



บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัย

“การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง”

(Participation of private sector in civil legal execution)

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์

อาจารย์ กรสุทธิ ขอฟ่วงกลาง

อาจารย์ ปิติ โพธิ์วิจิตร

นางสาว ชฎาพร นิลกาญจน์

เสนอต่อ

สำนักงานกิจการยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรม

10 กันยายน 2550

คำนำ

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง อาจเป็นแนวทางส่วนหนึ่งในการพัฒนาการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมของรัฐในปัจจุบันมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยิ่งขึ้นเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้ด้วยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งเป็นการลดภาระการจัดการและต้นทุนในการดำเนินการ การให้ประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นการช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการได้ทางหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ใหญ่ของการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

งานศึกษาวิจัยเรื่อง “การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง” นี้ เป็นรายงานวิจัยที่คณะผู้ศึกษาวิจัยจัดทำขึ้นจากผลการศึกษารูปแบบการดำเนินงานบังคับคดีภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลการบังคับคดีของเอกชนในเรื่องความเป็นกลาง ความโปร่งใส และความมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชน รวมทั้งรูปแบบและแนวทางการดำเนินการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับใช้กับประเทศไทย

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณนักกฎหมายภาครัฐและภาคเอกชน ผู้ประกอบกิจการภาคเอกชนในส่วนต่างๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ให้ความสนใจและกรุณาเข้าร่วมประชุมรับฟังและแสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมเกียรติ วรรณปัญญานันต์

อาจารย์ กรสุทธิ ขอฟ่วงกลาง

อาจารย์ ปิติ โพธิ์วิจิตร

นางสาว ชฎาพร นิลกาญจน์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10 กันยายน 2550



บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัย “การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง”

(Participation of private sector in civil legal execution)

.....

โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โครงการศึกษาวิจัย

1. ปัญหาและความสำคัญของโครงการศึกษาวิจัย

การพัฒนาการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมของรัฐในปัจจุบันมุ่งเน้นให้ภาคเอกชนหรือประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมยิ่งขึ้นเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้ด้วยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งเป็นการลดภาระการจัดการและต้นทุนในการดำเนินการ การให้ประชาชนและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นการช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการได้ ดังนั้นแนวคิดในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐในปัจจุบัน จึงได้พยายามผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น มีการปรับเปลี่ยนบทบาทจากภาครัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติไปสู่ภาคเอกชน รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยรัฐได้มีการปรับระบบการทำงานและโครงสร้างขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมให้มีขนาดเล็กลงเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของภาครัฐ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับการบังคับคดีในทางแพ่ง หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล คือ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมายังมีความล่าช้า มีอุปสรรคหลายประการ เนื่องจากการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย และระเบียบทางราชการในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลกระทบบังคับคดีให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งขาดประโยชน์ในการจะได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมได้มีแผนพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้การดำเนินงานบางอย่างสามารถถ่ายโอนไปเป็นงานของเอกชนได้โดยไม่ขัดกับหลักความยุติธรรมและการใช้อำนาจของรัฐ ดังนั้น การดำเนินงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยถึงรูปแบบการดำเนินงานของต่างประเทศในระบบต่างๆ ว่าระบบการบังคับคดีของต่างประเทศเป็นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคมีอย่างไร การดำเนินงานในขั้นตอนใดบ้างที่สามารถถ่ายโอนไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ เพื่อนำผลการศึกษาเปรียบเทียบระบบการบังคับคดีภาคเอกชนของต่างประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย รวมถึงองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชน ระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการดำเนินงานของเอกชน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความเป็นไปได้ในการนำมาใช้ ดังนั้น การที่กรมบังคับคดีมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานไปสู่ภาคเอกชน เชื่อได้ว่าการดำเนินงานของภาครัฐจะมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรม ระบบเศรษฐกิจมีการฟื้นตัวได้เร็วเพราะมีการหมุนเวียนเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจ

2.วัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการดำเนินงานบังคับคดีภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลการบังคับคดีของเอกชนในเรื่องความเป็นกลาง ความโปร่งใส และความเป็นมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชน

2.2 ศึกษา วิเคราะห์รูปแบบการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบังคับคดีทางแพ่งของต่างประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับระบบของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

2.3 ศึกษากระบวนการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ในกรณีที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานบังคับคดี

2.4 เพื่อปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการดำเนินงานการบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความโปร่งใสและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของภาครัฐ

3.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

3.1 มีความเข้าใจถึงรูปแบบการดำเนินงานบังคับคดีภาคเอกชนในต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบการควบคุมหรือการกำกับดูแลการบังคับคดีของเอกชน

3.2 ได้รับความรู้ถึงรูปแบบการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบังคับคดีทางแพ่งในต่างประเทศที่สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

3.3 ได้รับความรู้ถึงวิธีการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ในกรณีที่ภาคเอกชนยอมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานบังคับคดี

3.4 สามารถนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดี และกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับคดี

4.ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

4.1 ศึกษา วิเคราะห์กิจกรรม รูปแบบ รวมถึงระบบการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีของต่างประเทศ ตลอดจนระบบการควบคุม การกำกับดูแลการปฏิบัติงานบังคับคดีภาคเอกชน วิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีภาคเอกชนในระบบกฎหมายประเทศต่างๆ โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบจากประเทศในระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์อย่างน้อย 6 ประเทศ ได้แก่ ระบบของประเทศแคนาดา อังกฤษ สหรัฐอเมริกา สเปน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

4.2 จัดให้มีการสัมมนาเชิงลึกในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการยุติธรรมและการประชุมกลุ่มย่อยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาหาแนวทางในการนำระบบการควบคุมการกำกับดูแลการปฏิบัติงานบังคับคดีที่ดำเนินการโดยเอกชน

4.3 วิเคราะห์และสรุปผลจากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาโดยจัดทำข้อเสนอแนะทางเบื้องต้นในการนำระบบการควบคุม การกำกับดูแลการปฏิบัติงานบังคับคดีของเอกชนเพื่อประกอบการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น

4.4 จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนเสนอรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

4.5 เสนอรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

อนึ่ง เนื่องจากข้อมูลของประเทศสเปนและประเทศญี่ปุ่นมีน้อย ไม่เพียงพอแก่การศึกษา จึงได้ขออนุมัติทำการศึกษาเพิ่มเติมระบบของประเทศเบลเยียมและประเทศเนเธอร์แลนด์แทน

ผลการศึกษา

จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและการสัมภาษณ์ฟังความคิดเห็น ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ มีประเด็นให้พิจารณาดังนี้

- 1.ระบบปัจจุบัน ใช้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหลัก แต่เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถมอบหมายงานบางเรื่องให้ออกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- 2.ระบบที่อาจเป็นไปได้ในอนาคต โดยนำระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้
- 3.ระบบของบางประเทศซึ่งไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในประเทศไทย แต่อาจนำบางเรื่องที่เป็นประโยชน์มาเทียบเคียงใช้ได้โดยเฉพาะเรื่องค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี

1. ระบบปัจจุบัน : เป็นไปตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548 และร่างกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.

โดยที่มีการบัญญัติเพิ่มเติมความในมาตรา 278 เป็นวรรคสี่และวรรคห้าแห่งประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2548 ความว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้หักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายนี้ เพื่อให้กรมบังคับคดีพิจารณาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสี่โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง”

จากข้อมูลที่คณะผู้ศึกษาได้รับจากคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งกำลังพิจารณาร่างกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้า

พนักงานบังคับคดี พ.ศ. ปรากฏตามร่างกฎกระทรวงที่ปรับปรุงเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาในวาระที่สาม วันพุธที่ 30 พฤษภาคม 2550 ดังนี้

(1) ขอบข่ายของงานที่เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี ในระยะเริ่มแรก กล่าวคือ ตามที่ปรากฏในร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้แก่

1.1 การขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินที่จะขายในคดีนั้น มีราคาประเมินโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่เกินห้าล้านบาท

1.2 การจัดทำบัญชีรับจ่ายเงินให้แก่ผู้มีส่วนได้

ในการมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้ทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อผู้รับมอบหมาย
- (2) ชื่อเจ้าหนี้และลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือคำสั่งศาล และหมายเลขคดีของศาล
- (3) เรื่องที่มอบหมาย
- (4) ชื่อเจ้าพนักงานผู้มอบหมาย

เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายให้ผู้รับมอบหมายปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบหมายยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบหมายให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(2) บุคคลที่จะเป็นผู้รับมอบหมายต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- 2.1 มีสัญชาติไทย
- 2.2 มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- 2.3 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าด้านกฎหมาย การเงิน หรือการบัญชี
- 2.4 สำเร็จหลักสูตรการอบรมเกี่ยวกับงานบังคับคดีแพ่ง ของกรมบังคับคดี
- 2.5 ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นในหน่วยงานของรัฐ
- 2.6 ไม่เป็นผู้ประพฤติดูหมิ่นหรือบกร่องในศีลธรรมอันดี
- 2.7 ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ บุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- 2.8 ไม่เป็นบุคคลซึ่งถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์
- 2.9 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

2.10 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือไม่เคยเป็นผู้ถูกเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่แก่นายจ้าง

