

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ.

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในปัจจุบันได้มีการศึกษาปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมในประเทศไทย พบว่ามีลูกหนี้เป็นจำนวนมากที่ได้รับความเดือดร้อนจากพฤติกรรมและรูปแบบของการทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้หรือผู้บริโภค รวมถึงการสร้างควมรำคาญให้แก่บุคคลที่สามที่มีใช้ลูกหนี้ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยรวม อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฯลฯ ไม่มีความยืดหยุ่นและไม่สามารถบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมให้เกิดประสิทธิภาพได้

จากปัญหาดังกล่าว พบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นสังคมเศรษฐกิจแบบบริโภคนิยม ผู้บริโภคจำนวนมากถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ อีกทั้ง หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สภานายความ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ ไม่สามารถดูแลหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับในอดีตที่ผ่านมา รัฐมีนโยบายในการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมให้ประชาชนเพิ่มกำลังการซื้อเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายหมุนเวียนโดยมุ่งหมายให้เกิดการลงทุนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในทางหนึ่งส่งผลให้ประชาชนเป็นหนี้ในระบบกันมากขึ้น เนื่องจากไม่มีทรัพย์สินที่จะใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน หรือธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non - Bank) นอกจากนั้น การที่สถาบันการเงินหรือธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงินหรือแม้แต่บุคคลที่เป็นผู้ให้กู้ยืมเงินมิได้ระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อโดยการตรวจสอบความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ จึงทำให้มีปัญหาลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ และทำให้ผู้ให้สินเชื่ออาจใช้วิธีการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมได้

ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม ให้บรรเทาเบาบางลง อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่ใช่แนวทางแก้ไขปัญหทั้งระบบของปัญหาการทวงถามหนี้ โดยเฉพาะปัญหาการทวงถามหนี้ในระบบโดยผู้มีอิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นการใช้วิธีการต่าง ๆ ทั้งทางวาจาและภาษาที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (Right to Privacy) อย่างรุนแรง การคุกคามโดยใช้กำลังหรือการทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จเพื่อให้ลูกหนี้และผู้อื่นเข้าใจผิด อีกทั้งความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้วยการจัดระบบทำทะเบียนผู้ติดตามทวงถามหนี้ ไม่ใช่ประเด็นหลักที่จะแก้ไขปัญหาหนี้ในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งการสร้างมาตรฐานในการติดตามทวงถามหนี้ที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. (ร่างของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. มีเนื้อหาสาระครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑. ขอบเขตความคุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาจากหนี้สินเชื่อ
๒. การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ต้องจดทะเบียน
๓. วิธีปฏิบัติในการทวงถามหนี้
๔. ข้อห้ามในการทวงถามหนี้
๕. การทวงถามหนี้ในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม
๖. หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้
๗. บทกำหนดโทษทั้งในทางปกครองและทางอาญา
๘. บทเฉพาะกาล

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องด้านกฎหมายเอกชนและธุรกิจ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย ชมรมธุรกิจบัตรเครดิต และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งดำเนินการค้นคว้าจากเอกสารตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง สรุปประเด็นรับฟังที่นำมาประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ได้ดังนี้

๓ . ๑ ประเด็น ขอบเขตการบังคับใช้ และเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ (ดูภาคผนวก ก.)

๓.๑.๑ กฎหมายแม่แบบที่นำมาใช้

ในการยกร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ได้นำกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการติดตามทวงถามหนี้ของสหรัฐอเมริกา หรือ Fair Debt Collection Practices Act 1977 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสินเชื่อ ผู้บริโภคมาเป็นแนวทาง โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้เพื่อคุ้มครองเฉพาะกับลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้รับผลกระทบส่วนใหญ่จากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม และบังคับครอบคลุมถึงผู้ให้สินเชื่อที่เป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน หรือธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non – Bank) ที่มีวิธีการทวงถามหนี้ที่เป็นระบบและมีมาตรฐานเดียวกัน

๓.๑.๒ แนวคิดในการนำหนี้นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ

ในการยกร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. มีแนวความคิดที่จะนำบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ ซึ่งเป็นการต่อยอดจากแนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในการยกร่างได้เปิดช่องไว้ให้สามารถกำหนดบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในอนาคตอาจครอบคลุมถึงผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาด้วย

๓.๑.๓ คำนิยามศัพท์

ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทนิยามเกี่ยวกับผู้ทวงถามหนี้ไว้สองประเภท คือ

๑) ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ หมายถึงบุคคลที่จัดตั้งบริษัทรับจ้างเพื่อดำเนินการทวงถามหนี้ โดยมีนายหมายถึงผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ทางตรง มีการประกอบธุรกิจการทวงถามหนี้เป็นปกติธุระ ส่วนผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ทางอ้อม เป็นกรณีที่สำนักงานนายความรับจ้างทวงถามหนี้ในนามของเจ้าหนี้ ซึ่งเห็นว่ากฎหมายควรจะต้องเข้าควบคุมการอนุญาตและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

๒) ผู้ทวงถามหนี้ ตามนิยามศัพท์หมายความว่า ผู้ให้สินเชื่อหรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ให้สินเชื่อ หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้าง เพราะหมายรวมถึงบุคคลใดก็ตามที่ไปทวงถามหนี้ ส่วนในบทกำหนดโทษจะใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ ไว้ว่า “ผู้ใด” ซึ่งหมายความรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้ทวงถามหนี้ ดังนั้นหากเป็นกรณีที่ “ผู้ให้สินเชื่อ” เป็นผู้ทวงถามหนี้โดยตรง จะไม่ต้องขออนุญาตและขึ้นทะเบียน แต่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทวงถามหนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่าฝืนย่อมมีโทษทางอาญา

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. จะต้องกำหนดให้ครอบคลุมถึงการทวงถามหนี้ในระบบด้วย และไม่ควรให้ความสำคัญเฉพาะผู้ให้สินเชื่อที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่ควรจะปรับเป็นคำว่า “บุคคล” เพื่อให้รวมถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลด้วย

๓.๑.๔ การติดตามทวงถามหนี้

ในเรื่องเวลาของการทวงถามหนี้ แต่เดิมร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวคือให้ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ในระหว่างเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. สำหรับวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ส่วนในวันหยุดราชการให้ดำเนินการในระหว่างเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. ทั้งนี้โดยมีความถี่ในการติดตามที่เหมาะสม แต่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าลูกหนี้ที่ประกอบอาชีพหลากหลาย จึงเห็นควรกำหนดให้เป็นในแนวทางเดียวกัน โดยได้ปรับร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังโดยปรับเปลี่ยนเวลาจาก ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. เป็น ๐๙.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ของทุกวัน อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้ได้เปิดช่องทางในกรณีที่สถาบันการเงินไม่สามารถติดต่อตามวันหรือช่วงเวลาที่กำหนดได้ ก็ให้ติดต่อได้ในช่วงเวลาอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เนื่องจากการให้สินเชื่อในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการให้สินเชื่อส่วนบุคคล และสินเชื่อบัตรเครดิต ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน จึงจำเป็นต้องมีการบริหารความเสี่ยงในการติดตามทวงถามหนี้ ดังนั้นการกำหนดเวลาในการทวงถามหนี้ตามร่างกฎหมายฉบับนี้อาจส่งผลกระทบต่อระบบการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการได้ ซึ่งคาดว่าสถาบันการเงินและผู้ประกอบการจะมีการปรับตัวโดยการปล่อยสินเชื่อให้กับลูกค้ายากขึ้นเพราะเกรงว่าจะมีโอกาสเป็นหนี้สูญ

โดยที่แนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยในการติดตามทวงถามหนี้เพื่อให้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้สถาบันการเงิน และธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน (Non-Bank) ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน หากไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ธนาคารแห่ง

