

บทนำ

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีส่วนสัมพันธ์กับกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการอย่างใกล้ชิด แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองประเภทอื่น ซึ่งแม้จะมีมาตรการบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักในการปฏิบัติภารกิจและมีส่วนคล้ายกับการปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยเฉพาะมาตรการในการยึดอายัด ขายทอดตลาด ทว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการใช้อำนาจตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอันจะเป็นประโยชน์เฉพาะกับคู่ความในคดีและถือเป็นเรื่องในแดนของกฎหมายเอกชน

เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสถานะเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในการรับชำระหนี้ทั้งมีอำนาจในการยึดหรืออายัดเพื่อนำทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาขายทอดตลาดในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาผู้ชนะคดีมีบทบาทต่อการปฏิบัติงานในกระบวนการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในทุกขั้นตอน เช่น การแถลงนำยึดทรัพย์ การยืนยันว่าทรัพย์สินที่ยึดเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา การนำส่งเอกสารสิทธิ การนำส่งแผนที่หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการขายทอดตลาด การแถลงภูมิลำเนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษา การแถลงทายาทกรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาถึงแก่ความตาย เป็นต้น สถานะความเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของเจ้าพนักงานบังคับคดียังสะท้อนถึงความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานดังปรากฏในมาตรา 284 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีหากปรากฏว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดีโดยถูกต้องตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดอันเกิดจากการปฏิบัติงาน โดยกฎหมายกำหนดให้ความรับผิดดังกล่าวตกอยู่แก่ตัวการแห่งสิทธิซึ่งคือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการกำหนดเรื่องความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีลักษณะพิเศษและมีองค์ประกอบความรับผิดแตกต่างจากหลักในเรื่องละเมิดทั่วไป

นอกจากนั้น ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดียังปรากฏบทบัญญัติเป็นกรณีเฉพาะในมาตรา 283 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดมาจากการปฏิบัติงานล่าช้า การปฏิบัติงานโดยขาดความระมัดระวังหรือทุจริต ศาลยุติธรรมมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หากเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ปฏิบัติตาม ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดี

บังคับเอากับทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้นได้ หรือความรับผิดตามมาตรา 296 เบญจแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการริ่ถอนสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง บทบัญญัติที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีความเสี่ยงสูงในการปฏิบัติงาน

ในอีกสถานะหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานในฝ่ายปกครอง มีระบบตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในสังกัดตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy of control) โดยเฉพาะเรื่องทางธุรการและการบริหารงานบุคคล เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งเป็นระบบศาลคู่ขึ้นในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับการมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทศนคดีที่มีต่อการปฏิบัติงานบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีในสถานะเป็นตัวแทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะนิติวิธีในการบังคับใช้กฎหมายในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี

การใช้การตีความกฎหมายละเมิดโดยเฉพาะในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีปัจจุบันเป็นไปอย่างสับสนคลุมเครือ ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะสามารถนำมาบังคับใช้ได้เพียงใดและกรณีใดบ้าง เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้เป็นกรณีเฉพาะแล้ว อีกทั้งการตีความของศาลปกครองปัจจุบันที่ให้ผลคล้ายเป็นการขยายเขตอำนาจจนเกิดปัญหาทับซ้อนกับเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ความไม่ชัดเจนดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในวงวิชาการ แนวการวินิจฉัยของศาลปกครองและประชาชนผู้มีส่วนได้เสียซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น ช่องทางในการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถูกมองข้ามไปและเปลี่ยนไปใช้ช่องทางในการฟ้องเป็นคดีละเมิดต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพียงเพราะถือว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีคือเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งที่สาระัตถะในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดียังคงเป็นการ

ใช้อำนาจซึ่งมีความสัมพันธ์กับองค์การตุลาการอย่างใกล้ชิด เป็นการบังคับการตามสิทธิ-หน้าที่ของ คู่ความซึ่งเป็นเอกชนและไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครองเหมือนเช่นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประเภทอื่น

ปัจจุบันศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะรับพิจารณาคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี ในการปฏิบัติงานบังคับคดีเพิ่มมากขึ้น ศาลปกครองวางหลักในการตีความว่าการปฏิบัติงานโดย ขาดความระมัดระวังของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นคนละส่วนคนละตอนกับกระบวนการบังคับคดี ซึ่งหากคู่ความต้องการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีนั้นก็จะต้องใช้สิทธิฟ้องร้องต่อ ศาลยุติธรรม แต่หากเป็นการปฏิบัติงานในส่วนอื่นซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เช่น วิธีการทำประกาศขายทอดตลาด การตรวจสอบภูมิลำเนาของ ผู้มีส่วนได้เสียในคดี วิธีในการรับและจ่ายเงินให้แก่คู่ความ เป็นต้น ศาลปกครองก็จะตีความให้ กรณียุติการปฏิบัติอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และถือเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ปราบปรามการวินิจฉัยใน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.63/2552 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ อ. 213/2552 คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น หมายเลขคดีแดงที่ 287/2547 ซึ่งผู้เขียนได้นำมาเป็นกรณีศึกษาและจะวิเคราะห์แนวการวินิจฉัยเหล่านี้้อย่างละเอียด ในเนื้อหาส่วนต่อไป

การที่ศาลปกครองตีความขยายเขตอำนาจในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีใน การปฏิบัติงานบังคับคดีส่งผลเสียหายถึงข้อความคิดพื้นฐานในระบบกฎหมายหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าความรับผิดอันเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน บังคับคดีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทั้งที่เป็นเพียงการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและบทบัญญัติใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นการทำลายหลักการตรวจสอบการปฏิบัติงานของ เจ้าพนักงานบังคับคดีโดยศาลยุติธรรมซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติไว้ แล้วเป็นกรณีเฉพาะ ปัญหาทางนิติวิธีในการบังคับใช้กฎหมายของศาลปกครองซึ่งนำ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ก่อนประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งที่ความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความแตกต่างจาก ความรับผิดของเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น เช่น เงื่อนไขในการร้องเข้าไปเป็นสาขาคดีเดิม การวินิจฉัยของศาลยุติธรรมโดยการไต่สวนเจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล การออกคำบังคับและหมายบังคับคดีกับเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้น เป็นต้น ทำให้หลักความ รับผิดของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในฐานะเป็นตุลาการแห่งสิทธิในการบังคับคดีต้องเสียไป

ก่อให้เกิดความลึกลับในกระบวนการวิธีพิจารณาเนื่องจากศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในขณะที่ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา กรณีหากผู้ได้รับความเสียหายในคดีเลือกใช้ช่องทางที่แตกต่างกัน ผลการพิจารณาคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีมูลเหตุอย่างเดียวกันอาจออกมาแตกต่างกันได้ ปัญหาด้านประสิทธิภาพและการสั่งสมองค์ความรู้ของศาลปกครองเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรมที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาวางแนวการวินิจฉัยในคดีลักษณะนี้ไว้แล้วเป็นจำนวนมาก การตีความเขตอำนาจศาลที่ยังไม่เป็นเอกภาพระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมดังกล่าวจึงถือเป็นปัญหาสำคัญในประเทศไทยซึ่งเลือกใช้ระบบศาลคู่

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงหลักการทางทฤษฎีเรื่องการแบ่งแยกเขตอำนาจศาล ทฤษฎีเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี วิเคราะห์ปัญหาจากกรณีศึกษาซึ่งศาลปกครองรับคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดีไว้พิจารณาและผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อค้นหาความถูกต้องตามระบบกฎหมายว่าการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวควรจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับใดและมีหลักเกณฑ์ใดบ้างที่สามารถนำมาแยกแบ่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมให้เกิดความชัดเจนต่อไป

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้เขียนได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 บท คือ

1. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี
2. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามระบบกฎหมายต่างประเทศ
3. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามระบบกฎหมายไทย
4. วิเคราะห์ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี
5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในส่วนของวิธีดำเนินการศึกษา ผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าและวิจัยเอกสารทั้งตำราของประเทศไทยและต่างประเทศ บทความในวารสาร คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง คำพิพากษาของศาลฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยในเนื้อหาส่วนท้ายของการศึกษา ผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาประกอบไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในทางวิชาการโดยเฉพาะการศึกษาต่อยอดและเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำองค์ความรู้ที่ค้นพบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไปปรับประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป