

บทที่ 6

ปัญหาและผลกระทบจากการถ่ายโอนงานบังคับคดีสู่ภาคเอกชน

การถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการแม้จะเป็นทางเลือกใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่ประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชนดำเนินการบังคับคดีแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี และเป็นการพัฒนาการบังคับคดีแพ่งให้มีความเป็นสากลมากขึ้น แต่การถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชน อาจมีผลกระทบต่อองค์กรภายในของกรมบังคับคดีในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแพ่ง หรือมีผลกระทบต่อคู่ความผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีที่จะให้ความเชื่อถือเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในด้านการอำนวยความสะดวกให้กับคู่ความผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี หรือผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้เพียงใด ตลอดจนความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีสู่ภาคเอกชนและแนวทางการแก้ปัญหา

1.1 ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เมื่อกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดีเพื่อยึดอายัด ชับได้ รื้อถอน ฯลฯ เพื่อนำเงินมาชำระแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือกระทำการอื่นๆตามคำพิพากษา ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคล เช่น ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ผู้ร้องขอทรัพย์สิน เป็นต้น หากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะถ่ายโอนอำนาจนี้ให้แก่บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และขอบเขตของการดำเนินงานของเอกชนที่เข้ามาใช้อำนาจนี้ว่าควรมีเพียงใด

1.1.1 ความชอบด้วยกฎหมายในการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (14) ได้ถูกแก้ไข ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548

โดยในมาตรา 278 วรรคสี่นั้นบัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติแทนก็ได้ ทั้งนี้ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เช่นนี้ในปัจจุบันหากจะการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแก่ผู้ภาคเอกชน ก็จะต้องบัญญัติเป็นกฎกระทรวง แต่เนื่องจากกฎกระทรวงเป็นกฎหมายรองที่ออกตามความในกฎหมายหลัก เช่นนี้หากในกฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติให้ต้องกำหนดรายละเอียดสิ่งใดในกฎกระทรวง ย่อมไม่สามารถที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวในกฎกระทรวงได้ ดังนั้นหากในอนาคตสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปและรัฐต้องการที่ถ่ายโอนงาน

¹ทวี กสิยพงษ์, “แนวปฏิบัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 20, ตอน 4, น. 942 (ตุลาคม 2505).

1.1.2 ความต่อเนื่องในขั้นตอนการบังคับคดีระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีกับภาคเอกชน

การบังคับคดีปัจจุบันนี้กระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ การดำเนินการย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้และมีกลไกที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องบังคับคดีในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน โดยได้รับอนุญาตจากศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 279 หรือเมื่อศาลอนุญาตขายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดได้เมื่อพ้นระยะเวลาอย่างน้อย 5 วันนับแต่วันที่ยึด เว้นแต่เป็นของสดของเสียได้ ให้ขายได้ทันทีตามมาตรา 308 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหายหรือผู้ที่กระทบกระเทือนสิทธิสามารถโต้แย้งคัดค้านต่อศาลได้ตลอดเวลา เช่นการร้องขอชดเชยทรัพย์ตามมาตรา 288 ร้องคัดค้านการขายทอดตลาดตามมาตรา 309 ทวิ หรือร้องคัดค้านการบังคับคดีตามมาตรา 296 หรือร้องคัดค้านการทำบัญชีตามมาตรา 319 เป็นต้น เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีจะจัดให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยเหลือหรือกระทำการแทนในบางเรื่องนั้น ภาคเอกชนก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน แม้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีบางส่วนให้ภาคเอกชนดำเนินการ แต่ถึงอย่างไรเจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา หากเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นนั้น

ดังนั้นในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ ควรที่จะจัดแบ่งให้ชัดเจนตามอำนาจหน้าที่และมอบหมายให้บุคคลภายนอกที่จะเข้ามาช่วยเหลือ หรือดำเนินการแทนตามคุณสมบัติ

1. กองยึดทรัพย์สิน มีหน้าที่ยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ชับได้ รื้อถอน ตามคำสั่งศาล

2. กองอายัดทรัพย์สิน มีหน้าที่อายัดสิทธิเรียกร้องที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีต่อบุคคลอื่นซึ่งสิทธิเรียกร้องที่อายัดนั้น อาจเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงิน หรือสิทธิเรียกร้องที่ไม่ใช่ตัวเงินก็ตาม

3. กองจำหน่ายทรัพย์สิน มีหน้าที่จำหน่ายทรัพย์สินที่ยึดและอายัดได้มาโดยการขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นตามคำสั่ง หรือคำสั่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

4. กองคลังและกองคำนวณและเฉลี่ยทรัพย์ มีหน้าที่คำนวณค่าธรรมเนียม ทำบัญชีรับจ่ายเงินในคดี และจ่ายเงินให้กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

5. ฝ่ายเดินหมายมีหน้าที่ส่งประกาศ หมายเรียก หมายนัดของเจ้าพนักงานบังคับคดี นอกจากนั้นเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีส่วนใดสู่ภาคเอกชนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องตรวจสอบและกำกับดูแลให้ภาคเอกชนทำงานอย่างถูกต้องอยู่เสมอ เพื่อว่าหากเกิดข้อขัดข้องประการใด เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการแก้ไขได้ทันทีที่ไม่ให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่ความและผู้มีส่วนได้เสียในคดี เช่น หากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีได้ไม่ว่าด้วยสาเหตุใดๆก็ตาม เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องเข้ามาดำเนินการแทนได้ทันที เป็นต้น

1.1.3 ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีจากการบังคับคดีโดยภาคเอกชน

1. ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อบุคคลภายนอก เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 283 วรรคสอง ซึ่งได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์อันจะต้องยึดภายในเวลาอันควรต้องทำโดยปราศจากความระมัดระวัง เช่น ใจทกมำนำจะไปยึดทรัพย์เจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นให้ใจทกไป

² เป็นการแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยต่างๆของกรมบังคับคดีในปี พ.ศ. 2545 ถึงปัจจุบันตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2545.

(2) โดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลใดซึ่งเป็น เจ้าของทรัพย์ ที่จะต้องยึด เช่น ไม่ยึดทรัพย์เพื่อช่วยลูกหนี้เอาไปจำหน่ายที่อื่นเสีย

(3) เพิกเฉยไม่กระทำการโดยเร็วตามสมควร

บางกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมีความสงสัยในการยึดทรัพย์หรืออายัดทรัพย์สินที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำชี้ เพราะบุคคลอื่นมีชื่อเป็นเจ้าของในทะเบียน เช่น โจทก์ชี้ให้ยึดที่ดินมีโฉนดซึ่งมีชื่อ ก. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่จำเลยชื่อ จ. โดยโจทก์อ้างว่า ก. เป็นผู้ถือโฉนดแทนจำเลยไว้ ขอยืนยันให้ยึด เจ้าพนักงานบังคับคดีสงสัย เพราะ ก. กับ จ. ไม่มีความเกี่ยวพันกันเลย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องไปตรวจดูเรื่องราวทางทะเบียนซึ่งอาจกินเวลาหลายวัน เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมายื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดการใดๆ เพื่อมิให้ตนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

วิธีการที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 283 นี้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่จำเป็นจะต้องไปฟ้องเจ้าพนักงานบังคับคดีให้รับผิดชอบคดีต่างหาก แต่อาจยื่นคำร้องต่อศาลแสดงเหตุที่เจ้าพนักงานบังคับคดีควรต้องรับผิดชอบเพราะตนต้องเสียหายไปเพราะเหตุใด และขอให้ศาลสั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นจำนวนเท่าใด

ศาลจะต้องส่งสำเนาคำร้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดี และฟังคำคัดค้านของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้สวนทั้งสองฝ่ายแล้วมีคำสั่ง ซึ่งถ้าศาลพอใจว่าคำร้องของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นความจริง ศาลก็สั่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่ต้องไม่เกินกว่าจำนวนหนี้ตามคำพิพากษา เช่น คดีนี้โจทก์จะได้รับชำระหนี้จากจำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา 50,000 บาท เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ระวังตามสมควรไปทำการยึดทรัพย์ซ้ำทำให้ลูกหนี้จำหน่ายทรัพย์หมด เจ้าหนี้ขอให้ศาลสั่งให้รับผิดชอบศาลสั่งให้รับผิดชอบได้ก็ต้องไม่เกิน 50,000 บาท

คำสั่งศาลให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมอุทธรณ์ได้ เพราะเป็นเรื่องที่ศาลสั่งให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว³

2. ความรับผิดของเอกชนต่อบุคคลภายนอก

เมื่อมีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีสู่ภาคเอกชนแล้ว หากไม่มีการบัญญัติให้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ โดยมิได้มีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน อย่างเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน้าในความรับผิดของเอกชนดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นนี้อาจไม่สามารถคุ้มครองเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนรวมถึงคู่ความและผู้มีส่วนได้เสียในคดีได้เท่าที่ควร แต่ระดับความรับผิดจึงควรมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งหากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว กรณีที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะต้องอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 แต่สำหรับเอกชนที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ก็คงต้องอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3. ความรับผิดของเอกชนต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

การที่ภาคเอกชนจะเข้ามาดำเนินการบังคับคดีแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องมีสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ และอาจจะต้องมีการวางเงินประกันความเสียหาย หรือกระทำผิดข้อตกลง เมื่อภาคเอกชนทำผิดสัญญาหรือก่อให้เกิดความเสียหายที่จะต้องรับผิด เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ชอบที่จะบังคับตามสัญญาโดยการริบเงินประกันความเสียหายที่วางไว้นั้น และดำเนินคดีกับภาคเอกชนเป็นคดีแพ่งต่อไป

1.1.4 ภาระที่คู่ความจะต้องรับค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีโดยภาคเอกชน

การวางเงินค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการเสียค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ไม่ว่าจะเป็นค่าป่วยการเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ดี ค่าดำเนินการส่งเอกสารต่างๆ ก็ดี เมื่อการบังคับคดีเสร็จลง เจ้าหนี้ก็อาจ

³พิพัฒน์ จักรางกูร, พัทธน์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2521), น.559.

1.2 แนวทางแก้ไขปัญห

1.2.1 การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการบังคับคดีของภาคเอกชน

ตามที่กล่าวมาแล้ว หากมีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีให้แก่ภาคเอกชน ดำเนินการแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ควบคุมดูแลบุคคลเหล่านั้นให้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ เสมือนหนึ่งว่าเป็นการปรับเปลี่ยนฐานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีจากเดิมเป็นผู้ทำเอง มาเป็นผู้ควบคุมดูแลและตรวจสอบการทำงานของเอกชนที่เข้ามาช่วยเหลือนี้ โดยอาจจะต้องดำเนินการดังนี้

1. กำหนดประเภทของงานที่จะถ่ายโอนไปให้ภาคเอกชนให้มีความชัดเจน
2. มีบทบังคับวางขอบเขตการดำเนินงาน โดยออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และแม้แต่กำหนดไว้ในข้อสัญญา
3. กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ให้ต้องดำเนินการเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น พร้อมทั้งมีสภาพบังคับอย่างเคร่งครัดด้วย
4. มีระบบตรวจสอบโดยให้บุคคลที่รับโอนงานจากเจ้าพนักงานบังคับคดีนี้ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีตามเวลาที่กำหนด และจัดตั้งองค์กรที่จะกำกับดูแลการทำงานของภาคเอกชนโดยเฉพาะ

1.2.2 การกำหนดคุณสมบัติและค่าตอบแทนของภาคเอกชน

นิติบุคคลซึ่งจะรับโอนงานของภาคเอกชนจากเจ้าพนักงานบังคับคดี ควรมีคุณสมบัติ และไม่มีคุณลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเป็นที่ปรึกษาทางด้านการบังคับคดี หรือรับจัดการกิจการและจำหน่ายทรัพย์สินของผู้อื่น รวมทั้งการทำการภายใต้ขอบข่ายอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
2. มีสายงานที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สิน รวมทั้งการจัดทำบัญชีรับจ่ายและต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและผู้ปฏิบัติงาน

3. ผู้บริหารของนิติบุคคลนั้นมีจริยธรรมและมีความสามารถ หรือมี ประสพการณ์ ด้านการบังคับคดีและจำหน่ายทรัพย์สินของผู้อื่น มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่มี ประวัติเคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก ต้องคดีเนื่องจากการกระทำทุจริต ทำงานอันส่อไปในทางไม่สุจริต หรือบริหารงาน หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นเหตุให้เกิดการกระทำความผิดตามกฎหมาย หรือที่เป็นความผิดร้ายแรงอันแสดงถึงการขาดความรับผิดชอบหรือขาดความรอบคอบในการบริหารงาน

4. มีหลักเกณฑ์และขั้นตอน ตลอดจนสายงานบังคับบัญชาในหน่วยงานอันแสดงถึงแนวทางการปฏิบัติงานที่รัดกุมและตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านรูปแบบหรือความมั่นคงขององค์กรในการรับโอนงานของภาคเอกชนจากเจ้าพนักงานบังคับคดี ภาคเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องวางหลักประกันเพื่อชดเชยความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานต่อกรมบังคับคดี

5. ผ่านการอบรมการปฏิบัติงานของกรมบังคับคดี

สำหรับคำตอบแทนของภาคเอกชนนั้นจะมาจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ค่าป่วยการเจ้าพนักงานบังคับคดี และค่าใช้จ่ายต่างๆในการบังคับคดี ซึ่งค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นมีการบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว แต่ในส่วนของค่าป่วยการเจ้าพนักงานบังคับคดีและค่าใช้จ่ายต่างๆนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ หากให้ภาคเอกชนกำหนดเองย่อมไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้นในส่วนนี้จึงควรกำหนดให้เป็นอัตราเดียวกัน

1.2.3 การพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อการถ่ายโอนงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

แม้ว่าในปัจจุบันมาตรา 278 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะได้บัญญัติเปิดช่องให้มีการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีได้ก็ตาม แต่ก็ให้กำหนดเรื่องต่างๆในกฎกระทรวง เช่นนี้หากในกฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติให้ต้องกำหนดรายละเอียดสิ่งใดในกฎกระทรวง ย่อมไม่สามารถที่จะบัญญัติเรื่องดังกล่าวในกฎกระทรวงได้ ดังนั้นหากในอนาคตสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปและรัฐต้องการที่เพิ่มเติมรายละเอียดในเรื่องการถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดี ย่อมเสียเวลาเป็นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อความคล่องตัวและเหมาะสมกับสถานการณ์จึงควรแยกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ในส่วนการบังคับคดีตาม

2. ผลกระทบจากการถ่ายโอนงานบังคับคดีสู่ภาคเอกชน

2.1 ผลกระทบต่อองค์กรภายในกรมบังคับคดี

หน่วยงานระดับกองของกรมบังคับคดีที่มีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีแบ่งตามคำพิพากษาของศาลได้แก่

1. กองยึดทรัพย์สิน
2. กองจำหน่ายทรัพย์สิน
3. กองอายัดทรัพย์สิน
4. สำนักงานบังคับคดีจังหวัดต่างๆ

บุคลากรในหน่วยงานข้างต้นที่มีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีแบ่ง คือเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งประกอบด้วย ข้าราชการ และพนักงานราชการซึ่งมีอัตรากำลังอยู่รวมทั้งสิ้น 747 คน⁴ โดยปกติวิธีปฏิบัติในการบังคับคดีแบ่งนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาประสงค์จะดำเนินการบังคับคดีหลังจากที่ศาลได้มีหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีให้ดำเนินการบังคับคดีกับจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะไปตั้งเรื่องพร้อมวางค่าใช้จ่ายต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะตรวจสอบเอกสารประกอบการขอบังคับคดี เมื่อตรวจเอกสารครบถ้วนถูกต้องแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ตามความประสงค์ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา การดำเนินการบังคับคดีแบ่งดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการบังคับคดีแบ่ง แต่หากมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการบังคับคดีแทน เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีจะเปลี่ยนฐานะจากผู้ปฏิบัติการบังคับคดีแบ่งเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนว่าปฏิบัติถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบกระทรวง

⁴ข้อมูลจากกลุ่มงานการเจ้าหน้าที่ สำนักเลขานุการกรม กรมบังคับคดี

บังคับคดี

แฟ่งในคดีของตนเอง

การถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแฟ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการมีผลกระทบต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีในด้านความมั่นคงในหน้าที่ราชการสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแฟ่ง ดังจะเห็นได้จากตำแหน่งพนักงานราชการในสายงานนิติกร บุคคลเหล่านี้เลือกมารับราชการแม้จะเป็นเพียงพนักงานราชการมิได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการ ก็เพราะต้องการความมั่นคงในหน้าที่การงานแม้จะมีรายได้น้อยกว่าการปฏิบัติงานเป็นพนักงานของบริษัทเอกชนก็ตาม หากต่อไปกรมบังคับคดีจะถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแฟ่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการ เจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นพนักงานราชการจะเกิดความไม่แน่ใจในความมั่นคงในหน้าที่ราชการของตนว่า ต่อไปกรมบังคับคดีจะยังคงจ้างพนักงานราชการสายงานนิติกรปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแฟ่งต่อไปหรือไม่เพียงใด หากกรมบังคับคดีไม่ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรในกรมบังคับคดีเข้าใจถึงวิธีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแฟ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการก็อาจส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแฟ่ง ตำแหน่งพนักงานราชการสายงานนิติกร ในขณะนี้บุคลากรของกรมบังคับคดีหากไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือไม่มีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการศึกษาแนวทางการบังคับคดีโดยภาคเอกชน หรือคณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ของบุคคลที่จะได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติราชการแทน ก็จะไม่อาจทราบและเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ วิธีการที่กรมบังคับคดีจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการด้านการบังคับคดีแฟ่ง อย่างไรก็ตามหากกฎกระทรวงฯดังกล่าวเสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะประกาศใช้ กรมบังคับคดีคงจะได้ประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรภายในองค์กร คู่ความ ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี และบุคคลทั่วไปได้ทราบและเข้าใจโดยทั่วกัน

2.2 ความเชื่อถือในการอำนวยความสะดวก

บทวิเคราะห์ของศัพท์คำว่า เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่เดิมหมายความว่า เจ้าพนักงานศาลหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการศึกษา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง

ต่อมาศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดียังคงสังกัดกระทรวงยุติธรรมจึงได้แก้ไขบทวิเคราะห์ศัพท์ของเจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่น ผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการศึกษา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง

ต่อมาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548 ได้วิเคราะห์ศัพท์ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี หรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการศึกษา หรือเพื่อการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติราชการแทน

จากบทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าแต่เดิมเป็นเจ้าพนักงานศาล หรือพนักงานอื่น ต่อมาเป็นเจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี หรือพนักงานอื่นก็ตาม จากสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบของกระทรวงยุติธรรม และคำสั่งกรมบังคับคดี หากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจะต้องถูกลงโทษทางวินัย ประกอบกับเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีส่วนใหญ่มีความประสงค์ที่จะสอบคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาหรืออัยการผู้ช่วย ดังนั้นเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละคนจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้ถูกฟ้องคดีหรือถูกร้องเรียน ทำให้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งจะส่งผลให้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาหรืออัยการผู้ช่วย ดังนั้นคุณสมบัติในด้านความซื่อสัตย์สุจริต จึงเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำให้คู่ความ ผู้มีส่วนได้เสีย มีความเชื่อถือว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง และเชื่อมั่นว่าจะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลเหล่านั้นได้

2.3 ความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

แม้ว่ากฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ของบุคคลที่จะได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติราชการแทนได้ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนไว้ค่อนข้างสูง นอกจากต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านกฎหมายแล้ว ยังต้องผ่านการการอบรมทฤษฎี และภาคปฏิบัติ หลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดีและต้องผ่านการสอบเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ซึ่งถือว่าผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นอย่างดี แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นการปรับเปลี่ยนจากการดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ในเบื้องต้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนอาจยังไม่พร้อม ทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในฐานะผู้ปฏิบัติยังต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน นอกจากจะมีความรู้ภาคทฤษฎีแล้ว ยังต้องมีองค์ประกอบต่อไปนี้

1. ความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแพ่ง เพื่อให้ทราบว่าขณะนี้การบังคับคดีอยู่ในขั้นตอนใด

2. มีความเข้าใจประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดี ศึกษาทำความเข้าใจกับระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 แลคำสั่งกรมบังคับคดีตลอดจนแนวทางปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแพ่ง

3. การประสานงานกับเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด

4. มีจริยธรรม คุณธรรมในการปฏิบัติงานและมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่

ในเบื้องต้นเมื่อได้ผ่านการอบรมและผ่านการสอบเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนแล้ว ถือได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการเตรียมตัว เตรียมความพร้อมของแต่ละบุคคล ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด