

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 แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ต้องการจะคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษามีให้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีจนเกินสมควร ดังนั้นจึงไม่ควรที่จะให้ทนายความเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ และควรกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องสังกัดสำนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด เพื่อเป็นการประกันในเรื่องความต่อเนื่องในการบังคับคดี หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนคนใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนั้นต้องห้ามมิให้สถาบันการเงินต่างๆเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินเหล่านั้นเข้ามาตั้งบริษัทเพื่อบังคับคดีเองและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเป็นกลาง

ส่วนการกำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้น ในช่วงแรกมีการถ่ายโอนการบังคับคดีเพียงบางส่วนเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ นอกจากนั้นยังควรกำหนดให้ศาลและกรมบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลด้วย และหากในอนาคตมีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีไปสู่ภาคเอกชนมากขึ้น การกำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก็ควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งเป็นสภาวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน สำหรับความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนควรต้องรับผิดชอบไม่ต่ำกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบัน

การประกันภัยในการประกอบวิชาชีพ การมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการก็ควรจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจัดทำประกันภัย เพื่อประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและเป็นหลักประกันต่อคู่ความในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยควรมีการวางหลักประกันทั่วไปในขั้นตอนการจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนและต้องมีการวางหลักประกันเฉพาะในแต่ละคดีที่สำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เอกชนรับดำเนินการ นอกจากนั้นการมอบหมายคดีที่มีทุนทรัพย์สูงให้เจ้าพนักงานบังคับคดี
เอกชนดำเนินการ ควรต้องพิจารณาจากจำนวนเงินที่บุคคลนั้นทำประกันภัยไว้ด้วย

การกำหนดค่าตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ควรให้เจ้าพนักงานบังคับคดี
เอกชนได้รับค่าตอบแทนจากค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามตาราง 5 ท้ายประมวล
กฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกทั้งควรมีสติธิได้รับค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายจากการ
ดำเนินการบังคับคดีด้วย