(3) บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้รับมอบหมายงานจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ โดยร่างกฎกระทรวงกำหนดว่าในกรณีต่อไปนี้เป็นบุคคลดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นผู้รับมอบหมายไม่ได้

3.1 เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีนั้น

3.2 เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรสของคู่ความในคดีนั้น

3.3 เป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคือว่าบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

3.4 เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนหรือทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีนั้น

3.5 เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างหรือลูกจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(4) ผู้รับมอบหมายจะต้องวางหลักประกันทั่วไปและหลักประกันเฉพาะคดีเพื่อชดเชยความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีตามจำนวนที่กำหนดดังนี้

4.1 หลักประกันทั่วไปเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท

4.2 หลักประกันเฉพาะคดีตามจำนวนที่อธิบดีกรมบังคับคดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

แนวทางในการดำเนินการในระยะเริ่มแรกของการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีดังกล่าว ภายใต้หลักการเดิมในระบบปัจจุบันของไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งวางหลักในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล¹ และในการบังคับ

¹ มาตรา 271 ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มาตรา 302 วรรคหนึ่ง ศาลที่มีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น

(1) โดยวิธียึดและขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์
(2) โดยวิธีอายัดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์
เหล่านั้น ซึ่งบุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอนมายังลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง และเมื่อได้ส่งมอบหรือโอน
มาแล้ว เอาทรัพย์สินหรือสิทธิเหล่านั้นออกขายหรือจำหน่าย ในกรณีเช่นว่านี้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจะยึด
บรรดาเอกสารทั้งปวงที่ให้สิทธิแก่ลูกหนี้ในอันที่จะได้รับส่งมอบหรือรับโอนทรัพย์สินหรือสิทธิเช่นว่ามานั้น

(3) โดยวิธีอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง แล้วเรียกเก็บ
ตามนั้น ในกรณีเช่นว่านี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะยึดบรรดาเอกสารทั้งปวงที่ให้สิทธิแก่ลูกหนี้ตามคำ
พิพากษาในอันที่จะได้รับชำระเงินเช่นว่านั้น

(4) โดยวิธียึดเอกสารอื่น ๆ ทั้งปวง เช่น สัญญากระทำการงานต่าง ๆ ซึ่งได้ชำระเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วน
แล้ว ซึ่งการบังคับตามสัญญาเช่นว่านี้อาจทวิจำนวนหรือราคาทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเพื่อที่จะนำ
บทบัญญัติแห่งมาตรา 310 (4) มาใช้บังคับ

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ทรัพย์สินที่เป็นของภรรยาหรือที่เป็นของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตามคำ
พิพากษา ซึ่งตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระ
หนี้ตามคำพิพากษาได้นั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดหรืออายัดและเอาออกขายได้ตามที่บัญญัติไว้ข้างบนนี้

มาตรา 306 เมื่อได้ยึดสังหาริมทรัพย์มีรูปร่างหรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของลูกหนี้ตามคำ
พิพากษาแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดียื่นคำขอต่อศาลขอให้ส่งอนุญาตให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น ถ้าไม่มีผู้
คัดค้านในการขายทรัพย์ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 307 ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ แล้วให้เจ้าพนักงาน
บังคับคดีแจ้งให้ทราบซึ่งคำสั่งของศาลและวันขายทอดตลาดแก่บรรดาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่
ทรัพย์สินที่จะขายทอดตลาดซึ่งทราบได้ตามทะเบียน หรือโดยประการอื่น
คำสั่งอนุญาตของศาลตามมาตรานี้ให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา 307 ถ้ารายได้ประจำปีจากอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรม หรือกลี
กรรมของลูกหนี้ตามคำพิพากษา อาจเพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียมในการ
ฟ้องร้องและการบังคับคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งผู้จัดการ
อสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบกิจการเหล่านั้นได้ และบังคับให้มอบเงินรายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อเจ้า
พนักงานบังคับคดีภายในเวลาและกำหนดตามที่ศาลเห็นสมควร แทนการส่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม
คำพิพากษา

คำสั่งของศาลตามมาตรานี้ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้
เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา 308 เมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ขายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึด
ได้พ้นระยะเวลาอย่างน้อยห้าวันนับแต่วันที่ยึด การขายนั้นให้ดำเนินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้นและตามข้อกำหนดของศาล ซึ่งระบุไว้ในคำสั่งอนุญาตให้ขายทรัพย์สินนั้น ถ้า
หากมี

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ไม่ให้ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินมีสภาพเป็นของสดของเสียได้ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดี
ย่อมมีอำนาจที่จะขายได้ทันที โดยวิธีขายทอดตลาด หรือวิธีอื่นที่สมควร

ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบหมายยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบหมายให้เป็นไปโดยเรียบร้อย โดยหักค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้กรมบังคับคดีพิจารณาจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสี่โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งจากการสัมมนารับฟังความคิดเห็นและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นว่าในขณะนี้ยังคงมีความจำเป็นในการคงระบบปัจจุบันไว้ และกรมบังคับคดียังสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นภารกิจหลักต่อไปได้โดยเพียงแต่มีการมอบหมายงานบางส่วนไปให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนเท่านั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานในปัจจุบันซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนอัตราตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดี จากการที่ประเทศไทยต้องประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลทำให้ปริมาณคดีต่างๆ โดยเฉพาะคดีทางเศรษฐกิจขึ้นสู่ศาลและนำไปสู่การร้องขอให้ศาลบังคับคดีกับจำเลยจำนวนมาก โดยมีสถิติคดีแพ่ง คดีล้มละลาย การวางทรัพย์ระหว่างปี 2540 – 2544 ดังนี้

สถิติคดีแพ่ง คดีล้มละลาย คดีวางทรัพย์ และคดีฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ปี 2540 – 2544

ประเภทคดี	2540		2541		2542		2543		2544	
	จำนวนเรื่อง	ทุนทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนเรื่อง	ทุนทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนเรื่อง	ทุนทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนเรื่อง	ทุนทรัพย์ (ล้านบาท)	จำนวนเรื่อง	ทุนทรัพย์ (ล้านบาท)
แพ่ง	62,095	133,786.57	68,304	147,164	78,779	169,239	-	ปรับปรุงสถิติ	138,592	249,219.69
ล้มละลาย	18,779	74,269.87	18,582	86,255.56	22,215	128,033.34	28,023	289,834.78	36,537	853,310.57
วางทรัพย์	3,259	7,659.82	947	474.15	789	474.47	663	276.58	1,060	546.58
ฟื้นฟู	-	-	-	-	11,265	141,790.06	9,612	2,276,583.02	16,182	8,550,246.98

ที่มา : กรมบังคับคดี

นอกจากนี้ จากสถิติการบังคับคดีแพ่งของกรมบังคับคดี ซึ่งจัดเก็บตามปีงบประมาณ ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนกันยายนของแต่ละปี ปรากฏข้อมูลที่น่าสนใจ ดังนี้

- ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2544
 - ค้างมา 222,083 เรื่อง ราคาประเมิน 821,369,775,010.89 บาท
 - เกิดใหม่ 159,684 เรื่อง ราคาประเมิน 426,603,378,807.22 บาท
 - ค้างไป 297,930 เรื่อง ราคาประเมิน 1,127,818,086,869.34 บาท
- ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2545
 - เกิดใหม่ 167,149 เรื่อง ราคาประเมิน 1,411,808,470,984.83 บาท
 - ค้างไป 309,882 เรื่อง ราคาประเมิน 2,142,984,796,840.24 บาท
- ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2546
 - เกิดใหม่ 66,111 เรื่อง ราคาประเมิน 103,798,998,192 บาท

³ รายงานประจำปีของกรมบังคับคดี ปี 2545 – 2549

- ค้างไป 181,768 เรื่อง ราคาประเมิน 259,566,315,723 บาท
- 4) ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2547
 - เกิดใหม่ 70,968 เรื่อง ราคาประเมิน 107,325,822,207 บาท
 - ค้างไป 184,899 เรื่อง ราคาประเมิน 248,989,114,460 บาท
- 5) ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2548
 - เกิดใหม่ 53,097 เรื่อง ราคาประเมิน 79,577,059,830 บาท
 - ค้างไป 162,400 เรื่อง ราคาประเมิน 208,333,996,351 บาท

ดังนั้น กรมบังคับคดีสามารถแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่เฉพาะหน้าได้เป็นผลดีในระดับที่น่าพอใจ แต่เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาส่วนการบังคับคดีที่ค้างอยู่เป็นจำนวนมากทุกปี อาจพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางอื่นในการบริหารจัดการ ซึ่งอาจปรับเปลี่ยนแนวทางโดยให้ดำเนินการในรูปแบบใหม่ที่เจ้าหน้าที่ของกรมบังคับคดีอาจมิใช่ผู้ดำเนินการเอง หากแต่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีมากยิ่งขึ้นในรูปของระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำกับดูแลเอกชนในระดับที่เข้มข้นและในกรณีที่ทำเป็นกรมบังคับคดีอาจยังคงเป็นผู้ดำเนินการเองก็ได้ ซึ่งรายละเอียดปรากฏตามหัวข้อ 4.2 ที่จะกล่าวต่อไป

2. ระบบที่อาจเป็นไปได้ในอนาคต : ระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนภายใต้การกำกับดูแลที่เข้มงวดของศาลและกระทรวงยุติธรรม (แนวทางในการนำระบบการควบคุม การกำกับดูแลการปฏิบัติงานบังคับคดีที่ดำเนินการโดยเอกชน)

ข้อความเบื้องต้น : รูปแบบระบบการบังคับคดีในทางทฤษฎี

ในการสัมมนา Council of Europe seminar (Varna, Bulgaria 2002) มีการแบ่งรูปแบบระบบการบังคับคดีออกเป็น 3 ระบบใหญ่ๆ คือ

- 1) การบังคับคดีระบบศาล (Court system of enforcement)
- 2) ระบบการบังคับคดีโดยฝ่ายปกครอง (System of enforcement by the executive branch of government)
- 3) ระบบการบังคับคดีโดยพนักงานบังคับคดีเอกชน (System of enforcement by private bailiffs)

1)การบังคับคดีระบบศาล (Court system of enforcement)

- ภายใต้ระบบนี้ หน้าที่หลักในการบังคับคดีเป็นของศาล เพราะบางประเทศไม่มีเจ้าพนักงานบังคับคดี หากแต่ให้ศาลมีอำนาจขยายคลุมไปถึงการบังคับคดีทั้งหมดด้วย โดยแยกส่วนต่างหากออกจากองค์กรคณะให้เป็น “enforcement judges” เพื่อดูแลการบังคับคดีโดยเฉพาะ
- ศาลมีผู้ช่วยคือ “court executors” หรือเจ้าพนักงานศาล ซึ่งอาจได้รับการเลื่อนชั้นให้เป็น enforcement judge ต่อไปได้

2)ระบบการบังคับคดีโดยฝ่ายปกครอง (System of enforcement by the executive branch of government)

- ในระบบนี้ หน้าที่หลักในการบังคับคดีเป็นขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบราชการ หน่วยงานที่ดูแลทั้งระบบเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงในรัฐบาลกลาง (บางประเทศเป็นหน้าที่ของมลรัฐ) อาจเป็นกระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงตำรวจ หรืออื่นๆ เช่น สำนักงานบังคับคดีแห่งชาติ จะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้
- เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ ค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ภายใต้ระบบความรับผิดชอบทางวินัยและความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

3)ระบบการบังคับคดีโดยพนักงานบังคับคดีเอกชน (System of enforcement by private bailiffs)

- ในระบบนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบังคับคดีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพภาคเอกชน ซึ่งมีระบบค่าตอบแทนจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี
- มีสถานะความเป็นอิสระและคล่องตัวในการทำงาน (independent and autonomous) ภายใต้ระบบการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ
- เงื่อนไขเบื้องต้นในการเข้าสู่ตำแหน่ง มีได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบว่าประสงค์จะกำหนดให้งานมีคุณภาพได้มาตรฐานสูงต่ำเพียงใดและจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถมากน้อยเพียงใด โดยอาจเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังต่อไปนี้
 - 1) สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีสาขาใดก็ได้
 - 2) ต้องสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีสาขาวิชานิติศาสตร์
 - 3) ป.ตรี นิติศาสตร์ + ประกาศนียบัตรการฝึกอบรมวิชาชีพ
 - 4) ป.ตรี นิติศาสตร์ + ประกาศนียบัตรการฝึกอบรมวิชาชีพ + สอบผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งโดยต้องมีความพร้อมในการจัดตั้งสำนักงานด้วย
- ระบบการควบคุมกำกับ
 1. หากเป็นระบบวิชาชีพอิสระ จะตกอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของสภาวิชาชีพและกระทรวงที่กำกับดูแล มีหลักจริยธรรมวิชาชีพและถือว่ามีส่วนหนึ่งที่เป็นเจ้าพนักงานของศาลอยู่ด้วย
 2. แต่หากเป็นภาคเอกชนโดยแท้ เท่ากับเป็นเพียงนักธุรกิจธรรมดา อยู่ห่างจากระบบควบคุมต่างๆและอยู่ภายใต้ระบบตลาด เป็นธุรกิจภาคบริการโดยแท้

ทั้งสามรูปแบบดังกล่าวมีข้อดีและข้อเสียดังนี้

รูปแบบที่	๑)ศาล	๒)ฝ่ายปกครอง	๓)วิชาชีพอิสระ/ธุรกิจ
ข้อดี	-คุณภาพสูงสุด -มาตรฐานเดียวกัน -ระดับการคุ้มครองลูกหนี้ -เสียค่าใช้จ่ายน้อยสำหรับผู้บริโภค	-เร็วกว่าแบบที่ ๑ -ยืดหยุ่นกว่าแบบที่ ๑ (ปรับภารกิจง่าย/บริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์) -เสียงบประมาณน้อยกว่าระบบศาล	-รวดเร็ว -มีประสิทธิภาพ -ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน -ระดับคุณภาพของวิชาชีพ
ข้อเสีย	-แพง -ช้า -ไม่ยืดหยุ่น(สังคมเปลี่ยนเร็ว) -ขั้นตอนซับซ้อน	-งานมาก ขาดคุณภาพ -ถูกแทรกแซงจากภายนอก -อาจมีปัญหาคอรัปชัน -อาจมีปัญหาระบบราชการ	-ค่าใช้จ่ายสูงสำหรับผู้บริโภค -แก้ไขปรับปรุงระบบได้ยากกว่า -ถูกแทรกแซงในขั้นตอนการสรรหา

จากการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลของประเทศต่างๆ ทั้งในระบบคอมมอนลอว์และระบบซีวิลลอว์ คณะที่ปรึกษาขอเสนอแนวทางบางประการในการนำระบบการควบคุม การกำกับดูแลการปฏิบัติงาน บังคับคดีที่ดำเนินการโดยเอกชนโดยมีความเห็นว่าแนวทางที่เป็นไปได้หากจะนำระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในประเทศไทย สามารถพิจารณาเปรียบเทียบจากระบบของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม และประเทศเนเธอร์แลนด์ ในประเด็นดังต่อไปนี้

2.1สถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

-ไม่ควรกำหนดให้เป็นเรื่องการดำเนินการของภาคเอกชนโดยแท้ เพราะไม่ใช่กิจการส่วนเอกชนโดยแท้ แต่ลักษณะงานมีสาระสำคัญเป็นบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง และเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะในภาคส่วนหนึ่งของระบบกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

-ควรกำหนดให้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public officer) แต่ไม่ใช่ข้าราชการ เพราะกำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการ โดยเป็นค่าธรรมเนียมในอัตราตายตัวตามที่กำหนด โดยประกาศกระทรวงยุติธรรม

2.2 การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

มี 2 ทางเลือกคือ

(ก) แต่งตั้งโดยศาล และวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ อาจใช้ข้อกำหนดของศาลประกอบการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการบังคับคดี

อย่างไรก็ตาม หากจะดำเนินการโดยใช้แนวทางนี้ อาจมีข้อยุ่งยากในการปฏิบัติค่อนข้างมาก เพราะอาจต้องดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 1(14) และมาตรา 278 ซึ่งการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ใช่เรื่องง่ายและหากไม่มีเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอ ไม่ควรเสนอแก้ไขกฎหมายกลับไปกลับมาเสมือนหนึ่งไม่มีความมั่นคงในระบบกฎหมายที่ดี

แต่ในอีกแง่มุมหนึ่ง คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่ ประเด็นสำคัญอยู่อำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหาซึ่งต้องยึดถือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก โดยที่การบังคับคดีเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติความไว้ต่อเนื่องกันตั้งแต่มาตรา 271 มาตรา 276 มาตรา 278 มาตรา 282 และมาตรา 306 ไปจนถึงมาตรา 308 แสดงให้เห็นหลักสำคัญที่เป็นอำนาจทั่วไปของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกทั้งศาลเป็นผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบให้การดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎหมาย จึงควรให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งและควบคุมการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยสำหรับระยะเริ่มแรกนี้ได้ และเมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งซึ่งไม่ควรเกิน 5 ปี หากเห็นว่าจะขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนออกไปจากเดิม ก็สมควรดำเนินการในระยะยาวต่อไปได้

(ข) ออกกฎหมายวางระบบให้มีกระบวนการคัดเลือกตามคุณสมบัติ การผ่านการศึกษาอบรม การจัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นร่วมดำเนินการตรวจสอบและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยทำเป็นประกาศกระทรวง ทั้งนี้ จำเป็นต้องออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นบังคับใช้โดยเฉพาะ เนื่องจากการจัดตั้งสภาวิชาชีพซึ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และในการดำเนินการหลายประการจำเป็นต้องมีการใช้อำนาจหน้าที่เหนือเอกชน ซึ่งต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

สำหรับในระยะยาว เมื่อพิจารณาถึงข้อดีของการดำเนินการโดยกรมบังคับคดีซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่แล้วในปัจจุบัน คณะที่ปรึกษามีความเห็นว่ สมควรคงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้า

พนักงานบังคับซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมบังคับคดีต่อไป ซึ่งสามารถดำเนินการในระบบคู่ขนานต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการดำเนินการในปัจจุบันมิได้เป็นปัญหา เพียงแต่มีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตเท่านั้น การศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการนำข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากระบบในต่างประเทศมา เพียงเพื่อเป็นประโยชน์ในการพิจารณาประกอบการดำเนินงานบังคับคดีให้เป็นผลดีกับประชาชนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น และไม่ควรก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการบังคับคดีในภาพรวม

2.3ระบบการควบคุม การกำกับดูแล

2.3.1 ในประเด็นสำคัญ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายเฉพาะ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในประเด็นต่างๆ เช่น

(ก)หลักความเป็นกลาง

- หากรัฐแบ่งงานบางส่วนของตนให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน หลักความเป็นกลางจะเป็นหลักประกันที่สำคัญ เพราะหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะยังคงมีอยู่ ผู้บังคับคดีมีหน้าที่ระวังรักษาประโยชน์ของคู่ความทุกฝ่ายในคดีควบคู่ไปกับการรักษาประโยชน์ของรัฐ มิใช่รักษาประโยชน์ของส่วนใดส่วนหนึ่งในสังคมโดยเฉพาะเท่านั้น
- ผลคือ เมื่อถือหลักความเป็นกลางเป็นสำคัญ จึงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่วิชาชีพอิสระโดยแท้
- จะเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีข้อพิพาทต่อเนื่องไม่รู้จักจบ ทำให้งานไม่บรรลุผล ไม่เป็นผลดีกับทั้งรัฐและปัจเจกชน
- สิ่งที่ทำอยู่จะมีหลักประกันว่าสามารถไว้วางใจผู้บังคับคดีได้ และรัฐก็จะวางใจได้ว่าตนไม่ต้องทำเอง เพียงคอยกำกับว่าทำงานได้ตามมาตรฐานที่วางไว้หรือไม่เท่านั้น
- ในการบังคับคดี เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดเสียเปรียบ มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนตัดสินใจว่าจะยื่นยันการตัดสินใจทั้งที่อาจเสียเปรียบหรือไม่ เช่น จะดำเนินการให้สัตยาบันการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ หรือจะดำเนินการใดชิ้นใหม่หลังการผิดระเบียบที่ผู้อื่นทำไว้

(ข)หลักความโปร่งใส

- หลักเกณฑ์ต่างๆ ต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าและประกาศให้ทราบทั่วกันก่อนบังคับใช้ จึงจะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องและมีมาตรฐานเดียวกัน ข้อสำคัญคือสามารถใช้เป็นหลักในการติดตามตรวจสอบการทำงานได้

- การดำเนินการในขั้นตอนสำคัญต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าเพื่อให้โอกาสโต้แย้งสงวนหรือรักษาสិทธิหรือประโยชน์นั้นก่อน จะดำเนินการโดยรวบรัดไม่โปร่งใสไม่ได้
- การตรวจสอบระบบการเงินและบัญชีในแต่ละสำนักงาน จำเป็นต้องกระทำทุกปีโดยระบบการสุ่มตรวจจากผู้ตรวจที่เป็นกลางและไม่มีประโยชน์ได้เสียขัดแย้งกับผู้รับตรวจ ตัวอย่างของประเทศเนเธอร์แลนด์ อาจเป็นตัวอย่างที่ดี กล่าวคือ กำหนดให้ในแต่ละสำนักงาน เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะต้องจัดทำบัญชีทรัพย์สินในรูปของรายงานประจำปีทั้งทรัพย์สินของสำนักงานและทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนรวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับระบบทรัพย์สินระหว่างสามีภริยา อีกทั้งรายงานกิจกรรมและรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกรรมต่างๆ ที่ได้กระทำในรอบปีที่ผ่านมาให้ปรากฏอย่างชัดเจนตามหลักฐานในสมุดทะเบียนและดัชนีค้นเรื่องตามสารบบ และในการตรวจสอบประจำปีเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจสอบการเงินและงบประมาณ ตามมาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวิชาชีพโนตารี ซึ่งทำหน้าที่ตรวจโนตารี (หรือโนตารีปับลิก ตามข้อความในบทกฎหมายไทย) ซึ่งทำงานในฐานะเป็น “ministerial officer” เหมือนกับเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนด้วย

(ค)หลักความเป็นธรรม

- มีความสำคัญควบคู่กับหลักความเป็นกลางและหลักความโปร่งใส
- ทั้งสามหลักดังกล่าว ควรกำหนดหลักประกันให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย มากกว่าจะกำหนดไว้เพียงเป็นหลักการกว้างๆ โดยควรเป็นหลักเพิ่มเติมเฉพาะกรณีกำกับไว้ด้วย เช่น แนวทางในการกำหนดราคาที่เหมาะสมขาย ขั้นตอนและวิธีการขายทอดตลาด ซึ่งบางส่วนได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายในที่ต่างๆ หลายฉบับแล้ว ซึ่งพนักงานบังคับคดีภาคเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามด้วย มิฉะนั้น การบังคับคดีย่อมต้องถูกเพิกถอน

(ง)คุณสมบัติและการเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

เนื่องจากการบังคับคดีจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านทางนิติศาสตร์เป็นรากฐานสำคัญ แล้วไปฝึกอบรมความรู้ที่วิชาชีพเพิ่มเติม จึงเห็นสมควรกำหนดให้ต้องสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย หากเป็นไปได้ควรจำกัดเฉพาะวุฒิปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ และต้องมีประกาศนียบัตรการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยตามหลักสูตรต้องสอบผ่านการฝึกงานไม่น้อยกว่า 2 ปีและสอบผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งโดยต้องมีความพร้อมในการจัดตั้งสำนักงานด้วย

2.3.2 การควบคุมกำกับดูแลโดยศาล

ในเชิงเนื้อหา เช่น ความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับคดี ควรเป็นอำนาจของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และในการพิจารณาความผิดวินัยร้ายแรงถึงขั้นพักงานหรือปลดออกจากตำแหน่งควรเป็นอำนาจของศาล

2.3.3 การควบคุมกำกับดูแลโดยกระทรวงยุติธรรม

ในกระบวนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การออกหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการบังคับคดีตามหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ควรกระทำโดยการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง

2.3.4 การควบคุมกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพ

- ควรกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดระเบียบวิชาชีพ และการจัดหลักสูตรการศึกษาอบรม โดยความเห็นชอบของกระทรวงยุติธรรม

- อำนาจในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ ควรเป็นระดับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

- ไม่ควรกำหนดให้เป็นบทบาทของสภาวิชาชีพแต่ผู้เดียว หากแต่จะต้องใช้ระบบควบคุมกำกับอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย ที่สำคัญได้แก่ การควบคุมโดยการวางหลักกฎหมายกำกับไว้โดยตรงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การควบคุมของศาลเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และการควบคุมของกระทรวงยุติธรรมซึ่งกำกับดูแลการบริหารงานยุติธรรมในฐานะเป็นฝ่ายบริหารโดยตรง หากสรุปบทเรียนจากต่างประเทศ จะพบว่า บางประเทศมีข้อกังวลอย่างมากในการมอบหมายให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในงานบังคับคดี และยังคงเห็นว่าน่าจะเป็นงานของรัฐโดยตรงต่อไปอีก เพราะการดำเนินการบังคับคดีเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งเพื่อเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการใช้อำนาจตุลาการของศาล ด้วยเหตุนี้ ในประเทศเยอรมนีและประเทศสเปนจึงยังไม่ยอมรับให้มีการเปลี่ยนสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีจากข้าราชการไปสู่การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบอื่น ในประเทศญี่ปุ่น ยังคงให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนอยู่ในสังกัดของศาลและให้ศาลเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ประเทศเนเธอร์แลนด์เพิ่งเปลี่ยนจากจากระบบเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งแต่เดิมศาลเป็นผู้แต่งตั้งมาเป็นระบบเดียวกับประเทศเบลเยียม กล่าวคือ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และให้กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทสำคัญในการควบคุมจำนวนอัตราและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม หากสถานะของโนตารีปับลิกเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมก่อนเกิดข้อพิพาท และเป็นบทบาทในระบบป้องกัน เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมหลังเกิดข้อพิพาทซึ่งผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาลมาแล้ว และเป็น

ระบบแก้ไขเพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งอันเป็นสิ่งที่รับรองสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยคำพิพากษานั้นแล้ว ดังนั้น การกำกับดูแลหากจะปล่อยให้เป็นที่ของสภาวิชาชีพแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ

2.4 ประเด็นอื่นๆ

2.4.1 การขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลต้องเสียภาษีเงินได้จากการขายทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากรหรือไม่

ตามที่คณะที่ปรึกษาได้รับคำแนะนำจากผู้ทรงคุณวุฒิให้ศึกษาประเด็นความเป็นไปได้ในการเรียกเก็บภาษีจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลในการบังคับคดีแพ่งว่าจะเป็นกรณีที่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีการขายตามประมวลรัษฎากรด้วยหรือไม่ นั้น จากผลการศึกษาเบื้องต้น ไม่พบว่าเป็นกรณีที่ต้องเสียภาษีเงินได้แต่อย่างใด เพราะตามลักษณะหรือธรรมชาติของการขายทอดตลาดเพื่อบังคับคดีแพ่งย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็น “เงินได้” แต่อย่างใด เพราะเป็นกรณีลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษา และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาใช้สิทธิบังคับคดีตามคำพิพากษาเพื่อเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษตามบทบัญญัติกฎหมายพิเศษ ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา 4 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งต้องตีความทั้งตามตัวอักษรควบคู่ไปกับความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำหรับในบางประเทศ เพียงแต่ต้องการให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดไว้ด้วยในกฎหมายว่าให้ได้รับยกเว้นภาษี เช่น ตามกฎหมายภาษีอากรสวิส กำหนดให้ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับการขายทอดตลาดในการบังคับคดีแพ่ง เป็นต้น ส่วนในประเทศอื่นๆ ย่อมไม่ต้องกล่าวถึงไว้ เพราะไม่อยู่ในความหมายของ “เงินได้” จาก “การขาย” ทรัพย์สินดังได้กล่าวมาแล้ว

ตามกฎหมายสวิส (แคว้นเจนีวา) ว่าด้วยภาษี ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1887 (Loi générale sur les contributions publiques (LCP) D 3 05, du 9 novembre 1887 -

http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_D3_05.html) ในหมวด 2 ว่าด้วยภาษีเงินได้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 80 บัญญัติถึงฐานภาษีว่าได้แก่กรณีภาษีเงินได้จากการโอนอสังหาริมทรัพย์ และได้บัญญัติยกเว้นการเก็บภาษีไว้ในมาตรา 81 ดังนี้

“มาตรา 81 การยกเว้นภาษี

ในกรณีต่อไปนี้ ไม่มีการเรียกเก็บภาษี

ก) ในกรณีการบังคับขาย เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำยึดเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษา เจ้าหนี้มีประกัน หรือเจ้าหนี้ที่กฎหมายรับรองให้มีอำนาจร้องขอให้บังคับคดีซึ่งยังมิได้รับชำระหนี้จนสิ้นเชิง

ข) ในกรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ครั้งใหม่อันเนื่องมาจากมูลหนี้จำนองซึ่งในการขายครั้งแรกเป็นการขายทอดตลาดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาและมีใช้การขายทรัพย์อย่างปลอดจำนอง

ค) ในกรณีมรดกหรือการแบ่งปันทรัพย์มรดก

อย่างไรก็ดี ความใน ก) มิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์อันสืบเนื่องมาจากการบังคับชำระหนี้ซึ่งมีนิติบุคคลเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา”

นอกจากกฎหมายของแคว้นเจนีวาข้างต้น ยังมีกฎหมายสวิส (แคว้นเนอชาเตล) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ว่าด้วยภาษีเงินได้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ บัญญัติไว้เช่นกันว่า

“หมวด 1 การโอนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา 1 ฐานภาษี ได้แก่กรณีต่างๆ เกี่ยวกับการโอนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ

ส่วนที่ 5 การยกเว้นภาษี

มาตรา 12 ในกรณีต่อไปนี้ ไม่มีการเรียกเก็บภาษี

(1) ในกรณีเงินได้นั้นมีจำนวนต่ำกว่า 100 ฟรังก์สวิส

(2) ในกรณีเงินได้นั้นถูกจัดเก็บภาษีเงินได้ประจำปีตามกฎหมายของแคว้นว่าด้วยภาษีทางตรงอยู่

แล้ว

(3) ฯลฯ

(4) ฯลฯ

(5) ในกรณีการบังคับคดีแพ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายังไม่ได้รับชำระหนี้เงินต้นเชิง

(6) ฯลฯ

(Loi du 20 novembre 1991 instituant un impôt sur les gains immobiliers)

สำหรับกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรของประเทศอื่นๆ จากขณะที่ปรึกษาพยายามค้นคว้าในประเด็นเรื่องนี้ แต่ยังไม่พบข้อมูลว่ากฎหมายของประเทศอื่นๆ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งดูเหมือนว่าในประเทศอื่นๆ กฎหมายมิได้บัญญัติยกเว้นภาษีการขายอสังหาริมทรัพย์จากการยึดเพื่อบังคับคดีแพ่ง โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ซื้อในการเสียภาษีดังกล่าวด้วย

ตัวอย่างที่พบในบางประเทศ เช่น กรณีกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดบังคับให้ผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าประมูลต้องมอบอำนาจให้ทนายความเข้าดำเนินการแทนเท่านั้นตามรัฐกำหนด (ordonnance) ลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2006 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2007 เป็นต้นไป ต้องขายโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน (huissier de justice) เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เข้าสุราคาดต้องเป็นทนายความที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าเป็นผู้แทนเท่านั้น ผู้สนใจซึ่งเป็นตัวการจะเข้าสุราคาดด้วยตนเองไม่ได้

หากนายความผู้แทนดังกล่าวทำการประมูลได้แล้ว ตัวการจะต้องจ่ายค่าตอบแทนให้กับนายความ รวมทั้งกรณีหากเป็นเรื่องที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามราคาที่ได้ประมูลได้อีกด้วย⁴

2.4.2 การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมควรแก้ไขหลักเกณฑ์บางประการ

จากตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม และเนเธอร์แลนด์ คณะที่ปรึกษาเห็นว่าสามารถปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งในแง่เป็นอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แน่นอนและไม่เป็นภาระแก่ประชาชนมากเกินไป กล่าวคือ

-สามารถกำหนดค่าสัมประสิทธิ์และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามสัดส่วนแห่งมูลหนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพราะเป็นเรื่องระบบการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งเจ้าหน้าที่ตามพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี และเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งที่เป็นข้าราชการและที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น เช่น กำหนดค่าสัมประสิทธิ์สำหรับมูลหนี้จำนวนเล็กน้อย จำนวนปานกลาง และจำนวนค่อนข้างมากได้ ซึ่งควรใช้ฐานความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และกำหนดโดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านนี้ต่อไป โดยคำนึงถึงข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประกอบ เหมือนกับที่ใช้อ้างอิงในบางประเทศ

3. ระบบของบางประเทศซึ่งไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในประเทศไทย แต่อาจนำบางเรื่องที่เป็นประโยชน์มาเทียบเคียงใช้ได้โดยเฉพาะเรื่องค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี

3.1 ระบบการบังคับคดีโดยภาคเอกชนของประเทศอังกฤษ

ระบบการบังคับคดีแพ่งในประเทศอังกฤษนั้น มีเจ้าพนักงานซึ่งทำหน้าที่บังคับคดีทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐและพนักงานเอกชน ส่วนระบบการบังคับคดีในประเทศไทยนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีแพ่งคือหน่วยงานของทางราชการได้แก่ กรมบังคับคดี ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีสถานะเป็นข้าราชการ หรือบางครั้งอาจเป็นลูกจ้างในกรณีที่กรมบังคับคดีจ้างลูกจ้างให้ทำงานในตำแหน่งต่างๆ โดยไม่ปรากฏว่าการบังคับคดีแพ่งของไทยจะยินยอมให้หน่วยงานเอกชนทำหน้าที่บังคับคดีโดยตรงได้ ระบบการบังคับคดีแพ่งของประเทศไทยจึงค่อนข้างแตกต่างจากระบบของประเทศ

⁴ http://www.avocats-toulouse.com/www/contenu/1_ventes_encheres_conditions.asp

ไทยพอสมควร โดยอาจวิเคราะห์เกี่ยวกับการบังคับคดีโดยเอกชนของประเทศอังกฤษบางประการได้ ดังนี้

(1) สถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดี

สถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีแพ่งในประเทศอังกฤษนั้นมีทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานของศาล ข้าราชการ และพนักงานบังคับคดีในภาคเอกชน โดยระบบการบังคับคดีแพ่งของประเทศอังกฤษจะมีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนในระหว่างพนักงานบังคับคดีแต่ละประเภทว่า พนักงานบังคับคดีประเภทใดสามารถทำการบังคับคดีในกรณีใดได้บ้าง เช่น พนักงานประเภท Sheriffs Officers ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของศาล ทำหน้าที่บังคับคดีตามหมายของศาลสูง พนักงานประเภท County Court Bailiffs ซึ่งเป็นข้าราชการ ทำหน้าที่บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลเขต เป็นต้น

ส่วนพนักงานบังคับคดีที่มีสถานะเป็นเอกชนจะมี 2 ประเภทคือ Certificated Bailiffs และ Private Bailiffs โดย Certificated Bailiffs ทำหน้าที่บังคับคดีในหนึ่งบางประเภทซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ เช่น หนี้ภาษีของรัฐ หนี้ค่าปรับจราจร เป็นต้น ส่วน Private Bailiffs ทำหน้าที่บังคับคดีหนี้ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีประเภทอื่นคือ Certificated Bailiffs และพนักงานบังคับคดีอื่นที่เป็นเจ้าพนักงานของศาล ข้าราชการ

โดยสรุปแล้วสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศอังกฤษ จึงมีทั้งที่เป็นพนักงานของศาล ข้าราชการ และเอกชน หากแต่กฎหมายก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าพนักงานบังคับคดีในแต่ละประเภทสามารถทำการบังคับคดีอย่างไรได้บ้าง ซึ่งการแบ่งสถานะของพนักงานบังคับคดีเช่นนี้มีข้อดีคือทำให้มีความชัดเจนในระบบของการบังคับคดีว่า พนักงานบังคับคดีสถานะใด สามารถทำการบังคับคดีประเภทใดได้บ้าง ไม่มีการก้าวล้ำหรือล่วงล้ำหน้าที่ของกันและกัน

สำหรับประเด็นเรื่องสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น หากประเทศไทยต้องการนำระบบการบังคับคดีโดยเอกชนมาใช้ รูปแบบการบังคับคดีของประเทศอังกฤษซึ่งอาจจะนำมาใช้เป็นแนวทางได้ก็คือรูปแบบของพนักงานบังคับคดีเอกชนประเภท Certificated Bailiffs คือเป็นพนักงานบังคับคดีเอกชนประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะทำการบังคับคดีได้ เนื่องจากการกำหนดให้พนักงานบังคับคดีต้องได้รับใบอนุญาต รัฐจะสามารถคัดเลือกพนักงานบังคับคดีที่มีความรู้ความสามารถในการบังคับคดีตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ นอกจากนี้ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า พนักงานบังคับคดีเอกชนที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้น สามารถทำการบังคับคดีประเภทใดได้บ้าง เนื่องจากแม้จะริเริ่มให้มีพนักงานบังคับคดีเอกชน แต่กรมบังคับคดีซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับคดีของรัฐนั้นก็ยังมีอยู่ โดยจากการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับคดี โดยมากมีความเห็นว่า ควรใช้ระบบคู่ขนาน คือให้มีทั้งพนักงานบังคับคดีของรัฐและพนักงานบังคับคดีเอกชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใช้พนักงานบังคับคดีประเภทใดเพื่อมิให้มีการผูกขาดและเพื่อให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการด้านการบังคับคดีซึ่งผลประโยชน์จะตกแก่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้มากที่สุด

(2) การเข้าสู่ตำแหน่ง

การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานบังคับคดีเอกชนในประเทศอังกฤษ จะแยกออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีของ Certificated Bailiffs และ Private Bailiffs โดย Certificated Bailiffs นั้นเป็นพนักงานบังคับคดีเอกชนซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตจึงจะสามารถบังคับคดีได้ ดังนั้นในการเข้าสู่ตำแหน่งจึงค่อนข้างยุ่งยากมากกว่า Private Bailiff กล่าวคือ ต้องมีการอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบังคับคดีเสียก่อน โดยองค์กรที่ทำการพิจารณาในการอนุญาตก็คือผู้พิพากษาศาลเขต (County Court) ต่างจากพนักงานบังคับคดีเอกชนประเภท Private Bailiffs ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งไว้แต่อย่างใด ทั้งในเรื่องวุฒิการศึกษาหรือสาขาที่สำเร็จการศึกษา การเข้าสู่ตำแหน่งจึงขึ้นอยู่กับบริษัทเอกชนต่างๆซึ่งเป็นนายจ้างว่าต้องการจ้างบุคคลใดให้มาเป็นพนักงานบังคับคดีประเภท Private Bailiffs ดังนั้นบางครั้ง Private Bailiffs จึงอาจมิใช่ผู้สำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตรบัณฑิตก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศอังกฤษกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งไว้เฉพาะ Certificated Bailiffs ซึ่งเป็นพนักงานบังคับคดีเอกชนที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนทำหน้าที่บังคับคดีเท่านั้น

สำหรับประเด็นการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานบังคับคดีนั้น หากประเทศไทยจะนำระบบการบังคับคดีโดยเอกชนมาใช้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำคือจบปริญญาตรี แต่ไม่จำเป็นต้องจบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตก็ได้ เพื่อมิให้เป็นการปิดกั้นบุคคลที่จะเข้ามาเป็นพนักงานบังคับคดีเอกชนมากเกินไป ทั้งนี้เนื่องจากในการบังคับคดีนั้นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการบังคับคดีมากที่สุดก็คือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผู้ที่เข้ามาเป็นพนักงานบังคับคดีสามารถฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวได้ และเนื่องจากเป็นพนักงานบังคับคดีประเภทที่ต้องได้รับใบอนุญาตจึงต้องมีการทดสอบความรู้ความสามารถในการบังคับคดีอยู่ก่อนแล้ว โดยรัฐควรจัดอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการบังคับคดีทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องคุณสมบัติ ควรพิจารณาในเรื่อง ผลประโยชน์ได้เสียขัดกันทางวิชาชีพไว้ด้วยกล่าวคือ ผู้ที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการบังคับคดี เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ ควรถูกห้ามมิให้ทำหน้าที่บังคับคดี

(3) ระบบการควบคุมดูแลการบังคับคดี

ระบบการบังคับคดีเอกชนในประเทศอังกฤษ มีหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบังคับคดีค่อนข้างหลากหลาย โดยพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะมีหน่วยงานควบคุมดูแลโดยตรง เช่นมี Association of Under Sheriff และ Sheriff Officers Association ทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานบังคับคดีประเภท Sheriffs Officers เป็นต้น

ส่วนพนักงานบังคับคดีเอกชน ก็มีองค์กรซึ่งควบคุมดูแลในหลายๆด้าน ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่ง Certificated Bailiffs ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้พิพากษาศาลเขต ในเรื่องวิธีการทำงานของพนักงาน

บังคับคดีเอกชน กรมอธิบดีศาลสูงสุดก็ได้ออกแนวทาง⁵ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ให้พนักงานบังคับคดีเอกชน ปฏิบัติตาม โดยในแนวทางดังกล่าวก็ได้มีหลักเกณฑ์ต่างๆในเรื่องการบังคับคดีหลายเรื่อง เช่น การ ฝึกอบรมและการรับรองพนักงานบังคับคดี การร้องทุกข์และการลงโทษพนักงานบังคับคดี การแจ้ง ข้อมูลและการเก็บรักษาความลับของลูกความ เวลาและชั่วโมงการทำงานของพนักงานบังคับคดี ททรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐก็ยังได้กำหนดขั้นตอนในการร้องเรียนกรณีที่พนักงาน บังคับคดีเอกชนกระทำการ ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม รวมถึงในเรื่องค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เรียก เก็บไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

ในประเด็นเรื่องระบบการควบคุมดูแลการบังคับคดีของประเทศอังกฤษจึงอาจกล่าวได้ว่า มี ระบบการควบคุมดูแลที่ค่อนข้างครอบคลุมในหลายประเด็น และเนื่องจากประเทศอังกฤษมีพนักงาน บังคับคดีหลายประเภท จึงมีหลายองค์กรในการควบคุมดูแลพนักงานบังคับคดีแต่ละประเภท ซึ่งแต่ละ องค์กรก็แยกหน้าที่ในการควบคุมดูแลกันอย่างชัดเจน ซึ่งหากประเทศไทยจะนำระบบพนักงานบังคับคดี เอกชนมาใช้ ก็ควรมีองค์กรหรือหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลพนักงานบังคับคดีประเภทนี้ด้วย เนื่องจากเป็นพนักงานบังคับคดีเอกชน มิใช่พนักงานบังคับคดีของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้กรมบังคับคดีอยู่แล้ว โดยจากการศึกษาและรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับคดีมีความเห็นว่า ศาลเป็นองค์กรที่ สำคัญที่สุดในการทำหน้าที่ควบคุมดูแล เนื่องจากพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่หลักคือการบังคับคดีตามคำ พิพากษาหรือคำสั่งของศาล

(4) วิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดีของประเทศอังกฤษ

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีของประเทศอังกฤษนั้น แยกเก็บเป็น 2 กรณีคือ การ เก็บค่าธรรมเนียม (Fees) และการเก็บค่าบริการ (Charges) โดยมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการเก็บ ค่าธรรมเนียม (Fees) และค่าบริการ (Charges) อย่างชัดเจน โดยค่าธรรมเนียม (Fees) จะมีอัตรากำหนดที่ ตายตัว แยกตามหนี้แต่ละประเภท คือหนี้ตามคำพิพากษาของศาลเขต หนี้ภาษีของรัฐ หนึ่งองค์การ สนับสนุนเด็ก ค่าปรับจราจร ค่าเช่า ภาษีภายในและภาษีรายได้ เป็นต้น⁶ ส่วนค่าบริการ (Charges) นั้น บางกรณีกฎหมายก็กำหนดค่าบริการไว้อย่างแน่นอนตายตัว เช่น ค่าบริการในกรณี Walking Possession⁷ ของหนี้ภาษีของรัฐคือ 10 เหรียญ ในหนี้ขององค์การสนับสนุนเด็กคือ 100 เพนนี ต่อวัน เป็นต้น แต่

⁵ Department for Constitutional Affairs – Enforcement - National Standards for Enforcement Agents May 2002, ที่มา : <http://www.dca.gov.uk>

⁶ ดูได้จากตารางในบทที่ 2 ข้อ 2.3

⁷ Walking possession คือกรณีที่ทรัพย์สินของลูกหนี้ถูกยึดไว้แล้ว แต่ยังเก็บไว้ที่บ้านของลูกหนี้ ยังไม่มีการ เคลื่อนย้าย

โดยมากแล้ว ค่าบริการ (Charges) กฎหมายจะไม่ได้กำหนดอัตราที่แน่นอนตายตัวไว้ แต่จะกำหนดเป็นช่วงอัตราที่พนักงานบังคับคดีสามารถกำหนดได้เอง โดยใช้คำว่า “ราคาที่เหมาะสม” หรือ “ค่าใช้จ่ายตามที่เกิดขึ้นจริง” เป็นต้น ซึ่งกรณีเหล่านี้เจ้าหน้าที่ที่จะทำการบังคับคดีต้องไปตกลงกับพนักงานบังคับคดีเอกชนเอาเองว่าต้องจ่ายค่าบริการจำนวนเท่าใด

อย่างไรก็ตาม แม้อัตราค่าบริการจะเป็นการตกลงระหว่างลูกความและพนักงานบังคับคดี แต่ระบบการบังคับคดีเอกชนของอังกฤษก็ได้มีการควบคุมในเรื่องนี้คือ หากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่สูงเกินไปเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือในอัตราที่ไม่เหมาะสมก็สามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ แต่ถึงจะมีการให้ร้องเรียนได้ จากข้อมูลที่ศึกษาก็พบว่าค่อนข้างมีปัญหาในเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ เนื่องจากมีอัตราที่หลากหลายมากเกินไป รวมถึงการที่ยอมให้พนักงานบังคับคดีสามารถกำหนดค่าบริการได้เอง ก็ทำให้เกิดช่องว่างในการเรียกเก็บค่าบริการที่สูงกว่าความเป็นจริง

สำหรับประเด็นของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากนำระบบของประเทศอังกฤษมาเป็นแนวทางอาจไม่เหมาะสมในหลายประการ กล่าวคือ

(1) อัตราค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีของประเทศอังกฤษมีการกำหนดที่ละเอียดและหลากหลายเกินไป โดยแยกตามประเภทของหนี้แต่ละประเภท ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนทั้งแก่พนักงานบังคับคดีและประชาชนโดยทั่วไป

(2) ค่าธรรมเนียม (Fees) ในการบังคับคดีในประเทศอังกฤษ ซึ่งแบ่งตามประเภทของหนี้ นั้นไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจหรือสังคมของการบังคับคดีในประเทศไทย พิจารณาได้จากค่าธรรมเนียมของหนี้บางประเภทที่กฎหมายอังกฤษกำหนดไว้ เช่น หนึ่งการสนับสนุนเด็ก เป็นต้น

(3) ในส่วนของค่าบริการ (Charges) นั้น กฎหมายอังกฤษไม่ได้กำหนดอัตราที่แน่นอนชัดเจน โดยใช้คำว่า “ราคาที่เหมาะสม” หรือ “ค่าใช้จ่ายตามที่เกิดขึ้นจริง” ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ พนักงานบังคับคดีสามารถแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างนี้คือเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่สูงกว่าความเป็นจริงดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ดังนั้น หากประเทศไทยจะนำระบบการบังคับคดีโดยพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้ ในประเด็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ จึงต้องกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนและรัดกุมเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ประเทศอังกฤษจะมีระบบให้ภาคเอกชนทำการบังคับคดีแพ่งได้ แต่ก็ได้มีการกำหนดรายละเอียดที่ค่อนข้างชัดเจนแน่นอนในหลายๆประเด็น ทั้งประเด็นสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดี การเข้าสู่ตำแหน่ง ระบบการควบคุมดูแลพนักงานบังคับคดีและการบังคับคดี รวมถึงประเด็นของวิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งแม้จะยังมีข้อบกพร่องในบางประเด็น แต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วก็เห็นว่าประเทศอังกฤษมีระบบการควบคุมดูแลการบังคับคดีโดยเอกชนซึ่งค่อนข้าง

รัดกุมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากประเทศไทยจะนำระบบการบังคับคดีโดยภาคเอกชนมาใช้ในประเทศไทย ก็ควรจะได้นำเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการดำเนินการและให้กระบวนการบังคับคดีโดยเอกชนเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3.2วิเคราะห์การบังคับคดีแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากข้อมูลที่ได้นำเสนอไปแล้วจะเห็นได้ว่าการบังคับคดีแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะมีลักษณะเฉพาะโดยจะเห็นได้ว่าแตกต่างจากการบังคับคดีแพ่งของประเทศไทยในเกือบทุกเรื่อง ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่และสถานะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การบังคับคดีทางอาญาและทางแพ่งนั้นมิได้แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบออกจากกันเหมือนกับประเทศไทย กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกามี US Marshal ในระดับสหรัฐ และนายอำเภอ (Sheriff) ในระดับท้องถิ่นซึ่งมีทั้งหน้าที่ในกระบวนการทางอาญา เช่น การค้น การจับ หรือการขนย้ายนักโทษ และในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการยึดอายัด หรือขายทรัพย์สิน (Sheriff's sale) อันเป็นอำนาจหน้าที่ในกระบวนการทางแพ่งอีกด้วย

แต่ในประเทศไทยนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีแพ่ง เช่น การยึดอายัด หรือการขายทรัพย์สิน ได้แก่ กรมบังคับคดี และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในทางอาญา เช่น การค้น การจับ นั้นเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน หรือหากเป็นการขนย้ายนักโทษก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของทั้งสองประเทศจะแตกต่างกันก็ตาม แต่สถานะของหน่วยงานนั้นเหมือนกัน กล่าวคือ มีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ (Public Officer) และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับหมายบังคับคดีเท่านั้นด้วย

(2) การเข้าสู่ตำแหน่ง

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับคดีแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น หากเป็นระดับสหรัฐ ได้แก่ US Marshal จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี หากเป็นในระดับมลรัฐหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่นายอำเภอมักจะเข้าสู่ตำแหน่งจากการเลือกตั้ง ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติของนายอำเภอนั้นจึงไม่อาจกำหนดไว้เพื่อความเหมาะสมกับการทำหน้าที่บังคับคดีแพ่งเท่านั้น เช่น กำหนดให้จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี เป็นต้น แต่ต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติที่

เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ประการอื่นด้วย ดังนั้นในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐจึงกำหนดให้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายอำเภอจึงต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น กำหนดเกณฑ์อายุของผู้สมัคร ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องที่ที่ลงสมัคร หรือไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เป็นต้น

นอกจากนั้นเนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของ US Marshal และนายอำเภอนั้นมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีและการเลือกตั้งตามลำดับ ดังนั้นจึงไม่ต้องมีหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อการบังคับคดีแพ่งหรือไม่ต้องมีการวางแผนประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับการบังคับคดีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็ถึงบางมลรัฐจะมีการบังคับให้นายอำเภอต้องเข้ารับการฝึกอบรมการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอทุกปีซึ่งการฝึกอบรมดังกล่าวมิใช่เงื่อนไขในการเข้ารับตำแหน่งแต่อย่างใด

(3) ระบบการควบคุมดูแลการบังคับคดี

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วทั้ง US Marshal และนายอำเภอล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ดังนั้นจึงไม่มีองค์กรของรัฐภายนอกเข้ามามีอำนาจตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นโดยพนักงานอัยการหรือโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่อย่างก็ดี นายอำเภอในฐานะเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามหมายบังคับคดีต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลหรือของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา โดยศาลจะเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การบังคับคดีภายในเขตอำนาจของตนเป็นไปอย่างเป็นธรรม

สำหรับการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องจากการถอดถอนนายอำเภอออกจากตำแหน่งจะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นกรณีกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น เช่น การละเมิดทางเพศ การทำร้ายประชาชน การใช้ทรัพย์สินสาธารณะโดยมิชอบ เป็นต้น ทั้งนี้การประพฤติมิชอบที่จะเป็นเหตุให้ถอดถอนได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจที่จะฝ่าฝืนหน้าที่และมุ่งหมายจะกระทำผิด

ประการต่อมา ความรับผิดชอบในทางแพ่งนั้น นายอำเภออาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่งได้เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและใช้ดุลพินิจอย่างผู้ที่มีความระมัดระวังในการดำเนินการตามเงื่อนไขและสภาพการณ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหมายบังคับคดีนั้น ดังนั้น หากนายอำเภอใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือผิดกฎหมาย ย่อมต้องรับผิดชอบ ซึ่งในบางมลรัฐกำหนดความรับผิดชอบของนายอำเภอสูงถึง 5 เท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในส่วนของการประกันความรับผิดชอบนั้น ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งในส่วนของ US Marshall และนายอำเภอไม่ได้มีระบบประกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามในบางมลรัฐได้กำหนดให้นายอำเภอต้องวางแผนประกันต่อศาลก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง

(4) วิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา

ค่าธรรมเนียมที่ถูกจัดเก็บทั้ง โดย US Marshal และนายอำเภอจะถูกจัดเก็บในอัตราตายตัว กล่าวคือ หากเป็นในระดับสหรัฐ อัตราค่าธรรมเนียมการบังคับคดีที่ต้องจ่ายแก่ US Marshal นั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1921 U.S.C.A ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

ประเภทของค่าธรรมเนียม	อัตราค่าธรรมเนียม (ดอลลาร์สหรัฐ)
การส่งหมาย คำสั่ง หรือกระบวนการอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน	3.00
การส่งหมายเรียกพยาน	2.00
การยึด หรือขายทรัพย์สิน	- 3% สำหรับ 1,000 เหรียญแรกที่ขายได้ - 1.5% สำหรับส่วนที่เกิน 1,000 เหรียญแรกที่ขายได้
การเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึดมา	ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง + 3.00/คน/ชั่วโมง
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่จำเป็น	12 เซนต์/ไมล์
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนด	ศาลสามารถกำหนดได้ตามสมควร

หากเป็นในระดับท้องถิ่น แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้โดยเฉพาะ แต่สำนักงานของนายอำเภอก็จะมีการประกาศอัตราค่าธรรมเนียมไว้ล่วงหน้าตายตัว

โดยเหตุที่การบังคับคดีแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น อยู่ภายใต้หน่วยงานซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางแพ่งและอาญา และมักจะเน้นไปที่การบังคับคดีอาญา เช่น การจับ การค้น มากกว่าทั้งนี้เพราะในแต่ละท้องถิ่น นายอำเภอมีสถานะเหมือนเป็น “หัวหน้าตำรวจ” อาจจะทำให้เกิดข้อสงสัยในประสิทธิภาพในการบังคับคดีทางแพ่งซึ่งต้องมีการยึดอายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึด ซึ่งต่อข้อสงสัยนี้ที่มิวิจัยได้ทำการศึกษาแล้วพบว่าปัจจัยที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอมีประสิทธิภาพนั้นอาจเกิดจากปัจจัย ดังต่อไปนี้

(1) จำนวนประชากร เนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรไม่มากนัก ดังนั้นนายอำเภอแต่ละคนจะต้องดูแลประชากรจำนวนไม่มากนักเช่นกัน เช่น ใน Yolo County มลรัฐ Coroner มีจำนวนประชากรเพียงจำนวนประมาณ 187,000 คน⁸ หรือ Douglas County มลรัฐ Kansas มีจำนวนประชากรประมาณ 112,000 คน⁹ เท่านั้น

⁸ ที่มา <http://www.dot.ca.gov/hq/tpp/offices/ote/forecast2005/Yolo%20Forecast.pdf>

⁹ ที่มา http://en.wikipedia.org/wiki/Douglas_County,_Kansas

(2) จำนวนผู้เจ้าหน้าที่ แม้ว่าหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายในการบังคับคดีแพ่งและคดีอาญานั้นจะเป็นของนายอำเภอ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนายอำเภอไม่จำเป็นต้องปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการแต่งตั้งผู้ช่วยนายอำเภอ (Deputies) ซึ่งอาจจะมีจำนวนหลายคนโดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกัน ซึ่งผู้ช่วยนายอำเภอแต่ละคนล้วนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น เช่น ในท้องที่ **Richland County** จะมีผู้ช่วยนายอำเภอจำนวนถึงกว่า 550 คน ต่อประชากรประมาณ 348,226 คน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั่นเอง นอกจากนี้ นายอำเภอต้องรับผิดชอบในการกระทำของผู้ช่วยของตนเสมือนว่าเป็นการกระทำของตนเองและยังต้องรับผิดชอบในกรณีที่ผู้ช่วยของตนก่อความผิดพลาดขึ้นด้วย

สำหรับระบบการบังคับคดีแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนที่อาจนำมาปรับใช้กับการบังคับคดีแพ่งโดยเอกชนในประเทศไทยได้อย่างใกล้เคียงที่สุดน่าจะเป็นส่วนของผู้ช่วยนายอำเภอ (Deputy) เนื่องจากผู้ช่วยนายอำเภอจะเป็นผู้ที่มีอำนาจกระทำหน้าที่ของนายอำเภอทุกประการซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการยึดหรือขายทรัพย์สิน (Sheriff's sale) ด้วย และการกระทำของผู้ช่วยนายอำเภอถือถือว่าเป็นการกระทำของนายอำเภอเอง ทั้งนี้ นายอำเภอสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยนายอำเภอได้เท่าที่ต้องการโดยไม่มีความหมายจำกัดไว้ ซึ่งโดยลักษณะเช่นนี้ หากมีการนำมาเทียบเคียงเพื่อปรับใช้กับประเทศไทยก็อาจจะมีให้อำนาจแก่กรมบังคับคดีในการมอบหมายให้แก่เอกชนให้ทำหน้าที่ในการยึดอายัด หรือขายทรัพย์สินในนามของกรมบังคับคดีนั่นเอง แต่การที่ไม่มีการจำกัดจำนวนและไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการกำหนดอัตราตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี ย่อมขาดหลักประกันในการควบคุมกำกับดูแลระบบการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดี ซึ่งไม่น่าจะนำมาใช้กับเอกชนที่จะทำหน้าที่บังคับคดีแพ่งของประเทศไทย

ข้อเสนอแนวทางในการดำเนินการ

1)ระบบปัจจุบัน ใช้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหลัก แต่เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถมอบหมายงานบางเรื่องให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดี

ในช่วงปัจจุบัน ในเมื่อยังคงมีความจำเป็นต้องใช้รูปแบบที่ใช้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นหลักต่อไป การกำกับดูแลของกรมบังคับคดีอาจมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1.1การบังคับคดีต้องไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลมีอำนาจในการตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

1.2เห็นด้วยกับหลักการตามร่างกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. ซึ่งจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง มีความประสงค์จะให้เร่งออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้โดยเร็ว

1.3เมื่อกฎกระทรวงมีผลใช้บังคับแล้ว ควรเร่งดำเนินการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อให้ผู้รับมอบหมายมีความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งควรเน้นบทบาทของผู้รับมอบหมายว่าไม่ใช่บทบาทของเอกชนโดยแท้ แต่เป็นผู้ช่วยของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งเป็นงานส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ใช่มุ่งเน้นแต่ผลงานเชิงปริมาณ แต่ต้องเน้นที่คุณภาพของงานและการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกัน พร้อมกันนี้ ควรแนะนำในหลักสูตรฝึกอบรมให้มีการเตรียมความพร้อมในการรับการตรวจตามระบบตรวจสอบระบบการเงินและบัญชีในแต่ละสำนักงาน จำเป็นต้องกระทำทุกปี โดยระบบการสุ่มตรวจจากผู้ตรวจที่เป็นกลางและไม่มีประโยชน์ได้เสียขัดแย้งกับผู้รับตรวจซึ่งอาจจัดให้มีขึ้นในอนาคตด้วย

2)ระบบที่อาจเป็นไปได้ในอนาคต โดยนำระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้

หากในอนาคตประเทศไทยมีความจำเป็นต้องนำระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมาใช้ มีข้อควรคำนึงซึ่งต้องระมัดระวังในการทำความเข้าใจระบบเป็นอันดับแรกเกี่ยวกับธรรมชาติของงานในหน้าที่ โดยต้องตอบคำถามดังต่อไปนี้เสียก่อน

คำถามที่หนึ่ง : กลายเป็นงานเอกชนโดยแท้ไปเลย ? ทุกอย่างต้องรวดเร็ว/มีประสิทธิภาพ?

คำตอบคือไม่ใช่เพราะสาระสำคัญยังคงเป็นงานส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม

คำถามที่สอง : เป็นวิชาชีพอิสระโดยแท้ ให้สภาวิชาชีพดูแลกันเอง รัฐมอบงานแล้วรัฐหมดหน้าที่ ?

คำตอบคือไม่ใช่เพราะแม้กำหนดให้เป็นวิชาชีพอิสระ อยู่ในระบบมาตรฐานวิชาชีพ แต่หน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลยังคงอยู่และรัฐจะต้องใช้ความเข้มงวดในการกำกับดูแลด้วย เนื่องจากมีเนื้อหาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินการตามระบบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน อาจพิจารณาได้ถึงแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมดังนี้

2.1ใช้รูปแบบของกฎหมาย เนื่องจากจะทำให้การดำเนินการสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความเสมอภาค

- เรื่องสำคัญที่มีผลกระทบสิทธิ-หน้าที่ของบุคคลทั่วไป ใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
- เรื่องที่เป็นกำหนัดมาตรฐานในการทำงานเพื่อการวางระบบควบคุมตรวจสอบ ใช้กฎหมายระดับกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง
- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง กระทำในรูปของกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง

2.2รูปแบบที่ไม่พึงปรารถนา ได้แก่ กรณีที่ขาดระบบการกำกับดูแล เน้นแต่ความคล่องตัวและประสิทธิภาพของเอกชน แต่ขาดความเป็นธรรมแก่บุคคลทุกฝ่ายในคดี

2.3เนื้อหาที่ควรกำหนดเป็นกฎหมาย

- คุณสมบัติและเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่ง
- หลักสูตรการศึกษาอบรม
- หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
- หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้จัดตั้งสำนักงาน (ต้องจำกัดจำนวนสำนักงานให้เหมาะสมกับปริมาณความต้องการทำธุรกรรมในแต่ละท้องถิ่น)
- การจัดตั้งสภาวิชาชีพและการดำเนินงานของสภาวิชาชีพตลอดจนการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อสภาวิชาชีพ
- หลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ
- บังคับให้ทำประกันภัยความรับผิด (ในระยะยาวอาจให้สภาวิชาชีพมีหน้าที่ทำประกันกลุ่ม)
- ความรับผิดทางอาญาให้ได้รับโทษเป็นสองเท่า

2.4 การเข้าดำรงตำแหน่ง

- การแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นอำนาจของศาล (ทางเลือกที่หนึ่ง) หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ทางเลือกที่สอง) แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามความต้องการในการทำธุรกรรมของแต่ละท้องถิ่น ตามคำแนะนำของสภาวิชาชีพ ถ้าหากมี
- ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีเขตอำนาจในการปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานตามเขตอำนาจของศาลชั้นต้นระดับศาลจังหวัด

2.5 การตรวจสอบระบบการทำงาน

- ศาล กระทรวงยุติธรรม หรือสภาวิชาชีพ มีอำนาจส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงไปทำการตรวจสอบสำนักงานประจำปี (คราวละไม่เกิน 1 เดือน)
- สภาวิชาชีพมีหน้าที่วางมาตรฐานในการทำงานและตรวจสอบความปกติของการทำงานตลอดเวลา
- ในกรณีที่สภาวิชาชีพไม่ทำหน้าที่หรือทำหน้าที่ไม่ถูกต้อง ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจร้องขอต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองให้รับเรื่องไว้พิจารณาเพื่อให้ทำหน้าที่ให้ถูกต้องได้