ประเทศไทยก็เพียงเรียกมาเพื่อตกแต่งเดือน หรืออาจจะให้จัดอันดับซึ่งเป็นเพียงเรื่องภายในองค์กรเท่านั้น ซึ่งสถาบันการเงินแต่ละแห่งจะมีฝ่ายตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และฝ่ายกำกับดูแล (Compliance) เพื่อกำกับหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับแนวทางและกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้การขออนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงินจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ปรากฏว่ายังมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดจากหนี้ในระบบ เนื่องจากสถาบันการเงิน หรือธุรกิจการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน มีการว่าจ้างบริษัทภายนอก (Outsource) เพื่อติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งวิธีการทวงถามหนี้ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาข้อร้องเรียนในเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่สุภาพ และรบกวนสิทธิพื้นฐานของลูกค้า

นอกจากนี้ ตามร่างมาตรา ๖ (๒) และ (๓) ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ยังห้ามผู้ทวงถามหนี้ติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้ และห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้ โดยในการติดต่อกับบุคคลอื่น ให้กระทำได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบถามหรือยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้ หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้เท่านั้น อีกทั้งห้ามใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมาย ในหนังสือหรือในสื่ออื่นใดที่ใช้ในการติดต่อสอบถาม อันทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อทวงถามหนี้จากลูกหนี้ ซึ่งผู้ประกอบการทวงถามหนี้อาจจะประสบกับปัญหาในทางปฏิบัติได้

๓.๑.๕ มาตรฐานในการลงโทษทางปกครองและโทษทางอาญา

คำว่า “ผู้ทวงหนี้” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแบ่งเป็น “ผู้ให้สินเชื่อ” และ “ผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้” แต่ใช้มาตรฐานและวิธีการที่เป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาโทษทางปกครอง เป็นกรณีเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ แต่ไม่รวมถึงกรณีผู้ให้สินเชื่อ ซึ่งทำให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสองมาตรฐานบนพื้นฐานของการกระทำผิดอย่างเดียวกัน

๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางวิชาการ

๓.๒.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ของต่างประเทศ (ดูภาคผนวก ข.)

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้อย่างเป็นธรรม ค.ศ. ๑๙๗๗ (The Fair Debt Collection Practices Act 1977 : FDCPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายแม่แบบที่นำมาเป็นแนวทางนั้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม และเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในครอบครัว สิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณ สิทธิเสรีภาพในร่างกายหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นต้น (ดูภาคผนวก ข.)

๓.๒.๒ หนี้นอกระบบ

คำว่า “หนี้นอกระบบ” (Informal Debt) เป็นคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปตามความเป็นจริง (de facto) ในปัจจุบัน แต่ในทางกฎหมาย (de jure) ไม่พบว่ามีคำจำกัดความของคำว่า “หนี้นอกระบบ” อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการได้มีความพยายามที่จะอธิบายคำว่า “หนี้นอกระบบ” ว่าหมายถึง “หนี้ที่เกิดจาก

การกู้ยืมเงินกันเองระหว่างประชาชนโดยไม่ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “เป็นหนี้ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับหนี้ในระบบ” อันเป็นหนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน^๑

ปัจจุบันมีกฎหมายที่นำมาใช้เป็นกลไกในการรองรับปัญหาเกี่ยวกับหนี้ในระบบและควบคุมพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้เป็นเจ้าหนี้เงินกู้เพื่อมิให้เอารัดเอาเปรียบลูกหนี้มากจนเกินสมควรอยู่ ๖ ฉบับ ได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๖๕๓ ถึงมาตรา ๖๕๖) มีเนื้อหาครอบคลุมใน ๔ เรื่อง คือ

๑) หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงิน^๒

๒) หลักเกณฑ์ในการชำระหนี้เงินกู้^๓

๓) ดอกเบี้ย^๔

๔) การตกลงรับของแทนเงินกู้^๕

ในเรื่องอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายกู้เงินที่ผู้ให้กู้จะสามารถเรียกได้ตามกฎหมายนั้น กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน และเป็นกรณีที่เอกชนทำสัญญากู้ยืมเงินกับเอกชน

ไพฑูริย์ เอกจริยกร. “ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย”. วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๑ ม.ค. – มี.ค. ๒๕๕๔. หน้า ๑๔ – ๑๕.

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๕๓ วรรคหนึ่ง “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่”

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๕๓ วรรคสอง “ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดงหรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว”

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๕๔ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

มาตรา ๖๕๕ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่ทว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้ากับต้นเงิน แล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบเข้ากันนั้นก็ได้แต่การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

ส่วนประเพณีการค้าขายที่คำนวณดอกเบี้ยต้นในบัญชีเดินสะพัดก็ดี ในการค้าขายอย่างอื่นท่านองเช่นว่านี้ก็ดี หาอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติซึ่งกล่าวมาในวรรคก่อนนั้นไม่”

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๖๕๖ “ถ้าทำสัญญากู้ยืมเงินกันและผู้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแทนจำนวนเงินนั้นไซ้ ท่านให้คิดเป็นหนี้เงินค้างชำระโดยจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของ หรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ

ถ้าทำสัญญากู้ยืมเงินกันและผู้ให้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือ ทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นการชำระหนี้แทนเงินที่กู้ยืมไซ้ หนี้อันระงับไปเพราะการชำระเช่นนั้นท่านให้คิดเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของ หรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ

ความตกลงกันอย่างไร ๆ ขัดกับข้อความดังกล่าวมานี้ท่านว่าเป็นโมฆะ”

(๒) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓^๖ เป็นกรณีที่เอกชนทำสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งอาจคิดอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๑๘ ถึงร้อยละ ๑๙ ต่อปี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยได้เกินกว่าอัตราขั้นสูงที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้

(๓) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๖^๗ กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดให้สถาบันการเงินในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับเงินให้สินเชื่อซึ่งแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ ๑) กรณีปกติหรือกรณีที่เป็นลูกค้าทั่วไป และ ๒) กรณีที่ใช้บังคับกับลูกค้าที่ผิดนัดชำระหนี้หรือปฏิบัติผิดเงื่อนไขของสัญญา

(๔) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ว่า “บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่นๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือนอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่นๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุก

^๖ เหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ คือ “โดยที่มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บัดนี้ภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก หากยังคงจำกัดดอกเบี้ยไว้ในอัตราเดิมจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและทำให้เกิดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ สมควรมีกฎหมายให้อำนาจแก่ทางราชการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “โดยที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้อำนาจแก่ทางราชการกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ แต่มิได้ให้อำนาจทำนองเดียวกันที่จะกำหนดให้สถาบันการเงินที่จะคิดดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละสิบห้าได้ด้วย ทำให้เกิดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงิน และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ทางราชการมีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดให้แก่ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

และต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินให้สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

^๗ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๖ “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่อาจเรียกได้”

ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”^{๙๙} และถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากในสัญญาซื้อขายมีการคิดดอกเบี้ยที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัตินี้ สัญญาดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐ อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาฎีกาบางฉบับที่วินิจฉัยว่าแม้ความจริงคู่กรณีจะตกลงคิดดอกเบี้ยเกินอัตราในกฎหมายก็เป็นโมฆะเฉพาะส่วนที่เกิน หากทำให้การกู้และดอกเบี้ยตามสัญญาเป็นโมฆะไม่^{๑๐๐} อย่างไรก็ตาม คดีความซึ่งลูกหนี้ผู้กู้ยืมจะฟ้องร้องให้เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ต้องรับโทษทางอาญาตามที่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ นั้นมีเพียงฉบับเดียวและพิพากษายกฟ้องลูกหนี้ผู้ฟ้องเนื่องจากถือว่าไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๕) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๔) “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา ๔ มาตรา ๕ และ มาตรา ๖ ซึ่งได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับ^{๑๐๑} ที่วินิจฉัยโดยวางหลักว่าผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยด้วย

(๖) ประมวลรัษฎากร มาตรา ๓๙ เรื่องเงินได้พึงประเมิน^{๑๐๒} ประกอบกับมาตรา ๔๐ (๔) (ก) กรณีเงินได้ที่เกิดจากดอกเบี้ย^{๑๐๓} ซึ่งการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหนี้ผู้เรียกดอกเบี้ยโดยผิดกฎหมาย เงินดอกเบี้ยที่เรียกนั้นถือว่าเป็นเงินได้พึงประเมินที่ผู้ให้กู้ยืมต้องเสียภาษีเงินได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การประเมินภาษีเพื่อเรียกเก็บภาษีเงินได้ที่เกิดจากดอกเบี้ยดังกล่าวยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐไม่สามารถตรวจสอบถึงแหล่งเงินทุนของนายทุนเหล่านี้ ประกอบกับนายทุนส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นอีกด้วย

^{๙๙} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕

^{๑๐๐} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๙/๒๕๔๔

^{๑๐๑} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๒๕๒/๒๕๔๕ , คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๔๓/๒๕๔๙ , คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๙๖/๒๕๔๙

^{๑๐๒} ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๓๙ “ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“เงินได้พึงประเมิน” หมายความว่า เงินได้อันเข้าลักษณะพึงเสียภาษีในหมวดนี้ เงินได้ที่กล่าวนี้ให้หมายความรวมถึงตลอดถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้รับ ซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๔๐ และเครดิตภาษีตามมาตรา ๔๗ ทวิ ด้วย”

^{๑๐๓} ประมวลรัษฎากร

มาตรา ๔๐ “เงินได้พึงประเมินนั้น คือเงินได้ประเภทต่อไปนี้ รวมตลอดถึงเงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว ไม่ว่าในทอดใด

(๔) เงินได้ที่เป็น

(ก) ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยหุ้นกู้ ดอกเบี้ยตัวเงิน ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่ว่าจะมีหลักประกันหรือไม่ ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่อยู่ในบังคับต้องถูกหักภาษีไว้ ณ ที่จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ปิโตรเลียมเฉพาะส่วนที่เหลือจากถูกหักภาษีไว้ ณ ที่จ่ายตามกฎหมายดังกล่าว หรือผลต่างระหว่างราคาไถ่ถอนกับราคาจำหน่ายตัวเงินหรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ออกและจำหน่ายครั้งแรกในราคาต่ำกว่าราคาไถ่ถอน รวมทั้งเงินได้ที่มิใช่ลักษณะทำนองเดียวกันกับดอกเบี้ย ผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนอื่นๆ ที่ได้จากการให้กู้ยืม หรือจากสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกชนิด ไม่ว่าจะมีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม”

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

๔.๑ ขอบเขตการบังคับใช้ของร่างพระราชบัญญัติฯ

ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. มุ่งเน้นการควบคุมผู้ทวงถามหนี้ในระบบ ไม่ว่าจะเป็น ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (Bank) และผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) ในขณะที่ ปัญหาการทวงถามหนี้ส่วนใหญ่ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสังคม คือ ปัญหาหนี้นอกระบบ จึงเห็นว่า ควรกำหนดหลักการและเหตุผล รวมถึงปรับถ้อยคำของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ครอบคลุมถึง หนี้นอกระบบด้วย

๔.๒ การเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

๔.๒.๑ คำนียามตามร่างมาตรา ๓ อาทิต

(๑) คำว่า “สินเชื่อ” หมายความว่า “สินเชื่อที่ให้แก่บุคคลธรรมดาโดยการให้กู้ยืมเงิน การให้บริการบัตรเครดิต การให้เช่าซื้อ การให้เช่าแบบลิสซิง^{๑๓} ธุรกิจแฟกเตอร์^{๑๔} และสินเชื่อในรูปแบบอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งคล้ายกับคำว่า “Consumer Credit” ของ FDCPA แต่ยังมีความหมายที่แคบกว่า โดยที่ FDCPA Section 803 (5)^{๑๕} ได้กำหนดความหมาย คำว่า “หนี้” หมายถึง หนี้ที่เกิดจากธุรกรรมที่เกี่ยวกับการเงิน ธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สิน ธุรกรรมประกันภัยหรือบริการ แต่ต้องเป็นหนี้เพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน ทั้งนี้หากใช้คำว่า “หนี้” แทนคำว่า “สินเชื่อ” จะมีความหมายในลักษณะที่กว้างและเป็นการทั่วไป เป็นการเน้นบุคคลธรรมดา (natural person) ที่เป็นผู้บริโภค และเป็นหนี้ที่เกิดจากการใช้จ่ายส่วนตัวหรือใช้จ่ายในครัวเรือน แต่อาจให้รวมถึงผู้ประกอบการที่จดทะเบียนบริษัทด้วยก็ได้ ทั้งนี้ หากในอนาคตต้องการยกเว้นว่าธุรกรรมประเภทใดที่ไม่ควรอยู่ในความหมายของคำว่า “หนี้” ก็อาจออกประกาศในลักษณะที่เป็นการยกเว้น (opt out / exclude) ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะไม่เกิดผลกระทบต่อกลไกของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ฉบับนี้แต่ประการใด

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” จะมีลักษณะคล้ายคำว่า “Consumer Credit” หรือการให้สินเชื่อกับบุคคลธรรมดาตาม FDCPA ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปัญหาการทวงถามหนี้ในประเทศไทยยังมีลักษณะอื่นที่ไม่ใช่ลักษณะสินเชื่อส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ควร

^{๑๓} ลิสซิง (Leasing) คือ การเช่าหรือการให้เช่าสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเป็นการให้สินเชื่อจากบริษัท เอกชนหรือธนาคารต่าง ๆ เกี่ยวกับรถทุกประเภท ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่อง “ลิสซิง” (LEASING) ไว้เป็นการเฉพาะ

^{๑๔} แฟกเตอร์ (Factoring) คือ การซื้อขายลูกหนี้ทางการค้า โดยมีบริษัทแฟกเตอร์ (Factor) ทำหน้าที่รับซื้อบัญชีการค้าในรูปของใบกำกับสินค้าประเภทต่าง ๆ จากผู้ขายสินค้า ผู้ขายสินค้าจะโอนสิทธิบัญชีลูกหนี้ทางการค้าที่เกิดจากการขายสินค้าเป็นเงินเชื่อไปให้บริษัทแฟกเตอร์ และบริษัทแฟกเตอร์จะจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายสินค้าที่ได้โอนสิทธิบัญชีลูกหนี้ การค้าดังกล่าวให้กับบริษัทแฟกเตอร์ โดยมีการคิด “ส่วนลด” และ “ค่าธรรมเนียม” ในการบริหารบัญชีลูกหนี้ ควบคุมการเรียกเก็บหนี้ตามบัญชีลูกหนี้เมื่อครบกำหนดชำระ และรับผิดชอบต่อหนี้สูญตามมูลค่าของการขายสินค้าเป็นเงินเชื่อ

^{๑๕} Fair Debt Collection Practices Act ๑๕๗๑ Section 803 (5) “Debt” means any obligation or alleged obligation of a consumer to pay money arising out of a transaction in which the money , property, insurance or services which are the subject of the transaction are primarily for personal, family, or household purposes, whether or not such obligation has been reduced to judgment.

ปรับนิยามศัพท์ จากคำว่า “สินเชื่อ” เป็นคำว่า “หนี้” และให้สินเชื่อเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “หนี้” ซึ่งจะครอบคลุมถึงหนี้ทุกประเภท

(๒) คำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า “(๑) นิติบุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ (๒) นิติบุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อต่อไปทุกทอด หรือ (๓) บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ FDCPA คำว่า “Creditor” ตาม Section 803 (4) ไม่ได้จำกัดนิยามไว้เฉพาะ “นิติบุคคล” แต่ให้ใช้กับกรณีทั่วไปโดยใช้คำว่า “any person” ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. กำหนดคานิยามความหมายดังกล่าวเพื่อใช้บังคับเฉพาะผู้ให้สินเชื่อที่เป็นนิติบุคคล ย่อมไม่ครอบคลุมถึงผู้ให้กู้ยืมเงินประเภทอื่นที่จะดำเนินการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม ควรกำหนดให้เกิดความชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติฯ ให้มีความหมายครอบคลุมถึงผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลประเภทอื่นด้วย โดยอาจปรับเป็นคำว่า “บุคคล” ซึ่งไม่ต้องรอการออกเป็นกฎกระทรวงอันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นหลัก

(๓) คำว่า “ผู้ทวงถามหนี้” หมายความว่า “ผู้ให้สินเชื่อ หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ให้สินเชื่อ หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย” ซึ่งเป็นการเขียนถ้อยคำในลักษณะที่ครอบคลุมผู้ทวงถามหนี้อย่างกว้าง ในขณะที่ FDCPA มีการแบ่งนิยามความหมายระหว่างคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” (Creditor) กับ “ผู้ทวงถามหนี้” (Debt collector) เนื่องจาก “ผู้ให้สินเชื่อ” หรือ “Creditor” ตาม FDCPA ไม่รวมถึงผู้รับโอนด้วย ในขณะที่ร่างมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดนิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่ารวมถึงนิติบุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อต่อไปทุกทอด โดยกลุ่มบุคคลที่ได้รับยกเว้นตาม Section 803 (4)^{๖๖} ของ FDCPA น่าจะเป็น “คนละกลุ่มบุคคล” ตามนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ใน (๒) ที่หมายความว่าถึง “นิติบุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อต่อไปทุกทอด” ซึ่งคำว่า “transfer debt in default” น่าจะหมายถึง “บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำเนินการทวงถามหนี้” หรือ “มีการโอนหนี้แล้วไปทวงถามหนี้” แต่ในร่างมาตรา ๓ นิยามคำว่า “ผู้ให้สินเชื่อ” ไม่มีกรณีทวงถามหนี้ ประกอบกับตอนท้ายของ Section 803 (4) ของ FDCPA ใช้คำว่า “for the purpose of facilitating collection of such debt for another” ดังนั้น ในสังคมไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดประเภทบุคคลที่จะมาติดตามทวงถามหนี้แต่ประการใด

(๔) คำว่า “ธุรกิจทวงถามหนี้” หมายความว่าถึง “การรับจ้างทวงถามหนี้เป็นปกติธุระโดยตรง หรือโดยอ้อม” ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งว่าหากเป็นการติดตามทวงถามหนี้โดย “ไม่มีค่าจ้าง” จะเกิดปัญหาในการตีความได้ จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดประเภทบุคคลตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว และไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ แต่ควรกำหนดเพียงลักษณะหรือวิธีการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมไว้ ก็เพียงพอต่อการที่จะนำบุคคลผู้กระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาลงโทษได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ ควรตัดอำนาจของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งรับผิดชอบงานธุรการต่อคณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้ออกในบางกรณี เช่นในร่างมาตรา ๒๑ (๔) เกี่ยวกับการรับจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ในกรณีที่ยกเลิกไม่ต้องมีการจดทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้

^{๖๖} Fair Debt Collection Practices Act 1997 Section 803(4) “...does not include any person to the extent that he receives an assignment or transfer of a debt in default solely for the purpose of facilitating collection of such debt for another.”

(๕) คำว่า “ลูกหนี้” หมายถึง “บุคคลธรรมดาซึ่งมีภาระผูกพันที่จะต้องชำระหนี้สินเชื่อ ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงบุคคลธรรมดาผู้ค้าประกันหนี้สินเชื่อด้วย” ซึ่งเมื่อพิจารณาคำนิยามในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. เห็นว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา ยังไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่ตรงกับคำว่า “ผู้บริโภค” (Consumer) และผู้ประกอบการค้า (Trader) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้นควรกำหนดนิยามคำว่า “ลูกหนี้” ให้ความหมายรวมถึง “บุคคลธรรมดา” และ “นิติบุคคล” อื่นด้วย

๔.๒.๒. “พฤติกรรม” และ “รูปแบบ” ในการติดตามทวงถามหนี้

โดยที่เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ต้องการจะคุ้มครองลูกหนี้จากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ FDCPA จะพบว่าในร่างมาตรา ๑๐ นำมาจาก Section 807 ของ FDCPA ซึ่งบัญญัติเรื่อง False or misleading representation ซึ่งเป็นการนำมาบัญญัติในร่างกฎหมายฉบับนี้บางส่วน ประกอบกับเมื่อพิจารณา ใน Section 806 ของ FDCPA ได้กำหนดลักษณะการทวงถามหนี้ที่เป็นการคุกคามหรือทวงถามหนี้โดยมิชอบไว้ด้วย

ในขณะที่ ร่างมาตรา ๙ (๖) ได้บัญญัติเปิดช่อง ให้คณะกรรมการกำกับการทวงถามหนี้สามารถที่จะประกาศลักษณะการทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะอื่นเพิ่มเติมได้ ดังนั้น ควรนำความใน Section 806 ของ FDCPA มาบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๙ ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ให้ครบถ้วนเพื่อแสดงให้เห็นถึงรูปแบบหรือพฤติกรรมของวิธีการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน และครอบคลุม อาทิ Section 806 (3) ของ FDCPA กำหนดห้ามมิให้โฆษณาหรือประกาศรายชื่อลูกหนี้ที่ปฏิเสธไม่ชำระหนี้ Section 806 (4) กำหนดเรื่องการโฆษณาว่าจะมีการขายหนี้ หรือ Section 806 (5) กำหนดเรื่องการห้ามโทรศัพท์ไปยังลูกหนี้หลายครั้งหลายครา เป็นต้น

๔.๓ บทกำหนดโทษ

ในส่วนนี้ประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดพฤติกรรมหรือลักษณะของการทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะอื่นที่จะเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการประกาศกำหนดว่า จะต้องมีความระมัดระวังในการออกประกาศดังกล่าว เนื่องจาก จะต้องเป็นพฤติกรรมและลักษณะการกระทำที่ได้สัดส่วนกับโทษกำหนดไว้ด้วย มิฉะนั้น อาจเกิดปัญหาในกรณีที่มีการประกาศเกี่ยวกับพฤติกรรมและลักษณะการทวงถามหนี้ที่ไม่เหมาะสมในลักษณะอื่นตามร่างมาตรา ๙ (๖) แต่พฤติกรรมหรือลักษณะการทวงถามหนี้ดังกล่าวอาจมีลักษณะที่มีความรุนแรงเท่ากับร่างมาตรา ๙ (๒) ถึง (๕) แต่กลับมีโทษทางปกครองเท่านั้น

นอกจากนี้ ในหลักการลงโทษในทางอาญา จะต้องตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จะต้องกำหนดฐานความผิดให้ชัดเจน การใช้ถ้อยคำในลักษณะที่อาจเกิดการตีความขยายไปได้นั้นเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักกฎหมายอาญา และมีมาตรฐานในการพิสูจน์ที่สูงกว่าโทษทางปกครอง โดยในทางอาญาจะต้องพิสูจน์ให้ได้ความชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยตามสมควร หรือปราศจากเหตุอันควรสงสัย (beyond reasonable doubt)

๔.๔ การออกกฎหมายลำดับรอง

ในร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. มีหลายมาตราที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอำนาจออกกฎกระทรวง (ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้) แต่โดยหลักทั่วไป การที่จะออกกฎหมายลำดับรองเมื่อใดหรือไม่นั้น ควรเป็น

ดุลพินิจของฝ่ายบริหารและควรเป็นเรื่องยกเว้นที่นอกเหนือจากเรื่องหลักของร่างพระราชบัญญัติ หากร่างพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนเพียงพอ ก็จะไม่มีความจำเป็นในการออกกฎหมายลำดับรอง

๔.๕ การเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๕.๑. เรื่องเวลาและความถี่ในการติดต่อเพื่อการติดตามทวงถามหนี้

ในมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้ส่งหมายเรียกพยาน โดยคู่ความที่เกี่ยวข้องในเวลากลางวันระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก ขณะที่แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามข้อ ๔.๒.๑ (๑)^{๑๖} เกี่ยวกับกรณีการติดต่อลูกหนี้ เพื่อติดตามทวงถามหนี้ กำหนดให้ดำเนินการภายในเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ในวันจันทร์ถึงศุกร์ ยกเว้นวันหยุดราชการให้ดำเนินการภายในเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. ทั้งนี้โดยมีความถี่ในการติดตามที่เหมาะสม

ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. มาตรา ๗ (๒) กำหนดให้ทวงถามหนี้ระหว่างเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ของทุกวัน เป็นช่วงเวลาที่กว้างและไม่ตรงกับเวลาในการติดต่อประสานงานกับราชการ ด้วยเหตุนี้จึงไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อปณิญาสากลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๒ “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกหลอกลวงเกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือการหลอกลวงดังกล่าว”

๔.๕.๒ วิธีการเรียกเก็บหนี้

ตามแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดไม่ให้เรียกเก็บหนี้จากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกหนี้ เช่น ญาติพี่น้อง หรือเพื่อนร่วมงาน เว้นแต่ได้รับการยินยอมจากลูกหนี้หรือเป็นสิทธิตามกฎหมาย

ตามร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ร่างมาตรา ๖ (๒) บัญญัติว่า “ห้ามผู้ทวงถามหนี้ติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้และห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้ โดยในการติดต่อกับบุคคลอื่นให้กระทำเพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบถามหรือยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้ หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้เท่านั้น” นอกจากนี้ ในร่างมาตรา ๖ (๓) ยังกำหนดว่า “ห้ามใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมาย ในหนังสือ หรือในสื่ออื่นใดที่ใช้ในการติดต่อสอบถาม ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อทวงถามหนี้ของลูกหนี้”

^{๑๖} แนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย)

“ข้อ ๔.๒.๑ แนวปฏิบัติทั่วไปในการติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้

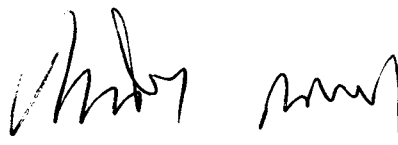
(๑) เวลาและความถี่ในการติดต่อเพื่อการติดตามทวงถามหนี้

ในการติดต่อลูกหนี้เพื่อติดตามทวงถามหนี้ ให้ดำเนินการภายในเวลา ๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ยกเว้นวันหยุดราชการ ให้ดำเนินการภายในเวลา ๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. ทั้งนี้ โดยมีความถี่ในการติดตามที่เหมาะสม”

ดังที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวทางในการติดต่อบุคคลอื่นเพื่อสอบถามหรือยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้ตามร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ข้างต้นนั้นอาจเกิดปัญหาในทางบังคับใช้กฎหมายได้ โดยเฉพาะกรณีการสื่อสารกับบุคคลภายนอกกว่ามาติดต่อเพื่อสอบถามหรือยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมตามที่ได้กล่าวมา แต่ต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของการใช้สิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งโดยหลักการต้องใช้วิธี “การช่วยเหลือตนเอง” (Self-help) ของเจ้าหนี้ และต้องไม่ใช้วิธีการที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม ซึ่งในจุดนี้รัฐอาจมีความจำเป็นต้องเข้าจัดการในส่วนที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนดังกล่าวโดยวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีการที่ช่วยเสริมหรือเข้ามาแทนที่การช่วยเหลือตนเอง เพื่อลดปัญหาการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวจะต้องครอบคลุมไปถึงผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการแทนหรือได้รับมอบอำนาจ ดังเช่น กรณีการตั้งทนายความ ซึ่งเป็นการนำกระบวนการเข้าสู่ระบบการบังคับชำระหนี้ ดังนั้น จึงไม่ควรใช้วิธีการบังคับชำระหนี้กันเองในลักษณะที่ผิดกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงขอเสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ต่อนายกรัฐมนตรี และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป



(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗

ภาคผนวก ก.

ความคิดเห็นในประเด็นขอบเขตการบังคับใช้และเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. (จากการประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย)

๑. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ในการยกย่องพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. นำกฎหมาย Fair Debt Collection Practices Act 1977 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสินเชื่อผู้บริโภค และ Debt Collection Guidance for Businesses and Engaged in the Recovery of Consumer Credit Debts ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ออกมาของประเทศอังกฤษมาเป็นแนวทาง

วัตถุประสงค์ของการคุ้มครองใช้เฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา เนื่องจากผู้รับผลกระทบส่วนใหญ่จากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมจะเป็นลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และจะมีวิธีการทวงถามหนี้ที่เป็นระบบและมาตรฐานเดียวกัน และครอบคลุมเฉพาะผู้ให้สินเชื่อที่เป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน หรือ Non-Bank แต่ในอนาคตร่างกฎหมายฉบับนี้ก็เปิดช่องให้สามารถกำหนดบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งในอนาคตอาจครอบคลุมถึงผู้ให้สินเชื่อที่เป็นบุคคลธรรมดาด้วย และต้องเป็นหนี้ที่อยู่ในระบบเท่านั้น

ในส่วนปัญหานั้นนอกระบบทางกระทรวงการคลังได้มีมาตรการที่จะนำบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ ซึ่งในอนาคตตามร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. อาจออกกฎกระทรวงขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงหนี้นอกระบบด้วย แต่ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงการต่อยอดจากแนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นมาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้โดยใช้ระบบการจดทะเบียนและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการทวงถามหนี้

ในประเด็นเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “ธุรกิจทวงถามหนี้” ซึ่งหมายความว่า “การรับจ้างทวงถามหนี้เป็นปกติธุระโดยตรงหรือโดยอ้อม” ซึ่งคำว่า “โดยอ้อม” มีความหมายครอบคลุมถึงกรณีที่จะกระทำโดยหลบเลี่ยงในเรื่องการทำให้เป็นปกติโดยได้รับค่าจ้าง แต่อาจได้รับ “ประโยชน์” ในรูปแบบอื่นด้วย

ในเรื่องเวลาในการทวงถามหนี้ เดิมทีที่ได้เสนอร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าไปได้กำหนดเป็นเกณฑ์เดียวกับแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยคือให้ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ภายในเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ในวันจันทร์ถึงศุกร์ ยกเว้นวันหยุดราชการให้ดำเนินการภายในเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. ทั้งนี้โดยมีความถี่ในการติดตามที่เหมาะสม แต่ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ามียุทธวิธีที่ประกอบอาชีพหลากหลาย จึงกำหนดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยได้ปรับร่างของกระทรวงการคลังโดยเลื่อนเวลาจาก ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. มาเป็น ๐๙.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. อย่างไรก็ตามก็ได้เปิดช่องไว้ว่าหากสถาบันการเงินไม่สามารถติดต่อตามเวลาดังกล่าวได้หรือช่วงเวลาดังกล่าวไม่เหมาะสมให้ติดต่อได้ในช่วงเวลาอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๒. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้เป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจสถาบันการเงิน ๓ ประเภท ได้แก่ สถาบันการเงิน (พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑) ธุรกิจบัตรเครดิต และธุรกิจที่ให้สินเชื่อส่วนบุคคล (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ประกาศกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ เรื่องสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) ซึ่งสินเชื่อตามที่กล่าวมานี้จัดเป็นสินเชื่อในระบบ แต่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นด้วยที่จะออกเป็นกฎหมายเพื่อกำกับในเรื่องการทวงถามหนี้เป็นการเฉพาะเพื่อให้มีสภาพบังคับได้และควรขยายให้ครอบคลุมถึงหนี้นอกระบบด้วย

ในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยที่เข้ามาให้ความเห็นกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่ได้เป็นผู้แทนที่เข้าร่วมชี้แจงกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการต่อยอดจากแนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ซึ่งแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้สถาบันการเงินและที่มิใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank) ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน หากไม่ปฏิบัติตามทางธนาคารแห่งประเทศไทยทำได้เพียงทำข้อเสนอแนะและเชิญมาตักเตือน หรืออาจจะให้ Rating แต่ก็เป็นเพียง Internal Rating ของแต่ละสถาบันการเงินว่ามีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไร อย่างไรก็ตามในส่วน of สถาบันการเงินแต่ละแห่งจะมีฝ่ายตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และฝ่ายกำกับดูแล (Compliance) เพื่อกำกับหน่วยงานของตนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางและกฎเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทางธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าไปตรวจสอบในภาพรวมทั้งหมด หากไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยจะใช้วิธีการทำข้อเสนอแนะไปที่ประธานคณะกรรมการของสถาบันการเงินแห่งนั้นเพื่อให้ดำเนินการต่อไป

ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทนิยามเกี่ยวกับผู้ทวงถามหนี้ไว้สองประเภท คือ

๑) ผู้ประกอบ “ธุรกิจทวงถามหนี้” ซึ่งหมายถึงบุคคลซึ่งจัดตั้งบริษัทเพื่อรับจ้างบุคคลอื่นเพื่อทวงถามหนี้ ซึ่งเป็นความหมายของคำว่าผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ทางตรง มีการประกอบธุรกิจการทวงถามหนี้เป็นปกติธุระ ส่วนผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ทางอ้อม เข้าใจว่าเป็นกรณีที่สำนักงานทนายความรับจ้างทวงถามหนี้ในนามของเจ้าหนี้ ซึ่งเห็นว่าจะต้องควบคุมโดยการขออนุญาตและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้

๒) ผู้ทวงถามหนี้ ตามนิยามศัพท์หมายความว่า “ผู้ให้สินเชื่อ หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้ให้สินเชื่อหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ด้วย” ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างโดยจะเป็นใครก็ได้ที่ไปทวงถามหนี้ ส่วนในบทกำหนดโทษก็ใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ ไว้ว่า “ผู้ใด” ซึ่งหมายความว่ารวมถึงทั้งผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้และผู้ทวงถามหนี้ ดังนั้นหากเป็นกรณีที่ “ผู้ให้สินเชื่อ” เป็นผู้ทวงถามหนี้โดยตรงจะไม่ต้องขออนุญาตและขึ้นทะเบียน แต่ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทวงถามหนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่าฝืนย่อมมีโทษทางอาญา

๓. ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย

ปัจจุบันการขออนุญาตประกอบธุรกิจสถาบันการเงินอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมไม่น่าจะเกิดจากผู้ให้สินเชื่อในระบบ ดังนั้น ควรให้ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ครอบคลุมถึงหนี้ในระบบด้วย เนื่องจากปัญหาในการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมส่วนใหญ่เกิดจากปัญหานี้ในระบบ

๔. ผู้แทนชมรมธุรกิจบัตรเครดิต

ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ฉบับนี้เห็นว่ามิควรประสงค์เพื่อควบคุมการทวงถามหนี้ในระบบเท่านั้นและเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในการเข้ามาควบคุมเฉพาะหนี้ในระบบ ทั้ง ๆ ที่มีแนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลหนี้ในระบบอยู่แล้ว จึงมีประเด็นข้อสงสัยว่าทำไมถึงควบคุมเฉพาะหนี้ในระบบ

นอกจากนี้ คำว่า “ผู้ทวงหนี้” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแบ่งเป็น “ผู้ให้สินเชื่อ” และ “ผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้” แต่ใช้มาตรฐานและวิธีการที่เป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงโทษทางปกครองเป็นกรณีการเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบธุรกิจทวงถามหนี้ ไม่รวมถึงกรณีผู้ให้สินเชื่อ ทำให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสองมาตรฐานบนพื้นฐานของการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน

ประเด็นต่อมาคือเรื่องวิธีการเรียกเก็บหนี้ ซึ่งตามร่างมาตรา ๖ (๒) และ (๓) ของร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ห้ามผู้ทวงหนี้ติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อการทวงถามหนี้และห้ามแจ้งถึงความเป็นหนี้ของลูกหนี้ โดยในการติดต่อกับบุคคลอื่นให้กระทำได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบถามหรือยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้เท่านั้น อีกทั้งห้ามใช้ข้อความ เครื่องหมาย สัญลักษณ์ หรือชื่อทางธุรกิจของผู้ทวงถามหนี้บนซองจดหมาย ในหนังสือหรือในสื่ออื่นใดที่ใช้ในการติดต่อสอบถาม ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการติดต่อเพื่อทวงถามหนี้ของลูกหนี้ ซึ่งผู้ประกอบการทวงถามหนี้อาจจะประสบกับปัญหาในทางปฏิบัติได้

ส่วนในเรื่องเวลาในการติดตามทวงถามหนี้ ทางผู้ประกอบการยังยึดแนวปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในแนวทางดังกล่าวกำหนดให้ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ภายในเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ในวันจันทร์ถึงศุกร์ ยกเว้นวันหยุดราชการให้ดำเนินการภายในเวลา ๐๘.๐๐ น. ถึง ๑๘.๐๐ น. ทั้งนี้โดยมีความถี่ในการติดตามที่เหมาะสม แต่ตามร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. มาตรา ๗ (๒) กำหนดให้ทวงถามหนี้ระหว่าง ๐๘.๐๐ น. ถึง ๒๐.๐๐ น. ทั้งนี้ การให้สินเชื่อในปัจจุบันส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นการให้สินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิตซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน โดยทางสถาบันการเงินและผู้ประกอบการก็จะมีการบริหารความเสี่ยงในการติดตามทวงถามหนี้ตามกำหนดเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดแนวทางไว้ การที่มีการเลื่อนเวลาในการติดตามทวงถามหนี้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจส่งผลกระทบต่อระบบการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการได้ ซึ่งคาดว่าทางสถาบันการเงินและผู้ประกอบการจะมีการปรับตัวโดยการปล่อยสินเชื่อให้กับลูกค้ายากขึ้นเพราะเกรงว่าจะมีโอกาสเป็นหนี้สูญ

๕. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

ร่างพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ควรครอบคลุมถึงการทวงถามหนี้ในระบบด้วย และไม่ควรเน้นเฉพาะผู้ให้สินเชื่อที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ควรจะปรับเป็นคำว่า “บุคคล” เพื่อให้รวมถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลด้วย แต่เท่าที่ได้รับฟังความเห็นจากผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะเห็นว่าในขั้นต้นจะพิจารณาเฉพาะหนี้ในระบบ แต่เมื่อพิจารณาในบทเฉพาะกาลจะกำหนดให้ผู้ประกอบการทวงถามหนี้ในระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบ ซึ่งการออกกฎกระทรวงให้ครอบคลุมถึงหนี้หรือสินเชื่อในระบบก็อาจจะไปขัดกับเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการทวงถามหนี้ในระบบก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากได้มีการว่าจ้างบริษัทภายนอก (Outsource) ซึ่งการติดตามดูแลพนักงานทวงถามหนี้ของ Outsource อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเกิดปัญหาร้องเรียนในเรื่องการใช่ว่าจาที่ไม่สุภาพ และรบกวนสิทธิพื้นฐานของลูกค้า ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

.....

ภาคผนวก ข.

กฎหมายเกี่ยวกับการทวงถามหนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา สำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้เป็นธรรม ค.ศ. ๑๙๗๗ (The Fair Debt Collection Practices Act 1977 : FDCPA)

FDCPA เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของเจ้าหนี้ หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองลูกหนี้จากการติดตามทวงถามหนี้ที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมและเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิต่างๆ ของลูกหนี้ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในครอบครัว สิทธิในชื่อเสียงเกียรติคุณ สิทธิเสรีภาพในร่างกายหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นต้น โดย FDCPA มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

FDCPA กำหนดให้หนี้ (Debt) ที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ คือ หนี้ของผู้บริโภคที่จะต้องชำระเงินอันเกิดจากธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ทรัพย์สิน การประกันภัย หรือบริการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการใช้จ่ายส่วนตัวหรือการใช้จ่ายในครอบครัว แต่ไม่รวมถึงหนี้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ (Corporate debt) อาทิ การติดตามทวงถามหนี้ระหว่างเจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกันเอง

๒) ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ลูกหนี้ที่จะได้รับความคุ้มครองตาม FDCPA หมายถึง ผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดา (natural person) เท่านั้น^๑ แต่ไม่รวมถึงนิติบุคคล

๓) ผู้ติดตามทวงถามหนี้

FDCPA ให้คำจำกัดความของ “ผู้ติดตามทวงถามหนี้” หมายถึง บุคคลใดซึ่งติดตามทวงถามหนี้โดยเป็นปกติธุระหรือพยายามที่จะติดตามทวงถามหนี้ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในหนี้ของผู้บริโภค และหมายความรวมถึง เจ้าหนี้ซึ่งติดตามทวงถามหนี้โดยใช้ชื่ออื่นอันมิใช่ชื่อของตนเอง รวมถึงนายความหรือสำนักงานกฎหมายที่ติดตามทวงถามหนี้ในนามของลูกหนี้ที่เป็นเจ้าหนี้ด้วย

๔) คำจำกัดความของเจ้าหนี้ (Creditor)^๒

เจ้าหนี้ หมายถึง บุคคลใดๆ ที่ให้สินเชื่อ (Credit) แต่ไม่รวมถึงบุคคลซึ่งได้รับสิทธิในหนี้หรือรับโอนหนี้ที่ผิวนัดชำระหนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการติดตามทวงถามหนี้

๕) ข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ตาม FDCPA สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

๕.๑) การสืบเสาะหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้^๓

^๑ Section 803 (5) of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

^๒ Section 803 (3) of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

ในกรณีที่ผู้ทวงถามหนี้ติดต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริโภคนั้น Section 804 ของ FDCPA กำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติตามต่อไปนี้

(๑) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องแจ้งรายละเอียดต่างๆ ของผู้ติดตามทวงถามหนี้และการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการติดตามทวงถามหนี้และเจตนาที่จะต้องการยืนยันหรือสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ติดต่อของลูกหนี้

(๒) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่กล่าวถึงการที่ลูกหนี้เป็นหนี้หรือรายละเอียดใดๆ เกี่ยวกับหนี้สินของลูกหนี้กับบุคคลภายนอก

(๓) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้เกินกว่า ๑ ครั้ง นอกจากบุคคลนั้นจะร้องขอ หรือมีเหตุผลอันน่าเชื่อได้ว่าการตอบรับในครั้งก่อนเกิดความผิดพลาดหรือความไม่ครบถ้วน และบุคคลนั้นมีข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ที่ครบถ้วน

(๔) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ติดต่อสื่อสารโดยทางไปรษณียบัตร

(๕) ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องไม่ใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์บนวัตถุที่เป็นของจดหมายหรือโทรเลขที่บ่งชี้ได้ว่าเป็นผู้ติดตามทวงถามหนี้ที่ประกอบธุรกิจในการติดตามทวงถามหนี้

(๖) หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ทราบว่าลูกหนี้มีการแต่งตั้งทนายความและทราบชื่อและที่อยู่ของทนายความ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับบุคคลใดๆ นอกจากทนายความ เว้นแต่ทนายความของลูกหนี้จะไม่ติดต่อสื่อสารกับผู้ติดตามทวงถามหนี้ภายในระยะเวลาอันสมควร

๕.๒) การติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้^๕

Section 805 ของ FDCPA กำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติตามต่อไปนี้

(๑) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ในเวลาหรือสถานที่ที่ไม่ปกติ หรือที่รู้หรือควรจะได้ว่าลูกหนี้จะไม่ได้รับความไม่สะดวก ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์เป็นอย่างอื่น ให้สันนิษฐานว่าระยะเวลาระหว่าง ๘.๐๐ น. – ๒๑.๐๐ น. เป็นเวลาที่สะดวกในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้

(๒) การติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ หากผู้ติดตามทวงถามหนี้ทราบว่าลูกหนี้มีการแต่งตั้งทนายความและทราบชื่อและที่อยู่ของทนายความ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับบุคคลใดๆ นอกจากทนายความของลูกหนี้ เว้นแต่ทนายความของลูกหนี้จะไม่ติดต่อสื่อสารกับผู้ติดตามทวงถามหนี้ภายในระยะเวลาอันสมควร หรือได้ยินยอมหรืออนุญาตให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ติดต่อกับลูกหนี้โดยตรง

(๓) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ในสถานที่ทำงานของลูกหนี้ ถ้าผู้ติดตามทวงถามหนี้รู้ หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าอาชีพของลูกหนี้ได้มีการห้ามการติดต่อสื่อสารเช่นนั้นไว้

(๔) การติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ลูกหนี้ นั้น ให้ใช้ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบเสาะหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้

^๕ Section 804 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

^๕ Section 805 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

(๕) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ ถ้าลูกหนี้แจ้งแก่ผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าปฏิเสธที่จะชำระหนี้ หรือประสงค์ให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้หยุดการติดต่อสื่อสารเพื่อการติดตามทวงถามหนี้

๖) การแจ้งให้ชำระหนี้

FDCPA กำหนดให้ผู้ติดตามทวงถามหนี้ต้องปฏิบัติในเรื่องการแจ้งให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยมีหลักเกณฑ์หลายประการดังต่อไปนี้

๖.๑) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องส่งหนังสือเตือนอันเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังลูกหนี้ภายในระยะเวลา ๕ วันหลังจากการติดต่อสื่อสารในครั้งแรกกับลูกหนี้ โดยมีเนื้อหาดังนี้ (ยกเว้นในการติดต่อสื่อสารในครั้งแรกได้มีข้อมูลดังกล่าวแล้ว หรือลูกหนี้ได้ชำระหนี้แล้ว)

(๑) จำนวนหนี้

(๒) ชื่อเจ้าหนี้

(๓) รายงานการเงินและการมีผลบังคับได้ของหนี้ โดยถ้ามีการแจ้งจากลูกหนี้เป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลา ๓๐ วัน หลังจากส่งหนังสือเตือนว่ามีข้อโต้แย้งในความสามารถชำระหนี้ หรือลูกหนี้ร้องขอชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องหยุดการติดตามทวงถามหนี้ จนกระทั่งได้รับการพิสูจน์ความสามารถชำระหนี้ หรือชื่อและที่อยู่ของเจ้าหนี้ และได้ส่งไปให้กับลูกหนี้ จึงจะทำให้สามารถดำเนินการติดตามทวงถามหนี้ได้ต่อไป ทั้งนี้ การที่ลูกหนี้มีได้โต้แย้งถึงความสามารถชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่ทำให้กลายเป็นการยอมรับความรับผิดชอบในหนี้ที่เจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้จะนำไปใช้อ้างในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป

๖.๒) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่กระทำการใดๆ ที่นำมาซึ่งการคุกคามบังคับ การใช้วิธีการติดตามทวงถามหนี้ในทางที่ผิดในการติดต่อสื่อสารในการติดตามทวงถามหนี้^๔ ได้แก่

(๑) การใช้หรือการคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรงหรือจะกระทำความผิดทางอาญาเพื่อทำร้ายร่างกาย ทำลายชื่อเสียงหรือทำให้เสียหายซึ่งทรัพย์สินของลูกหนี้

(๒) การใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสมหรือการดูหมิ่นทางภาษา

(๓) การประกาศรายชื่อที่ลูกหนี้ปฏิเสธการชำระหนี้

(๔) การโฆษณาเรื่องการขายหนี้เพื่อบังคับชำระหนี้

(๕) การใช้โทรศัพท์เพื่อติดต่อลูกหนี้ซ้ำแล้วซ้ำอีก หรือต่อเนื่องไปโดยตั้งใจที่จะรบกวนหรือคุกคามลูกหนี้จากหมายเลขโทรศัพท์นั้น

๖.๓) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่กระทำการแสดงออกอันเป็นเท็จหรือโดยการหลอกลวงหรือโดยการทำให้เกิดความเข้าใจผิดในการติดตามทวงถามหนี้^๕ ได้แก่

^๔ Section 809 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

^๖ Section 806 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

^๗ Section 807 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

(๑) การแสดงออกโดยทำให้เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่มีข้อผูกพันกับสหรัฐอเมริกา หรือมลรัฐใดๆ

(๒) การแสดงออกโดยทำให้เข้าใจผิดถึงลักษณะ จำนวนของหนี้ หรือสถานะทางกฎหมายของหนี้หรือบริการใดๆ หรือการชดเชยค่าเสียหายซึ่งได้รับโดยผู้ติดตามทวงถามหนี้ในการติดตามทวงถามหนี้

(๓) การแสดงออกโดยการหลอกลวงที่ระบุว่าบุคคลนั้นเป็นทนายความ หรือเป็นการติดต่อสื่อสารจากทนายความ

(๔) การแสดงออกว่าการไม่ชำระหนี้จะมีผลทำให้เกิดการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน หรือจับกุม จำคุก หรือขายทรัพย์สินหรือเงินเดือน เว้นแต่การกระทำนั้นจะชอบด้วยกฎหมายและผู้ติดตามทวงถามหนี้มีเจตนาที่จะกระทำการนั้น

(๕) การแสดงออกว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้ หรือบุคคลภายนอกจะดำเนินคดี ยกเว้นการดำเนินคดีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลที่น่าจะเป็นไปได้ว่าจะมีการดำเนินคดีเกิดขึ้น

(๖) การข่มขู่ว่าจะดำเนินการใดซึ่งไม่สามารถดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายได้ หรือไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการนั้น

(๗) การแสดงออกที่เป็นการหลอกลวงในการขาย หรือการโอนไปซึ่งผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นจากหนี้ อันจะเป็นเหตุให้ลูกหนี้สูญเสียข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ในการชำระหนี้ หรือกลายเป็นผู้กระทำผิดในวิธีปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้

(๘) การแสดงออกโดยการหลอกลวงว่าลูกหนี้ได้กระทำผิดอาญาหรือกระทำการอื่นใดที่เป็นที่เสื่อมเสียแก่ลูกหนี้

(๙) การนำข้อมูล หรือขู่ว่าจะนำข้อมูลเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือทางการเงินไปยังบุคคลใดๆ ซึ่งรู้หรือควรจะรู้ว่าข้อมูลนั้นเป็นเท็จ รวมถึงการละเว้นไม่บอกกล่าวว่าได้มีข้อพิพาทอันเกี่ยวกับหนี้

(๑๐) การใช้หรือการเผยแพร่เอกสารในการติดต่อสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งแสดงข้อความอันเป็นเท็จว่าออกโดยศาล หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

(๑๑) การใช้วิธีการอันเป็นเท็จหรือวิธีการหลอกลวงเพื่อในการที่จะทวงถามหนี้หรือพยายามที่จะทวงถามหนี้หรือเพื่อที่จะทราบข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้

(๑๒) การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือการแสดงข้อความโดยปรียายว่าบัญชีได้ถูกโอนไปยังผู้ซื้อซึ่งสุจริตและได้ซื้อโดยมีค่าตอบแทน

(๑๓) การแสดงออกที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรือการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จที่เกิดกับเอกสารในกระบวนการทางกฎหมาย

(๑๔) การใช้ชื่อในทางธุรกิจ บริษัทหรือองค์กรที่ไม่ใช่ชื่อของผู้ประกอบธุรกิจการติดตามทวงถามหนี้อย่างแท้จริง

(๑๕) การแสดงออกอันเป็นเท็จว่าเอกสารไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบของกระบวนการทางกฎหมาย

(๑๖) การแสดงออกโดยการหลอกลวงว่าผู้ติดตามทวงถามหนี้เป็นหรือได้รับการมอบหมายจากหน่วยงานข้อมูลเครดิต (Consumer Credit Agency)

๓) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่ใช้วิธีการที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่สมเหตุสมผลในการติดตามทวงถามหนี้ ได้แก่

(๑) การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย หรือค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับหนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยข้อตกลงหรืออนุญาตโดยกฎหมาย

(๒) ผู้ติดตามทวงถามหนี้กระทำการชักจูงใจโดยใช้เช็คหรือตราสารหนี้อื่นที่ลงวันที่ส่งจ่ายล่วงหน้าโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินคดีอาญา

(๓) การนำเช็คหรือตราสารหนี้อื่นไปเรียกเก็บเงินหรือชู้ว่าจะนำเช็คไปเรียกเก็บเงินก่อนวันที่เช็คถึงกำหนด

(๔) การก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายกับบุคคลเกี่ยวกับค่าติดต่อสื่อสารโดยการปิดบังวัตถุประสงค์ของการติดต่อสื่อสารที่แท้จริง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงค่าโทรศัพท์และค่าโทรเลข

(๕) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชู้ว่าจะกระทำการนั้นที่มีผลกระทบต่อเกียรติยศ หรือการทำให้สิทธิในทรัพย์สินสิ้นสุดลง

(๖) การใช้ภาษาหรือสัญลักษณ์ที่ไม่ใช่ที่อยู่ของผู้ติดตามทวงถามหนี้ บนซองจดหมายในการติดตามทวงถามหนี้กับลูกหนี้ เว้นแต่ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะใช้ชื่อในทางการค้าของตนที่ไม่ได้แสดงว่าประกอบธุรกิจติดตามทวงถามหนี้

๘) ผู้ติดตามทวงถามหนี้จะต้องไม่จัดหา ออกแบบหรือรวบรวมแบบฟอร์มซึ่งเป็นการหลอกลวงและสร้างความเชื่อที่ผิดกับลูกหนี้ว่ามีบุคคลภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามทวงถามหนี้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว บุคคลนั้นไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย^๘

๙) การควบคุมการติดตามทวงถามหนี้โดยคณะกรรมการ^๙

ตาม FDCPA กำหนดให้ Federal Trade Commission เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการติดตามทวงถามหนี้ที่อยู่ภายใต้ FDCPA โดยการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติในการติดตามทวงถามหนี้ของ FDCPA นั้นจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เป็นการหลอกลวง และถือเป็นการฝ่าฝืน Federal Trade Commission Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ Federal Trade Commission โดย Federal Trade Commission มีอำนาจใช้บังคับ FDCPA

.....

^๘ Section 808 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

^๙ Section 812 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977

^{๑๐} Section 814 and Section 815 of The Fair Debt Collection Practices Act 1977