

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ในระบบ<sup>1</sup>

ณริศสรณ์ โชติปิณฑน์<sup>2</sup>

จากการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ในระบบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายไทย และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ในระบบ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจด้วยสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้ความต้องการในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาแหล่งเงินทุนที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึง ได้นั้นมีทั้งที่อยู่ในระบบ เช่น ธนาคารหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ หรือแหล่งเงินทุนนอกระบบจำพวกที่เป็นของนายทุนเงินกู้ สำหรับประชาชนผู้ที่มีรายได้ประจำที่มีความสามารถในการชำระหนี้คิ่่นนั้น การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบคงไม่ใช่เรื่องยากเท่าใดนัก และการทวงถามหนี้ของลูกหนี้ประเภทนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายในการติดตามทวงถามหนี้ของสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กำกับให้มีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่สำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีแหล่งที่มาของรายได้ที่แน่นอน ทางเดียวที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุนก็คงหนีไม่พ้นที่จะต้องใช้บริการแหล่งเงินทุนนอกระบบ เนื่องจากไม่จำเป็นต้องแสดงที่มาของรายได้หรือต้องมีผู้ค้ำประกัน การก่อหนี้สินมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระหนี้ หากลูกหนี้ชำระหนี้ตามกำหนดระยะเวลาจะไม่เกิดปัญหา แต่ลูกหนี้ส่วนใหญ่มักไม่ชำระหนี้ตามกำหนดระยะเวลา จึงทำให้เจ้าหนี้ต้องดำเนินการทวงถามหนี้ หรือดำเนินการทางศาล ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหนี้มักใช้สิทธิเรียกให้ชำระหนี้โดยใช้สิทธิทวงถามหนี้ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ การทวงถามหนี้ เจ้าหนี้อาจดำเนินการทวงถามได้ด้วยตนเอง หรือเจ้าหนี้อาจมีการตั้งตัวแทนให้ไปดำเนินการติดตามทวงถาม หรือเจ้าหนี้อาจมอบหมายให้ผู้รับจ้างทวงถามหนี้เป็นผู้ดำเนินการติดตามทวงถามแทนตนก็ได้ ซึ่งเจ้าหนี้อาจดำเนินการติดตามทวงถามหนี้โดยใช้วิธีการติดตามทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรมกับลูกหนี้ เมื่อรายได้ไม่อาจครอบคลุมกับรายจ่ายของคนในปัจจุบันได้อย่างเพียงพอ การกู้ยืมเงินหรือการขอสินเชื่อ จึงเป็นทางออกที่ถือว่าดีที่สุด

ในปัจจุบันคนไทยส่วนใหญ่ล้วนมีหนี้สินติดตัว โดยอาจส่งผลมาจากสภาพสังคมในลักษณะวัตถุนิยม หรือการให้สินเชื่อของผู้ประกอบการโดยไม่พิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของแต่ละบุคคลอย่างเหมาะสม หรืออาจเกิดจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งคนไทยมีหนี้สินต่อรายได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี และเป็นลักษณะที่เรียกว่า “รายกระจุก จนกระจาย” สะท้อนให้เห็นว่าการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังไม่ทั่วถึง ส่งผลให้เมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ ลูกหนี้ส่วนใหญ่จึงไม่สามารถชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ในระบบ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ถลิตา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์กัรร กำประเสริฐ

<sup>2</sup>นักศึกษابริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และมีการผิณัดชำระหนี้เกิดขึ้น ทำให้เจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ใช้สิทธิในการทวงถามหนี้ ซึ่งบางครั้งเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ลูกหนี้ จำจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ยืมในระบบ และหาทางออกที่เหมาะสมแก่เจ้าหนี้และลูกหนี้ต่อไป

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ยืมในระบบ ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่เหมาะสมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหากรณี คำนิยามของคำว่าผู้ให้สินเชื่อไม่มีความชัดเจน ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้คำนิยามของคำว่า ผู้ให้สินเชื่อ หมายความว่า (1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ หรือ (2) บุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อต่อไปทุกทอด และได้ให้คำนิยามของคำว่า ผู้ทวงถามหนี้ หมายความว่า เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อผู้ประกอบการธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเป็นปกติธุระตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าหนี้ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึง ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหนีดังกล่าว ผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจทวงถามหนี้ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ประกอบการธุรกิจทวงหนี้ด้วย โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามคำว่าผู้ให้สินเชื่อ โดยมีได้รวมถึงผู้ให้สินเชื่อเป็นครั้งคราว หรือผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ได้ทำเป็นทางการค้าปกติ อาทิเช่น การกู้ยืมเงินระหว่างญาติพี่น้อง เพื่อนสนิทมิตรสหาย หรือคนรู้จักใกล้ชิด บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ เมื่อบุคคลผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกตินั้นมิได้จัดอยู่ในคำนิยามของคำว่าผู้ทวงถามหนี้ เนื่องจากมิใช่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อ และเจ้าหนี้อื่นซึ่งมีสิทธิรับชำระหนี้อันเกิดจากการกระทำที่เป็นทางการค้าปกติหรือเป็นปกติธุระของเจ้าหนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ใช่ทางการค้าปกติได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นหรือธุรกิจทวงถามหนี้ที่มีหน้าที่รับจ้างทวงถามหนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นปกติธุระทวงถามหนี้แทน กล่าวคือ มีผลทำให้ผู้ทวงถามหนี้ซึ่งรับมอบอำนาจจากเจ้าหนี้หรือผู้รับมอบอำนาจช่วงในการทวงถามหนี้ของเจ้าหนี้ ย่อมไม่อยู่ในคำนิยามของคำว่าผู้ทวงถามหนี้ด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อเจ้าหนี้ผู้ให้สินเชื่อมิใช่บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติและมีใช้ผู้ทวงถามหนี้แล้ว ย่อมทำให้ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงมิใช่ผู้ทวงถามหนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการเยียวยาค่าเสียหายแก่ลูกหนี้จากการทวงถามหนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 หมวด 3 บทกำหนดโทษตั้งแต่มาตรา 34-38 ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง และมาตรา 39-45 ซึ่งเป็นโทษทางอาญาของไทย เห็นได้ว่าจะมีเฉพาะบทลงโทษทางอาญาและโทษปรับปรับแก่เจ้าหนี้ที่กระทำการทวงถามหนี้โดยมิชอบไว้เพียงเท่านั้น แต่หาได้วางหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในเรื่องค่าเสียหายทางแพ่งและละเมิดให้ผู้ได้รับความเสียหายหรือลูกหนี้ไว้แต่อย่างใด เมื่อเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ก่อความเสียหายแก่ลูกหนี้ขึ้นมา ก็ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้แก่เจ้าหนี้ โดยในปัจจุบันมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการ

ใช้ถ้อยคำที่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอย่างรุนแรง การคุกคามโดยขู่เข็ญ การใช้กำลังประทุษร้าย หรือ การทำให้เสียชื่อเสียง รวมถึงการให้ข้อมูลเท็จ และการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น ประกอบกับ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเยียวยาค่าเสียหายแก่ลูกหนี้ไว้อย่าง ชัดเจน จึงส่งผลให้ลูกหนี้ที่ได้รับผลกระทบจากการทวงถามหนี้ที่มีชอบด้วยกฎหมาย เช่น อันตรายแก่กาย การทำให้เสียชื่อเสียง ทุกข์ทรมานทางจิตใจ ความเศร้าเสียใจ และสูญเสียทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้ลูกหนี้ ไม่อาจเรียกร้องหรือใช้สิทธิในการได้รับค่าเสียหายจากเจ้าหนี้ได้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ กฎหมายมิได้กำหนดบทบัญญัติในการเยียวยาค่าเสียหายแก่ลูกหนี้จากการทวงถามหนี้ที่ไม่เป็นธรรมไว้นั้น กฎหมายดังกล่าวจึงมีอาจให้ความคุ้มครองลูกหนี้ได้อย่างแท้จริง

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับข้อปฏิบัติเกี่ยวกับสถานที่และเวลาในการติดต่อทวงถามหนี้ ตาม พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 มาตรา 9 (1) (2) ที่กำหนดข้อปฏิบัติในการทวงถามหนี้ไว้ดังนี้ 1) สถานที่ติดต่อ ในกรณีที่ติดต่อโดยบุคคลหรือไปรษณีย์ ให้ติดต่อตามสถานที่ที่ลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้ได้แจ้งให้เป็นสถานที่ติดต่อ ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้แจ้งไว้ล่วงหน้า หรือสถานที่ที่แจ้งไว้ไม่สามารถติดต่อได้ โดยผู้ทวงถามหนี้ได้พยายามติดต่อตามสมควรแล้ว ให้ติดต่อตาม ภูมิลำเนา ถิ่นที่อยู่ หรือสถานที่ทำงานของบุคคลดังกล่าว และ 2) เวลาในการติดต่อ การติดต่อโดยบุคคล โทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีอื่น ในวันจันทร์ถึงศุกร์ ให้ติดต่อได้ตั้งแต่เวลา 08.00- 20.00 น. และในวันหยุดราชการ เวลา 08.00-18.00 น. การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้จะทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหนี้และผู้ทวงถามหนี้ในทางปฏิบัติ เช่น โทรศัพท์หรือไลน์หรือทักข้อความเฟสบุ๊กไปทวงถามหนี้ โทรศัพท์ต้องอยู่ กับตัวคนนั้น และตัวคนนั้นต้องอยู่ในสถานที่ที่กำหนดหรือไม่ เพราะทำให้ทวงได้ในสถานที่ที่กำหนดเท่านั้น แล้ววิธีการไลน์หรือทักข้อความเฟสบุ๊กหรือสื่อสารสนเทศอื่น ๆ ไปในเวลา 08.30 น. ถ้ายังไม่กลับบ้าน หรือไม่ได้อยู่ตรงที่ที่แจ้งไว้ถือว่าผิดกฎหมายหรือไม่ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดช่องว่าง ให้ลูกหนี้ที่มีเจตนาไม่สุจริตประวิงการชำระหนี้ หลีกเลียงการพบหรือติดต่อเจ้าหนี้ได้ และใช้บทบัญญัติ ดังกล่าวในการร้องเรียนกลั่นแกล้งเจ้าหนี้ให้ได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการทวงถามหนี้เงินกู้ยืมในระบบ ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาคำนิยามของคำว่าผู้ให้สินเชื่อที่ไม่ชัดเจน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้บทบัญญัติมาตรา 3 พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 “ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า (1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อเป็นทาง การค้าปกติ หรือ (2) บุคคลซึ่งรับซื้อหรือรับโอนสินเชื่อไปทุกทอด”

แก้เป็น “ผู้ให้สินเชื่อ” หมายความว่า (1) บุคคลซึ่งให้สินเชื่อแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้ สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติหรือไม่ก็ได้”

2. ปัญหาการเยียวยาค่าเสียหายแก่ลูกหนี้จากการทวงถามหนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ศึกษา ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 “โดยเพิ่มเติม ความรับผิดชอบแห่งละเมิดแก่เจ้าหนี้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายที่แท้จริง ค่าเสียหายเพิ่มเติม

ค่าขึ้นศาล ค่าดำเนินคดี ค่าธรรมเนียมทนายความและให้มีการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ ความเสียหายในการทำให้เสียเกียรติ เสียชื่อเสียง ความทุกข์ทรมาน ความเศร้าเสียใจ และความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่ลูกหนี้ได้รับ และค่าเสียหายเชิงลงโทษ เพื่อยุยวาค่าเสียหายแก่ลูกหนี้จากการทวงถามหนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

แก้เป็น “เมื่อเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้ก่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ลูกหนี้หรือผู้อื่น ท่านว่าเจ้าหนี้หรือผู้ติดตามทวงถามหนี้มีความรับผิดชอบทางแพ่งและทางละเมิด จำต้องใช้ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

3. ปัญหาข้อปฏิบัติเกี่ยวกับสถานที่และเวลาในการติดต่อทวงถามหนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้บทบัญญัติมาตรา 9 (1) (2) พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558 “การทวงถามหนี้ ให้ผู้ทวงถามหนี้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ติดต่อ ในกรณีที่ติดต่อโดยบุคคลหรือทางไปรษณีย์ ให้ติดต่อตามสถานที่ที่ลูกหนี้หรือบุคคลซึ่งลูกหนี้ได้ระบุไว้เพื่อการทวงถามหนี้ได้แจ้งให้เป็นสถานที่ติดต่อ ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้แจ้งไว้ล่วงหน้าหรือสถานที่ที่ได้แจ้งไว้ไม่สามารถติดต่อได้ โดยผู้ทวงถามหนี้ได้พยายามติดต่อตามสมควรแล้ว ให้ติดต่อตามภูมิลำเนา ถิ่นที่อยู่ หรือสถานที่ทำงานของบุคคลดังกล่าว หรือสถานที่อื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) เวลาในการติดต่อ การติดต่อโดยบุคคล โทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ให้ติดต่อได้ตั้งแต่เวลา 08.00 นาฬิกา ถึงเวลา 18.00 นาฬิกา หากไม่สามารถติดต่อตามเวลาดังกล่าวได้หรือช่วงเวลาดังกล่าวไม่เหมาะสม ให้ติดต่อได้ในช่วงเวลาอื่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

แก้เป็น “การทวงถามหนี้ ให้ผู้ทวงถามหนี้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ติดต่อ ในกรณีที่ติดต่อโดยบุคคลหรือทางไปรษณีย์ ให้ติดต่อตามสถานที่ที่เจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้รู้หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าลูกหนี้สะดวกให้ติดต่อสื่อสารในสถานที่นั้น

(2) เวลาในการติดต่อ การติดต่อโดยบุคคล โทรศัพท์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นให้ติดต่อในเวลาที่เขาหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้รู้หรือมีเหตุอันควรรู้ว่าลูกหนี้สะดวกให้ติดต่อสื่อสารในเวลานั้น หรืออาจมีเหตุอันควรรู้ แต่หากเจ้าหนี้หรือผู้ทวงถามหนี้ไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควร จะรู้ได้ว่าลูกหนี้สะดวกให้ติดต่อในเวลาและสถานที่ใด ให้สันนิษฐานได้ว่าเวลาที่สะดวกในการติดต่อสื่อสารกับลูกหนี้ คือ ช่วงเวลา 08.00-21.00 น. ตามเวลาท้องถิ่นของลูกหนี้”

## เอกสารอ้างอิง

กมล กมลตระกูล. **สิทธิและทางรอดของลูกหนี้**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปรัชญา, 2551.

จิต เศรษฐบุตร. **หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร:

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

สุพิศ ประวีตพลกรัง. **กฎหมายว่าด้วยการทวงถามหนี้**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
อินเตอร์บุ๊กส์, 2558.

ไพฑิต เอกจริยกร. “ปัญหาหนี้ในระบบในสังคมไทย เล่ม 1.” **วารสารราชบัณฑิตยสถาน** (มกราคม-  
มีนาคม 2554): 14-15.

ศยามล เจริญรัตน์ และคณะ. “ความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางที่เกิดจากหนี้ในระบบในสังคมไทย  
(Inequality and Vulnerability among Informal Debt in Thai Society).” **วารสารสันติศึกษา  
ปริทรรศน์ มจร.** 4, 1 (2559): 194-195.