

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมบังคับคดีเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการและกำกับดูแลการบังคับคดีอย่างมีประสิทธิภาพโดยประชาชนมีส่วนร่วม กรมบังคับคดีมีภารกิจในการอำนวยความสะดวกด้านการบังคับคดีแพ่ง การบังคับคดีล้มละลาย การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การชำระบัญชีและการวางทรัพย์ จากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้สถิติคดีอยู่ระหว่างการบังคับคดี หรืออยู่ระหว่างรอการบังคับคดีมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในขณะบุคลากรของกรมบังคับคดีมีจำนวนเท่าเดิม และถูกจำกัดอัตรากำลังในภาครัฐ ทำให้การบังคับคดีล่าช้าเป็นผลให้คู่ความผู้มีส่วนได้เสียได้รับความเสียหาย และไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐ ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการบังคับคดีแพ่งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สามารถรองรับและตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างทั่วถึง

การบังคับคดีแพ่งหรือการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นภารกิจหนึ่งของกรมบังคับคดี การบังคับคดีแพ่งเป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นกระบวนการหนึ่งในการบังคับใช้สิทธิของบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการบังคับคดีไว้แล้วตั้งแต่การออกหมายบังคับคดี การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา การบังคับคดีแพ่งเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ในการยึดทรัพย์ อายัดทรัพย์และขายทอดตลาดทรัพย์สินนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่คู่ความที่เป็นฝ่ายชนะคดี

ซึ่งตั้งแต่มีการจัดตั้งกรมบังคับคดีจนถึงก่อนปี พ.ศ. 2540 กรมบังคับคดีสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในปี พ.ศ.2540 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดี หรืออยู่ระหว่างรอการบังคับคดีมีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มว่าปริมาณงานด้านการบังคับคดีจะเพิ่ม

โดยที่ผ่านมานั้น ได้มีการศึกษาวิจัยในเรื่อง “การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีแพ่ง” โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้มีการศึกษารูปแบบการดำเนินงานบังคับคดีภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลการบังคับคดีของเอกชนในเรื่องความเป็นกลาง ความโปร่งใส และความมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชน รวมทั้งรูปแบบและแนวทางการดำเนินการอื่นๆ โดยทางคณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการดำเนินการว่าควรที่จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหลัก แต่เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถมอบหมายงานบางเรื่องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยในอนาคตอาจจะมีการนำระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมา

ดังนั้นจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการ ศึกษาว่าการบังคับคดีแพ่งขั้นตอนใดที่สมควรจะมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการและศึกษาถึงรูปแบบ แนวทางการถ่ายโอนที่สอดคล้องกับกฎหมายเหมาะสมกับประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติของภาคเอกชนที่จะมาดำเนินการบังคับคดีแพ่ง การถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ความเป็นธรรม ความพึงพอใจของคู่ความ ผู้มีส่วนได้เสีย เป็นการพัฒนาระบบการบังคับคดีแพ่งให้มีประสิทธิภาพมีความเป็นสากลมากขึ้น เมื่อการบังคับคดีแพ่งมีประสิทธิภาพมีความคล่องตัวก็จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยดีขึ้น

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาข้อมูลความเป็นไปได้ที่จะถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการ
2. เพื่อศึกษาวิธีการที่จะมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการบังคับคดีแพ่งโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและคู่ความผู้มีส่วนได้เสียในคดี
3. เพื่อเสนอรูปแบบหรือแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้แก่ภาคเอกชนดำเนินการที่เหมาะสมกับกระบวนการบังคับคดีแพ่งของประเทศไทย

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาความเป็นไปได้ทางกระบวนการขั้นตอน ความพร้อมของภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งการศึกษาถึงความคุ้มค่าในการให้ภาคเอกชนมาดำเนินการบังคับคดีแพ่ง ตลอดจนศึกษาถึงประโยชน์ที่คู่ความผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนจะได้รับจากการบังคับคดีแพ่งโดยภาคเอกชน

4. วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเอกสารคำบรรยาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522 ศึกษาเปรียบเทียบกับ การบังคับคดีแพ่งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศเบลเยียม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปได้ที่จะโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ
2. ให้ทราบถึงรูปแบบการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบังคับคดีแพ่ง ตลอดจนคุณสมบัติ การกำกับดูแล เงื่อนไขของการจดทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน และการจ่ายค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนอย่างเหมาะสม