

บทคัดย่อ

กรมบังคับคดีเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการและกำกับดูแลการบังคับคดีแพ่งหรือการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ดังกล่าว โดยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นบทกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับคดี ตั้งแต่การออกหมายบังคับคดี การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา โดยตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมบังคับคดีจนถึงก่อนปี พ.ศ. 2540 กรมบังคับคดีสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดีหรืออยู่ระหว่างรอการบังคับคดีมีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มว่าปริมาณงานด้านการบังคับคดีจะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วตามสภาพเศรษฐกิจ ในขณะที่บุคลากรของกรมบังคับคดีมีจำนวนเท่าเดิมและถูกจำกัดอัตรากำลังในภาครัฐ ทำให้การบังคับคดีล่าช้าเป็นผลให้คู่ความผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเสียหาย

เช่นนี้กรมบังคับคดีจึงได้กำหนดในแผนปฏิบัติการ 5 ปี พ.ศ. 2547-2551 ให้มีโครงการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบังคับคดี โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี กล่าวคือ มาตรา 278 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ ทั้งนี้ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” และมาตรา 1(14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก้ไขบทนิยามของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าให้หมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน และในปัจจุบันได้มีการจัดทำกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2551แล้ว นอกจากนั้นในแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี พ.ศ. 2552-2554 กรมบังคับคดียังคงเสริมสร้างความรู้ ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมด้านการบังคับคดี โดยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ กระบวนการบังคับคดีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้แก่ภาคเอกชน ศึกษาว่าการบังคับคดีแพ่งขั้นตอนใดที่สมควรจะมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการและศึกษาถึงรูปแบบแนวทางถ่ายโอนที่สอดคล้องกับกฎหมาย

เหมาะสมกับประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติของภาคเอกชนที่จะมาดำเนินการบังคับคดีแพ่ง โดยคำนึงถึงประโยชน์ความเป็นธรรม ความพึงพอใจของคู่ความ ผู้มีส่วนได้เสียในคดี

จากการศึกษาระบบการบังคับคดีแพ่งของไทยในปัจจุบัน โดยศึกษาจากเอกสารคำบรรยาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522 แนวปฏิบัติและคำสั่งกรมบังคับคดี รวมถึงการศึกษาการบังคับคดีแพ่งของต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแพ่งไปสู่ภาคเอกชน แต่เนื่องจากประเทศไทยนั้นมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบบราชการเป็นอย่างมาก ดังนั้นในช่วงแรกเพื่อให้การดำเนินการบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชนเป็นไปได้ รูปแบบการถ่ายโอนการบังคับคดีแพ่งไปสู่ภาคเอกชนที่เหมาะสมก็คือการบังคับคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดีเท่านั้น ไม่รวมถึงการบังคับคดีแพ่งโดยพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นกรณีที่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้ให้มีอำนาจดำเนินการในทางบังคับนอกจากนั้นควรพิจารณาถ่ายโอนเฉพาะคดีที่ได้รับค่าธรรมเนียม คดีที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมนั้นไม่ควรถ่ายโอนให้ภาคเอกชนดำเนินการเนื่องจากย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงานของภาคเอกชนอย่างแน่นอน และไม่ควรถ่ายโอนงานการบังคับคดีแพ่งซึ่งกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีแทนหน่วยงานของรัฐอื่นๆ อีกทั้งควรถ่ายโอนเฉพาะการบังคับคดีแพ่งตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น ส่วนวิธีการบังคับคดีตามคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาคควรที่จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากในส่วนนี้ยังมีปัญหาในข้อกฎหมายอยู่หลายประการ และในส่วนของ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรถ่ายโอนเฉพาะการยึดอสังหาริมทรัพย์ การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ และการจัดทำบัญชีรับจ่ายในส่วนของ การยึดและขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

นอกจากนั้นควรนำระบบเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้บังคับในลักษณะคู่ขนาน โดยไม่มีการยกเลิกระบบของเจ้าพนักงานบังคับคดีรัฐไปในทันที โดยเมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้เป็นผู้เลือกกว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีให้แก่ตน นอกจากนั้นการถ่ายโอนการบังคับคดีแพ่งควรดำเนินการเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลก่อนเพื่อเป็นการนำร่องและศึกษาปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป และเนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนได้รับมอบอำนาจสาธารณะบางส่วนจากรัฐ จึงควรกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรูปแบบหนึ่งที่ไม่ใช่ข้าราชการ

และไม่ใช่เอกชนโดยแท้ เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาตามระบบราชการและมีได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

ในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้น คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนต้องไม่ต่ำกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบัน รวมทั้งต้องผ่านหลักสูตรการฝึกอบรม ทั้งภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติของกรมบังคับคดีด้วย แต่ไม่ควรให้ทนายความเข้ามาเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากจรรยาบรรณของทนายความนั้นต้องรักษาผลประโยชน์ของคู่ความของตน แต่สำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ต้องการจะคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษามีให้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีจนเกินสมควร ดังนั้นจึงไม่ควรที่จะให้ทนายความเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ และควรกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องสังกัดสำนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด เพื่อเป็นการประกันในเรื่องความต่อเนื่องในการบังคับคดี หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนคนใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนั้นต้องห้ามมิให้สถาบันการเงินต่างๆเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินเหล่านั้นเข้ามาตั้งบริษัทเพื่อบังคับคดีเองและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเป็นกลาง

ส่วนการกำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้น ในช่วงแรกมีการถ่ายโอนการบังคับคดีเพียงบางส่วนเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ นอกจากนั้นยังควรกำหนดให้ศาลและกรมบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลด้วย และหากในอนาคตมีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีไปสู่ภาคเอกชนมากขึ้น การกำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก็ควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งเป็นสภาวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน สำหรับความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนควรต้องรับผิดชอบไม่ต่ำกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบัน

การประกันภัยในการประกอบวิชาชีพ การมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการก็ควรจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจัดทำประกันภัย เพื่อประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและเป็นหลักประกันต่อคู่ความในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยควรมีการวางหลักประกันทั่วไปในขั้นตอนการจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนและต้องมีการวางหลักประกันเฉพาะในแต่ละคดีที่สำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

Abstract

Legal Execution Department is the main organisation in charge of proceeding and controlling the execution of civil cases or the execution of debtor's property. All the regulations and the measures of the execution; the issue of a writ execution, the seizure, the attachment, and the auction of the property of the judgment debtor to fulfill performance to the judgment creditor, are governed by the Civil Procedure Code. Since established until B.E. 2540, Legal Execution Department was capable of conducting the execution effectively. However, economic crisis in Thailand in B.E. 2540 until present has resulted in largely increasing of the cases which are in the process of execution or pending to the execution. Moreover, there is a tendency that the number of tasks regarding to the execution will rapidly raise due to the current economics; meanwhile, the number of the officials of Legal Execution Department remains the same and limited in the public sector. Therefore, the execution is relatively delayed and causes damages to the interested parties.

Legal Execution Department had proposed the 5-year-Action Plan B.E. 2547-2551 encouraging the private sectors to take part in the execution; consequently, there is an amendment in Section 278 paragraph 4 of the Civil Procedure Code which provides that "In performing duties of the executing officers, the executing officers will assign the other persons act on behalf as the quality principles, the methods and the conditions provided by the Ministerial Regulation." Moreover, the definition of "the executing officer" in Section 1(14) is altered in order to include the person act for executing officer. Due to the modification of Section 278, the Ministerial Regulation regarding to the quality principles, the methods and the conditions of the person act for executing officer B. E. 2551 has been enacted. In the 4-year-Action Plan B.E. 2552-2554, Legal Execution Department aims at promoting knowledge, collaboration, and participation in the execution in order that people will be informed of the process of execution and related laws.

Thus, it is utmost important to study the possibility of transferring the task in respect of the execution to the private sectors, to scrutinize which process of the

Department. If the executing tasks are increasingly transferred to the private's institute, the private executing officer should be monitored by Private Executing Officer Council which is a professional council of the executing officer. The liability of the private executing officer is also recommended to be at least equal to the public executing officer.

The private executing officer is required to provide insurance in order to insure for damages that possibly occur from its operation and to guarantee the party of its performance. General security is expected to be given in the process of establishment of the office of execution of private the executing officer. Then special security is requisite in each case that the office of execution agrees to carry out. Moreover, where the amount of the assigned case is relatively high, the sum of money that is given as security or for insurance of the private executing officer has to be carefully considered.

It is recommended that the payment of the private executing officer's fees is according to schedule V: executing officer's fees annexed to the Civil Procedure Code, including the witnesses' fees.

execution is proper to be assigned to the private bodies, and to examine the approach of transferring which complies with Thai laws. It should also be taken into account that the regulation regarding to the quality principles of the person act for executing officer should concern about the interest of justice, the satisfaction of the party and the interested person in the case.

From the research in the current execution system of Thailand based on various sources; textbooks, the civil procedure code, the Ministerial Regulation regarding to the execution of the executing officer B.E. 2522, regulations and orders of Legal Execution Department, including the execution system of other countries, the author is of opinion that the assignment of executing tasks to the private bodies is feasible. Nevertheless, since the reliance and trust of people in government services have been deeply rooted in Thai society, the approach at the first stage must be suitable enough to make the execution carried out by the private sectors possible. Thus, it is recommended that the tasks to be assigned should be the execution which is within the authority of the executing officer attached to Legal Execution Department, excluding the execution by the other official competent under the provisions of law in force at the time to carry out any measures provided by Division IV of the Civil Procedure Code, which is the case provided by special laws in order to grant the authority to execute. Besides, it is more appropriate to assign only cases acquired the payment of fees, but cases which fees are exempted should not be transferred to the private's hands as it will be too much burden for their administration. Another task to which is not proper to be consigned is the execution which Legal Execution Department carries out for the other public sectors. It should be noted that only the execution of judgment or orders should be assigned, but the execution of provisional measures before judgment should remain proceeded by the executing officer of Legal Execution Department since legal disputes in this issue are unsolved. With regards the execution of judgment or orders, the author's view is that at the first stage the tasks to be handed over should be the seizure of immovable property, the auction of immovable property, and the produce of the income-expense account in connection with the seizure and the auction of immovable property.

Furthermore, the private executing officer and the public executing officer should concurrently perform the duties; it should not abruptly substitute the public executing officer. Where the court appoints the executing officer, the creditor shall have an opportunity to choose who to carry out the execution for him. The pilot scheme of the assignment of the execution is recommended to be operated in Bangkok and provincial areas in order to study problems that may occur and find resolutions to such problems. In addition to the scheme, since the private executing officer is assigned the authority of the state, he should be put in a position of a special state officer who is not a government official, not a genuine private body, on the grounds that the private executing officer is not governed by the government and not received salary by the annual government statement of expenditure.

With regard to the quality principles of the private executing officer, the qualifications should not be inferior to the public executing officer and required to complete the theory and the practical section of the training scheme of Legal Execution Department. Nevertheless, the attorney is suggested to be excluded from the private executing officer since the etiquette of the attorneys is to concern about the interest of their client. That is to say even though the law grants the authority to the executing officer to act for the judgment creditor, at the same time, it also protects the judgment creditor from suffering excessively damages from the executing officer. Consequently, the attorney should not be allowed to be the executing officer. The suggestion is that the executing officer should be attached to the office of execution which is in the form of a private limited company in order to guarantee the continuance of the execution in the case where any private executing officer is unable to perform the duty. Another point to be added is that the financial institution must be prohibited to be a shareholder or take part in the company on the basis of the interest of justice and preventing the financial institution from establishing the company to execute its debtor.

In respect of monitoring the private executing officer, as the execution is partly assigned at the first stage, the author is of opinion that the private executing officer should be monitored by committee, including the court and Legal Execution

เอกชนรับดำเนินการ นอกจากนั้นการมอบหมายคดีที่มีทุนทรัพย์สูงให้เจ้าพนักงานบังคับคดี
เอกชนดำเนินการ ควรต้องพิจารณาจากจำนวนเงินที่บุคคลนั้นทำประกันภัยไว้ด้วย

การกำหนดค่าตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ควรให้เจ้าพนักงานบังคับคดี
เอกชนได้รับค่าตอบแทนจากค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามตาราง 5 ท้ายประมวล
กฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกทั้งควรมีสิทธิได้รับค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายจากการ
ดำเนินการบังคับคดีด้วย