1) จัดทำตารางแสดงภาระหนี้สำหรับผู้บริโภคแต่ละราย โดยให้แสดง รายละเอียดของข้อมูลเป็นรายงวด ซึ่งอย่างน้อยข้อมูลแต่ละงวดต้องประกอบด้วยจำนวนเงินที่ ผู้บริโภคต้องชำระโดยแยกเป็นเงินต้นและดอกเบี้ย และจำนวนเงินต้นคงค้าง เพื่อมอบให้แก่ ผู้บริโภคเมื่อมีการทำสัญญาขอสินเชื่อหรือเมื่อมีการอนุมัติสินเชื่อ ทั้งนี้ สำหรับผู้บริโภคที่ขอกู้เงิน ประเภทวงเงินสินเชื่อหมุนเวียน (Revolving credit) ให้มอบตารางแสดงภาระหนี้ที่จัดทำขึ้นเป็น ตัวอย่างแทนได้

(2.2) จัดส่งใบแจ้งหนี้ให้แก่ผู้บริโภครวบรวมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วันก่อนวัน ถึงกำหนดชำระหรือหักบัญชี ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการคิดดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายในหนี้ค้างชำระให้ แสดงรายละเอียดการคำนวณดอกเบี้ยหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวในใบแจ้งหนี้ด้วย

(2.3) จัดทำใบเสร็จรับเงินที่แสดงรายละเอียดการชำระหนี้โดยแยกเป็นเงิน ต้นดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บริโภคเก็บไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจต้อง



แสดงยอดหนี้ทั้งในส่วนที่ค้างชำระและที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระ โดยแยกเป็นเงินสด ดอกเบี้ย และ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไว้ในใบแจ้งหนี้หรือใบเสร็จรับเงินด้วย

(2.4) ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนผู้บริโภคที่ผิดนัดชำระหนี้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนดำเนินการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมาย

นอกจากประกาศ ธปท. ข้างต้นแล้ว แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งข้อมูลแก่ผู้บริโภค ไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ (เจ้าหนี้) และผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้จะต้องแสดงตัวต่อลูกหนี้โดยการแจ้งชื่อและวัตถุประสงค์ในการติดต่อนั้น โดยเฉพาะผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้ จะต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจให้ติดตามทวงหนี้แทนเจ้าหนี้ให้ลูกหนี้ทราบในขณะที่พบตัวลูกหนี้ โดยตรงด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้ต้องแจ้งให้ลูกหนี้ทราบล่วงหน้าถึงการมอบหมายให้ผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้เป็นผู้ดำเนินการแทนและต้องจัดส่งเอกสารยืนยันยอดหนี้ให้กับลูกหนี้ ที่มีรายละเอียดอย่างน้อยดังนี้

- (1) จำนวนเงินและระยะเวลาค้างชำระ
- (2) หมายเลขโทรศัพท์เพื่อใช้ในการติดต่อที่เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้
- (3) ค่าใช้จ่ายในการเรียกเก็บหนี้ (ถ้ามี)
- (4) สิทธิ วิธี และสถานที่ในการร้องเรียนของลูกหนี้
- (5) สิทธิของลูกหนี้ในการเลือกชำระหนี้กับผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่งก็ได้ในกรณีให้ผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้ได้รับจ้างจากผู้ประกอบธุรกิจหลายรายให้เรียกเก็บหนี้จากลูกหนี้รายเดียวกัน (ถ้ามี)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ในส่วนของ “การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงตนและการรับรองการใช้ข้อมูลที่ได้รับจากลูกหนี้” ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย FDCPA นั้นไม่มีปรากฏอยู่ในประกาศ ธปท. ซึ่งน่าจะเป็นเพราะว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมาย FDCPA ต้องการควบคุมพฤติกรรมของผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอก ดังนั้น จึงต้องกำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องแสดงตนกับลูกหนี้ก่อนที่จะดำเนินการติดตามทวงถามหนี้จากลูกหนี้ แต่ประกาศ ธปท. นั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นเจ้าหนี้ที่ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้เองเท่านั้น ซึ่งลูกหนี้อย่อมต้องรู้จักเจ้าหนี้ของตนดีอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องแสดงตนและรับรองการใช้ข้อมูลที่ได้รับจากลูกหนี้อีก แต่ในส่วนของแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น เป็นมาตรการที่ใช้บังคับกับผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกด้วย ดังนั้นจึงมีข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการ

เรียกเก็บหนี้แสดงตัวต่อลูกหนี้โดยการแจ้งชื่อและวัตถุประสงค์ในการติดต่อกับลูกหนี้ และจะต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจในการติดตามทวงหนี้แทนเจ้าหนี้ให้ลูกหนี้ทราบในขณะที่พบตัวลูกหนี้โดยตรงด้วย

สำหรับในส่วนของ “การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้และสิทธิของผู้บริโภคในการโต้แย้งหนี้” นั้น อาจดูเหมือนว่าหลักเกณฑ์ตามประกาศ ธปท. มีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย FDCPA แต่หากพิจารณาให้ดีควรต้องแยกหลักเกณฑ์ในประกาศ ธปท. ข้างต้นออกเป็น 2 ส่วน คือ “การเรียกให้ชำระหนี้” และ “การติดตามทวงถามหนี้” โดยหลักเกณฑ์ในส่วนของ “การเรียกให้ชำระหนี้” นั้น จะปรากฏอยู่ในข้อ (1.1), (1.3), (2.1), (2.2), (2.3) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการชำระเงินขั้นต่ำในแต่ละงวด, การจัดทำตารางหนี้เป็นรายงวดโดยแยกแยะเงินต้น ดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้เห็นได้อย่างชัดเจน, การจัดทำใบเสร็จรับเงินซึ่งต้องแสดงจำนวนเงินที่ชำระแล้วและที่ยังค้างชำระ และกำหนดระยะเวลาในการจัดส่งใบแจ้งหนี้ให้แก่ลูกหนี้ก่อนถึงวันครบกำหนดชำระ เป็นต้น แต่สำหรับหลักเกณฑ์ในส่วนของ “การติดตามทวงถามหนี้” นั้นจะปรากฏอยู่ในข้อ (1.2), (1.4), (2.4) ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่ต้องจัดส่งหนังสือแจ้งเตือนไปยังลูกหนี้ล่วงหน้าก่อนที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ต่อไป, หรือหากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้เกินกว่า 3 เดือน ก็ให้ผู้ประกอบธุรกิจยกเลิกบัตรเครดิตของลูกหนี้ทันที เป็นต้น ดังนั้นความแตกต่างระหว่าง “การเรียกให้ชำระหนี้” และ “การติดตามทวงถามหนี้” จึงอยู่ที่ว่า การเรียกให้ชำระหนี้เป็นการแจ้งเตือนลูกหนี้ก่อนถึงกำหนดชำระหนี้ ซึ่งลูกหนี้นี้ยังไม่ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้และสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระและลูกหนี้ละเลยไม่ชำระหนี้แล้วเท่านั้น แต่ในส่วนของ การติดตามทวงถามหนี้ นั้นจะเป็นกรณีของการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้หลังจากที่หนี้ถึงกำหนดชำระและลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั่นอันมีผลในทางกฎหมายให้ลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้แล้ว ดังนั้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลในขั้นตอนของการเรียกให้ชำระหนี้ที่ปรากฏในประกาศ ธปท. จึงเป็นการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับ “หนี้ที่ค้างชำระ” ทั่วไป มิใช่การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับ “หนี้ผิดนัด” ดังเช่นกฎหมาย FDCPA กล่าวคือ เป็นการแสดงข้อมูลหนี้ที่ลูกหนี้จะต้องชำระทั้งหมดให้แก่เจ้าหนี้โดยแบ่งการชำระออกเป็นงวดต่างๆ ซึ่งอาจมีการคิดดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมอื่นๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีใช่การแจ้งยอดหนี้ที่เกิดขึ้นหลังจากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ อันจะทำให้เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายเพิ่มขึ้นในรูปของดอกเบี้ยผิดนัดหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ได้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ของประกาศ ธปท. ในส่วนที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ (เจ้าหนี้) จะต้องส่งหนังสือเตือนลูกหนี้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 20 วันก่อนที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้นั้นอาจถือได้ว่ามีความใกล้เคียงกับการแจ้งยอดหนี้ที่ผิดนัด

เนื่องจากเนื้อหาในหนังสือดังกล่าวย่อมต้องมีการอ้างอิงถึงจำนวนยอดหนี้ที่ลูกหนี้ยังมีได้ชำระให้แก่เจ้าหนี้และเจ้าหนี้กำลังจะใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องร้องบังคับชำระหนี้จำนวนดังกล่าวจากลูกหนี้ต่อไป แต่ควรสังเกตว่าหนังสือแจ้งเตือนกรณีนี้เป็นการแจ้งเตือนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีผลต่อไปว่าเมื่อพ้นระยะเวลา 20 วันหลังจากที่ส่งหนังสือแจ้งเตือนไปยังลูกหนี้แล้วนั้น เจ้าหนี้ก็จะสามารถดำเนินการฟ้องร้องบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ทันทีเพราะผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ประกาศ ธปท. กำหนดไว้แล้วเท่านั้น แต่มิได้ให้สิทธิลูกหนี้ที่จะสามารถโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้จำนวนดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การส่งหนังสือแจ้งเตือนล่วงหน้าดังกล่าวจึงมิใช่การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการแจ้งเตือนเพื่อเป็นการให้สิทธิลูกหนี้ที่จะโต้แย้งหนี้จำนวนดังกล่าวกลับมาภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดดังเช่นกฎหมาย FDCPA หากแต่เป็นการแจ้งเตือนล่วงหน้าที่มีผลเป็นการบังคับว่าลูกหนี้จะต้องชำระหนี้ตามเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่เจ้าหนี้เท่านั้น โดยหากลูกหนี้โต้แย้งหรือปฏิเสธไม่ชำระหนี้จำนวนนั้น เจ้าหนี้ก็จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ต่อไป ดังนั้น จึงต้องถือว่ากฎหมายไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการติดตามทวงถามหนี้ในเรื่องของการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้หลังจากลูกหนี้ผิดนัดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิลูกหนี้ในอันที่จะโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ และควรสังเกตเพิ่มเติมว่าหลักเกณฑ์ในประกาศ ธปท. ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ใช้บังคับกับผู้ประกอบการที่เป็นเจ้าหนี้เท่านั้น ไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับในส่วนของแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจะมีข้อกำหนดที่คล้ายคลึงกับกฎหมาย FDCPA มากกว่า กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้จะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับยอดหนี้ผิดนัดของลูกหนี้ตลอดจนรายละเอียดต่างๆ ที่จำเป็นให้ลูกหนี้ทราบด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทย หากมีขึ้นก็เพื่อควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ของบุคคลภายนอกซึ่งเปรียบเสมือนคนแปลกหน้าของลูกหนี้ ดังนั้นการแจ้งข้อมูลเบื้องต้นในการแนะนำตนและการรับรองการใช้ข้อมูลที่ได้รับมาจากลูกหนี้นั้นจะมีประโยชน์ในแง่ที่ว่าทำให้ลูกหนี้รู้ตัวว่าตนเองกำลังถูกติดตามทวงหนี้จากเจ้าหนี้โดยบุคคลภายนอกผู้นั้น และการรับรองการใช้ข้อมูลก็จะทำให้ลูกหนี้ไว้วางใจที่ให้ข้อมูลที่เป็นความจริงแก่ผู้ติดตามทวงหนี้มากขึ้นด้วย ดังนั้นจึงควรที่ยึดหลักเกณฑ์การแจ้งข้อมูลในขั้นตอนนี้มาเป็นแนวทางในการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยในเบื้องต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้และสิทธิของลูกหนี้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าและควรยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิของลูกหนี้ในอันที่จะสามารถโต้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้ได้นั้น เพราะปัจจุบันวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นมากอีกกรณีหนึ่งก็คือ การทวงหนี้ผิดตัวหรือผิดจำนวน หรืออาจเป็นหนี้ที่ตนมิได้ก่อขึ้นเลย ซึ่งในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าผู้ติดตามทวงหนี้จะไม่ฟังคำโต้แย้งใดๆ ของลูกหนี้ และดำเนินการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมต่อไปจนกว่าจะได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้เป็นผลสำเร็จ ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงกับเพื่อนร่วมงานของผู้เขียนเอง ซึ่งไม่เคยสมัครใช้บริการบัตรเครดิตไม่ว่าธนาคารใด แต่กลับมีผู้ติดตามทวงหนี้โทรศัพท์มาทวงหนี้บัตรเครดิตอย่างต่อเนื่อง และแม้จะชี้แจงความจริงอย่างไรก็ไม่รับฟังทั้งสิ้นโดยกล่าวหาว่าเพื่อนของผู้เขียนกล่าวเท็จเพื่อหลบเลี่ยงไม่ชำระหนี้ และแม้ว่าเพื่อนของผู้เขียนจะขอให้ตรวจสอบกับเจ้าหนี้อีกครั้ง ผู้ติดตามทวงหนี้ก็ไม่ยินยอมที่จะปฏิบัติตามโดยได้ตอบว่าเป็นจำนวนที่ถูกต้องแล้วและยังคงยืนยันว่ามีใบการทวงหนี้ผิดตัว โดยยังคงโทรศัพท์เข้ามาทวงหนี้เรื่อยๆ จนเพื่อนของผู้เขียนต้องปิดโทรศัพท์มือถือและเปิดใช้เฉพาะเวลาจำเป็นเท่านั้น ส่งผลให้ไม่สามารถใช้โทรศัพท์มือถือในการติดต่องานได้อย่างปกติ ผู้เขียนเชื่อว่ายังมีบุคคลอื่นๆ ที่ถูกกระทำเช่นนี้อีกเป็นจำนวนมากและไม่รู้จะแก้ปัญหาได้อย่างไร ดังนั้นหลักเกณฑ์ในเรื่องของการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ที่ทวงถามนั้นและให้สิทธิลูกหนี้ในการโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ตามหลักการของกฎหมาย FDCPA จะช่วยบรรเทากรณีปัญหาข้างต้นได้เป็นอย่างดี จึงควรยึดถือเป็นแนวทางในการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทยด้วย

อย่างไรก็ดี ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการให้สิทธิลูกหนี้โต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ได้นั้น มีข้อพึงระวังในเรื่องของเงื่อนไขที่กฎหมายให้สิทธิลูกหนี้โต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งหนี้ กล่าวคือ หากเป็นกรณีผู้ติดตามทวงหนี้ส่งสำเนาคำฟ้องให้แก่ลูกหนี้ อาจเกิดปัญหาได้ว่าลูกหนี้จะใช้สิทธิโต้แย้งความสมบูรณ์ของจำนวนหนี้ที่ระบุไว้ในคำฟ้องภายใน 30 วันได้หรือไม่ หากให้กระทำได้ อาจเกิดปัญหาได้ว่าลูกหนี้จะใช้สิทธิโต้แย้งตามกฎหมายนี้เพื่อประวิงเวลาในการยื่นคำให้การที่กฎหมายวิพิจารณาความแพ่งกำหนดให้จำเลยต้องยื่นคำให้การภายใน 15 วัน<sup>11</sup>หรือไม่ สำหรับปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่ามีแนวทางแก้ไขได้ 2 วิธี คือ

<sup>11</sup> มาตรา 177 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อได้ส่งหมายเรียกและคำฟ้องให้จำเลยแล้วให้จำเลยทำคำให้การเป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวัน”

1. กำหนดเป็นข้อยกเว้นให้ชัดเจนในกฎหมายเฉพาะนี้ด้วยว่าสิทธิในการโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ไม่รวมถึงกรณีที่เป็นการส่งคำคู่ความหรือเอกสารใดๆที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมาย หรือ

2. เป็นการแก้ไขในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ให้ผู้ติดตามทวงหนี้ดำเนินการส่งหนังสือแจ้งหนี้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วันก่อนที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ได้ใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขเวลาตามกฎหมายฉบับนี้ครบถ้วนเสียก่อน แล้วจึงดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ ซึ่งก็จะไม่เกิดปัญหาเงื่อนไขเวลาทับซ้อนอีกต่อไป แต่ถ้าหากว่าผู้ติดตามทวงหนี้มีความจำเป็นที่ไม่อาจรอได้ถึง 30 วันก่อนจะฟ้องร้องดำเนินคดีเนื่องจากหนี้ใกล้จะขาดอายุความ ผู้ติดตามทวงหนี้ก็อาจจะใช้วิธีการแจ้งในหนังสือแจ้งหนี้ไว้ได้ว่า ระยะเวลาในการโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้ตามหนังสือแจ้งหนี้ฉบับนี้ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระยะเวลายื่นคำให้การต่อศาลตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรืออาญาแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแรกน่าจะเป็นแนวทางที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้มากที่สุด เพราะเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน กรณีจึงไม่มีปัญหาให้ต้องถกเถียงกันอีกต่อไป ดังนั้นแล้วหลักการเกี่ยวกับการให้สิทธิโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้จึงไม่น่าจะเป็นปัญหาในการนำมาปรับใช้ในกฎหมายเฉพาะของไทย

#### 4.1.4 การยุติการติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงหนี้

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** กฎหมาย FDCPA กำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องยุติการติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ใน 2 กรณี คือ

1) **การยุติการติดต่อสื่อสารชั่วคราว** เมื่อผู้ติดตามทวงหนี้ได้รับหนังสือโต้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้จากลูกหนี้ภายในระยะเวลา 30 วันตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องยุติการติดต่อสื่อสารใดๆเพื่อติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ทันที จนกว่าผู้ติดตามทวงหนี้จะได้ดำเนินการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้จำนวนที่ทวงถามนั้นอีกครั้งโดยอาจสอบถามและขอเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมจากเจ้าหนี้หรือสำเนาคำพิพากษาของศาล (ในกรณีที่เป็นการติดตามทวงหนี้ตามคำพิพากษา) แล้วจัดส่งเอกสารหลักฐานเพื่อยืนยันความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้ไปให้ลูกหนี้แล้วเท่านั้น ผู้ติดตามทวงหนี้จึงจะสามารถติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เพื่อติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ได้อีกครั้ง

2) **การยุติการติดต่อสื่อสารเด็ดขาด** กฎหมาย FDCPA กำหนดให้ลูกหนี้สามารถทำหนังสือแจ้งความประสงค์ให้ผู้ติดตามทวงหนี้ยุติการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับการติดตาม

ทวงหนี้จากลูกหนี้ได้ โดยการแจ้งเช่นว่านี้จะมีผลเมื่อหนังสือไปถึงผู้ติดตามทวงหนี้ในทันที อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้ผู้ติดตามทวงหนี้ยังสามารถที่จะติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ หลังจากที่ได้รับหนังสือแจ้งความประสงค์ดังกล่าวจากลูกหนี้ได้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งใน 3 กรณี ดังต่อไปนี้

- แจ้งให้ลูกหนี้ทราบว่าผู้ติดตามทวงหนี้จะยุติการติดตามทวงหนี้ตามที่ ลูกหนี้เรียกร้อง หรือ
- แจ้งให้ลูกหนี้ทราบว่าผู้ติดตามทวงหนี้หรือเจ้านี้จะเรียกร้องให้มีการ เยียวยาอย่างใด ๆ ซึ่งโดยปกติอาจเรียกร้องได้โดยผู้ติดตามทวงหนี้หรือ เจ้านี้ หรือ
- แจ้งให้ลูกหนี้ทราบว่าผู้ติดตามทวงหนี้หรือเจ้านี้จะเรียกร้องให้การ เยียวยาอย่างใด ๆ เพิ่มอีก หากมีสิ่งรองรับให้กระทำได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ว่าผู้ติดตามทวงหนี้สามารถที่จะใช้ สิทธิตามข้อยกเว้นข้างต้นนี้ในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ได้เป็นจำนวนกี่ครั้ง ซึ่งปัญหานี้ FTC ได้ แสดงความเห็นว่าจะติดต่อได้อีกเพียงครั้งเดียวและควรจะเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น

**ประเทศไทย** เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงหนี้ใน ขณะนี้นั้น ยังไม่พบว่ามีกฎหมายใดที่ให้สิทธิลูกหนี้ที่จะสามารถแจ้งความประสงค์ให้ผู้ติดตามทวง หนี้ยุติการติดต่อสื่อสารได้ดังเช่นกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกา จะมีเพียงข้อกำหนดใน ประกาศ ธปท. ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของ “การปฏิบัติเมื่อมีข้อร้องเรียน” โดยให้ผู้ประกอบ ธุรกิจดำเนินการตรวจสอบเมื่อผู้ถือบัตรหรือผู้บริโภคร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตหรือการใช้ บริการสินเชื่อส่วนบุคคลแล้วแต่กรณี และแจ้งความคืบหน้ารวมทั้งชี้แจงขั้นตอนต่อไปให้ผู้ถือบัตร หรือผู้บริโภคทราบภายใน 7 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งการร้องเรียน รวมทั้งให้ดำเนินการแก้ไขข้อ ร้องเรียนนั้นให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ถือบัตรหรือผู้บริโภคนั้นทราบโดยเร็วด้วย แต่ควรสังเกตว่า การให้สิทธิร้องเรียนที่กำหนดไว้ดังกล่าวนี้เป็นกรให้สิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับ “การใช้บริการ” มิใช่ สิทธิโต้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้แต่อย่างใด สำหรับในส่วนของแนวปฏิบัติในการติดตาม ทวงถามหนี้ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นแม้จะมีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ มีนโยบายขั้นตอนในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการติดตามทวงถามหนี้ของ ลูกหนี้ที่เหมาะสมตลอดจนจัดให้มีการนำเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงได้รับทราบเป็นระยะ แต่การรับ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับ “วิธีการ” ติดตามทวงหนี้ที่ไม่เหมาะสมหรือฝ่าฝืน ต่อแนวปฏิบัติ มิใช่การร้องเรียนหรือโต้แย้งเกี่ยวกับความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการยุติการติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงหนี้มาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทย เพียงเฉพาะกรณีการยุติการติดต่อสื่อสารเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เนื่องจากเป็นกลไกที่มีความสมเหตุสมผล กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้ได้แย้ง ผู้ติดตามทวงหนี้ก็ควรที่จะเร่งดำเนินการตรวจสอบและในขณะเดียวกันก็ต้องหยุดการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เพื่อติดตามทวงหนี้ไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นและได้จัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้แก่ลูกหนี้เรียบร้อยแล้ว จากนั้นก็สามารถดำเนินการติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ต่อไปได้ แต่ทั้งนี้ต้องใช้วิธีการที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย FDCPA ด้วยเช่นกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ในกรณีการยุติการติดต่อสื่อสารอย่างเด็ดขาดนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ควรที่จะนำมาบัญญัติไว้ในเบื้องต้น เนื่องจากต้องยอมรับว่าผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ในประเทศไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้สิทธิอย่างมาก ซึ่งอาจทำให้การใช้สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตกล่าวคือหากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ทุกคนพร้อมใจกันใช้สิทธิดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อเจ้าหนี้และผู้ประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้น และจะเป็นการเพิ่มปริมาณคดีเข้าสู่ศาลมากขึ้นด้วยเนื่องจากสิทธิในการขอให้ยุติการติดต่อสื่อสารอย่างเด็ดขาดตามกฎหมาย FDCPA นั้น ผู้ติดตามทวงหนี้จะไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ได้อีก (เว้นแต่เข้ากรณียกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้อีกเพียงหนึ่งครั้ง) โดยกฎหมายเหลือช่องทางให้เจ้าหนี้เพียงช่องทางเดียวคือ การบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ผ่านการใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น ซึ่งหนึ่งในบางกรณีอาจจะไม่คุ้มค่าต่อการฟ้องร้องดำเนินคดี และเป็นการตัดฐานลูกค้ำของ ตนอีกด้วย อย่างไรก็ตามหากกฎหมายเฉพาะของไทยมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว และปรากฏว่าการใช้สิทธิได้แย่งความสมบูรณ์ของหนี้อันส่งผลให้ผู้ติดตามทวงหนี้ต้องยุติการติดต่อสื่อสารนั้นมีแนวโน้มไปในทางที่ดีแต่ผู้ติดตามทวงหนี้ยังคงพยายามติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มสิทธิของลูกหนี้ในการขอให้ยุติการติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงหนี้อย่างเด็ดขาดได้ในภายหลัง หากกำหนดหลักเกณฑ์ที่ควบคุมในลักษณะที่พอดี ผู้เขียนเชื่อว่าผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้ย่อมยินดีที่จะให้ความร่วมมือและยินยอมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายกันมากขึ้น

อนึ่ง ข้อจำกัดของกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกานอกจากจะเกิดขึ้นในส่วนเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ การใช้สิทธิของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ตามกฎหมาย FDCPA แม้จากการศึกษาไม่ปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนว่ามีจำนวนผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาที่ใช้สิทธิในการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ติดตามทวงหนี้เพื่อให้ยุติการติดต่อสื่อสาร

ในการติดตามทวงหนี้อย่างเด็ดขาดมากนักน้อยเพียงไร แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า หากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ทุกคนพร้อมใจกันใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ผู้ติดตามทวงหนี้ก็จะต้องยุติการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้จากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ทุกรายนั้นอย่างเด็ดขาด อันจะส่งผลประสพภาวะขาดรายได้อันเนื่องมาจากการความล้มเหลวในการติดตามทวงหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ แต่ธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ในปัจจุบันกลับไม่เป็นเช่นนั้นโดยยังมีอัตราการเจริญเติบโตของธุรกิจยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับประกอบกับมีธุรกิจรับซื้อหนี้เพื่อนำมาดำเนินการติดตามทวงถามเองเพิ่มขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งด้วย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่ากลไกการใช้สิทธิของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ตามกฎหมาย FDCPA ที่สามารถแจ้งความประสงค์เป็นหนังสือขอให้ผู้ติดตามทวงหนี้ยุติการติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ได้นั้น เป็นไปด้วยความระมัดระวังและไม่เป็นการใช้สิทธิอย่างพรั้งเพื่อจนสร้างความเสียหายให้แก่เจ้าหนี้ ส่วนอีกเหตุผลหนึ่งน่าจะเป็นเพราะว่าผู้บริโภคไม่ต้องการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA จึงอาจเกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กฎหมายมิได้เป็นเพียงสัญลักษณ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคแต่เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ได้จริง

#### 4.1.5 หลักเกณฑ์ข้อห้ามปฏิบัติ

ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย FDCPA ห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้กระทำการ "ใดๆ" ที่มีลักษณะ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

##### (1) การปลอมแปลงหรือทำให้สำคัญผิดในตัวบุคคล เช่น

- การแอบอ้างปลอมตนว่าตนได้รับการรับรอง (vouched) หรือมีความเกี่ยวพัน (bonded) หรือเป็นบุคลากรในสังกัด (affiliated) ของสหรัฐอเมริกาหรือมลรัฐใดๆ รวมถึงการใช้เข็ม, ตรา, เครื่องหมาย (badge) หรือเครื่องแบบด้วย (uniform)
- การแอบอ้างปลอมตนว่าเป็นทนายความ หรือการติดต่อสื่อสารได้กระทำโดยทนายความ เช่น การส่งจดหมายทวงหนี้โดยใช้ตราสัญลักษณ์ของทนายความที่หัวกระดาษจดหมาย หรือจดหมายทวงหนี้ที่ทนายความได้ลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าโดยปราศจากความรู้ในคดีดังกล่าว



- การกล่าวอ้างหรือแสดงข้อความเท็จว่าลูกหนี้ได้กระทำความผิดอาญาหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้ลูกหนี้ได้รับความอับอายหรือเสื่อมเสียชื่อเสียง
- ฯลฯ

(2) การกระทำที่ไม่เป็นธรรม เช่น

- การติดตามทวงถามจำนวนเงินใดๆ ซึ่งได้คิดคำนวณรวมดอกเบี้ย, ค่าธรรมเนียม, ค่าปรับ, หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆเกี่ยวกับหนี้ โดยไม่มีสัญญาหรือกฎหมายให้อำนาจกระทำได้อย่างชัดเจน เช่น การที่ผู้ติดตามทวงหนี้คำนวณรวมค่าปรับซึ่งศาลอาจใช้ดุลยพินิจกำหนดให้เจ้าหนี้อันเป็นผลของการฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ เป็นต้น
- ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ผ่านทางไปรษณีย์บัตร
- ใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์ใดๆ นอกเหนือไปจากที่อยู่ของผู้ติดตามทวงหนี้บนซองจดหมายในกรณีติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ผ่านทางไปรษณีย์หรือโทรเลข เว้นแต่ชื่อที่ใช้ในทางธุรกิจของผู้ติดตามทวงหนี้มิได้บ่งบอกว่าเป็นชื่อของธุรกิจติดตามทวงหนี้
- ฯลฯ

(3) การข่มขู่หรือดูหมิ่นเหยียดหยาม เช่น

- การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงหรือวิธีการใดๆที่เป็นความผิดทางอาญาเพื่อให้ได้รับความเสียหายทางด้านร่างกาย, ชื่อเสียง, ทรัพย์สินหรือบุคคลอื่นใด
- ใช้ภาษาที่หยาบคายหรือดูหมิ่นศักดิ์ศรี หรือใช้ภาษาอื่นใดซึ่งโดยสภาพของภาษานั้นเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามผู้ฟังหรือผู้อ่าน
- การโทรศัพท์ไปหาโดยมิได้เปิดเผยข้อมูลแสดงตนของผู้เรียกเข้า
- การทำให้เสียงเรียกเข้าของโทรศัพท์ดังขึ้นหรือทำให้บุคคลใดๆ ต้องสนทนาทางโทรศัพท์หลายๆ ครั้งติดต่อกันหรือต่อเนื่องกันโดยมีเจตนาเพื่อเป็นการรบกวน, ดูหมิ่น, หรือข่มขู่บุคคลที่รับสายนั้น
- ฯลฯ

**ประเทศไทย** กฎหมายไทยและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงหนี้ที่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นข้อห้ามปฏิบัตินั้น ได้แก่

1) *ประมวลกฎหมายอาญา* มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติลักษณะว่าด้วยความผิดไม่ว่าจะเป็นความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายก็ดี (288-308) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียงก็ดี (309-333) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ดี (334-366) หรือความผิดลหุโทษก็ดี (367-398) ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วนั้น

2) *แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้* ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย มีข้อกำหนดลักษณะที่เป็นข้อห้ามไว้ดังนี้

- ก) ไม่เรียกเก็บหนี้จากบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ เช่น ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนร่วมงาน เว้นแต่ได้รับการยินยอมจากลูกหนี้หรือเป็นสิทธิตามกฎหมาย
- ข) ไม่ใช้ความรุนแรงเพื่อทำร้ายร่างกาย ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของลูกหนี้
- ค) ไม่ปลอมแปลง บิดเบือนข้อมูล เอกสารหรือแสดงท่าทางอันทำให้ลูกหนี้สำคัญผิด เช่น
  - ไม่ปลอมแปลง บิดเบือนว่าเป็นบุคคลอื่น หรือใช้ชื่ออื่นนอกเหนือจากชื่อจริง
  - ไม่ปลอมแปลงบิดเบือนข้อมูลในการแสดงตัวหรืออำนาจหน้าที่ของผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้
  - ไม่ใช้สัญลักษณ์หรือแสดงท่าทางเพื่อทำให้ลูกหนี้สำคัญผิดว่ามาจากหน่วยงานของรัฐ หรือบริษัทข้อมูลเครดิต
  - ไม่ปลอมแปลง บิดเบือนเพื่อให้ลูกหนี้สำคัญผิดว่าเอกสารเรียกเก็บหนี้หรือเอกสารที่ใช้ในการติดต่อกับลูกหนี้ นั้น ออกหรือได้รับอนุญาตหรือการรับรองจากหน่วยงานของรัฐหรือบริษัทข้อมูลเครดิต หรือทำให้ลูกหนี้เข้าใจผิดในสาระสำคัญทางกฎหมายของเอกสารดังกล่าว
  - ไม่ปลอมแปลง บิดเบือน หรือแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับยอดหนี้เกินกว่าที่มีอยู่ตามกฎหมาย เช่น ประเภท จำนวน สถานะปัจจุบัน หรือค่าธรรมเนียมจากการเรียกเก็บหนี้ เป็นต้น หรือแสดงท่าทางอื่นใดอันเป็นเท็จเพื่อให้ลูกหนี้สำคัญผิดและชำระหนี้
- ง) ไม่ข่มขู่ คุกคามที่มีลักษณะผิดกฎหมาย เช่น

- ข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง ทำร้ายร่างกาย ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียงของลูกหนี้หรือของบุคคลอื่น
  - ข่มขู่ว่าจะฟ้องร้องด้วยความอันเป็นเท็จว่าลูกหนี้กระทำความผิดกฎหมาย หากไม่มีการชำระหนี้
  - ข่มขู่ว่าจะเพิ่มค่าธรรมเนียมทนายความ ค่าสืบสวน ค่าบริการในการติดตามทวงถามหนี้ ค่าบริการทางการเงิน หรือค่าธรรมเนียมอื่นใดซึ่งไม่สามารถเรียกเก็บได้จริงตามกฎหมาย
  - ข่มขู่ว่าจะกระทำการใด ๆ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้ให้บริการเรียกเก็บหนี้ไม่มีเจตนาที่จะกระทำหรือไม่สามารถกระทำได้จริงตามกฎหมาย
  - ข่มขู่ว่าจะปลอมแปลงหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับยอดหนี้ของลูกหนี้อันเป็นเท็จหรือข้อมูลอื่นเพื่อทำลายชื่อเสียงของลูกหนี้
- จ) ไม่รบกวน หรือรังควานลูกหนี้โดยไม่มีเหตุอันสมควร เช่น
- การติดต่อด้วยโทรศัพท์หลายครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
  - ทำให้โทรศัพท์ดังอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ลูกหนี้หรือบุคคลอื่นเกิดความรำคาญ
  - การติดต่อด้วยโทรศัพท์กับลูกหนี้หรือบุคคลอื่นโดยไม่เปิดเผยชื่อ
- ฉ) ไม่ใช่ภาษาหยาบคาย ข่มขู่ ดุหมิ่นหรือสื่อให้เห็นถึงผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการข่มขู่ลูกหนี้หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ หรือทำให้ลูกหนี้สำคัญผิดว่าลูกหนี้ได้กระทำการที่ผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรมอันดีงาม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายอาญาได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานความผิดไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเข้าองค์ประกอบภายนอกตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณากฎหมาย FDCPA แล้วจะเห็นว่ามีการแบ่งแยกลักษณะการกระทำออกเป็นหมวดหมู่ ได้แก่ การปลอมแปลงหลอกหลวงหรือการทำให้สำคัญผิด, การกระทำอันไม่เป็นธรรม และการข่มขู่หรือการดุหมิ่นเหยียดหยาม แต่เนื่องจากรูปแบบของการกระทำสามารถเกิดขึ้นได้มากมายหลายวิธี ซึ่งกฎหมายไม่สามารถที่จะบัญญัติได้ครบหรือคาดหมายรูปแบบได้ล่วงหน้า ดังนั้นบทบัญญัติในส่วนที่เป็นข้อห้ามปฏิบัตินี้จึงมีความพิเศษอยู่ตรงถ้อยคำที่ว่า “ใดๆ” (“any”) และ “ปราศจากข้อจำกัด” (“without limiting.....”) ซึ่งหมายถึงว่าข้อห้ามปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเป็นเพียง “ตัวอย่าง” หรือ “หมายความรวมถึง” มิใช่จำกัดแต่เพียงกรณีบัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น จึงทำให้กฎหมาย FDCPA สามารถครอบคลุมการกระทำที่เป็นทางการปลอมแปลงหลอกหลวงหรือการทำให้สำคัญ

ผิด, การกระทำอันไม่เป็นธรรม และการข่มขู่หรือการดูหมิ่นเหยียดหยามด้วยวิธีการต่างๆ ได้หลากหลาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ มีข้อกำหนดที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมาย FDCPA โดยเป็นการกำหนดในลักษณะยกตัวอย่างข้อห้ามปฏิบัติไว้ในแนวปฏิบัติดังกล่าวนั้นอย่างชัดเจน การกำหนดไว้เช่นนี้มีประโยชน์ในแง่ที่ไม่ต้องเสียเวลาในการตีความว่าเข้าองค์ประกอบตามกฎหมายบัญญัติไว้ดังเช่นกฎหมายอาญาหรือไม่ ดังนั้น ในการกำหนดบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติในกฎหมายเฉพาะสำหรับประเทศไทย จึงควรบัญญัติให้มีลักษณะยืดหยุ่นและเป็นการยกตัวอย่างไว้อย่างชัดเจน โดยอาจรวบรวมกรณีปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดมาบัญญัติไว้ในเบื้องต้นด้วย เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้นอกจากนี้ยังสามารถนำข้อกำหนดในแนวปฏิบัติ มาปรับใช้ได้ด้วยเช่นกัน

#### 4.1.6 การเยียวยาความเสียหายให้แก่ลูกหนี้และวิธีการคำนวณค่าเสียหายเชิง ลงโทษ

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งกลไกในการเยียวยาความเสียหายในคดีละเมิดนั้นจะมีแนวความคิดในทางอาญาเจือปนอยู่ด้วย ดังนั้น กฎหมาย FDCPA อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาความเสียหายในทำนองเดียวกับกฎหมายละเมิดจึงมีแนวความคิดในทางอาญาเจือปนอยู่ด้วยดุจเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายกำหนดให้ค่าเสียหายที่ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้บริโภคนั้นจะประกอบด้วย “ค่าเสียหายที่แท้จริง” ซึ่งหมายถึงค่าเสียหายตามความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ และ “ค่าเสียหายเพิ่มเติม” (Additional Damages) ซึ่งหมายถึงค่าเสียหายที่ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้แก่ผู้บริโภคอันเป็นจำนวนเงินที่ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องชดใช้เพิ่มเติมเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายในเชิงลงโทษจำเลยตามควรแก่กรณี อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดเพดานอัตราค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ โดยกำหนดอัตราค่าเสียหายเพิ่มเติมไว้สูงสุดไม่เกินร้อยละ \$1,000 สำหรับกรณีที่เป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือไม่เกิน \$5,000 สำหรับกรณีที่เป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีแบบกลุ่ม

**ประเทศไทย** เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งมีแนวคิดในการกำหนดค่าเสียหายที่มุ่งหมายจะให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกับหนี้ตามสัญญาโดยยึดความเสียหายที่แท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับเป็นเกณฑ์แล้วจึงกำหนดค่าเสียหายไปตามนั้น ดังนั้น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดจึงไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ศาลใช้ดุลพินิจในการ

กำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) หากแต่จะต้องยึดหลักเหตุผลที่ว่าผู้เสียหายไม่พึงได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดมีต่อตนเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมาย FDCPA ได้กำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องใช้ค่าเสียหายในลักษณะของค่าเสียหายที่แท้จริงและได้กำหนดค่าเสียหายเพิ่มเติมนอกเหนือจากค่าเสียหายที่ชดใช้แทนความเสียหายที่แท้จริงนั้น หรือเรียกว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อตอบแทนความรุนแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำละเมิดโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิดซึ่งมีพฤติการณ์จงใจไม่นำพาต่อกฎหมายและสิทธิของบุคคลอื่น อีกทั้งเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่นด้วย ซึ่งหลักการสำคัญอยู่ที่ว่าผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ค่าเสียหายใน ส่วนนี้ เนื่องจากศาลจะพิจารณากำหนดให้เองตามความเหมาะสม ซึ่งถือว่าเป็นหลักการของกฎหมายในระบบ Common Law โดยแท้และแสดงให้เห็นได้ว่ามาตรการลงโทษทางแพ่งตามกฎหมาย FDCPA มีแนวความคิดทางอาญาเจือปนอยู่ด้วย แต่สำหรับกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดนั้นยังไม่ปรากฏว่าให้ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ และในทางปฏิบัติศาลจะไม่กำหนดให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายละเมิดนั้นคือการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนถูกกระทำละเมิดหรือมิเช่นนั้นก็ใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุดเท่านั้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันมีกฎหมายไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคได้นำหลักการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 42 ที่บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภคให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์

ที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับสถานะทางการเงินของผู้ประกอบการธุรกิจที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด”

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 (Product Liability Law: PL Law) ซึ่งได้นำหลักการเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาบัญญัติไว้ในกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 11 ที่บัญญัติว่า

“นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภรรยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ

(2) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้า หรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัยภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้านั้นแล้วไม่ดำเนินการใดๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ .....

จากบทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าศาลไทยในปัจจุบันได้ให้การยอมรับแนวความคิดเรื่องการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาปรับใช้ใน

กฎหมายไทยอย่างชัดเจนแล้ว<sup>12</sup> ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะนำหลักการเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษตามกฎหมาย FDCPA มาบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยในเรื่องของการติดตามทวงหนี้ได้ด้วยเช่นกัน โดยจะช่วยให้ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น เนื่องจากวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในบางกรณีมีลักษณะที่อุกอาจเจตนากระทำผิดโดยไม่นำพาต่อกฎหมาย อีกทั้งไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น แม้จะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาด้วยหรือไม่ก็ตามผู้ติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมก็อาจจะไม่ได้รับโทษตามกฎหมายอาญา หรือได้รับแต่โทษทางอาญาไม่มีความเหมาะสมกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำผิดนั้นๆ เนื่องจากผลประโยชน์ของธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้เป็นจำนวนที่มากมายมหาศาลกว่าจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้หลายเท่าตัว ดังนั้น ค่าเสียหายในเชิงลงโทษจะเป็นมาตรการทางแพ่งที่มีโทษในทางอาญาเจือปนซึ่งสามารถป้องปรามผู้ติดตามทวงหนี้ให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายอันจะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ยังควรต้องพิจารณาต่อไปว่าเมื่อนำแนวคิดในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาปรับใช้ในกฎหมายเฉพาะของไทยในเรื่องการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการเป็นธรรม เช่นเดียวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องอื่นๆ ดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้นแล้วนั้น ควรจะมีวิธีในการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่ลูกหนี้อย่างไร เนื่องจากการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นจะต้องใช้จำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งคิดคำนวณจากความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับมาเป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งควรสังเกตว่าความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้นยังมีความแตกต่างอย่างสำคัญกับความเสียหายที่ลูกหนี้ได้รับการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในแง่ที่ว่ากรณีของความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยนั้นมักเป็นความเสียหายที่เป็นรูปธรรมและสามารถคิดคำนวณเป็นตัวเงินได้โดยง่ายและอาจมีใบเสร็จในการรักษาพยาบาลมาแสดง เช่น อาการปวดท้อง, ท้องร่วง, นิ้วขาด เป็นต้น ทำให้สามารถใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ หรือหากแม้เป็นกรณีที่ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับเป็นความเสียหายต่อจิตใจ<sup>13</sup> พระราชบัญญัติความรับ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ “ศาลยุติธรรม” ใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้เปิดทางให้สามารถเสนอกฎหมายต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)

<sup>13</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

ผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย มาตรา 11(1) ก็ยังยอมรับไว้เพียงความเสียหายทางจิตใจที่เป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหายเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคเกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้วและความเสียหายเช่นว่านั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางจิตใจต่อเนื่องตามมาในภายหลัง ซึ่งการที่กฎหมายดังกล่าวผูกโยงความเสียหายทางจิตใจเข้ากับความเสียหายทางร่างกายเช่นนี้ ทำให้ยังพอมีฐานในการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษออกมาเป็นตัวเงินได้นั่นเอง ซึ่งจะแตกต่างกับความเสียหายที่ลูกหนี้ได้รับการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมที่โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นความเสียหายทางจิตใจอันเป็นความเสียหายเชิงนามธรรมและไม้อาจคิดคำนวณเป็นเงินได้ว่ามีจำนวนเท่าใดแน่ ยิ่งไปกว่านั้นความเสียหายทางจิตใจที่ลูกหนี้ได้รับอาจมิได้เป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหายเลย เช่น ความรู้สึกกดดันรำคาญเสียงโทรศัพท์, ความรู้สึกหงาเศร้าโศกสิ้นหวังเพราะมีคนคบค้าสมาคมด้วยน้อยลง จะเห็นว่าความเสียหายเหล่านี้เป็นความเสียหายทางจิตใจที่มีได้เป็นผลอันเนื่องมาจากความเสียหายทางร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยแต่อย่างใด ในกรณีเช่นนี้ก็จะทำให้การคำนวณค่าเสียหายที่แท้จริงและค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นไปได้ยากและอาจเป็นการให้ดุลพินิจศาลมากเกินไปเพราะไม่มีฐานในการคิดคำนวณ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าวิธีการคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย มาตรา 11 จึงไม่เหมาะสมในการนำมาใช้เป็นแม่แบบในการกำหนดวิธีการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษในกฎหมายเฉพาะของไทยเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรม เพราะจะทำให้กฎหมายเฉพาะดังกล่าวเป็นหมันและไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ลูกหนี้ได้อย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญของการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ความเสียหายที่ลูกหนี้ได้รับเป็นความเสียหายทางจิตใจนั้นอยู่ที่ว่าไม่อาจหาฐานในการคิดคำนวณเป็นตัวเงินได้เป็นจำนวนแน่นอน แต่ปัญหาดังกล่าวสามารถที่จะแก้ไขได้โดยการสร้างฐานในการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษขึ้นมาไว้ในกฎหมายเฉพาะของไทยที่เกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรม โดยการกำหนดให้มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญา กล่าวคือ กำหนดให้มีโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญาสำหรับการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมที่เป็นความผิดอาญาในฐานนั้นๆ แก่ผู้ติดตามทวงหนี้ที่ฝ่าฝืนต่อ

---

“ความเสียหายต่อจิตใจ หมายความว่า ความเจ็บปวด ความทุกข์ทรมาน ความหวาดกลัว ความวิตกกังวล ความเศร้าโศกเสียใจ ความอับอาย หรือความเสียหายต่อจิตใจอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน”



กฎหมาย และในขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีบทบัญญัติอีกมาตราหนึ่งซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่กำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเพิ่มเติมเป็นจำนวนไม่เกินกึ่งเท่าของจำนวนค่าปรับทางอาญาที่ผู้ติดตามทวงหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายพึงต้องชดใช้ให้แก่ลูกหนี้ นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดโทษปรับซึ่งสามารถคิดคำนวณเป็นตัวเงินได้เป็นจำนวนที่แน่นอนเช่นนี้จะทำให้สามารถนำไปใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ต่อไปและก่อให้เกิดความชัดเจนในการคำนวณเป็นตัวเงินได้ง่ายขึ้นอีกด้วย

อนึ่ง เพื่อให้กลไกการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ดำเนินไปได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีบทบัญญัติในกฎหมายกฎหมายเฉพาะของไทยเกี่ยวกับเรื่องการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรมที่กำหนดให้คดีเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะดังกล่าวเป็น “คดีผู้บริโภค” โดยจำกัดไว้เพียงหนี้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคบริโภคเท่านั้น และกำหนดให้ใช้ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้กำหนดบทนิยามศัพท์คำว่า “คดีผู้บริโภค” ให้หมายความถึงคดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย<sup>14</sup> ดังนั้น จึงอาจกำหนดให้คดีเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมเป็นคดีผู้บริโภคโดยอาศัยช่องทางของบทนิยามดังกล่าวได้

สำหรับการกำหนดให้ใช้ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค นั้น เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวเป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่คำนึงถึงผู้บริโภคเป็นสำคัญและมุ่งเน้นให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการดำเนินคดีโดยเฉพาะโดยเปลี่ยนรูปแบบจากเดิมที่ต่อสู้คดีบนพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย มีสถานะในการต่อสู้คดีเท่าเทียมกัน โดยยึดหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ” มา

<sup>14</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “คดีผู้บริโภค” หมายความว่า

- (1) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 19 หรือตามกฎหมายอื่นกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ
- (2) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย
- (3) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (1) หรือ (2)
- (4) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

เป็นการผลักรากในการนำสืบพยานหลักฐานด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ใช้ในการติดตามทวงหนี้ ซึ่งผู้บริโภคไม่มีขีดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายผู้ติดตามทวงหนี้ที่จะต้องนำข้อมูลหลักฐานมาแสดงต่อศาล เพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน<sup>15</sup> จะเห็นได้ว่าขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินคดีในลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับกฎหมาย FDCPA ที่กำหนดให้ความรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดที่เป็นการผลักรากการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับฝ่ายผู้ติดตามทวงหนี้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคยังได้กำหนดให้มีผู้ฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้อีกด้วย<sup>16</sup> ผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวน่าจะเอื้อประโยชน์โดยลดความได้เปรียบเสียเปรียบและสร้างความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้ดียิ่งขึ้น ส่งผลให้กลไกการเยียวยาความเสียหายบรรลุดุฤตประสงคฺของกฎหมายที่ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้อย่างแท้จริง

#### 4.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมและความจำเป็นในการมีกฎหมายเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ว่าเป็นธรรมของประเทศไทย

ในการวิเคราะห์ว่าประเทศไทยสมควรหรือจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงหนี้ว่าเป็นธรรมดังเช่นที่มีในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือไม่นั้น จะต้องอาศัยข้อพิจารณาประกอบกันหลายประการ ดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 แนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงหนี้ อย่างเป็นธรรม

###### ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกามีหลักการที่สำคัญคือการกำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกและตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจะต้องใช้วิธีการ

<sup>15</sup> หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, "ร่าง พ.ร.บ.วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค เครื่องมือคุ้มครองผู้ถูกหลอกหลวง", วันที่ 27 ธันวาคม 2550, ข้อมูลจากเว็บไซต์ [http://www.parliament.go.th/parcy/sapa\\_db/e\\_service/sapa\\_e\\_service/sapa\\_form.php?doc\\_id=3825](http://www.parliament.go.th/parcy/sapa_db/e_service/sapa_e_service/sapa_form.php?doc_id=3825) (เข้าดูเว็บไซต์เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2551)

<sup>16</sup> มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.2551 บัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้"

ติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย FDCPA ซึ่งกฎหมายได้กำหนดข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้จากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ไว้อย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติในส่วนที่เป็นข้อควรปฏิบัตินั้นจะประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ในการติดต่อสื่อสารทั่วไปกับผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ตลอดจนบุคคลที่สามที่อาจได้รับผลกระทบจากวิธีการติดตามทวงหนี้ และหลักเกณฑ์ในแจ้งข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ในการติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้เป็นการเฉพาะ และบทบัญญัติในส่วนที่เป็นข้อห้ามปฏิบัตินั้นก็ประกอบไปด้วยข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ผู้ติดตามทวงหนี้ใช้วิธีการที่เป็นการหลอกลวง ช่มชู้ คุกคาม หนี้ยัดหยาม เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมาย FDCPA ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดสำคัญที่ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างสุภาพและเหมาะสม ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นหนี้หรือไม่ก็ตาม” (“[t]hat every individual, whether or not he owes the debt, has a right to be treated in a reasonable and civil manner.”)<sup>17</sup> แนวคิดดังกล่าวปรากฏชัดเจนอยู่ในรายงานการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย FDCPA ของสภาองเกรส และมีการหยิบยกแนวคิดดังกล่าวมาอ้างประกอบคำวินิจฉัยของศาลในคดีต่างๆ มากมาย อันแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐจะให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นลูกหนี้หรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ แม้จะมีผู้คัดค้านร่างกฎหมาย FDCPA โดยอ้างเหตุผลในเรื่องของการติดตามทวงหนี้คืนได้ยากลำบากมากขึ้นอันจะส่งผลกระทบต่อการปล่อยสินเชื่อของผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสินเชื่อที่เป็นเจ้าหนี้ แต่เหตุผลดังกล่าวก็ถูกปฏิเสธโดย the House Banking Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย FDCPA ซึ่งให้เหตุผลโต้แย้งกลับไปว่า “แม้จะมีผู้คัดค้านร่างกฎหมาย FDCPA โดยอ้างเหตุผลที่ว่ากฎหมาย FDCPA จะทำให้หนี้ค้างชำระและเช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินมีจำนวนเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวเป็นการชักนำไปสู่ความเข้าใจที่ผิด เนื่องจากประเด็นที่ต้องพิจารณานั้นไม่ได้อยู่ที่ว่าหนี้หนี้จะมีการติดตามทวงคืนมาได้หรือไม่ หากแต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าผู้บริโภคจะต้องสูญเสียสิทธิพลเมืองจากการถูกคุกคามข่มเหงโดยผู้ติดตามทวงหนี้ที่ไร้จริยธรรมหรือไม่ต่างหาก”<sup>18</sup> เหตุผลของคณะกรรมการชุด

<sup>17</sup> 123 Cong. Rec. 10241 (1977) และคดี Baker v. G. C. Services Corp., 677 F.2d 775, 777 (9<sup>th</sup> Cir. 1982)

<sup>18</sup> S. Rep. No.382 (1977), The Report of the House Banking Committee accompanying H.R. 5294 states:

“Opponents of this legislation claim that, regardless of the amount of consumer harassment or deception, there should be no legislation because the number of unpaid bills and bad checks keeps increasing. This reasoning is misleading. The issue is not one of uncollected debts, but rather

ดังกล่าวนี้ได้แสดงเจตนารมณ์ที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิพลเมืองยิ่งยวดเหนือสิ่งอื่นใด จึงได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการชุดอื่นๆ ที่ร่วมประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจำนวนมาก อันมีผลให้ข้อโต้แย้งของผู้คัดค้านร่างกฎหมายมีอันตกไปและทำให้ร่างกฎหมาย FDPCA ผ่านความเห็นชอบของสภาkongเกรสฯ ได้ในที่สุด อย่างไรก็ตาม สภาkongเกรสฯ มิได้มีความประสงค์ที่จะให้กฎหมาย FDCPA มีวัตถุประสงค์เพียงแค่จัดวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมให้หมดไปเท่านั้น หากแต่ประสงค์จะให้กฎหมายช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระหว่างผู้ประกอบการที่ติดตามทวงหนี้ด้วยกันเองอีกทางหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการตรากฎหมาย FDCPA ขึ้นใช้บังคับ สภาkongเกรสฯ จึงได้ให้มีการระบุวัตถุประสงค์ในเรื่องของการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมดังกล่าวไว้ในกฎหมาย FDCPA อย่างชัดเจนอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้แล้วยังมีความเชื่อมโยงกับระบบการค้าเสรีและการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมด้วย<sup>19</sup> ดังนั้น เมื่อกฎหมาย FDCPA ยึดหลักการสำคัญตามแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ก็จะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อตัวผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ และก่อให้เกิดการแข่งขันภายในธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรมได้ในขณะเดียวกัน

จากที่ได้กล่าวถึงโครงสร้างแนวความคิดและหลักการสำคัญของกฎหมาย FDCPA ข้างต้นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการและแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมาย FDCPA เป็นไปเพื่อเสริมสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในฐานะที่เป็นผู้บริโภคโดยแท้ และถึงแม้ว่าประชาชนพลเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาจะได้ชื่อว่าเป็นผู้บริโภคที่มีความรู้และมีความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพของตนเป็นอย่างดีแล้ว แต่กระนั้นเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมจากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้เกิดขึ้น รัฐก็ยังตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยการพยายามสร้างระบบการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน

---

whether or not consumers must lose their civil rights and be terrorized and abused by unethical debt collectors."

<sup>19</sup> รองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิตย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา/สถาบันพระปกเกล้า เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... กรณีศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร, (นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า), หน้า 68

**ประเทศไทย** ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคจะเห็นได้จากมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>20</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน และการแก้ไขบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้บริโภค” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ที่เป็นการขยายความคุ้มครองผู้บริโภคให้กว้างมากขึ้นโดยไม่คำนึงถึงนิติสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมือนกับแนวความคิดของประเทศในระบบ Common Law ดังนั้นหากพิจารณาโดยเปรียบเทียบในแง่ของการเป็นประเทศที่มีแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเหมือนกันแล้ว หลักการและแนวคิดของกฎหมาย FDCPA ย่อมเหมาะสมต่อการส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ในประเทศไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่ผู้บริโภคเริ่มตื่นตัวและเริ่มที่จะเข้าใจถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น โดยมิได้รอคอยแต่เพียงความช่วยเหลือจากรัฐไปวันๆ ดังเช่นในอดีตอีกต่อไป หากแต่รู้จักที่จะรวมตัวกันเรียกร้องให้ภาครัฐได้รับรู้ถึงปัญหาต่างๆ ที่สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ตนในขณะนี้ เพื่อให้ภาครัฐเร่งหามาตรการต่างๆ มาใช้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้การริเริ่มอย่างสำคัญของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้จัดทำแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้มากขึ้นระดับหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรมจะช่วยให้แนวโน้มดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้นและเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลที่แน่ชัดให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้นหากพิจารณาในแง่ของหลักการและแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายแล้ว กฎหมาย FDCPA จึงมีหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวโน้มการพัฒนา รูปแบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ในประเทศไทย

<sup>20</sup> มาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ในการตราและการบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภครวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

#### 4.2.2 แนวโน้มพัฒนาการของกฎหมาย

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา นับแต่กฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกา มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาทั้งสิ้นร่วม 30 ปี ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย FDCPA เป็นจำนวนหลายครั้ง เช่น ในปี 1986 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้กฎหมาย FDCPA มีผลใช้บังคับกับนายความด้วย, หรือในปี 1996 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องจำนวนครั้งของการแจ้งลูกหนี้ จากเดิมที่กำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้จะต้องแจ้งข้อมูลต่างๆ ให้ลูกหนี้ทราบทุกครั้งที่ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ แก้ไขเป็นให้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้ให้ลูกหนี้ทราบเฉพาะการติดต่อสื่อสารครั้งแรกหรือครั้งที่สองเท่านั้น, หรือในปี 2006 ที่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยการตัดทอนถ้อยคำบางส่วนในบทบัญญัติที่เป็นการให้สิทธิแก่ลูกหนี้ในอันที่จะโต้แย้งเอกสารเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย (pleading) ที่ผู้ติดตามทวงหนี้ได้ส่งให้ลูกหนี้ในขณะที่ได้ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ครั้งแรก อันเป็นผลทำให้ผู้ติดตามทวงหนี้ไม่ต้องพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าวนั้นอีกต่อไปและป้องกันมิให้ลูกหนี้ใช้ระยะเวลาที่กฎหมาย FDCPA ให้สิทธิลูกหนี้ในการโต้แย้งความสมบูรณ์ของหนี้เป็นเครื่องมือเพื่อประวิงเวลาในการดำเนินคดีของเจ้าหนี้ได้ เป็นต้น จะเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายที่จะส่งผลให้สภาพบังคับของกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA ที่ผ่านล่วงเลยยาวนานกว่าหลายสิบปีกับจำนวนครั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในช่วงที่ผ่านมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของการพัฒนากฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกามีน้อยมาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการตื่นตัวในการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมาย FDCPA มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ FTC มักจะจัดให้มีการสัมมนาเพื่อรับฟังประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA อย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดเมื่อช่วงเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2007 ที่ผ่านมาไม่นานนี้ FTC ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย FDCPA เนื่องในโอกาสที่กฎหมาย FDCPA ครบรอบ 30 ปี โดยมีวาระการประชุมเกี่ยวกับการระดมความคิดเห็นจากบุคคลทุกฝ่าย ได้แก่ ตัวแทนจากภาครัฐกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้, ผู้บริโภค, ผู้มีอำนาจควบคุมดูแลในระดับมลรัฐและระดับสหพันธรัฐ, ผู้วางแผนนโยบาย และผู้เชี่ยวชาญในด้านการตลาด เพื่อรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นเรื่องแนวโน้มและการเจริญเติบโตของธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้, ความรุดหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในธุรกิจ,

---

<sup>1</sup> ใ้ชื่อการประชุมดังกล่าวว่า "Collecting Consumer Debts: The Challenges of Change" จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10-11 October 2007 ณ กรุง Washington, DC

การปฏิบัติตามกฎหมาย FDCPA, และผลกระทบต่อผู้บริโภค ตลอดจนประเด็นเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องไปประมวลผลและนำเสนอต่อสภาองค์กรฯ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย FDCPA ให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันต่อไป โดยหลังจากการประชุมดังกล่าวได้เสร็จสิ้นแล้วนั้น ทางตัวแทนภาคธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้หรือ the Association of Credit and Collection Professionals (ACA) ได้จัดทำแผนงานเพื่อพัฒนากระบวนการติดตามทวงหนี้ให้เกิดความเป็นธรรมอันเป็นการตอบสนองต่อความกังวลของผู้เชี่ยวชาญและผู้บริโภคที่แสดงความคิดเห็นในการประชุมดังกล่าว โดยขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการรับผิดชอบแผนงานร่วมกันสรุปได้ดังนี้<sup>21</sup>

- โปรแกรมระงับข้อพิพาท (Dispute resolution program) แผนงานนี้เป็นการกำกับดูแลตนเองของบรรดาผู้ติดตามทวงหนี้ตามที่ FTC ร้องขอ โดย ACA จะให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคในการระงับข้อพิพาทกับผู้ติดตามทวงหนี้ โดยเรียกร้องให้บริษัทที่เป็นสมาชิกของ ACA จัดเตรียมข้อมูลในการติดต่อสื่อสารให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดูแลรับผิดชอบคำร้องทุกข์ของผู้บริโภค ซึ่งขณะนี้ ACA กำลังอยู่ในระหว่างการเจรจาให้บุคคลภายนอกเข้ามาบริหารโปรแกรมนี้ทั่วประเทศ
- การปรับปรุงวิธีการวิเคราะห์คำร้องทุกข์ต่างๆ (Improved methodology for reporting complaints) แผนงานนี้เป็นกรณีที่ ACA เรียกร้องให้ FTC ใช้วิธีการใหม่ในการวิเคราะห์ผลคำร้องทุกข์ของผู้บริโภคเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ซึ่งต้องรายงานผลการปฏิบัติการประจำปีต่อสภาองค์กรฯ ให้มีมาตรฐานมากขึ้น เพราะจะมีผลต่อชื่อเสียงของบรรดาผู้ประกอบการที่ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎหมาย FDCPA ด้วย ดังนั้น FTC จึงควรให้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในด้านการบริหารจัดการเป็นผู้วิเคราะห์ประเมินผลและให้งบประมาณแก่หน่วยงานในการจัดทำรายงานดังกล่าวต่อสภาองค์กรฯ
- การยึดถือความสำคัญของกฎหมาย FDCPA ในระดับสหพันธรัฐเป็นอันดับแรก (Federal preemption for the FDCPA) เนื่องจาก ACA เห็นว่ากฎหมาย FDCPA ในระดับสหพันธรัฐจะทำให้พฤติกรรมของบรรดาผู้ประกอบการธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้มีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกันอันนำมาซึ่งความสอดคล้องด้านวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้ แต่กฎหมาย FDCPA ในระดับมลรัฐนั้นจะมีความหลากหลายโดยอาจเหมือนหรือแตกต่างกับ

<sup>21</sup> ACA International, FTC Workshop Reveals Modernization of Debt Collection Laws Needed, October 12, 2007, <http://www.acainternational.org/?cid=11249> (เข้าดูเว็บไซต์เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2550)

กฎหมาย FDCPA ในระดับสหพันธรัฐในบางประเด็นซึ่งจะส่งผลให้การค้าระหว่างรัฐเกิดความชะงักงันและผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม ACA มิได้ประสงค์ให้ยกเลิกการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA ในระดับมลรัฐ เพียงแต่เห็นควรให้ยึดถือหลักการที่มีอยู่ในกฎหมาย FDCPA ระดับสหพันธรัฐมากกว่าระดับมลรัฐ

- ความรับผิดชอบสำหรับการเปิดเผยข้อมูล (Liability for disclosure) เนื่องจากปัจจุบันรูปแบบของเทคโนโลยีทางการติดต่อสื่อสารมีความทันสมัยมากกว่าสมัยก่อนมาก และผู้บริโภคอาจมีความประสงค์ให้ผู้ติดตามทวงหนี้ติดต่อสื่อสารกับตนโดยทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail), โทรสาร (fax), หรือข้อความเสียง (voicemail) แต่กฎหมาย FDCPA กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว เช่น การที่กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้ให้ผู้บริโภคทางไปรษณีย์ตามบทบัญญัติมาตรา 809 เป็นต้น ดังนั้น หากผู้ติดตามทวงหนี้ใช้รูปแบบการติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภคด้วยวิธีการที่ทันสมัยตามที่ผู้บริกร้องขอ จึงอาจเกิดความผิดพลาดโดยเป็นการเปิดเผยข้อมูลต่อบุคคลที่สามโดยมิได้ตั้งใจขึ้นได้ ดังนั้น ACA จึงเรียกร้องให้ผู้ติดตามทวงหนี้มีต้องรับผิดชอบหากเกิดข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลของผู้บริโภคต่อบุคคลที่สามโดยมิได้เจตนาในกรณีเช่นนี้

- รูปแบบการติดต่อสื่อสารที่ผู้บริโภคพึงพอใจ (Consumer's communication preferences) ACA แนะนำว่าผู้บริโภคควรที่จะแจ้งให้ผู้ติดตามทวงหนี้ทราบถึงเวลาและสถานที่ตลอดจนรูปแบบในการติดต่อสื่อสารที่สะดวกต่อผู้บริโภค สำหรับในส่วนของผู้ติดตามทวงหนี้ก็ควรที่จะสามารถใช้วิธีการในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้เพื่อติดตามทวงถามหนี้ได้อย่างสมเหตุสมผล และต้องแสดงตนหรือเปิดเผยตนเองให้ผู้บริโภคทราบเฉพาะกรณีที่มีการติดต่อกับลูกหนี้ในขณะนี้ถือว่าเป็นการติดต่อสื่อสารที่ตกอยู่ภายใต้กฎหมาย FDCPA เท่านั้น

- การตรวจสอบและการขยายเวลาในการเก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขายหนี้ของผู้บริโภค (Required audits and extended retention of documentation of sold debt) ACA เรียกร้องให้บรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบสถาบันการเงิน เช่น The Office of the Comptroller of the Currency หรือ Federal Reserve Board เข้าไปตรวจสอบเอกสารต่างๆ ที่เจ้าหนี้ได้จัดเตรียมไว้สำหรับการขายหนี้ของผู้บริโภค โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ข้างต้นควรกำหนดช่วงเวลาให้เจ้าหนี้ต้องเก็บรักษาเอกสารเหล่านี้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 ปี หรือหากกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้นานกว่านี้ก็ให้ใช้ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้ของผู้บริโภคที่เจ้าหนี้ได้ขายให้แก่บุคคลที่สามที่เป็นผู้รับซื้อหนี้ได้ นอกจากนี้ควรกำหนดให้เจ้าหนี้ต้องจัดเตรียมข้อมูลที่ดีที่สุดเท่าที่จะสามารถจะจัดหาให้ได้เกี่ยวกับลักษณะ, ที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ของผู้บริโภคในขณะที่มีการขาย



หนี้ของผู้บริโภคและได้มีการโอนข้อมูลส่วนบุคคลทางการเงินทั้งหมดของผู้บริโภคให้แก่ผู้รับซื้อหนี้ นั้น หรืออาจจัดเตรียมข้อมูลดังกล่าวให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายโดยผ่านทางผู้ให้บริการด้านข้อมูล (data-housing provider) เป็นต้น

- ข้อห้ามปฏิบัติเกี่ยวกับการขายหนี้ที่ถูกต้องแย้ง (Prohibition of the sale of disputed debts) ACA เห็นว่าเจ้าหนี้, ผู้รับซื้อหนี้ หรือสถาบันการเงินต่างๆ ควรที่จะถูกห้ามมิให้ขายหรือนำมาขายใหม่ซึ่งหนี้ที่ผู้บริโภคได้โต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือหนี้ที่ผู้ติดตามทวงหนี้ไม่สามารถพิสูจน์ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของหนี้ได้ เว้นแต่ผู้บริโภคจะได้รับข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการพิสูจน์ตรวจสอบหนี้แล้ว

ในส่วนของประเทศไทย หากพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการจะเป็นธรรมจะเห็นได้ว่าปัจจุบันแม้จะยังไม่มียกกฎหมายเฉพาะควบคุมเรื่องดังกล่าวในประเทศไทยอย่างชัดเจน แต่ก็มีพัฒนาการทางด้านแนวคิดในเรื่องวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นทางการอย่างสำคัญ โดยเฉพาะในยุคที่เศรษฐกิจไทยซบเซาอันส่งผลให้ประชาชนต้องแบกรับภาระหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นจำนวนมากขึ้นเนื่องจากความต้องการบริโภคยังคงมีอยู่เท่าเดิมหรืออาจเพิ่มขึ้น ประกอบกับเมื่อมีเสียงเรียกร้องจากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ ตลอดจนองค์กรเอกชนที่เป็นตัวแทนของผู้บริโภค ที่เรียกร้องให้ภาครัฐเข้ามาดูแลปัญหาในเรื่องดังกล่าวมากขึ้นเรื่อยๆ จึงเป็นแรงผลักดันที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยออก “แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้” เพื่อควบคุมดูแลวิธีการติดตามทวงถามหนี้จากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้และบุคคลอื่นใดที่อาจได้รับผลกระทบจากวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ซึ่งจะช่วยให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้หรือบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับลูกหนี้มิให้ต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เหมาะสมเป็นธรรมได้ดียิ่งขึ้น โดยข้อกำหนดที่เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของลูกหนี้ที่ปรากฏในแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยได้แก่ การจำกัดเวลาในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้, การห้ามติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นนอกเหนือไปจากลูกหนี้แต่อาจยกเว้นให้กระทำได้ในบางกรณี, วิธีการเรียกเก็บหนี้, การรักษาความลับของลูกหนี้ ตลอดจนการใช้ความระมัดระวังในการคัดเลือกผู้รับจ้างติดตามทวงหนี้แทนตน เป็นต้น

จะเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นนี้ล้วนเป็นข้อกำหนดที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีการติดตามทวงหนี้ให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและไม่เป็นการกระทำที่เสี่ยงต่อความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้ข้อกำหนดที่ปรากฏในแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เหล่านี้จะแสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้ตระหนักถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้มากขึ้น แต่ข้อกำหนดเหล่านี้จะไม่มีสภาพบังคับที่เด็ดขาดดังเช่น

กฎหมาย เนื่องจากเป็นแนวปฏิบัติที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้นโดยส่งเป็นหนังสือเวียนไปยังบรรดาผู้ประกอบการ (เจ้าหนี้) เพื่อขอความร่วมมือให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นประกาศ ธปท. ดังเช่นกรณีต่างๆไป อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวก็ยังพอที่จะนับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์เริ่มต้นของการพัฒนาแนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ที่ดีขึ้นจากเดิมอย่างมากและมีโอกาสที่จะพัฒนาปรับปรุงให้กลายเป็นกฎหมายได้ในอนาคต นอกจากนี้แนวทางปฏิบัติของผู้ประกอบการ (เจ้าหนี้) ที่ตอบสนองต่อแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มพัฒนาการของวิธีการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งเป็นธรรมชาติในระดัหนึ่งด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น สมาคมธนาคารไทยได้ออกระเบียบปฏิบัติในการกำกับดูแลการทวงถามหนี้ที่เหมาะสม และได้กำหนดให้สมาชิกมีมาตรฐานสัญญาจ้างทวงถามหนี้ที่ควบคุมให้ผู้รับจ้างติดตามทวงถามหนี้ปฏิบัติตามประกาศของธปท. อีกทั้งยังกำหนดให้สมาชิกของสมาคมจัดให้มีหน่วยงานรับข้อร้องเรียนของผู้บริโภคและแจ้งสถานที่ติดต่อให้แก่ผู้บริโภคทราบอีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้น แนวทางในการควบคุมวิธีการติดตามทวงถามหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในประเทศไทยจึงถือได้ว่ามีแนวโน้มพัฒนาการทางความคิดและได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการ (เจ้าหนี้) ในทางที่ดีขึ้นอย่างชัดเจน แต่ยังคงต้องรอดูผลในส่วนของแนวปฏิบัติของผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงถามหนี้อีกทางหนึ่งด้วยว่ายินยอมปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าวโดยพร้อมเพรียงหรือไม่ ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยควรจะต้องเร่งประเมินผลหลังการบังคับใช้แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ดังกล่าวนี้ไประยะหนึ่งแล้วต่อไป

#### 4.2.3 ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** จากการศึกษาในบทที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกานั้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมาย FDCPA ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้เต็มที่ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทั้งทางด้านบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังล้าสมัยในบางกรณี เช่น หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การฝากข้อความเสียงผ่านเครื่องตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัติ, หรือจำนวนเงินค่าเสียหายตามกฎหมายที่ยังไม่มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินงานของ FTC ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย FDCPA แต่การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย FDCPA ของคณะทำงาน FTC อย่างไม่เป็นทางการ (FTC Informal Staff Letter) กลับไม่เป็นที่ยอมรับของศาลเท่าใดนัก จึงทำให้ผู้ติดตามทวงหนี้ที่ปฏิบัติตามความเห็นของ FTC อาจเสี่ยงต่อการที่ศาลจะ

ตัดสินใจว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย FDCPA ได้ และหากผู้ติดตามทวงหนี้รายอื่นยังคงยึดถือปฏิบัติต่อไปก็อาจนำมาซึ่งคำร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ความไม่สอดคล้องในการดำเนินงานในทางปฏิบัติเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กฎหมาย FDCPA ยังไม่สามารถขจัดวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมให้หมดสิ้นไปตามวัตถุประสงค์หลักในการตรากฎหมาย FDCPA ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ยังอยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขปรับปรุงได้ ดังนั้น ปัจจุบัน FTC จึงได้พยายามระดมความคิดเห็นจากผู้ประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้, ผู้บริโภค, หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวแทนจากภาครัฐ เพื่อให้สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบันได้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อจำกัดประการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่อันเกิดจากข้อจำกัดของกฎหมายหลายประการ เป็นต้นว่าโดยที่วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายก็เพื่อขจัดวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม โดยผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอก แต่ปัจจุบันกฎหมาย FDCPA ยังมีปัญหาในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ติดตามทวงหนี้ที่เป็นบุคคลภายนอกบางประเภทคือ "ผู้รับซื้อหนี้" ว่าตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย FDCPA ด้วยหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจนแต่อย่างใด จึงต้องอาศัยการตีความของศาลไปรายกรณี ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีความชัดเจนเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยแน่ชัด ดังนั้น ปัญหาการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบันส่วนหนึ่งจึงมีสาเหตุมาจากผู้รับซื้อหนี้ที่อาศัยช่องว่างของกฎหมายและใช้วิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมจากลูกหนี้เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้กฎหมาย FDCPA ยังมีข้อจำกัดในส่วนที่เป็นเนื้อหาที่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจนต้องอาศัยการตีความบ่อยครั้ง ประกอบกับกฎหมายได้ถูกตราขึ้นใช้บังคับเป็นระยะเวลาที่ยาวนานหลายสิบปีแต่ยังไม่มีการปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนให้มีความทันสมัยต่อการติดต่อสื่อสารในยุคปัจจุบันที่ถูกพัฒนาก้าวหน้าหลากหลายรูปแบบ เช่น โทรสาร, จดหมายอิเล็กทรอนิกส์, ข้อความเสียง, ข้อความสั้น (SMS), เครื่องตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัติ เป็นต้น จึงทำให้กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น

**ประเทศไทย** ผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายไทยที่มีหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดเป็นการควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ไว้อย่างชัดเจน จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ เช่น กฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด, ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น แต่จะเห็นว่าความหลากหลายของกฎหมายทั่วไปเช่นว่านี้กลับไม่ส่งผลดีต่อผู้บริโภค เพราะกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกันอัน

ส่งผลให้กลไกของการคุ้มครองตามกฎหมายมีความแตกต่างกันไปด้วย จึงอาจไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นเสียทีเดียวนัก ผู้เขียนจึงเห็นว่ากฎหมายไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ยังไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้จากปัญหาการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมในประเทศไทยได้

อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้มากที่สุดที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้คือ แนวปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากมีข้อกำหนดที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรมโดยมีต้นแบบในการร่างมาจากกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกาโดยตรง แต่ควรสังเกตว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย เนื่องจากยังมีข้อถกเถียงในวงกว้างเกี่ยวกับความเหมาะสมของการมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ ดังนั้นจึงมิได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อบังคับใช้ในทันที แต่ใช้วิธีการจัดทำเป็นแนวปฏิบัติในการติดตามทวงหนี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นเพียงมาตรการคุ้มครองระยะสั้นโดยขอความร่วมมือไปยังผู้ประกอบการธุรกิจ (เจ้าหนี้) ทุกแห่งให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในแนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการที่มีไซสถาบันการเงินแต่ได้รับอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับธนาคารในเบื้องต้น อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวยังมีความขัดแย้งเกี่ยวกับเนื้อหาและขอบเขตการบังคับใช้ซึ่งกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกันดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 อันอาจมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้แนวปฏิบัติฯ นี้ไม่ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์เท่าใดนัก

#### 4.2.4 ผลกระทบในการมีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรมในประเทศไทย

โดยที่เจตนารมณ์และหลักการสำคัญของกฎหมาย FDCPA นั้นเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นที่จะขจัดวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมให้หมดสิ้น โดยกำหนดให้ผู้ติดตามทวงหนี้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย FDCPA มีพันธะหน้าที่ในอันที่จะต้องใช่วิธีการติดตามทวงหนี้จากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ ดังนั้น การมีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ในประเทศไทยนั้นจึงถือเป็นการพัฒนารูปแบบของการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้เพิ่มขึ้นอีกด้านหนึ่ง แต่ความจำเป็นในการมีกฎหมายเฉพาะดังกล่าวยังต้องพิจารณาปัญหาต่อมาคือ กฎหมายที่

ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้และเจ้าหนี้หรือไม่เพียงใด และกฎหมายดังกล่าวสามารถคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้จริงหรือไม่ และเข้าช้อนกับกฎหมายที่มีอยู่เดิมหรือไม่ อีกทั้งควรมีมาตรการใดเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมให้กฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมดูแลวิธีการติดตามทวงหนี้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนี้

1. **ผลกระทบต่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้** ในประเด็นปัญหาที่ว่า การมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้และเจ้าหนี้หรือไม่เพียงใดนั้น จากการศึกษาพบว่าในส่วนผลกระทบต่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้ นั้นได้มีผู้เสนอความเห็นว่าการควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ จะทำให้การทวงหนี้จากลูกหนี้มีความยากลำบากมากยิ่งขึ้นหรือไม่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้โดยง่าย สำหรับประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าแม้การมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้และเจ้าหนี้ดังที่มีผู้เสนอความเห็นไว้ข้างต้น แต่เมื่อเปรียบเทียบความประสงค์ของภาครัฐในการพิทักษ์รักษาประโยชน์ของผู้บริโภคที่แม้จะเป็นลูกหนี้แต่ก็เป็นประชาชนคนหนึ่งของประเทศซึ่งควรได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้และเจ้าหนี้ดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเช่นว่านั้นยังอยู่ในวิสัยที่สามารถยอมรับและแก้ไขได้ โดยหากเป็นกรณีผลกระทบต่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้ นั้น อาจมีเพียงผู้ประกอบการบางรายเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ เนื่องจากยังมีผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้อีกบางส่วนที่ใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ ดังนั้นผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้ที่ได้รับผลกระทบก็สามารถที่จะปรับตัวได้โดยจะต้องหาทางปรับเปลี่ยนวิธีการติดตามทวงหนี้ให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายมากขึ้น โดยอาจอาศัยหลักการตลาดมาปรับใช้เป็นกลยุทธ์เพื่อจูงใจให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยนำไปปรึกษากับเจ้าหนี้ผู้ว่าจ้างเพื่อยื่นเป็นข้อเสนอลูกหนี้ต่อไป กลยุทธ์เหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้สมประโยชน์และสมประสงค์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายลูกหนี้ก็มีความเต็มใจและชวนชวยพยายามที่จะหาเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้มากยิ่งขึ้น ส่วนเจ้าหนี้ก็ได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้ด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนวิธีการติดตามทวงหนี้ดังกล่าวยังส่งผลดีในเชิงที่ว่าไม่เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่บรรดาผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้อีกต่อไปด้วย ดังนั้น การมีกฎหมายเฉพาะควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ แม้จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้บางรายที่ลดน้อยลงอัน

เนื่องมาจากการทวงหนี้ที่ยากลำบากยิ่งขึ้น แต่ก็ส่งผลประโยชน์ในทางอ้อมในแง่ที่ว่าช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมแก่บรรดาผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้ช่องทางหนึ่งด้วย

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าในเมื่อผู้ประกอบการรับจ้างติดตามทวงหนี้ให้การยอมรับที่จะปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตามหนังสือเวียนของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงไม่มีเหตุอันใดที่จะกล่าวอ้างปฏิเสธการมีกฎหมายเฉพาะควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ใช้บังคับในประเทศไทย เนื่องจากแนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวก็มีหลักเกณฑ์เนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ที่ใกล้เคียงกับกฎหมาย FDCPA ของสหรัฐอเมริกาอย่างมากด้วย

**2. ผลกระทบต่อเจ้าหนี้** สำหรับในส่วนผลกระทบต่อเจ้าหนี้ก็นั้นก็มีผู้เห็นว่าการควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหานี้เสียจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อการปล่อยหรือขยายสินเชื่อของเจ้าหนี้อีกด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการมีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้ อย่างเป็นธรรมมิใช่สาเหตุหลักที่จะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจให้บริการสินเชื่อของเจ้าหนี้ เนื่องจากโดยสภาพของสินเชื่อที่มีปัญหาการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม นั้นมักจะเป็นสินเชื่อประเภทที่ไม่มีหลักประกัน อนุมัติรวดเร็ว และใช้ได้ทันทีอยู่แล้ว เช่น สินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น ดังนั้น ผู้ประกอบการให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล (เจ้าหนี้) ย่อมต้องมีการคำนวณความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ไว้ล่วงหน้าและมีมาตรการที่เป็นการบริหารความเสี่ยงรองรับไว้อยู่แล้ว นอกจากนี้ธุรกิจให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลนั้นก็ต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น นโยบายการปล่อยสินเชื่อมีกฎเกณฑ์ในการอนุมัติที่รัดกุมเพียงพอหรือไม่ หากผู้ประกอบการ (เจ้าหนี้) ผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในการอนุมัติมากจนเกินไป โดยมุ่งหวังถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับในรูปของดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ จากการอนุมัติสินเชื่อในปริมาณที่มากขึ้นเป็นหลัก ก็อาจเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ไม่สามารถติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ได้เช่นกัน มิใช่แต่เพียงว่ากฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้จะเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถติดตามทวงหนี้จากลูกหนี้ได้ตามเป้าหมายเท่านั้น ในทางกลับกันผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายเฉพาะดังกล่าวกลับจะส่งผลให้เจ้าหนี้มีภาพลักษณ์องค์กรที่ดีขึ้นเนื่องจากกฎหมายเฉพาะดังกล่าวจะช่วย “รักษา” สัมพันธภาพกับลูกค้ามากกว่าเป็นการ “สร้าง” สัมพันธภาพกับลูกค้า ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินธุรกิจเจ้าหนี้

**3. ผลกระทบด้านอื่นๆ** ในส่วนประเด็นปัญหาที่ว่ากฎหมายเฉพาะที่ควบคุมวิธีการติดตามทวงหนี้จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้จริงหรือไม่นั้น ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดเจนอยู่แล้วว่าการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการติดตามทวงหนี้จะเป็นมาตรการอันเป็นรูปธรรมที่จะช่วยขจัดปัญหาการใช้วิธีการติดตามทวงหนี้จากผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้อย่างไม่

เหมาะสมและไม่เป็นธรรมได้และผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่ เนื่องจากกฎหมายไทยที่มีอยู่ในขณะนี้นั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน สถานะทางกฎหมายก็มีความแตกต่างกันและมีข้อจำกัดของกฎหมายที่แตกต่างกันไปอีกด้วย ดังนั้น แม้กฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นลูกหนี้ได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็อาจคุ้มครองได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น ดังนั้น การมีกฎหมายเฉพาะจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะการให้ความคุ้มครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราวและตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากกว่ากฎหมายที่มีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป อันจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคได้มากยิ่งขึ้น

4. **มาตรการส่งเสริมกฎหมาย** เพื่อให้การออกกฎหมายเฉพาะของไทยเกี่ยวกับวิธีการติดตามทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรมมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้นนั้น อาจจัดให้มีมาตรการส่งเสริมกฎหมายเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเหมาะสมดังนี้

4.1 การจัดระเบียบการประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้โดยการกำหนดให้เป็นธุรกิจที่จะต้องขออนุญาตจากรัฐหรือได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจได้โดยตรง และอาจกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งต้องจดทะเบียนจัดตั้งตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม และอาจมีการกำหนดบทลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจรับจ้างติดตามทวงหนี้ใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเฉพาะดังกล่าวนี้

4.2 การกำหนดให้มีหน่วยงานหลักที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรม แต่ไม่ควรจัดตั้งให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาใหม่เนื่องจากจะเป็นการสร้างภาระโดยไม่จำเป็น แต่ควรพิจารณาแต่งตั้งหน่วยงานที่มีกรอบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคน่าจะเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมมากที่สุด แม้ว่าโดยสภาพของต้นเหตุปัญหาอันเป็นมาที่มาแห่งการติดตามทวงหนี้ของผู้บริโภคนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินซึ่งอยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการล่วงละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคน่าจะเป็นหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้บริโภคยิ่งกว่า ประกอบกับในทางปฏิบัติแล้วเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นผู้บริโภคมักจะนึกถึงสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอันดับแรก ดังนั้นจึงควรให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการติดตามทวงหนี้อย่างเป็นธรรมเพื่อให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง