

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาการบริหารจัดการกระทรวงยุติธรรมของรัฐในปัจจุบันมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้ด้วยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งเป็นการลดภาระการจัดการและต้นทุนในการดำเนินการภารกิจของรัฐ การให้ประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นการช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการได้ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐในปัจจุบัน จึงได้พยายามผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น มีการปรับเปลี่ยนบทบาทจากภาครัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติไปสู่ภาคเอกชน รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยรัฐได้มีการปรับระบบการทำงานและโครงสร้างขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้มีขนาดเล็กลงเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของภาครัฐ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม

กรมบังคับคดี เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการและกำกับดูแลการบังคับคดี ซึ่งมีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวกด้านกระบวนการบังคับคดีแพ่ง การบังคับคดีล้มละลาย การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การชำระบัญชีและการวางทรัพย์ ในปัจจุบันนี้การบังคับคดีแพ่ง หรือการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นภารกิจหนึ่งของกรมบังคับคดี การบังคับคดีแพ่งเป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นกระบวนการหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล อันเป็นการดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากสภาพเศรษฐกิจตั้งแต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันส่งผลให้จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดี หรืออยู่ระหว่างรอการบังคับคดีมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มว่าปริมาณงานด้านการบังคับคดีจะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วตามสภาพเศรษฐกิจ ในขณะที่กรมบังคับคดีมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลังทำให้การบังคับคดีล่าช้า เป็นผลให้คู่ความผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ กรมบังคับคดี

จึงได้กำหนดในแผนปฏิบัติการ 5 ปี พ.ศ. 2547-2551 ให้มีโครงการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบังคับคดี กรมบังคับคดีจึงมีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนโดยไม่ขัดกับหลักความยุติธรรมและการใช้อำนาจของรัฐ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายที่ต้องการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของภาครัฐ เพื่อเป็นการลดภาระและจำกัดขนาดขององค์กร การมอบหมายภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของภาคเอกชนให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติของกรมบังคับคดี โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548 ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทวิเคราะห์ของคำว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” ให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการบังคับคดีแพ่งให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สามารถรองรับและตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความและเพื่อเป็นการประหยัดเงินงบประมาณแผ่นดินให้กับรัฐ เมื่อการบังคับคดีแพ่งมีประสิทธิภาพมีความคล่องตัวและมีความเป็นสากลมากขึ้น ก็จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดียิ่งขึ้น

จากการที่กรมบังคับคดีมีนโยบายถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ กรมบังคับคดี จึงได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) มาตรา 1 (14) ว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่น ผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งและให้หมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจาก เจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน และมาตรา 278 วรรคสี่และวรรคห้าว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงให้หักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้กรมบังคับคดีพิจารณาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสี่ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและในปัจจุบันกรมบังคับคดีได้ยกร่างกฎกระทรวงเสนอจนกระทั่งออกเป็นกฎกระทรวง ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551 เพื่อรองรับให้ภาคเอกชนเข้ามา

ดำเนินการในการบังคับคดีแพ่ง ประกอบกับเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2547 กรมบังคับคดีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระหว่างประเทศ (Union Internationals Des Huissiers De Justice Et Officers Judiciaires) เพื่อพัฒนาการบังคับคดีแพ่งให้มีความเป็นสากลมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551 มีส่วนที่เป็นข้อดี ส่วนที่เป็นข้อเสียและอุปสรรคผลกระทบและรวมไปถึงปัญหาในทางกฎหมายในหลายๆ ประการ คือ

- 1) ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการถ่ายโอนอำนาจรัฐด้านการอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนตามกฎหมายกระทรวง
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสถานะของความเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี และเอกชนผู้รับมอบหมาย
- 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเอกชนผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นรัฐ การใช้อำนาจรัฐ ภารกิจของรัฐ การบริการสาธารณะ การตรากฎหมายและการโอนภารกิจของรัฐให้เอกชนดำเนินการแทน
2. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไทยและเจ้าพนักงานบังคับคดีต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบ การควบคุมหรือกำกับดูแลการบังคับคดีแพ่ง
3. เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีการที่จะมอบหมายให้ภาคเอกชน ดำเนินการบังคับคดีแพ่งแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี อย่างเหมาะสม
4. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามกฎหมายกระทรวง ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551 อุปสรรคและผลกระทบที่อาจเกิดจากการบังคับคดีแพ่ง โดยภาคเอกชน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบังคับคดีแพ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันถือได้ว่าเป็นการดำเนินการ โดยภาครัฐ ซึ่งกรมบังคับคดีเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐมีนโยบายที่จะถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการบังคับคดีแพ่ง

ให้ทัดเทียมกับอาณานิคมประเทศและเพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐ แต่ในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวนั้นยังมีปัญหาหลายประการทั้งในข้อกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดจากการบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาแก้ไขข้อกฎหมาย วิธีการและแนวทางที่เหมาะสมให้สอดคล้องที่จะให้ภาคเอกชนดำเนินการ ได้ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยในการดำเนินการของภาคเอกชนนั้น ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและกรอบของกฎหมาย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์เรื่อง อำนาจรัฐ ภารกิจของรัฐกับการบริการสาธารณะ บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน การโอนภารกิจรัฐให้เอกชนดำเนินการ การบังคับคดีแพ่งเป็นภารกิจของรัฐในด้านการอำนวยความสะดวก โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา เพื่อศึกษาวิธีการและแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการและมาตรการควบคุมกำกับดูแลที่เหมาะสม เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย อุปสรรคและผลกระทบที่อาจเกิดจากการบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารทางวิชาการ เอกสารคำบรรยายกฎหมายของไทยและต่างประเทศ ตัวอย่างกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลรัษฎากร พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้าราชการจังหวัดเอกชน พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของ เจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้า

พนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551 วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการ และสิ่งพิมพ์
ฉบับต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นรัฐ การใช้อำนาจรัฐ ภารกิจของรัฐ การบริการสาธารณะ การตรา
กฎหมายและการโอนภารกิจของรัฐในด้านการอำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน
2. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไทย
และเจ้าพนักงานบังคับคดีต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบ การควบคุมหรือกำกับดูแลการบังคับคดี
แพ่งของเอกชน
3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการที่จะให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ
บังคับคดีแพ่งของต่างประเทศ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและ
มีประสิทธิภาพ
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมาย ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551
อุปสรรคและผลกระทบที่อาจเกิดจากการบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชน