

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ โดยศึกษาจากเอกสารคำบรรยาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522 ศึกษาเปรียบเทียบกับภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งของประเทศฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศเบลเยียม เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาวิเคราะห์และนำเสนอถึงความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ และนำเสนอถึงรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศไทย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ที่คู่ความผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแพ่งจะได้รับมากที่สุด

ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วมีความเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่จะถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการ โดยรูปแบบหรือแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการที่เหมาะสมกับกระบวนการบังคับคดีแพ่งของประเทศไทย ก็คือ การถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดกรมบังคับคดีและได้รับค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี นอกจากนั้นต้องไม่ใช่กรณีที่เป็นภารกิจที่แทนหน่วยงานของรัฐอื่นๆ และเป็นการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น โดยในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนี้ให้ถ่ายโอนได้เฉพาะการยึด อสังหาริมทรัพย์ การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ การจัดทำบัญชีรับจ่ายเพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้มีส่วนได้ และเป็นการถ่ายโอนตั้งแต่ยึดและขายทอดตลาดและทำบัญชี ไม่ใช่การถ่ายโอนเฉพาะช่วงใดช่วงหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้นผู้เขียนยังเห็นว่าการนำระบบเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้ควรจะนำมาใช้ในลักษณะคู่ขนาน ไม่ควรยกเลิกระบบของเจ้าพนักงานบังคับคดีรัฐไปทันที เพราะอาจจะเกิดปัญหาในการปรับตัวได้ และควรให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีสิทธิที่จะเลือกได้ว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีให้แก่นั้น

ในระยะเริ่มแรก การถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีควรเริ่มต้นในเขต กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดนครปฐม ทั้งนี้เพื่อเป็นการนำร่องและทดลองการดำเนินงานโดยภาคเอกชน อีกทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมทั้งในส่วนของกรมบังคับคดีเองที่ต้องศึกษาถึงปัญหาในทางปฏิบัติและหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งวางหลักเกณฑ์ในการถ่ายโอนงานทางด้านการบังคับคดีแฟ่งไปสู่ภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการเตรียมพร้อมในด้านจำนวนของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนให้มีจำนวนเพียงพอที่จะสามารถบังคับคดีแฟ่งได้ทั่วประเทศ เมื่อมีความพร้อมเพิ่มมากขึ้นจึงควรถ่ายโอนงานด้านการบังคับคดีแฟ่งให้ภาคเอกชนดำเนินการไปทั่วทั้งประเทศ โดยให้มีเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนและสำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในทุกจังหวัด แต่จะมีจำนวนของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนและสำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนคดีในจังหวัดนั้นๆ สำหรับขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะในเขตจังหวัดที่ตนได้ขอจดทะเบียนไว้เท่านั้น

โดยได้เสนอการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนว่าควรมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีในปัจจุบัน นอกจากนั้นควรบัญญัติห้ามมิให้ทนายความเข้ามาเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากจรรยาบรรณของทนายความนั้นต้องรักษาสถิตประโยชน์ของลูกค้าของตน แต่สำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ต้องการจะคุ้มครองลูกหนี้ตามคำพิพากษามิให้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีจนเกินสมควร และเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนยังต้องผ่านการอบรมหลักสูตรของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ในระยะเริ่มแรกนั้น กรมบังคับคดีควรแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีแฟ่งทั้งภายในและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกกรมบังคับคดี เป็นคณะกรรมการจัดอบรมหลักสูตรและคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตการจดทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน เมื่อบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้น ควรมีระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต แต่เมื่อมีความพร้อมมากยิ่งขึ้นควรมีการจัดตั้งสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งเป็นสภาวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนขึ้นมาแทนที่คณะกรรมการดังกล่าวเหมือนอย่างกรณีของสภานายความ ที่ทนายความทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกันเอง

และควรมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เหมือนกรณีของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศเบลเยียม ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนได้รับมอบอำนาจสาธารณะบางส่วนจากรัฐ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรูปแบบหนึ่งที่ไม่ใช่ข้าราชการและไม่ใช่เอกชนโดยแท้ แต่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาตามระบบราชการ แต่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระซึ่งตกอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมขององค์กรสภาวิชาชีพ และมีได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

และควรมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนต้องสังกัดสำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนโดยห้ามสังกัดเกินหนึ่งสำนักงาน และต้องมีการจำกัดจำนวนของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนและสำนักงานบังคับคดีเอกชนเหมือนดังเช่นประเทศฝรั่งเศส โดยพิจารณาจากจำนวนคดีที่มีในแต่ละจังหวัดหรือสำนักงานบังคับคดีแต่ละเขต และในส่วนของ การจัดตั้งสำนักงานต้องไปดำเนินการจัดตั้งสำนักงานในรูปแบบของบริษัทจำกัด โดยกรรมการและกรรมการผู้จัดการของบริษัทจะต้องเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน และต้องมีการกำหนดทุนจดทะเบียนของบริษัท เพื่อเป็นการประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแล้วความรับผิดชอบต่างๆของนิติบุคคลย่อมแยกออกจากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน อีกทั้งเป็นการประกันในเรื่องความต่อเนื่องในการบังคับคดีหากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนคนใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ย่อมไม่ส่งผลให้การบังคับคดีแพ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบต้องเกิดความเสียหาย นอกจากนั้นต้องห้ามมิให้สถาบันการเงินต่างๆเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินเหล่านั้นเข้ามาตั้งบริษัทเพื่อบังคับคดีเองและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเป็นกลาง

สำหรับความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ควรกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีความรับผิดชอบไม่ต่ำกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีในปัจจุบัน ทั้งการจดทำประกันภัยก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน โดยจำนวนเงินซึ่งเอาประกันเป็นสาระสำคัญที่กรมบังคับคดีจะพิจารณาอบหมายคดีที่มีทุนทรัพย์สูง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการ สำหรับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้นได้เสนอให้นำค่าธรรมเนียมตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาจ่ายให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนโดยคู่ความผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งเจ้าพนักงาน

2. ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งจะสามารถมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการได้แต่การมอบหมายให้ภาคเอกชนก็มีเงื่อนไขข้อจำกัด ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณาอยู่หลายประการ ดังนี้

2.1 เพื่อความคล่องตัวและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันควรแยกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ในส่วนการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งออกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและนำมาบัญญัติไว้เป็นพระราชบัญญัติการบังคับคดีแพ่งแยกต่างหาก ทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้กล่าวถึงรายละเอียดของผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นในพระราชบัญญัติการบังคับคดีแพ่งดังกล่าวควรจะได้บัญญัติถึงสถานะอำนาจ และหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี หรือหากยังคงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ไว้เช่นเดิมก็ควรตราพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนแยกไว้ต่างหาก

2.2 สำหรับรายละเอียดในการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของบุคคลที่จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้น กรมบังคับคดีจะต้องกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎกระทรวง กฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องกล่าวถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน และอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน การมอบหมายงานให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการ กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน การกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน การจัดทำประกันภัย มรรยาท และจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ตลอดจนการลงโทษในกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนประพฤติผิดมรรยาท ทั้งกรมบังคับคดีต้องประชาสัมพันธ์ให้บุคคลผู้ที่ประสงค์จะจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนให้ทราบถึงวิธีการ ขั้นตอน และรายละเอียดในการจดทะเบียน และขอรับใบอนุญาต ตลอดจนคู่ความผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไปได้ทราบว่า กรมบังคับคดีจะมอบภารกิจการบังคับคดีแพ่งเฉพาะการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้บุคคลากรภายใต้บังคับคดีได้ทราบด้วย

2.3 ในระยะเริ่มแรกการกำกับดูแลการปฏิบัติงานและตรวจสอบจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีแพ่งทั้งภายในและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกกรมบังคับคดี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมบังคับคดีต้องมีการจัดอบรมและสัมมนาเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีเสียก่อน เพื่อสร้างแนวทางและสร้างความเข้าใจในการเปลี่ยนสถานะจากผู้ปฏิบัติงานมาเป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะในเขตจังหวัดที่ตนได้ขอจดทะเบียนเท่านั้น ในอนาคตหากมีผู้ได้รับการจดทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเพิ่มมากขึ้นควรตั้งสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานและมีหน้าที่ตรวจสอบจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเช่นเดียวกับสภานายความที่มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของทนายความ

2.4 ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะไปขอทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยนั้น กรมบังคับคดีควรจะต้องประชุมร่วมกับกรมการประกันภัยและบริษัทประกันภัยเพื่อกำหนดรูปแบบของกรมธรรม์ให้ครอบคลุมถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

2.5 ในขณะนี้มีการเรียกเก็บภาษีเงินได้จากการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์จากผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด ผู้ศึกษาเห็นว่าควรบัญญัติกฎหมายเป็นข้อยกเว้นว่าการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาดไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากการขายทอดตลาดตามประมวลรัษฎากรเพราะผู้ซื้อทรัพย์สินได้ไม่ใช่ผู้มีรายได้ที่จะนำรายได้มาคิดเป็นฐานในการเรียกเก็บภาษี สำหรับลูกหนี้ตามคำพิพากษาก็มิได้เป็นผู้มีรายได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่จะถูกเรียกเก็บภาษีเช่นกัน การขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นการบังคับขายตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลมิใช่เป็นการขายตามปกติ หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ขายด้วยความสมัครใจ เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดนำไปชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่เกิดประโยชน์หรือรายได้กับลูกหนี้ตามคำพิพากษาจึงไม่ควรผลักภาระภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ซื้อทรัพย์สินได้ ดังนั้นผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาดจึงไม่ควรต้องเสียเงินภาษีเงินได้ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจที่ประชาชนทั่วไปจะมาซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดมากขึ้น ส่งผลให้การขายทอดตลาดมีการแข่งขันราคาสูงขึ้นทำให้เกิดประโยชน์แก่คู่ความทั้งเจ้าหนี้ตามคำ

2.6 ในเรื่องค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายต่างๆของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีสิทธิได้รับค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายเหล่านั้นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก็ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีเช่นกัน และควรมีการกำหนดอัตราค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายให้เป็นมาตรฐานเดียวกันโดยภาครัฐ