



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

โครงการยกระดับการบังคับคดีแพ่ง  
ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล  
(การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพการบังคับคดี)

เสนอต่อ

กรมบังคับคดี

โดย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ สหชน รัตนไพจิตร และคณะผู้วิจัย)  
พฤศจิกายน ๒๕๕๙

## บทสรุปผู้บริหาร

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงมาตรฐานของการบังคับคดีอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยยึดหลักเกณฑ์ของธนาคารโลกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการล้มละลายและระบบสิทธิของเจ้าหนี้ ปัจจัยชี้วัดความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลกในเรื่องการบังคับคดีตามสัญญา ข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดีและคู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อเสนอแนะดังกล่าว และประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีของสหภาพสากลเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม เป็นกรอบในการพิจารณา ซึ่งอาจแบ่งมาตรฐานสากลที่ศึกษาออกเป็น ๒ เรื่อง ได้แก่ เรื่องของกระบวนการบังคับคดีที่มุ่งเน้นความรวดเร็ว ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม กระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนเข้าถึงได้ และมีการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการใช้กระบวนการในทางที่ผิด และเรื่องของหน่วยงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดี ซึ่งต้องมุ่งเน้นถึงความเป็นวิชาชีพให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณามาตรฐานสากลเปรียบเทียบกับ การบังคับคดีของประเทศไทยในปัจจุบัน กรมบังคับคดีอยู่ระหว่างการเสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีการสะท้อนปัญหาและแนวคิดจากมาตรฐานสากลไว้แล้วเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกจากกระบวนการและสร้างกลไกป้องกันการประวิงคดีที่เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้นแล้ว คณะผู้วิจัยจึงนำเสนอแนวทางการยกระดับการบังคับคดีในเรื่องของกระบวนการโดยสะท้อนแนวคิดเชิงมหภาคที่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังมีได้คำนึงถึง ได้แก่ การกำหนดขั้นตอนการบังคับคดีเป็นพิเศษสำหรับทรัพย์สินบางประเภทที่มูลค่าลดลงไปตามกาลเวลา ข้อเสนอเรื่องค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการบังคับคดี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

สำหรับเรื่องหน่วยงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดีนั้น ไม่ได้มีการกล่าวถึงไว้ในมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยธนาคารโลกแต่อย่างใด จึงเป็นเรื่องที่มักถูกมองข้ามไปในทางปฏิบัติ ทั้งที่ยังมีมาตรฐานสากลอื่นให้การรับรองความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี คณะผู้วิจัยจึงวิเคราะห์สถานะ บทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยศึกษาเปรียบเทียบมุมมอง ๓ มิติ มิติแรกเป็นมาตรฐานสากลตามคำแนะนำของสภายุโรปและประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี มิติที่สองเป็นการเปรียบเทียบกับสถานะและบทบาทของหน่วยงานบังคับคดีในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสิงคโปร์ และมิติที่สามเป็นการเปรียบเทียบกับแนวทางการสร้างตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐในประเทศไทย บางตำแหน่งให้เป็นวิชาชีพพิเศษ ได้แก่ นักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการของสำนักงานอัยการสูงสุด และพนักงานไตสวนกับผู้ช่วยพนักงานไตสวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ผลจากการศึกษาในเรื่องหน่วยงานและผู้ดำเนินการบังคับคดีแสดงให้เห็นว่า หัวใจของความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ได้อยู่ที่จะต้องเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือเป็นเอกชน แต่อยู่ที่การกำหนดคุณสมบัติความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน กำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมแก่วิชาชีพ และมุ่งเน้นจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพเป็นสำคัญ แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยนั้นเป็นเพียงนักกฎหมายในหน่วยราชการตำแหน่งหนึ่งที่ต้องการเพียงผู้สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นปริญญาตรีทางกฎหมาย และไม่คำนึงว่าผู้นั้นจะเคยได้ศึกษาเรื่องของกระบวนการบังคับ

คดีมาก่อนหรือไม่ ทั้งที่ภารกิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นมีมากมายและมิได้จำกัดแต่เฉพาะ บทบาทในเรื่องการบังคับคดีเพียงอย่างเดียว อันส่งผลต่อความจำเป็นในการสร้างความเชี่ยวชาญ และต้องการผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ภารกิจดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่ต้องใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและเป็นกลาง และสะท้อนความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่าเจ้าพนักงานของรัฐบางตำแหน่ง แต่ค่าตอบแทนกลับมิได้สะท้อนถึง บทบาทและความเสี่ยงเช่นว่านั้น อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรจาก หน่วยงานกรมบังคับคดีไปยังหน่วยงานอื่นที่แม้จะมีบทบาทและความเสี่ยงที่ไม่แตกต่างกันแต่มีการ สร้างระบบวิชาชีพให้เกิดการยอมรับและกำหนดค่าตอบแทนสอดคล้องกับวิชาชีพเช่นนั้น หรือ แม้แต่การเคลื่อนย้ายบุคลากรภายในหน่วยงานไปยังงานอื่นที่ไม่ต้องพบประชาชนหรือไม่ต้องใช้ ดุลพินิจในการสั่งงาน ผลจากการเคลื่อนย้ายบุคลากรเช่นนี้ทำให้การลงทุนฝึกอบรมและพัฒนา บุคลากรเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง และต้องใช้งบประมาณเพื่อฝึกอบรมบุคลากรใหม่อย่างไม่สิ้นสุดอัน เป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศไทย คณะผู้วิจัยจึง เสนอแนวทางการยกระดับความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี ๒ ด้าน คือด้านบุคลากรและ ด้านหน่วยงาน

การพัฒนาด้านบุคลากรต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นพิเศษ มากกว่าตำแหน่งนิติกรทั่วไปในหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งต้องมีกระบวนการฝึกอบรม การสร้าง จริยธรรมและควบคุมการปฏิบัติตามกรอบจริยธรรม การสร้างองค์กรควบคุมวิชาชีพ และการ กำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพราะ เป็นเรื่องการสร้างวิชาชีพเฉพาะด้านและกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติหรือข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของ บุคคลในการประกอบอาชีพ อีกทั้งมีเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐรวมอยู่ ด้วย โดยคณะผู้วิจัยเสนอให้กำหนดโครงสร้างแบ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีออกเป็น ๓ ระดับ ให้มีการ เลื่อนไหลตามระยะเวลาและความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีหลักสูตรสำหรับการอบรมและการ ประเมินตามมาตรฐานของตำแหน่ง

ส่วนการพัฒนาด้านหน่วยงานนั้น คณะผู้วิจัยตั้งข้อสมมติฐานว่า การบังคับคดีเป็นเรื่อง ระหว่างเอกชนภายหลังจากที่รัฐจัดบริการสาธารณะเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีไปแล้ว และอยู่ใน วิชาชีพที่เอกชนจะดำเนินการโดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลได้ อันจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการ ดำเนินงานและมีการพัฒนาความสามารถในการดำเนินงานที่ง่ายกว่ารัฐ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอแนวทาง สำหรับการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีโดยแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ ระยะแรกจำเป็นต้องสร้างมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับคดีให้เกิดขึ้นก่อน โดย นำเอาเทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานของกรมบังคับคดีเพื่อเสริมประสิทธิภาพ ระยะที่ สองคือการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชน ด้วยการ มอบหมายงานให้เอกชนดำเนินงาน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการมอบหมายงานบางเรื่องที่ไม่สำคัญให้เอกชน ดำเนินการอยู่แล้ว แต่การจำกัดเพียงภารกิจที่ไม่สำคัญย่อมเป็นอุปสรรคที่จะให้เอกชนคิดพัฒนา ระบบหรือเพิ่มประสิทธิภาพเพราะไม่คุ้มค่าการลงทุน ควรจะพิจารณาขยายกรอบให้กว้างมากขึ้น และต้องวางกรอบให้เอกชนนั้นยึดมั่นในวิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่และต้องมีเส้นแบ่งงานของเจ้า พนักงานของรัฐและเอกชนที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน และระยะสุดท้ายเมื่อประชาชนมีความ เชื่อมั่นในการทำงานและการใช้ดุลพินิจของภาคเอกชนมากขึ้น ก็สามารถเริ่มการเปลี่ยนแปลงไปสู่ การให้เอกชนปฏิบัติงานบังคับคดีภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรวิชาชีพได้ โดยอยู่ในรูปแบบของ

การออกใบอนุญาต ซึ่งในการเริ่มต้นระยะนี้อาจทดลองจากการแปลงสภาพหน่วยงานบังคับคดีบางพื้นที่ให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสร้างต้นแบบการบริหารงานของเอกชน โดยมีเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐคอยสนับสนุนการทำงานก่อน เมื่อได้รูปแบบที่ต้องการแล้วจึงขยายผลมอบหมายงานให้เอกชนในพื้นที่นั้นปฏิบัติการกิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทั้งกระบวนการ และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในพื้นที่นั้นก็อาจรับจ้างเอกชนปฏิบัติงานบางส่วน แล้วค่อยๆขยายวงนำต้นแบบที่พัฒนาเช่นนี้ไปปรับใช้ในพื้นที่อื่น และสุดท้ายเมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานของเอกชนแล้วจึงจะถึงเวลาที่ประเทศไทยพร้อมจะเปลี่ยนแปลงกลไกการบังคับคดีให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการและรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลอย่างสมบูรณ์ แต่ยังคงต้องมีเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐสำหรับการดำเนินการบังคับคดีเฉพาะบางประเภทคดีที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยแท้

# สารบัญ

หน้า

## บทที่ 1 บทนำ

1. หลักการและเหตุผล.....	1
1.1 ข้อพิจารณาในเรื่องกระบวนการบังคับคดี.....	1
1.2 ข้อพิจารณาในเรื่องการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	3
2. วัตถุประสงค์.....	4
3. ขอบเขตของงาน.....	4
3.1 ขอบเขตในเชิงเนื้อหา.....	4
3.2 ขอบเขตในเชิงประชากร/กลุ่มตัวอย่าง.....	5
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
5. วิธีการดำเนินงาน.....	5
5.1 รูปแบบการวิจัย.....	5
5.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	6
5.3 ขั้นตอนการวิจัย.....	6

## บทที่ 2 มาตรฐานการบังคับคดีสากล

1. มาตรฐานการบังคับคดีตามหลักเกณฑ์ของธนาคารโลกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในกระบวนการล้มละลายและระบบสิทธิของเจ้าหนี้ (The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems).....	9
1.1 หลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์.....	9
1.2 หลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์.....	10
1.3 ระบบการจดทะเบียน.....	12
1.4 ระบบการบังคับคดีเชิงพาณิชย์.....	13
2. มาตรฐานการบังคับคดีตามปัจจัยชี้วัดความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของ ธนาคารโลก ในเรื่องการบังคับสิทธิตามสัญญา (Enforcing Contract).....	15
2.1 หลักความรวดเร็ว (Time).....	16
2.2 หลักการประเมินค่าใช้จ่าย (Cost).....	16
2.3 หลักคุณภาพของกระบวนการพิจารณา(Quality of Judicial Processes Index).....	17

3. มาตรฐานการบังคับคดีตามข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดี (Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement.....	20
3.1 กระบวนการบังคับคดี (Enforcement Procedures).....	21
3.2 ผู้ดำเนินการบังคับคดี (Enforcement Agents).....	24
3.2.1 คุณสมบัติของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Qualification Requirement).....	25
3.2.2 องค์กรวิชาชีพและสถานะของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Organization of the Profession and Enforcement Agent’s Status).....	26
3.2.3 สิทธิและหน้าที่ของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Rights and Obligations).....	26
3.2.4 ค่าตอบแทน (Remuneration).....	27
3.2.5 จริยธรรมและการปฏิบัติตนในวิชาชีพ (Ethics and Professional Conduct).....	27
4. มาตรฐานการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี (The Global Code of Enforcement).....	28

### บทที่ 3. กระบวนการบังคับคดี

1. สภาพปัญหาเชิงมหภาคในกระบวนการบังคับคดีของประเทศไทย.....	31
2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีในต่างประเทศ.....	33
2.1 แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกประเภทการบังคับคดี.....	33
2.2 แนวคิดเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี.....	47
2.3 แนวคิดเรื่องการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ในคดีแพ่งและพาณิชย์ .....	52

(1) อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษา ของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ (Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters)..	53
(2) สนธิสัญญาว่าด้วยการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของระบบ กฎหมายธุรกิจในทวีปแอฟริกา (Treaty relating to the Harmonization of Business Laws in Africa).....	57
(3) ประเทศสิงคโปร์.....	60
(4) ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย.....	64

#### บทที่ 4 หน่วยงานบังคับคดี

1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหน่วยงานและผู้ดำเนินการบังคับคดีในต่างประเทศ.....	68
1.1. แนวคิดของประเทศอังกฤษ.....	68
(1) เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศอังกฤษ.....	71
(2) วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศอังกฤษ.....	73
(3) การกำกับดูแลวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศอังกฤษ.....	76
1.2. แนวคิดของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	78
(1) วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศส.....	79
(2) การฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	82
(3) การจัดตั้งสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	84
(4) องค์กรวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	87
(5) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีประเทศฝรั่งเศส.....	89
(6) การกำกับดูแลวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	94
(7) ค่าตอบแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศส.....	97
1.3. แนวปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน	98
2. ที่มาและบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทย.....	108
2.1. คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีของไทยในปัจจุบัน.....	108
2.2. บทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	109
(1) ดำเนินการบังคับคดีแพ่งตามคำสั่งศาล.....	109

(2) ดำเนินการตรวจสอบสิทธิทางบัญชีของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อรับส่วนแบ่ง จากคดีตรวจสอบค่าใช้จ่ายและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดี...	121
(3) ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชี ตามคำสั่งศาล .....	122
(4) ดำเนินการประเมินราคาทรัพย์สิน .....	124
(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเดินทางหมาย คำคู่ความ หนังสือ หรือประกาศ ของศาล หรือหน่วยงานในสังกัดกรม.....	126
(6) ดำเนินการบังคับคดีแบบกลุ่ม (Class Action).....	127
(7) รับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้.....	130
(8) ดำเนินการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี.....	130
(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามคำสั่งศาล... 131	131
2.3. ปัญหาจากบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	132
(1) ปัญหาการโยกย้ายงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	133
(2) ปัญหาอื่น ๆ.....	140
3. วิเคราะห์แนวทางการปรับโครงสร้างหน่วยงานบังคับคดี .....	141
3.1 การพัฒนามาตรฐานเจ้าพนักงานบังคับคดีในด้านบุคลากร .....	142
(1) คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	147
(2) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน .....	150
(3) การพัฒนาหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดี.....	151
(4) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม.....	164
3.2 การพัฒนามาตรฐานเจ้าพนักงานบังคับคดีในด้านระบบงานบังคับคดี.....	164
(1) การให้รัฐปฏิบัติการกิจการบังคับคดี.....	165
(2) การให้รัฐปฏิบัติการกิจการบังคับคดีโดยมอบหมายงานบางส่วน ให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ .....	165
(3) การให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งหมด โดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลวิชาชีพ.....	167



3.3 ทิศทางการพัฒนาระบบการบังคับคดีของประเทศไทยเพื่อให้เป็น	
มาตรฐานสากล.....	168
(1) ขั้นตอนการสร้างมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาประสิทธิภาพ	
ในการดำเนินงานบังคับคดี.....	169
(2) ขั้นตอนการมอบหมายงานให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น.....	176
(3) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติงานของเอกชน	
ซึ่งกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพ.....	178

## บทที่ 5 บทสรุป

1. บทสรุป.....	183
2. ข้อเสนอแนะ.....	187
2.1 ขั้นตอนการสร้างมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงาน	
บังคับคดี.....	190
2.2 ขั้นตอนการมอบหมายงานให้เอกชนเข้ามามีบทบาทงานบังคับคดีมากขึ้น.....	191
2.3 ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติงานของเอกชนซึ่งกำกับดูแลโดย	
องค์กรวิชาชีพ.....	192
บรรณานุกรม.....	194

## ภาคผนวก

1. ภาคผนวก 1 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ....	1
2. ภาคผนวก 2 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานคดี พ.ศ. ....	9
2.1 ภาคผนวก 2.1 เอกสารแนบท้ายหมายเลข 1.....	23
2.2 ภาคผนวก 2.2 เอกสารแนบท้ายหมายเลข 2.....	28
2.3 ภาคผนวก 2.3 เอกสารแนบท้ายหมายเลข 3.....	36
2.4 ภาคผนวก 2.4 เอกสารแนบท้ายหมายเลข 4.....	46
3. ภาคผนวก 3 สรุปแบบสอบถามในการสัมมนา.....	54
4. ภาคผนวก 4 Global Code of Enforcement.....	73
5. ภาคผนวก 5 Council of Europe Committee of Ministers.....	138

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. หลักการและเหตุผล

กรมบังคับคดีมีภารกิจหลักคือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล้มละลาย นอกจากนี้ยังปรากฏอีกภารกิจสำคัญตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ หน้าที่ดังกล่าวเป็นภารกิจหลักที่กรมบังคับคดีตอบสนองนโยบายพื้นฐานของรัฐที่มุ่งหวังอำนวยความสะดวก เป็นธรรมให้แก่ประชาชน ซึ่งผู้เกี่ยวข้องกับการดั่งกล่าวนอกจากเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐและบุคลากรของกรมบังคับคดียังมีบทบาทสำคัญในกระบวนการบังคับคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ แม้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อปฏิบัติหน้าที่ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันมีมาตรฐานใหม่ๆเกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมรวมถึงการบังคับคดี การจะทำให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในสากลจึงจำเป็นต้องยกระดับกระบวนการบังคับคดีของไทยให้ขึ้นไปตามมาตรฐานเช่นนั้นด้วย ในขณะเดียวกัน การพัฒนากระบวนการที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับคดีย่อมไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพได้หากผู้ใช้เครื่องมือนั้นไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและขาดความเข้าใจในการใช้เครื่องมือ การจะสร้างมาตรฐานการบังคับคดีของไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาและยกระดับทั้ง 2 ส่วน ได้แก่ เรื่องกระบวนการบังคับคดี กับการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

#### 1.1 ข้อพิจารณาในเรื่องกระบวนการบังคับคดี

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการบังคับคดีตามกฎหมายแล้ว สภาพปัญหาที่มักจะมีการกล่าวถึงในเรื่องของการบังคับคดีนั้นสืบเนื่องจากการใช้กลไกคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียในการประวิงการบังคับคดี และการกำหนดขั้นตอนการบังคับคดีที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ซึ่งเป็นข้อพิจารณาในระดับจุลภาค และมีลักษณะปัจเจกเป็นรายคดี แต่ในความเป็นจริงแล้วยังมีสภาพปัญหาในเชิงมหภาคที่ควรพิจารณาและจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้ระบบการบังคับคดียกระดับสู่มาตรฐานสากล

ข้อพิจารณาในประเด็นการแบ่งประเภทของการบังคับคดี เมื่อพิจารณามาตรการบังคับคดีโดยละเอียดจะพบว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดแยกวิธีการบังคับคดีสำหรับทรัพย์สินบางประเภทที่มีมูลค่าลดลงไปตามระยะเวลา เมื่อศึกษาถึงระบบการบังคับคดีในต่างประเทศมีการสร้างกระบวนการบังคับคดีที่เหมาะสมต่อสภาพของทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับคดีในแต่ละประเภท โดยผู้วิจัยได้ศึกษาถึงเรื่องการบังคับคดีกับสิทธิการเช่า และการบังคับคดีกับทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นทรัพย์สิน

ไม่มีรูปร่างและต้องการกระบวนการบังคับคดีที่แตกต่างจากการบังคับคดีธรรมดาอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาข้อเสนอแนะการบังคับคดีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก หรือ World Intellectual Property Organization (WIPO) เพื่อพิจารณามาตรการที่เหมาะสมสำหรับการบังคับคดีต่อทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะ

ในเรื่องค่าธรรมเนียมการบังคับคดี หากพิจารณาวัตถุประสงค์แท้จริงของการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่งและพาณิชย์ กระบวนการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคู่ความซึ่งมีสถานะเอกชนเป็นหลัก เมื่อเอกชนเกิดข้อพิพาทในทางแพ่งเกิดกระบวนการทางศาลและศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว เอกชนต้องดำเนินการตามขั้นตอนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามขั้นตอนการบังคับคดีในภาค 4 เมื่อการบังคับคดีเสร็จสิ้นย่อมเป็นประโยชน์แก่เอกชน แต่ค่าใช้จ่ายบางประเภทรัฐต้องแบกรับภาระแทนเอกชนอย่างมีนัยยะ ในประเด็นดังกล่าวคณะผู้วิจัยจึงตั้งประเด็นพิจารณาความเหมาะสมที่รัฐต้องแบกรับภาระแทนเอกชนผู้ได้ประโยชน์

การยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญ การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ในปี พ.ศ.2559 ทำให้การค้าการลงทุนในภูมิภาคมีสภาพเป็นระบบตลาดเดี่ยวเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป (EUROPEAN Union) ทำให้เกิดการขยายตัวของการค้าขายและการลงทุนระหว่างประเทศ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดข้อพิพาทในทางระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นด้วย เรื่องดังกล่าวก่อให้เกิดความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุน ซึ่งประเด็นหนึ่งคือมาตรฐานการบังคับคดีต้องสอดคล้องกับสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หากเกิดข้อพิพาทขึ้นและศาลต่างประเทศมีคำพิพากษาให้คู่ความชำระหนี้ หากคู่ความจะนำคำพิพากษาดังกล่าวมาบังคับคดีภายใต้เขตอำนาจศาลไทยจะเหมาะสมหรือไม่ และประเทศไทยควรตั้งข้อสงวนใดเอาไว้เพื่อรักษาเขตอำนาจทางการศาลเอาไว้ หรือในทางตรงข้าม หากต่างประเทศรับรองคำพิพากษาศาลต่างประเทศให้สามารถบังคับคดีภายในรัฐต่างประเทศ ประเทศไทยควรกำหนดหลักการเช่นใดเพื่อสนับสนุนกระบวนการดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของคู่ความในคดี

ข้อพิจารณาที่กล่าวมาข้างต้น การศึกษาจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ต่างๆของธนาคารโลก แนวทางที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป ข้อมูลจากสหภาพสากลของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (International Union of Judicial Officers หรือ UIHJ) ที่พยายามพัฒนาประมวลกฎหมายบังคับคดีโลก (Global Code of Enforcement) และในเรื่องของการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น จะศึกษาเพิ่มเติมจากอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ (Hague Convention on Foreign

Judgement in Civil and Commercial Matters) ตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นในทวีปแอฟริกา และตัวอย่างจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีกระบวนการบังคับคดีอันเป็นที่ยอมรับ

## 1.2 ข้อพิจารณาในเรื่องการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

นอกจากข้อพิจารณาเพื่อยกระดับมาตรฐานของกระบวนการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว การสร้างความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความสำคัญที่จะสร้างประสิทธิภาพของการบังคับคดีให้เกิดขึ้นไม่น้อยไปกว่าการพัฒนากระบวนการ เพราะความเป็นวิชาชีพเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้าสู่วิชาชีพ การสร้างองค์ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ ตลอดจนสร้างกลไกการฝึกอบรมและสร้างกรอบจริยธรรมที่เหมาะสม ในขณะที่การเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นวิชาชีพแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาประกอบภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบัน การขาดความเป็นวิชาชีพในงานเจ้าพนักงานบังคับคดีส่งผลให้เกิดปัญหาในองค์กรบังคับคดี

การพัฒนาบุคลากรอาจใช้ระยะเวลาอันนานและใช้งบประมาณมาก การรักษาให้บุคลากรอยู่ทำงานกับองค์กรจึงมีความสำคัญ เมื่อพิจารณาอัตราการเข้าออกของเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยยะสำคัญ ผู้วิจัยได้พิจารณาโครงสร้างเชิงองค์กรและสรุปที่มาของปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุหลายประการ รวมถึงปัญหาเรื่องค่าตอบแทนที่ไม่เท่าวิชาชีพอื่น ค่าตอบแทนที่ปรากฏตามฐานเงินเดือนของข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้าง ของกรมบังคับคดี เมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานตามกฎหมายในเรื่องการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีทั่วไปแล้ว ยังมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายอย่างอื่นอีกหลายประการ เช่น บทบาทการเป็นผู้ชำระบัญชีในห้างหุ้นส่วนตามคำสั่งศาล (ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 5184/2550 และคำพิพากษาฎีกาที่ 518/2552) หรือบทบาทในการบังคับคดีในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/39 ถึงมาตรา 222/43 และมาตรา 222/49 เป็นต้น อาจถือได้ว่าค่าตอบแทนไม่ได้สัดส่วนกับภาระงานที่ต้องแบกรับ นอกจากนี้ความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในสวัสดิภาพชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน ก็ไม่น้อยไปกว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่น เช่น เจ้าพนักงานบังคับคดีนำยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปล่อยสุนัขที่ดุร้ายออกมาต้อนรับ เป็นต้น ตลอดจนความเสี่ยงในทางวินัยที่ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดียื่นเรื่องดำเนินการหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพราะไม่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งต้องยอมรับว่าการปฏิบัติงานเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีทางที่จะให้ทุกฝ่ายพึงพอใจได้โดยสภาพ เนื่องจากมีผู้ต้องเสียประโยชน์จากการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเสมอ อีกทั้งกฎหมายไทยในปัจจุบันมุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานมากกว่าสนับสนุนการ

ปฏิบัติหน้าที่ อันส่งผลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยละเอียดอย่างเคร่งครัด

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว งานวิจัยฉบับนี้จึงศึกษาถึงแนวทางในการสร้างความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีจากมาตรฐานสากล ตลอดจนศึกษาถึงสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในงานบังคับคดีและให้ความสำคัญกับความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อศึกษาถึงวิธีการที่จะนำมาตรฐานดังกล่าวมาปรับใช้ให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การพัฒนาให้เกิดความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่จำเป็นว่าจะต้องดำเนินการโดยเอกชนเพียงอย่างเดียว ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงการสร้างวิชาชีพในองค์กรอื่นของรัฐ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้สร้างวิชาชีพภายในองค์กรได้เป็นผลสำเร็จ เพื่อนำมาพิจารณาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีด้วย

## 2. วัตถุประสงค์

(1) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย กฎระเบียบ แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ และบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีในต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะมาตรฐานการบังคับคดีให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล นำไปปฏิบัติได้จริง และปรับใช้กับสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม

(2) เสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

(3) เสนอร่างหลักสูตรอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดี

## 3. ขอบเขตทางการศึกษา

### 3.1 ขอบเขตในเชิงเนื้อหา

ศึกษามาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบังคับคดีและวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งรวมถึงมาตรฐานของธนาคารโลก (World Bank) ข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดีและคู่มือแนวทางของ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) ประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีของ International Union of Judicial Officers (UIHJ) รวมถึง

วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์

### 3.2 ขอบเขตในเชิงประชากร/กลุ่มตัวอย่าง

(1) เจ้าพนักงานบังคับคดี และผู้บริหารระดับสูงซึ่งปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ของกรมบังคับคดี

(2) เจ้าหน้าที่ในคดีแพ่งและพาณิชย์ โดยคณะผู้วิจัยจะใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญจากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้

(3) ลูกหนี้ในคดีแพ่งและพาณิชย์ โดยคณะผู้วิจัยจะใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญจากกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้

## 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย กฎระเบียบ แนวปฏิบัติที่ดีเลิศเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ และแนวทางเพื่อยกระดับมาตรฐานการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

(2) ผลงานวิจัยโครงการนี้จะนำมาซึ่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี และโครงสร้างหลักสูตรการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพการบังคับคดี ซึ่งจะทำให้การดำเนินการบังคับคดีแพ่งโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา สามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เป็นการยกระดับการบังคับคดีแพ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล อันเป็นภารกิจสำคัญของกรมบังคับคดี ซึ่งมุ่งพัฒนาปัจจัยที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจในประเทศไทย เพื่อประเทศไทยจักได้รับการจัดอันดับโดยธนาคารโลกทางด้านความง่ายในการเข้ามาประกอบธุรกิจให้มีลำดับที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

## 5. วิธีการดำเนินงาน

### 5.1 รูปแบบการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาของมาตรการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ตามกฎหมายไทย และสถานะ บทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ควรได้รับการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข

พร้อมเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงในประเด็นนั้น ๆ นอกจากนี้ยังเสนอการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อสอบถามประเด็นปัญหา แนวทางการแก้ไขปรับปรุง และจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นปัญหา รวมถึงแนวทางแก้ไขปรับปรุงต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอมาตรฐานการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์และบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับสังคมไทย

## 5.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

(1) ศึกษาจากกฎหมาย กฎระเบียบ เอกสาร ตำรา และบทความทางวิชาการ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

(2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก กำหนดประเด็นคำถามจากผลการวิเคราะห์ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

(3) การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็น และพิจารณามาตรฐานใหม่ของการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ปรับปรุงขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

## 5.3 ขั้นตอนการวิจัย

(1) ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมเปรียบเทียบ และวิเคราะห์รูปแบบการบังคับคดีและบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ควรได้รับการปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล สอดคล้องกับยุคสมัย และเหมาะสมกับสังคมไทย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขประเด็นต่างๆ เหล่านี้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(2) ตรวจสอบการกำหนดบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ต้องแก้ไขปรับปรุง และข้อเสนอแนะที่ได้จัดเตรียมไว้ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดี ได้แก่ ผู้บริหารในกระทรวงยุติธรรม อธิบดีกรมบังคับคดี รองอธิบดีกรมบังคับคดี ผู้อำนวยการ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบังคับคดีแพ่ง ผู้อำนวยการกองบังคับคดีแพ่ง ผู้ทรงคุณวุฒิจากศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3) สรุปผลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อปรับเปลี่ยนประเด็น และข้อเสนอแนะให้มีความเหมาะสม และมีความเป็นไปได้ในการบังคับใช้

(4) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประเด็นที่ควรปรับปรุง แก้ไข ประกอบกับข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรฐานการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ของไทยและบทบาทของเจ้า

พนักงานบังคับคดีให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และจัดทำร่างหลักสูตรอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ระดมความคิดเห็นในการประชุมกลุ่มย่อย

(5) จัดการประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพการบังคับคดี” เพื่อระดมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรฐานการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์และบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีของไทยในปัจจุบัน โดยเชิญบุคคลผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าร่วมประชุมได้แก่ผู้บริหารระดับสูงซึ่งปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ของกรมบังคับคดี ตัวแทนกลุ่มเจ้าพนักงานบังคับคดี หน่วยงานราชการอื่นภายในกระทรวงยุติธรรม สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ตัวแทนกลุ่มเจ้าหน้าที่ และตัวแทนกลุ่มลูกหนี้ในคดีแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงประชาชนทั่วไปเข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 100 คน ใช้เวลาในการประชุมตั้งแต่เวลา 9.00 น. ถึง 12.00 น. ณ ห้องประชุมของโรงแรมหรือสถานที่อื่นซึ่งมีความเหมาะสม

(6) สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการประชุม และแก้ไขมาตรฐานการบังคับคดีที่กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(7) สรุปผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ และร่างหลักสูตรอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อนำเสนอหน่วยงาน



## บทที่ 2

### มาตรฐานการบังคับคดีสากล

รัฐในฐานะหน่วยงานที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน มีหน้าที่กำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ทุกฝ่าย นอกจากการการอำนวยความสะดวกทางการศาลแล้ว การบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์ก็เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่สำคัญซึ่งต้องจัดให้ประชาชน ซึ่งอำนาจบังคับคดีโดยสภาพเป็นอำนาจของรัฐโดยแท้แสดงผ่านทางองค์กรบังคับคดีที่ตนเองตั้งขึ้น<sup>1</sup> ในองค์กรมีผู้ปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนองค์กรคือเจ้าพนักงานบังคับคดีตามแต่รัฐนั้นจะเป็นผู้มอบอำนาจให้สิ่งดังกล่าวแสดงถึงอำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกันขององค์กรบังคับคดีในรัฐต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี การสร้างมาตรฐานบังคับคดีสากลจึงมีความจำเป็น เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐต่าง ๆ นำไปเป็นข้อพิจารณาปรับปรุงองค์กรบังคับคดีของตนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศอื่น ๆ

จากการศึกษาพบว่า แนวทางในกระบวนการบังคับคดีที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลนั้น เกิดจากการพิจารณาสร้างแนวทางร่วมกันของประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) ธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการล้มละลายและระบบสิทธิของเจ้าหนี้ (The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems) โดยวางกรอบพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อสร้างกลไกที่ยอมรับสิทธิของเจ้าหนี้ไว้ในส่วนแรกของหลักเกณฑ์ นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังสร้างปัจจัยชี้วัดเพื่อพิจารณาถึงความยากง่ายในการประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศที่เรียกว่า Ease of Doing Business Index โดยแยกเรื่องที่กำหนดปัจจัยชี้วัดไว้เป็น 10 เรื่อง โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานในการบังคับคดีนั้นคือ เรื่องการบังคับสิทธิตามสัญญา (Enforcing Contract) (2) สภายุโรป (Council of Europe) ซึ่งกำหนดข้อแนะนำแก่ประเทศสมาชิกในเรื่องการบังคับคดี (Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement) และภายหลังจากการออกข้อแนะนำแล้ว คณะกรรมาธิการว่าด้วยประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม (European Commission for the Efficiency of Justice หรือ CEPEJ) ได้ออกคู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อแนะนำดังกล่าวไว้เพื่ออธิบายถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในการปฏิบัติตามข้อแนะนำ และ (3) สหภาพสากลของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (The International Union of Judicial Officers หรือ UIHJ) ซึ่งพัฒนาประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี (Global Code of Enforcement) โดยมีการวางหลักการสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไว้

---

<sup>1</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 588.

## 1. มาตรฐานการบังคับคดีตามหลักเกณฑ์ของธนาคารโลกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการล้มละลายและระบบสิทธิของเจ้าหนี้ (The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems)

ธนาคารโลกได้วางกรอบแนวทางการพิจารณาคำคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้ไว้โดยมุ่งเน้นถึงความง่ายต่อการเข้าถึงสินเชื่อภายใต้ต้นทุนการดำเนินงานที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็สินเชื่อที่มีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายพาณิชย์ที่มีมาตรการที่น่าเชื่อถือและมีความเหมาะสมสำหรับการรับชำระหนี้คืนตลอดจนลดความเสี่ยงต่อการผิดนัดชำระหนี้ และจะต้องมีกลไกที่มีเสียค่าใช้จ่ายน้อย มีความโปร่งใสและชัดเจนคาดการณ์ได้ในการบังคับชำระหนี้ไม่ว่าจะมีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็กระบวนการบังคับที่ดำเนินการโดยเอกชนรายใดรายหนึ่งอย่างการบังคับคดีชำระหนี้ หรือกระบวนการที่ดำเนินการร่วมกันระหว่างเจ้าหนี้หลายรายอย่างกระบวนการล้มละลาย<sup>2</sup> ทั้งนี้หลักเกณฑ์ของธนาคารโลกได้กล่าวถึงระบบหลักประกันและการบังคับคดีไว้ใน Part A ข้อ A2 ถึงข้อ A5 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 1.1 หลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์

หลักการสำคัญของระบบการให้สินเชื่อในปัจจุบัน คือ ความสามารถในการโอนได้อย่างอิสระอันเกี่ยวกับประโยชน์ต่างๆในความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Ownership Interests Rights) และสิทธิในการใช้ที่ดิน (Land-Use Rights) ตลอดจนการให้ประโยชน์เชิงหลักประกัน (เช่น การจำนองหรือหลักประกัน) แก่ธนาคารผู้ให้สินเชื่อ เพื่อเป็นเครื่องช่วยให้ลูกหนี้สามารถขอสินเชื่อได้ง่ายขึ้น ลักษณะสำคัญของระบบการจำนองในปัจจุบันประกอบไปด้วย

(1) กฎเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ชัดเจนในการให้ประโยชน์เชิงหลักประกันทุกรูปแบบในอสังหาริมทรัพย์ เช่น การจำนอง หลักประกัน เป็นต้น ไม่ว่าจะด้วยการตกลงหรือโดยผลทางกฎหมาย

(2) หลักประกันที่เกี่ยวกับหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้ ไม่ว่าจะเป็ปัจจุบันและอนาคต และระหว่างบุคคลทุกประเภท

(3) กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ และบุริมสิทธิที่กล่าวอ้างสิทธิหรือประโยชน์ในทรัพย์สินเดียวกัน เพื่อที่จะจำกัดบุริมสิทธิเหนือหลักประกันหรือทำให้เหลือน้อยที่สุดที่สุด

<sup>2</sup> The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems (Revised Version 2005), pp.11.

(4) วิธีการในการบอกกล่าวล่วงหน้า รวมถึงระบบในการลงทะเบียน ซึ่งจะต้องมีการประกาศอย่างชัดเจนเพื่อให้ทราบถึงการมีอยู่ของหลักประกันที่มีต่อเจ้าหนี้ ผู้ซื้อและสาธารณชน โดยให้มีรายจ่ายที่น้อยที่สุด<sup>3</sup>

จากหลักการดังกล่าว ธนาคารโลกได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการล้มละลายและสิทธิของเจ้าหนี้ และจัดทำรายงาน Report on the Observance of Standards and Codes (รายงาน ROSC) โดยพิจารณาตามประเด็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าประเทศไทยมีกลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเป็นอย่างดี (Observed)

## 1.2 หลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์

ระบบการให้สินเชื่อในปัจจุบันควรต้องส่งเสริมรูปแบบและธุรกรรมการให้สินเชื่อที่ทันสมัยในทุกรูปแบบ รวมถึงสนับสนุนให้มีการนำสังหาริมทรัพย์มาใช้เป็นหลักประกันสินเชื่อ เพื่อลดต้นทุนของการกู้ยืมหรือสินเชื่อ นั้น ระบบการทำธุรกรรมที่ปลอดภัยนั้นจะสามารถทำให้คู่สัญญาให้หลักประกันในรูปแบบสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะที่สำคัญต่อไปนี้

(1) กฎเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ชัดเจนในการสร้าง การรับรู้ และการบังคับหลักประกันที่มีเนื้อสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะโดยความตกลงหรือผลทางกฎหมาย

(2) ค่าใช้จ่ายในการดูแลหลักประกันประเภทสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะจับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ (เช่น อุปกรณ์ สินค้าคงเหลือ บัญชีเงินฝากธนาคาร หลักทรัพย์ ลูกหนี้ทางการค้า สินค้าที่ส่งผ่านแดน ทรัพย์สินทางปัญญา รวมถึงรายได้ ดอกผลและการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นของทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วย) รวมไปถึงทรัพย์สินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้มาภายหลังและในอนาคตอีกด้วย (รวมถึงสินค้าที่จะผลิตหรือได้มา) ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ใด ทั้งที่เป็นประโยชน์ที่อาจถือครองได้และไม่อาจถือครองได้

(3) หลักประกันที่เกี่ยวกับหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้ ไม่ว่าจะในปัจจุบันหรือในอนาคต และระหว่างบุคคลทุกประเภท

(4) วิธีการในการบอกกล่าวล่วงหน้า รวมถึงระบบในการลงทะเบียน ซึ่งจะต้องมีการประกาศอย่างชัดเจน เพื่อให้ทราบถึงการมีอยู่ของหลักประกันที่มีต่อเจ้าหนี้ ผู้ซื้อและสาธารณชน โดยให้มีรายจ่ายที่น้อยที่สุด

(5) กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของบุริมสิทธิที่กล่าวอ้างสิทธิหรือประโยชน์ในทรัพย์สินเดียวกัน เพื่อที่จะจำกัดซึ่งบุริมสิทธิเหนือหลักประกันหรือทำให้เหลือน้อยที่สุด<sup>4</sup>

<sup>3</sup> เฝิงอ๋าง., น.11.

<sup>4</sup> เฝิงอ๋าง., น.11-12.

จากหลักการดังกล่าว ธนาคารโลกได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการล้มละลายและสิทธิของเจ้าหนี้ และจัดทำรายงาน ROSC โดยพิจารณาตามประเด็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ากลไกทางกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าว (Materially Not Observed) โดยเห็นว่า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกันเหนือสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยไม่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจการค้าสมัยใหม่ ถึงแม้ว่าในระยะหลังจะมีการผ่อนปรนเงื่อนไขในการครอบครองสังหาริมทรัพย์ที่เป็นหลักประกันบ้างแล้ว แต่ก็ยังคงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างลำบากในทางปฏิบัติที่จะนำสังหาริมทรัพย์มาเป็นหลักประกัน ความจริงแล้วแม้จะมีกลไกวิธีการที่จะถือว่าผู้รับหลักประกันได้ครอบครองทรัพย์สินหลักประกันตามเงื่อนไขกฎหมายเรื่องการจำนำ แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนกลไกสินเชื่อที่เติบโตมากขึ้น

ส่วนการจำนองสังหาริมทรัพย์นั้นมีกลไกที่แตกต่างกระจายระจ่ายในบทบัญญัติของกฎหมายหลายเรื่อง ด้วยรูปแบบคล้ายกับการจำนองที่ดิน เช่น การจำนองเครื่องจักร แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจำนองเครื่องจักรค่อนข้างซับซ้อนและเกิดภาระเกินจำเป็น จึงไม่เป็นที่นิยม และด้วยความหลากหลายของกลไกทำให้ระบบการจดทะเบียนจำนองมีหลายระบบกระจายกันไปด้วย เจ้าหนี้ต้องตรวจสอบหลักประกันจากระบบการจดทะเบียนหลักประกันหลายแห่ง นอกจากนี้สินทรัพย์สำคัญและมีมูลค่าสูง เช่น อากาศยาน เป็นต้น ไม่มีกลไกในการสร้างหลักประกันโดยใช้ทรัพย์สินดังกล่าว

นอกจากนี้ กลไกตามกฎหมายไทยจำเป็นต้องบังคับขี้อายสิทธิ์สินที่จะนำมาเป็นหลักประกันด้วย จึงเป็นไปได้ยากที่จะนำสินทรัพย์จำพวกวัตถุติด สินค้าคงคลังและลูกหนี้การค้ามาเป็นหลักประกัน และเป็นไปไม่ได้ที่จะนำสินทรัพย์ในอนาคตมาเป็นหลักประกัน อีกทั้งไม่สามารถสร้างกลไกการให้หลักประกันเพียงครั้งเดียวเพื่อครอบคลุมทรัพย์สินทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดของกิจการได้

ด้วยข้อจำกัดและอุปสรรคของการให้หลักประกันด้วยสังหาริมทรัพย์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติ ธนาคารและสถาบันการเงินไม่ถือว่าหลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์นี้จะช่วยลดความเสี่ยงในการให้สินเชื่อได้ เว้นแต่เป็นการจำนำสิทธิในพันธบัตรหรือหุ้นที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

จากปัญหาการให้หลักประกันด้วยสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยข้างต้นตามรายงานของธนาคารโลกได้เสนอแนะให้ประเทศไทยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สร้างกลไกการนำสังหาริมทรัพย์มาเป็นหลักประกัน โดยมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างระบบการให้หลักประกันแบบระบบเดียวเพื่อรวมศูนย์ในการจดทะเบียนและตรวจสอบ โดยผู้รับหลักประกันไม่จำเป็นต้องครอบครองหลักประกัน และสินทรัพย์ที่จะนำมาเป็นหลักประกันนั้นไม่จำเป็นต้องบังคับขี้อายสิทธิ์ได้ และควรกำหนดกลไกการให้หลักประกันแบบครอบคลุมสินทรัพย์ทั้งหมดหรือสินทรัพย์บางส่วนบางกลุ่มของผู้ให้หลักประกันก็ได้ โดยกำหนดกรอบอย่างกว้างของกลุ่มสินทรัพย์ของกิจการที่จะนำมา

เป็นหลักประกัน เช่น หลักประกันเหนือสิทธิในลูกหนี้การค้า หรือสินค้าคงคลัง เป็นต้น และสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่า เช่น เครื่องจักรบางประเภท เป็นต้น ควรจะกำหนดเงื่อนไขในการระบุ หรือป่งชี้ตัวสังหาริมทรัพย์จากเลขรหัสเครื่องจักรหรือด้วยวิธีการอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มความคุ้มครองให้แก่เจ้าหนี้

กระบวนการจดทะเบียนเป็นกลไกสำคัญที่จะเป็นหลักฐานรับรองการให้หลักประกัน แต่กระบวนการนั้นต้องง่ายและรวดเร็ว และจะต้องมีกระบวนการบังคับหลักประกันที่มีประสิทธิภาพด้วย และหากสามารถสร้างและใช้กลไกเหล่านี้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะช่วยเพิ่มพูนช่องทางให้แก่ผู้ประกอบการ SME ในการเข้าถึงสินเชื่อ และช่วยพัฒนาภาพรวมของระบบเศรษฐกิจไทยได้เป็นอย่างดี

### 1.3 ระบบการจดทะเบียน

ในการจดทะเบียนสิทธิของทรัพย์สิน และหลักประกันในอสังหาริมทรัพย์และของผู้กู้ นั้น ควรต้องมีระบบการจดทะเบียนที่ประหยัด โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันต้องมีวิธีการในการบอกกล่าวถึงการมีอยู่ของหลักประกันในสังหาริมทรัพย์ของผู้กู้ที่มีประสิทธิภาพ ประหยัดและโปร่งใสด้วย ระบบการจดทะเบียนจะต้องสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีราคาไม่แพงในการที่จะบันทึกข้อมูลและค้นหาการจดทะเบียน และควรจะต้องมีความปลอดภัย<sup>5</sup>

(1) **การจดทะเบียนที่ดินและจ่านอง** โดยปกติกระทำโดยการบันทึกที่ดินไว้ในทางทะเบียน โดยส่วนที่ติดอยู่กับที่ดินเป็นการถาวรและส่วนประกอบของที่ดินนั้นอาจถือว่าเป็นส่วนของทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันด้วย การจดทะเบียนที่ดินและจ่านอง ปกติแล้วกระทำในเขตอำนาจศาลหรือพื้นที่ซึ่งทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ โดยแนวคิดแล้ว ระบบดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่สามารถค้นหาได้ด้วยคอมพิวเตอร์ และเป็นระบบที่เชื่อมโยงถึงกันได้

(2) **การจดทะเบียนหลักประกัน** การจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์ควรต้องเป็นระบบที่ใช้ได้ทั่วไป มีระบบการจัดเก็บเอกสาร ที่มีการจัดเรียงตามชื่อของธุรกิจหรือกิจการ ซึ่งโดยความคิดแล้ว หน่วยงานที่รับจดทะเบียนควรตั้งอยู่ในเขตอำนาจหรือเขตพื้นที่ที่นิติบุคคลเหล่านั้นได้จัดตั้งขึ้น

(3) **การจดทะเบียนแบบเฉพาะ** การจดทะเบียนแบบเฉพาะจะมีประโยชน์สำหรับทรัพย์สินบางประเภท เช่น อากาศยาน เรือ ยานพาหนะและทรัพย์สินทางปัญญาบางประเภท เช่น เครื่องหมายการค้าและลิขสิทธิ์ เป็นต้น

<sup>5</sup> เเพ็งอั้ง., น.12.

จากหลักการดังกล่าว ธนาคารโลกได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการล้มละลายและสิทธิของเจ้าหนี้ และจัดทำรายงาน ROSC โดยพิจารณาตามประเด็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ากลไกทางกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าว (Materially Not Observed) โดยเห็นว่า แม้กรมที่ดินจะมีระบบการจดทะเบียนที่มีความโปร่งใสและคุ้มกับค่าใช้จ่ายในการจัดการสำหรับหลักประกันที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ก็ตาม แต่เนื่องจากยังไม่มีกลไกการให้หลักประกันด้วยสังหาริมทรัพย์สำหรับธุรกรรมสมัยใหม่ จึงทำให้ไม่มีระบบการจดทะเบียนสำหรับหลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวด้วย

จากปัญหาดังกล่าว ตามรายงานของธนาคารโลกได้เสนอแนะให้ประเทศไทยปรับปรุงกฎหมายในเรื่องการให้หลักประกันด้วยสังหาริมทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงเรื่องระบบการจดทะเบียนหลักประกันดังกล่าวด้วย โดยระบบจดทะเบียนควรตั้งอยู่บนพื้นฐานการจดทะเบียนเพื่อการจดทะเบียนหลักประกันนั้นสามารถจัดการได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และใช้วิธีการจดทะเบียนผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ และระบบทะเบียนนี้ควรรวมศูนย์อยู่ที่เดียวและให้สามารถสืบค้นข้อมูลได้จากชื่อของผู้ให้หลักประกัน ทั้งนี้ อาจให้มีการเพิ่มเติมข้อมูลเพื่อบ่งชี้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้หากเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง และระบบทะเบียนควรให้บริการจดทะเบียนและค้นหาข้อมูลหลักประกันแก่ผู้มีส่วนได้เสียในราคาต่ำ นอกจากนี้ ควรพิจารณาเพิ่มเติมระบบทะเบียนพิเศษสำหรับอากาศยานเพราะเป็นกลไกที่มีประโยชน์สำหรับกิจการสายการบินและสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อแก่กิจการดังกล่าว โดยระบบทะเบียนอากาศยานนี้ในหลายประเทศจะให้บริการจัดการโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบิน

#### 1.4 ระบบการบังคับคดีเชิงพาณิชย์

(1) การบังคับหนี้ที่ไม่มีหลักประกัน ระบบสินเชื่อจะต้องได้รับการสนับสนุนโดยกลไกและกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและเชื่อถือได้ เพื่อสิทธิในการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ โดยวิธีการทางศาล หรือการระงับข้อพิพาทนอกศาล ภายในขอบเขตที่เป็นไปได้ ระบบกฎหมายในประเทศควรจัดให้มีกลไกทางฝ่ายบริหาร หรือวิธีดำเนินการที่กระชับสำหรับการเรียกเก็บหนี้

(2) การบังคับหนี้ที่มีหลักประกัน ระบบการบังคับควรจะต้องมีวิธีการที่มีประสิทธิภาพ ประหยัด โปร่งใส และเชื่อถือได้ (ทั้งในศาลและนอกศาล) เพื่อบังคับหลักประกันเหนือทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้วิธีการบังคับควรให้มีการเปิดเผยและตรวจสอบได้ทันทีเพื่อให้ราคาทรัพย์สินมีมูลค่าสูงขึ้นมาตามราคาตลาด<sup>6</sup>

<sup>6</sup> เติ้งอ๋าง., น.12.

จากหลักการดังกล่าว ธนาคารโลกได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการล้มละลายและสิทธิของเจ้าหนี้ และจัดทำรายงาน ROSC โดยพิจารณาตามประเด็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ากลไกทางกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าว (Materially Not Observed) โดยเห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนาระบบการบังคับคดีมากขึ้นแต่ยังไม่เพียงพอ โดยกระบวนการบังคับชำระหนี้ที่ไม่มีหลักประกันนั้นมีความซับซ้อนและเปิดช่องให้มีการใช้กลไกในการประวิงคดี กระบวนการบังคับหลักประกันที่เป็นการจำนองนั้นก็มีความซับซ้อนและเงื่อนไขที่ยืดหลักประกันหลุดเป็นสิทธิของผู้รับจำนองนั้นก็มีความเงื่อนไขที่มากจนเกินไป อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของกรมบังคับคดีแสดงให้เห็นว่าระยะเวลาในการบังคับคดีเพื่อชำระหนี้ทั้งที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกันนั้น ร้อยละ 70 ของคดีทั้งหมดสามารถดำเนินการเสร็จสิ้นในเวลาไม่เกิน 18 เดือน

จำนวนเงินที่เจ้าหนี้จะได้รับจากการบังคับคดีนั้นค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะในคดีที่เป็นการบังคับจำนองเอาที่เครื่องจักร (ซึ่งเจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้เพียงร้อยละ 10 – 20 ของจำนวนหนี้เท่านั้น) ซึ่งการบังคับจำนองเอาที่อสังหาริมทรัพย์นั้นเจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้มากกว่า เนื่องจากราคาตลาดของที่ดินที่สูงขึ้น ในขณะที่สังหาริมทรัพย์นั้นมีปัจจัยจากการเสื่อมราคาเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้อัตราค่าได้รับชำระหนี้ค่อนข้างต่ำ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เกิดกับกระบวนการบังคับคดีมาจากการเปิดช่องให้มีการโต้แย้งคำพิพากษาไปยังศาลสูงได้ถึง 2 ชั้นศาล และขาดการบังคับตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นในทันทีที่มีคำพิพากษา จึงเป็นการง่ายสำหรับลูกหนี้ที่จะประวิงกระบวนการบังคับคดี ส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดสินใจยอมเจรจาจากลูกหนี้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยยอมสูญเสียกำไรบางส่วนที่แน่นอนและยอมรับได้ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่มากกว่า เนื่องจากระยะเวลาที่เนิ่นนานออกไปในการบังคับคดีย่อมส่งผลต่อมูลค่าของหลักประกันที่อาจลดลงกับต้นทุนของสินเชื่อที่เพิ่มขึ้นจากการขาดประโยชน์การใช้เงินนั้น

จากปัญหาดังกล่าว ตามรายงานของธนาคารโลกได้เสนอแนะให้ประเทศไทยวางกลไกการบังคับคดีเอาที่หลักประกันได้ในทันทีเพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้จากสินทรัพย์ดังกล่าวมากที่สุดตามกลไกราคาของสินทรัพย์นั้น และควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับคดีเพื่อจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น นอกจากนี้ควรสร้างกลไกให้บังคับคดีเอาที่หลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์ได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันที่เป็นสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะมีการปรับปรุง เพื่อลดความเสียหายจากการเสื่อมราคาของหลักประกันให้น้อยที่สุด

## 2.มาตรฐานการบังคับคดีตามปัจจัยชี้วัดความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลก ในเรื่องการบังคับคดีตามสัญญา (Enforcing Contract)

ปัจจัยชี้วัดความยากง่ายในการประกอบธุรกิจที่กำหนดขึ้นโดยธนาคารโลกถูกนำมาใช้ประเมินศักยภาพและความยากง่ายในการเข้าลงทุนประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศ โดยรูปแบบการทำวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical Research) จากข้อมูลที่มีอยู่กำหนดเป็นค่าชี้วัดและจัดลำดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศโดยอ้างอิงถึงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขทางกฎหมายที่แต่ละประเทศได้กำหนดไว้ ข้อมูลที่ถูกนำมาใช้ประกอบการทำวิจัย เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาตัดสินของศาล หรือระดับการปกป้องประโยชน์ทางสังคม เป็นต้น ซึ่งปัจจัยชี้วัดดังกล่าวสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 10 ประการ<sup>7</sup> คือ

- 1.การเริ่มต้นประกอบธุรกิจ (Starting a Business)
- 2.การดำเนินการร้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการ (Dealing with Construction Permits)
- 3.มาตรฐานทางด้านพลังงาน (Getting Electricity)
- 4.การจดทะเบียนทรัพย์สิน (Registering Property)
- 5.การคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนรายย่อย (Protecting Minority Investors)
- 6.การชำระภาษี (Paying Taxes)
- 7.การเคลื่อนย้ายทุนข้ามชาติ (Trading Across Borders)
- 8.การบังคับตามสัญญา (Enforcing Contract)
- 9.กระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการมีหนี้สินล้มพันตัว (Resolving Insolvency)
- 10.การกำกับดูแลตลาดแรงงาน (Labor market Regulation)

จากปัจจัยชี้วัดดังกล่าว เรื่องการบังคับตามสัญญา(Enforcing Contract)<sup>8</sup> ถือเป็นปัจจัยชี้วัดที่มีส่วนกำหนดมาตรฐานของกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีโดยตรง โดยปัจจัยชี้วัดนี้จะพิจารณาถึงระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีพาณิชย์ผ่านกระบวนการทางศาลชั้นต้น ซึ่งในปี 2559 นี้ มีการสร้างมาตรฐานใหม่เพิ่มเข้ามาในปัจจัยชี้วัดนี้ให้รวมไปถึงเรื่องคุณภาพของกระบวนการพิจารณา โดยจะพิจารณาว่าแต่ละประเทศได้รับเอาแนวทางปฏิบัติที่จะ

<sup>7</sup> World Bank Group, “Doing Business Measure Business Regulations : Starting a Business Methodology,” Accessed 01/04/2016 , From <http://www.doingbusiness.org/methodology/starting-a-business>.

<sup>8</sup> เฝิงอ้าง.



สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพและคุณภาพในระบบการศาลไว้ด้วยหรือไม่ ในการจัดลำดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจจากปัจจัยชี้วัดเรื่องการบังคับตามสัญญาที่ใช้ข้อมูลจากการศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายการศาล (ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีและหน่วยงานบังคับคดี) ตลอดจนจากการทำแบบสอบถามนักกฎหมายและผู้พิพากษา

สำหรับมาตรฐานย่อยที่ถูกกำหนดโดยตัวชี้วัดในส่วนการบังคับตามสัญญาหรือ Enforcing Contract มีตัวชี้วัด ดังนี้

### 2.1 หลักความรวดเร็ว (Time)

หลักความรวดเร็ว ในส่วน Enforcing Contract ได้วางหลักการในเรื่องการนับระยะเวลาให้เริ่มนับตั้งแต่โจทก์ตัดสินใจยื่นคำร้องต่อศาล จนกระทั่งกระบวนการชำระหนี้เสร็จสิ้น ซึ่งการประเมินระยะเวลาในการดำเนินการเป็น 3 ช่วงเวลา<sup>9</sup> คือ

1. กระบวนการก่อนเริ่มพิจารณาคดี หมายถึง ระยะเวลาที่ใช้สำหรับการเสนอคำฟ้องและการเริ่มต้นการดำเนินกระบวนการพิจารณา (Time to File and Serve the Case)<sup>10</sup>
2. กระบวนการพิจารณาคดี หมายถึง ระยะเวลาที่ใช้สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี การสืบพยาน จนกระทั่งศาลมีคำพิพากษา (Time for Trial and to Obtain the Judgment)<sup>11</sup>
3. กระบวนการบังคับคดี (Time for Enforce the Judgment) ในกระบวนการนี้สิ้นสุดเมื่อเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ครบตามคำพิพากษา<sup>12</sup>

### 2.2 หลักการประเมินค่าใช้จ่าย (Cost)

ในเรื่องค่าใช้จ่าย เกณฑ์การประเมินของธนาคารโลกได้วางหลักการเอาไว้ว่า การประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องพิจารณาเป็นสัดส่วนของจำนวนเงินที่มีการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยมีสมมติฐานเท่ากับจำนวน 200% ของรายได้เฉลี่ยของคนในชาติ (Income per Capita) หรือ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน โดยค่าใช้จ่ายที่ถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์การประเมินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) ค่าใช้จ่ายในศาล (Court Costs) ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายที่โจทก์จะต้องออกตรงจ่ายไปทั้งหมดโดยไม่คำนึงว่าสุดท้ายจะมีการกำหนดให้

<sup>9</sup> World Bank Group, *อ้างแล้ว เจริญรุ่งเรืองที่ 2*.

<sup>10</sup> World Bank Group, *อ้างแล้ว เจริญรุ่งเรืองที่ 2*.

<sup>11</sup> World Bank Group, *อ้างแล้ว เจริญรุ่งเรืองที่ 2*.

<sup>12</sup> World Bank Group, *อ้างแล้ว เจริญรุ่งเรืองที่ 2*.

ฝ่ายจำเลยใช้แทนหรือไม่ และรวมถึงค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายเพื่อให้พยานผู้เชี่ยวชาญทำความเข้าใจ  
ด้วย (2) ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี (Enforcement Cost) ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายที่โจทก์ต้องออกทด  
รองเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกระบวนการนำสังหาริมทรัพย์ของฝ่ายจำเลยออกขาย  
ทอดตลาดโดยไม่คำนึงว่าสุดท้ายภาระค่าใช้จ่ายนั้นจะตกอยู่ที่โจทก์หรือไม่ และค่าจ้างทนายความ  
โดยเฉลี่ย (Average Attorney Fees) ซึ่งหมายความถึงค่าธรรมเนียมที่โจทก์ต้องจ่ายให้แก่  
ทนายความในคดีแบบมาตรฐานปกติทั่วไป ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่ใช้พิจารณาประกอบปัจจัยชี้วัดในเรื่องนี้  
ไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปเพื่อเป็นสินบนหรือเพื่อกระทำการโดยทุจริต<sup>13</sup>

### 2.3 หลักคุณภาพของกระบวนการพิจารณา (Quality of Judicial Processes Index)

คุณภาพของกระบวนการพิจารณาถูกนำมาใช้กำหนดมาตรฐานโดยพิจารณาว่าแต่ละประเทศ  
ได้รับเอาแนวทางปฏิบัติที่ดี 4 ด้าน เข้าไปใช้ในระบอบการศาลหรือไม่ โดยแนวทางปฏิบัติที่ดี 4 ด้าน  
ประกอบด้วย โครงสร้างและกระบวนการพิจารณาคดีในศาล การบริหารจัดการคดี กระบวนการศาล  
แบบอัตโนมัติ และกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก

(1) โครงสร้างและกระบวนการพิจารณาคดีในศาล (Court Structure and Proceedings Index) จะพิจารณาว่ามีการสร้างระบบศาลชำนาญพิเศษในคดีพาณิชย์หรือแบ่งแผนกคดีพาณิชย์  
สำหรับการพิจารณาคดีพาณิชย์เป็นการเฉพาะหรือไม่ มีศาลที่พิจารณาเฉพาะคดีมีทุนทรัพย์ไม่มาก  
หรือมีช่องทางการจัดการคดีประเภทนี้เป็นพิเศษหรือไม่ โจทก์สามารถใช้กระบวนการคุ้มครอง  
ชั่วคราวเพื่อป้องกันจำเลยมิให้เคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์หลบหนีไปหรือไม่ และคดีมี  
การจ่ายสำนวนให้แก่ผู้พิพากษาในศาลแบบสุ่มโดยอัตโนมัติหรือไม่

(2) การบริหารจัดการคดี (Case Management Index) จะพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- พิจารณาว่าในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาได้กำหนดมาตรฐานเรื่อง  
ระยะเวลาในกระบวนการของศาลในเรื่องสำคัญได้แก่ กระบวนการก่อนเริ่มการพิจารณาคดี การนั่ง  
พิจารณาคดีเป็นครั้งแรก การยื่นคำให้การ การสืบพยาน และการทำคำพิพากษา ไว้หรือไม่

- พิจารณาว่ามีการกำหนดกรอบการเลื่อนคดีไม่เกินจำนวนครั้งที่กำหนดหรือไม่และมี  
ข้อยกเว้นเป็นอย่างไร มีการจัดทำรายงานเพื่อพิจารณามาตรฐานผลการดำเนินงานของศาลหรือไม่  
พิจารณาว่ามีการประชุมคดีในเบื้องต้นเพื่อวางกรอบการพิจารณาคดีในเรื่องต่างๆหรือไม่

- พิจารณาว่าผู้พิพากษาในศาลสามารถใช้ระบบคอมพิวเตอร์ที่จำเป็นสำหรับการบริหาร  
จัดการคดีเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้นคว้ากฎหมาย กำหนดวันนัดพิจารณาคดีของตนเองทั้งหมด ส่ง

<sup>13</sup> World Bank Group, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*.

คำสั่งแจ้งทนายความ ตรวจสอบข้อมูลคดีที่ตนพิจารณา ตรวจสอบและจัดการเอกสารทางคดีในสำนวนคดีของตน ใช้งานเพื่อสนับสนุนการทำคำพิพากษา ใช้ทำคำสั่งแบบง่ายๆ กึ่งอัตโนมัติ ตรวจสอบคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีใดคดีหนึ่ง และ

- พิจารณาว่าทนายความสามารถใช้ระบบคอมพิวเตอร์ที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการคดีเพื่อวัตถุประสงค์ในการค้นคว้ากฎหมาย หาแบบฟอร์มที่จำเป็นในศาล รับข้อความแจ้งคำสั่ง ตรวจสอบความคืบหน้าของคดี ตรวจสอบและจัดการเอกสารทางคดี ส่งเอกสารให้แก่ศาล และ ตรวจสอบคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีใดคดีหนึ่ง

(3) กระบวนการศาลแบบอัตโนมัติ (Court Automation Index) จะพิจารณาว่าการฟ้องคดีสามารถเริ่มต้นโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านโปรแกรมที่กำหนด (ซึ่งไม่ใช่ทางไปรษณีย์ อิเล็กทรอนิกส์หรือโทรสาร) ได้หรือไม่ และส่งถึงจำเลยในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านช่องทางที่กำหนดหรือทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ โทรสาร หรือข้อความสั้นผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ ได้หรือไม่ การจ่ายค่าธรรมเนียมศาลสามารถจ่ายโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านโปรแกรมที่กำหนดหรือระบบออนไลน์ของธนาคารได้หรือไม่ และคำพิพากษาของศาลท้องถิ่นเปิดเผยสู่สาธารณะโดยการตีพิมพ์ ในราชกิจจานุเบกษา หนังสือพิมพ์ หรือบนอินเทอร์เน็ตหรือไม่

(4) กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution Index) จะพิจารณาว่ามีกระบวนการอนุญาโตตุลาการในคดีพาณิชย์กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่ มีข้อพิพาททางพาณิชย์ในเรื่องใดที่จำกัดไม่ให้ระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการหรือไม่ ข้อตกลงในเรื่องอนุญาโตตุลาการสามารถบังคับได้จริงไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของปริมาณคดีที่มีข้อตกลงในเรื่องนี้ มีการใช้กลไกการไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาทเป็นทางเลือกหนึ่งของการระงับข้อพิพาทในคดีพาณิชย์ และมีกระบวนการที่กำหนดขั้นตอนไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมีการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน เช่นการคืนเงินค่าขึ้นศาลหรือการให้เครดิตทางภาษีในกรณีที่มีการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทเป็นผลสำเร็จหรือไม่

นอกจากปัจจัยตามเกณฑ์การประเมินของ World Bank ยังมีทรรศนะของนักวิชาการของ World Bank ชื่อว่า Dr. Heike Gramchow ได้อธิบายเกี่ยวกับความสำคัญของกระบวนการบังคับตามสัญญา (Enforcing Contract) ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจลงทุนของต่างชาติที่เกิดขึ้นกับชาติต่าง ๆ ไว้ว่า กระบวนการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้เกิดข้อตกลงที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นได้ ในขณะที่สัญญาที่ขาดความชัดเจนแน่นอนย่อมส่งผลเป็นการลดความน่าสนใจในการลงทุนเพราะอาจมีผลกระทบต่อผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ หรือต้นทุนการลงทุนที่เพิ่มขึ้น หรือข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรสำคัญ หรืออาจทำให้ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนบางอย่างนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

ทีเดียว<sup>14</sup> หลายประเทศได้ยอมรับความสำคัญของกลไกระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพว่าไม่เพียงแต่จะเกิดประโยชน์ต่อการค้าข้ามชาติ แต่ยังสนับสนุนการพัฒนาตลาดภายในประเทศด้วย โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม<sup>15</sup> และกระบวนการศาลและการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพยังช่วยให้เกิดการขยายเครือข่ายและตลาดของธุรกิจต่างๆ หากปราศจากกลไกการบังคับตามสัญญาที่มีประสิทธิภาพแล้ว ประชาชนย่อมเลือกที่จะทำธุรกิจเฉพาะกับบุคคลในครอบครัว เพื่อนฝูง หรือผู้ที่เรามีความสัมพันธ์อยู่ก่อนแล้วเท่านั้น<sup>16</sup> และการจะทำให้การบังคับตามสัญญามีประสิทธิภาพได้ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

1. กรอบทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Regulatory Framework)<sup>17</sup>
2. กระบวนการพิจารณาของศาลและคำตัดสินที่มีประสิทธิภาพ (Effective Court Processes and Decisions)<sup>18</sup>
3. กระบวนการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement Actions)<sup>19</sup>
4. การสนับสนุนจากนักกฎหมายในภาคเอกชนเพื่อให้เกิดกระบวนการที่มีประสิทธิภาพอย่างได้ผล (Private Bar Support for Effective and Efficient Process)<sup>20</sup>
5. การสนับสนุนจากฝ่ายบริหารเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือภายในวงการ การสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอ เสริมสร้างความสามารถของนักกฎหมายของรัฐ และสร้างกลไกการจัดการคำร้องทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Dr. Heike Gramckow, “Civil Enforcement and the Rule of Law : Effective Enforcement and the Role of Judicial Officers under Globalization and Economic Integration.” Accessed on January 2, 2016, From <http://www.led.go.th/inter/pdf/Asean%20contract%20enfrocement.pdf>, pp.4.

<sup>15</sup> เฟิ่งอ้าง., น.4.

<sup>16</sup> เฟิ่งอ้าง., น.4.

<sup>17</sup> เฟิ่งอ้าง., น.5.

<sup>18</sup> เฟิ่งอ้าง., น.5.

<sup>19</sup> เฟิ่งอ้าง., น.5.

<sup>20</sup> เฟิ่งอ้าง., น.5.

<sup>21</sup> เฟิ่งอ้าง., น.5.

### 3. มาตรฐานการบังคับคดีตามข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดี (Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement)

สภายุโรปได้กำหนดข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิกในเรื่องการบังคับคดี (Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement) โดยวางหลักการสำคัญที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐสมาชิกในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล และการบังคับตามสิทธิของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะผ่านกระบวนการทางศาลหรือไม่ก็ตาม ตลอดจนได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับคดีไว้<sup>22</sup> โดยยอมรับหลักนิติธรรมบนพื้นฐานการสนับสนุนของระบบการศาลที่เข้าถึงได้ มีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม และการบังคับตามคำพิพากษาของศาลเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคดีได้ภายในเวลาที่เหมาะสม ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในข้อ 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และการจะก่อให้เกิดหลักนิติธรรมได้จริงนั้นก็ต่อเมื่อพลเมืองสามารถใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและคัดค้านการกระทำอันไม่ชอบธรรมได้อย่างแท้จริง<sup>23</sup>

หลักการในเรื่องนี้ได้รับการรับรองในคดี *Hornsby v. Greece* ของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 1997 (ECHR, 19 March 1997, No25701/94, *Hornsby v. Greece*) ซึ่งพิพากษาว่ารัฐมีหน้าที่ต้องให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยไม่อาจปฏิเสธการบังคับตามคำพิพากษาเพียงเพราะเหตุว่าไม่มีงบประมาณที่จะสนับสนุนอย่างเพียงพอ และรัฐมีหน้าที่ต้องสร้างกระบวนการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพโดยให้มีผู้ดำเนินการบังคับคดีที่มีความรู้ความสามารถและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อให้ดำเนินการบังคับตามสิทธิของเอกชน<sup>24</sup>

สภายุโรปจึงได้กำหนดข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิกในเรื่องการบังคับคดี โดยพิจารณาว่ารัฐภาคีมีหน้าที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าประชาชนที่ชนะคดีตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแล้วมีสิทธิจะบังคับคดีไปตามคำพิพากษานั้นได้ เพราะหากการบังคับคดีไม่อาจกระทำได้หรือมีความล่าช้าในการดำเนินการแล้ว ย่อมส่งผลให้สิทธิมนุษยชนในการเข้าถึงกระบวนการพิจารณาภายในเวลาที่เหมาะสมนั้นไม่สามารถบังคับได้จริงและสร้างความเสียหายได้ จึงมีความจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิด

<sup>22</sup> Council of Europe, Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement, Preamble.

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>24</sup> UIHJ, Global Code of Enforcement(English Version), (UIHJ,2015), pp.12-13.

การสร้างกระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีแพ่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ตลอดจนต้องหาจุดสมดุลที่ดีที่สุดของสิทธิประโยชน์และส่วนได้เสียของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับคดี<sup>25</sup>

สภายุโรปจึงให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลของรัฐสมาชิกในการสนับสนุนให้สร้างกระบวนการบังคับตามคำพิพากษา และสิทธิที่อาจบังคับคดีได้อีกหนึ่ง ให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับต้นทุนดำเนินการ และใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดีได้<sup>26</sup> ซึ่งข้อเสนอแนะของสภายุโรปควรนำไปใช้กับคดีแพ่งทุกประเภทรวมทั้งคดีพาณิชย์ คดีผู้บริโภค คดีแรงงาน คดีครอบครัว ตลอดจนคดีอาญาตราบเท่าที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการสูญเสียเสรีภาพ แต่ไม่รวมถึงคดีปกครอง<sup>27</sup> โดยได้วางหลักการที่เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับคดีไว้ทั้งในเรื่องของกระบวนการบังคับคดี (Enforcement Procedures) และผู้ดำเนินการบังคับคดี (Enforcement Agents)

### 3.1 กระบวนการบังคับคดี (Enforcement Procedures)

ตามข้อเสนอแนะของสภายุโรป “กระบวนการบังคับคดี” หมายถึง การทำให้คำพิพากษาและสิทธิที่อาจบังคับคดีได้ไม่ว่าจะต้องผ่านกระบวนการทางศาลหรือไม่ (judicial or non-judicial enforceable titles) มีผลบังคับจริงตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดซึ่งบังคับให้จำเลยต้องกระทำงดเว้นการกระทำ หรือจ่ายเงินตามจำนวนที่กำหนด<sup>28</sup> โดยมีกระบวนการบังคับคดีที่กำหนดไว้ตามข้อเสนอดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้กระบวนการบังคับคดีต้องก่อประสิทธิภาพ (Efficient) และประสิทธิผล (Effective) มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้<sup>29</sup>

(1.1) การบังคับคดีต้องถูกกำหนดและถูกบัญญัติไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจน โดยกำหนดรายละเอียดของอำนาจ สิทธิ และความรับผิดชอบของคู่กรณีและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับคดี

(1.2) การบังคับคดีจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายและคำพิพากษากำหนดไว้ โดยบทบัญญัติของกฎหมายควรกำหนดรายละเอียดของกระบวนการที่มีความชัดเจนและโปร่งใส

<sup>25</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 22.

<sup>26</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>27</sup> เพิ่งอ้าง., Article II para. 1

<sup>28</sup> เพิ่งอ้าง., Article I (a)

<sup>29</sup> เพิ่งอ้าง., Article III, para. 1

ตรวจสอบได้ ตลอดจนทำให้กระบวนการมีประสิทธิภาพและสามารถคาดเห็นขั้นตอนดำเนินการได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(1.3) คู่กรณีมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมืออย่างเหมาะสมในกระบวนการบังคับคดี โดยเฉพาะในคดีครอบครัว หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ต้องสนับสนุนความร่วมมือดังกล่าวด้วย

(1.4) จำเลยต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของตนเอง ทรัพย์สิน และสิ่งอื่นในทำนองเดียวกันให้เป็นปัจจุบัน

(1.5) รัฐต้องสร้างกลไกขัดขวางการใช้กระบวนการบังคับคดีในทางที่ผิดโดยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะต้องไม่ทำให้เกิดการพิจารณาตีซ้ำซ้อนใหม่อีกครั้งหนึ่ง

(1.6) กระบวนการบังคับคดีต้องไม่ถูกเลื่อนออกไปให้ล่าช้า เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาจกำหนดให้การเลื่อนเวลาบังคับคดีในกรณีที่เป็นข้อยกเว้นนั้นจะต้องพิจารณาโดยศาลก็ได้

(1.7) กระบวนการบังคับคดีต้องสร้างความสมดุลที่เหมาะสมในผลประโยชน์ระหว่างโจทก์กับจำเลย โดยต้องคำนึงถึงบทบัญญัติข้อ 6 (สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม) และข้อ 8 (สิทธิในชีวิตความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว) ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย และในกรณีที่มีเหตุสมควรก็อาจจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของบุคคลภายนอกด้วย และในกรณีที่กระบวนการบังคับคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัว ก็ควรต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสมาชิกในครอบครัวนั้น โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของเด็ก ประโยชน์สูงสุดของเด็กจะต้องมาเป็นอันดับแรกตามที่ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

(1.8) สินทรัพย์ที่จำเป็นและรายได้จำนวนที่แน่นอนส่วนหนึ่งต้องสงวนไว้เพื่อจำเลยด้วย เช่น ของใช้พื้นฐานในครัวเรือน ค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐาน ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นทุนประกอบการงานเท่าที่จำเป็น

(2) กระบวนการบังคับคดีต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

(2.1) กระบวนการต้องชัดเจนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการบังคับคดี

(2.2) กระบวนการต้องกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วนและระบุถึงประเภทของสิทธิที่อาจบังคับคดีได้ ตลอดจนกำหนดให้เห็นว่าการบังคับคดีตามสิทธิในแต่ละประเภทจะให้ผลอย่างไร

<sup>30</sup> เฟิงอ้วง., Article III, para. 2

(2.3) กระบวนการต้องกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของจำเลย โจทก์ และบุคคลภายนอก รวมถึงลำดับและสิทธิในการได้รับเงินของโจทก์และบุคคลภายนอก และการแบ่งเงินที่ได้จากการบังคับคดีในระหว่างโจทก์ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องด้วยกัน

(2.4) กระบวนการต้องกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม (เช่น ส่งโดยผู้ดำเนินการบังคับคดี โดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ หรือโดยไปรษณีย์ เป็นต้น)

(2.5) กระบวนการต้องกำหนดมาตรการที่ป้องกันการใช้กระบวนการในทางที่ผิด

(2.6) กระบวนการต้องกำหนดสิทธิของคู่ความที่อาจขอยุติการบังคับคดีไว้เพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของคู่ความนั้น

(2.7) กระบวนการต้องกำหนดให้สิทธิในการตรวจสอบไม่ว่าโดยคำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งอื่นที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการทางศาลในระหว่างการบังคับคดีได้อย่างเหมาะสม

(3) ค่าธรรมเนียมการบังคับคดีต้องกำหนดโดยกฎหมายอย่างสมเหตุสมผล และต้องให้คู่ความทราบถึงค่าธรรมเนียมนั้นล่วงหน้า<sup>31</sup>

(4) กระบวนการบังคับคดีที่จะต้องดำเนินการนั้นต้องได้สัดส่วนกับสิทธิเรียกร้องหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการบังคับคดี ตลอดจนจนส่วนได้เสียของจำเลยด้วย<sup>32</sup>

(5) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบังคับคดีควรเป็นภาระของจำเลย เว้นแต่คู่ความฝ่ายอื่นจะใช้กระบวนการบังคับคดีในทางที่ผิด<sup>33</sup>

(6) การสืบทรัพย์ (Search) และการยึดทรัพย์ (Seizure) ของจำเลยนั้นควรมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงเงื่อนไขทางสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย โดยการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของจำเลยนั้นจะต้องกระทำโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพผ่านการเข้าถึงข้อมูลในระบบทะเบียนและแหล่งข้อมูลอื่น และให้โอกาสแก่จำเลยในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของตน<sup>34</sup>

(7) ทรัพย์สินต้องถูกขายโดยทันที โดยต้องคำนึงถึงวิธีการที่จะทำให้ได้มูลค่าทางการตลาดที่สูงที่สุด และหลีกเลี่ยงต้นทุนการขายและการเสื่อมราคาของทรัพย์สินที่ไม่จำเป็น<sup>35</sup>

<sup>31</sup> เฟ็งอ้วง., Article III, para. 3

<sup>32</sup> เฟ็งอ้วง., Article III, para. 5

<sup>33</sup> เฟ็งอ้วง., Article III, para. 6

<sup>34</sup> เฟ็งอ้วง., Article III, para. 6

<sup>35</sup> เฟ็งอ้วง., Article III, para. 7



จากข้อเสนอแนะของสหภาพยุโรปดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม (European Commission for the Efficiency of Justice หรือ CEPEJ) ได้ออกคู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อเสนอแนะในเรื่องการบังคับคดี (Guidelines for a Better Implementation of Recommendation Rec(2003) 17 of the Committee of Minister to Member States on Enforcement) โดยมีการให้แนวทางในเรื่องกระบวนการบังคับคดีในรายละเอียด ตั้งแต่เรื่องการเข้าถึงกระบวนการบังคับคดี การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดี ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีและความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตลอดจนกรอบระยะเวลาและการทำรายงานเกี่ยวกับการบังคับคดี โดยควรมีแนวทางในการตรวจสอบและควบคุมกระบวนการบังคับคดีที่มีความเหมาะสมโดยองค์กรที่เป็นอิสระด้วย<sup>36</sup>

### 3.2 ผู้ดำเนินการบังคับคดี (Enforcement Agents)

สภายุโรปได้กำหนดข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิกในเรื่องการบังคับคดี (Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement) โดยวางหลักการสำคัญที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพของรัฐสมาชิกในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล และการบังคับตามสิทธิของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะผ่านกระบวนการทางศาลหรือไม่ก็ตาม ตลอดจนได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบังคับคดีไว้ ซึ่งเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในกระบวนการบังคับคดีที่จำเป็นต้องสร้างมาตรฐานให้เกิดขึ้นคือเรื่องของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Enforcement Agents) โดยมีหลักการสำคัญที่เป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐสมาชิกดังต่อไปนี้

- ในกรณีที่มีการสร้างผู้ดำเนินการบังคับคดีทำหน้าที่ในกระบวนการบังคับคดีแล้ว รัฐสมาชิกควรปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ในข้อเสนอแนะ
- สถานะ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการบังคับคดีควรกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อสร้างความโปร่งใสและชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ รัฐสมาชิกมีอิสระที่จะกำหนดสถานะทางวิชาชีพของผู้ดำเนินการบังคับคดีได้
- ในการสรรหาบุคคลเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี ควรคำนึงถึงมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้สมัครและความรู้ทางกฎหมาย ตลอดจนการฝึกอบรมในเรื่องกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีด้วย ในการนี้ควรจัดให้มีการทดสอบความรู้เพื่อประเมินความรู้ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ
- ผู้ดำเนินการบังคับคดีควรดำรงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่ และควรปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาชีพและจริยธรรมขั้นสูงที่ได้รับการยอมรับโดย

<sup>36</sup> Council of Europe, “European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) : Guidelines for a better implementation of Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement,” Council of Europe, 2010.

ตลอดเวลาของการทำหน้าที่ ผู้ดำเนินการบังคับคดีต้องปฏิบัติต่อคู่ความโดยปราศจากอคติและจะต้องถูกกำกับหรือตรวจสอบการทำงานที่ ซึ่งอาจรวมถึงการตรวจสอบโดยศาล

- อำนาจและความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการบังคับคดีควรจะถูกกำหนดไว้ให้ชัดเจนในการทำงานเดียวกับอำนาจและความรับผิดชอบของผู้พิพากษา
- ผู้ดำเนินการบังคับคดีที่ถูกกล่าวหาว่าใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบควรจะต้องถูกดำเนินการทางวินัย และถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่ง และ/หรือทางอาญา โดยมีมาตรการลงโทษอย่างเหมาะสม
- ผู้ดำเนินการบังคับคดีที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ (state-employed enforcement agents) ควรมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการทำงานอย่างเพียงพอ และมีเจ้าหน้าที่ที่จะสนับสนุนการทำงานได้ ตลอดจนควรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอด้วย
- ผู้ดำเนินการบังคับคดีควรได้รับการฝึกอบรมเบื้องต้นก่อนเริ่มปฏิบัติงาน และเข้ารับการฝึกอบรมเป็นครั้งคราวในระหว่างการทำงานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน<sup>37</sup>

จากข้อแนะนำดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปว่าด้วยประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม (European Commission for the Efficiency of Justice หรือ CEPEJ) ได้ออกคู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อแนะนำในเรื่องการบังคับคดี (Guidelines for a Better Implementation of Recommendation Rec(2003) 17 of the Committee of Minister to Member States on Enforcement) โดยมีการกำหนดแนวทางเรื่องผู้ดำเนินการบังคับคดีในรายละเอียด ดังนี้

### 3.2.1 คุณสมบัติของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Qualification Requirement)

การบริหารงานยุติธรรมที่จะสร้างความเป็นธรรมอย่างแท้จริงได้จำเป็นต้องสร้างหลักประกันในเรื่องคุณภาพของการบังคับคดีให้เกิดขึ้นด้วย ในการคัดเลือกบุคคลเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี รัฐสมาชิกจะต้องพิจารณาคัดเลือกจากผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถเป็นไปตามมาตรฐานและได้รับการฝึกอบรมอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความซับซ้อนของงานในหน้าที่ การฝึกอบรมในระดับที่สูงของวิชาชีพนี้มีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนที่ต้องเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรม จึงต้องมีมาตรการบังคับให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีต้องเข้ารับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง<sup>38</sup>

คู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อแนะนำในเรื่องการบังคับคดีได้ให้ตัวอย่างของเนื้อหาที่อาจกำหนดเป็นหัวข้อในการฝึกอบรมทั้งในขั้นเบื้องต้นหรือขั้นสูงได้ โดยอาจรวมถึงเรื่องหลักการ

<sup>37</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22., Article IV

<sup>38</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36., paragraphs 25, 26

และวัตถุประสงค์ของการบังคับคดี จริยธรรมและการปฏิบัติตนในวิชาชีพ ขั้นตอนในกระบวนการบังคับคดี การบังคับใช้มาตรการในการบังคับคดี กรอบแนวคิดทางกฎหมาย การสร้างสถานการณ์จำลองเพื่อฝึกปฏิบัติ การประเมินความรู้ของผู้เข้ารับการอบรม หรือการบังคับคดีระหว่างประเทศ ตามคำพิพากษาของศาลหรือการบังคับคดีเอากับสิทธิอย่างอื่นที่อาจถูกบังคับคดีได้<sup>39</sup>

### 3.2.2 องค์กรวิชาชีพและสถานะของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Organization of the Profession and Enforcement Agent's Status)

เพื่อสร้างระบบการบริหารงานยุติธรรมที่ดี ควรจัดให้มีการตั้งองค์กรวิชาชีพของผู้ดำเนินการบังคับคดีเพื่อเป็นตัวแทนของสมาชิกทุกคนในวิชาชีพดังกล่าว ซึ่งจะช่วยสนับสนุนบทบาทของสมาชิกทุกคน<sup>40</sup> และเมื่อมีการจัดตั้งขึ้นแล้วควรจะบังคับให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีทุกคนต้องเป็นสมาชิกขององค์กร<sup>41</sup>

ผู้ดำเนินการบังคับคดีจะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือเอกชนหรือจะมีสถานะอย่างไรนั้น คู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อแนะนำในเรื่องการบังคับคดีไม่ได้ให้แนวทางในเรื่องนี้ไว้ เพียงแต่ให้แนวทางว่าจะให้มีคุณสมบัติหรือสถานะเป็นอย่างไรก็ตามก็ควรจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้ได้ผู้ดำเนินการบังคับคดีที่มีความถึงพร้อมด้วยคุณสมบัติและมีความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่อย่างปราศจากอคติ เชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพ<sup>42</sup> และในกรณีที่ผู้ดำเนินการบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ควรจัดให้อยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่เหมาะสมและมีทรัพยากรทั้งที่บุคคลและเครื่องใช้สำนักงานอย่างเพียงพอ ตัวอย่างเช่น จัดหาเครื่องใช้สำนักงานและระบบสื่อสารตลอดจนอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย ทั้งเครื่องคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ โทรสาร การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต และเพิ่มประสิทธิภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศให้สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนพิจารณาถึงวิธีการเดินทางที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>43</sup>

### 3.2.3 สิทธิและหน้าที่ของผู้ดำเนินการบังคับคดี (Rights and Obligations)

ผู้ดำเนินการบังคับคดีมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการบังคับคดีภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามเงื่อนไขที่กฎหมายภายในของประเทศนั้นได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ กฎหมายภายในควรกำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่เป็นของผู้ดำเนินการบังคับคดีโดยเฉพาะนั้นครอบคลุมไปถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาและการบังคับตามสิทธิเฉพาะเรื่องอย่างอื่นที่อาจถูกบังคับคดีได้ รวมทั้งเรื่องการ

<sup>39</sup> เฟ็งอ้าง., paragraph 28

<sup>40</sup> เฟ็งอ้าง., paragraph 29

<sup>41</sup> เฟ็งอ้าง., paragraph 30

<sup>42</sup> เฟ็งอ้าง., paragraph 31

<sup>43</sup> เฟ็งอ้าง., paragraph 32

บังคับใช้กระบวนการบังคับคดีที่มีอยู่ตามกฎหมาย<sup>44</sup> แต่ทั้งนี้กฎหมายภายในอาจกำหนดให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นซึ่งสอดคล้องกับบทบาทของผู้ดำเนินการบังคับคดี โดยมีเป้าหมายที่จะให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามสิทธิของคู่ความ เร่งรัดกระบวนการยุติธรรมให้บรรลุผลโดยเร็ว หรือเพื่อลดปริมาณคดีของศาล<sup>45</sup>

ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการบังคับคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แต่มีความจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงได้หรือมีความสัมพันธ์กับคู่ความไม่ว่าทางสายเลือดหรือโดยการสมรสก็ตาม<sup>46</sup>

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการบังคับคดีเป็นเอกชนผู้มีวิชาชีพอิสระ (independent professionals) ก็ควรมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงขึ้นสำหรับการรับจ่ายเงินในนามของลูกความ โดยต้องเป็นบัญชีที่สามารถตรวจสอบได้ และควรต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีดังกล่าวต้องเอาประกันภัยวิชาชีพ และให้ได้รับประโยชน์จากประกันสังคมได้ด้วย<sup>47</sup>

### 3.2.4 ค่าตอบแทน (Remuneration)

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการบังคับคดีเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐ รัฐต้องจัดให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับระดับการฝึกอบรม ประสบการณ์ และความยากของงาน<sup>48</sup>

### 3.2.5 จริยธรรมและการปฏิบัติตนในวิชาชีพ (Ethics and Professional Conduct)

รัฐควรกำหนดให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในเรื่องจริยธรรมและการปฏิบัติตนในวิชาชีพซึ่งอาจจัดทำในรูปของประมวลจริยธรรม โดยให้มีสาระครอบคลุมถึงมาตรฐานทางวิชาชีพในเรื่อง

- ข้อมูลที่จะต้องแจ้งให้คู่ความทราบเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดี
- กฎเกณฑ์ในการให้คำแนะนำแก่คู่ความ
- จรรยาบรรณในวิชาชีพ
- ขอบเขตของการบังคับคดีทั้งในแง่ของเวลาและค่าใช้จ่าย และ
- การใช้ดุลพินิจของผู้ดำเนินการบังคับคดีอย่างเหมาะสม<sup>49</sup>

<sup>44</sup> เฟ็งอ้วง., paragraph 33

<sup>45</sup> เฟ็งอ้วง., paragraph 34

<sup>46</sup> เฟ็งอ้วง., paragraph 35

<sup>47</sup> เฟ็งอ้วง., paragraph 36

<sup>48</sup> เฟ็งอ้วง., paragraph 37

<sup>49</sup> *Ibid.*, paragraph 38

#### 4.มาตรฐานการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี (The Global Code of Enforcement)

สหภาพสากลของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (International Union of Judicial Officer หรือ UIHJ) เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายวิธีพิจารณาภายในประเทศสมาชิกและอนุสัญญาระหว่างประเทศ และเสนอแนะแนวคิด โครงการ ตลอดจนความคิดริเริ่มที่จะช่วยยกระดับความเป็นอิสระของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม และมีบทบาทในการสร้างสรรค์และพัฒนาองค์กรวิชาชีพภายในประเทศที่มีเป้าหมายเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพสากลของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยปัจจุบันสหภาพสากลของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดี จึงใช้ความรู้และประสบการณ์ที่จะพัฒนากระบวนการเพื่อให้คำพิพากษาของศาลสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด อันนำไปสู่การร่างประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี (The Global Code of Enforcement) ซึ่งมีการนำเสนอต่อสภาเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศในกรุงมาดริด เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2558

ประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีถูกร่างขึ้นโดยการกำหนดหลักการร่วมกันระหว่างระบบกฎหมายของประเทศต่างๆเพื่อการบังคับตามสิทธิของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง แต่มีได้กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทางเทคนิคในรายละเอียดเพราะการบังคับคดีเป็นเรื่องของแต่ละรัฐซึ่งต่างมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง การบังคับคดีในรัฐใดก็ต่อเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินในเขตอำนาจของรัฐนั้นและต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐนั้น และกระบวนการบังคับคดีนั้นต้องคำนึงถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย ซึ่งทำให้กระบวนการบังคับคดีในแต่ละประเทศนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไป<sup>50</sup>

ด้วยเหตุนี้ ประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีจึงมีเป้าหมายที่จะพัฒนาให้กระบวนการบังคับคดีเกิดความชัดเจนในทางกฎหมายมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยวางแนวทางที่มุ่งหมายจะปกป้องสิทธิในทางทรัพย์สิน (Protection of Property Right) สร้างความชัดเจนแน่นอนในระบบกฎหมาย (Legal Surety and Certainty) สร้างความโปร่งใส (Transparency) เคารพหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน (Rule of Law and Human Rights) ยอมรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการ (Participation of Stakeholders) และสร้างความสามัคคี (Solidarity)<sup>51</sup>

<sup>50</sup> UIHJ, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 24, น.9.

<sup>51</sup> Françoise ANDRIEUX, Powerpoint Presentation on “World Code of Enforcement” retrieved from <http://www.led.go.th/inter/pdf/UIHJ.pdf>.

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีประกอบด้วยบทบัญญัติ 32 มาตรา สามารถจัดกลุ่มแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วนสำคัญ ประกอบด้วย (1) หลักการพื้นฐาน (2) เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมและผู้ดำเนินการบังคับคดี (3) องค์กรศาล (4) บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการบังคับคดี และ (5) บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนคำพิพากษา

ในมาตรา 1 ของประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีได้กำหนดให้สิทธิในการบังคับคดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าหนี้ผู้ทรงสิทธิในการบังคับคดี ไม่ว่าจะเป็สิทธิตามคำพิพากษาหรือไม่ก็ตาม ให้มีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการบังคับคดีเอากับทรัพย์สินของลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้เงื่อนไขและข้อยกเว้นที่กำหนดไว้โดยกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องนี้จะต้องได้รับการยอมรับอย่างไม่มีทางเลือกปฏิบัติและไม่สนใจมูลค่าของสิทธิเรียกร้อง

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 1 ว่าด้วยหลักการพื้นฐานของการบังคับคดี ได้วางแนวทางสอดคล้องกับหลักการอันเป็นที่ยอมรับในสากลดังต่อไปนี้

4.1 กฎหมายภายในของรัฐอาจกำหนดให้ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องชี้แจงเกี่ยวกับทรัพย์สินรวมทั้งต้องหามาตรการการลงโทษอย่างเหมาะสมในกรณีที่มีการปกปิดทรัพย์สินหรือทำให้ตนไม่สามารถชำระหนี้ได้โดยทุจริต<sup>52</sup>

4.2 ห้ามกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ตามคำพิพากษานั้นต้องไปใช้กระบวนการทางกฎหมายอย่างอื่นก่อนจะเข้าสู่กระบวนการบังคับคดี<sup>53</sup>

4.3 ค่าใช้จ่ายในกระบวนการบังคับคดีจะต้องเป็นภาระของลูกหนี้ แต่เจ้าหนี้อาจเป็นผู้รับผิดชอบออกเงินตรงจ่ายก่อนได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ในกรณีที่ต้องจ่ายค่าดูแลรักษาทรัพย์สิน เป็นต้น ในกรณีที่ลูกหนี้เข้าสู่ภาวะมีหนี้สินล้มพันตัว ค่าใช้จ่ายจึงจะเป็นภาระของเจ้าหนี้ แต่หากมีกรณีที่เจ้าหนี้ใช้กระบวนการบังคับคดีในทางที่ผิดแล้วศาลอาจมีคำสั่งให้เจ้าหนี้เป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายก็ได้ ทั้งนี้ รัฐจะต้องกำหนดค่าใช้จ่ายในกระบวนการบังคับคดีอย่างสมเหตุสมผล มีความชัดเจนแน่นอน มีความโปร่งใสและสามารถคาดหมายค่าใช้จ่ายนั้นได้<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 2

<sup>53</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 4

<sup>54</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 5

4.4 รัฐที่ต้องกำหนดวิธีการให้มั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงกระบวนการบังคับคดีโดยการจัดให้ความช่วยเหลือทางการศาลอย่างเหมาะสม<sup>55</sup> และจะต้องดำเนินการบังคับคดีในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>56</sup>

4.5 รัฐต้องสร้างกระบวนการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับลูกหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีวิชาชีพในการบังคับคดี และผู้เกี่ยวข้องไม่ควรปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลเพียงเพราะเหตุว่าข้อมูลนั้นเป็นความลับ<sup>57</sup>

4.6 รัฐต้องทำให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงกระบวนการในการบังคับคดี และต้องใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างบุคลากรในวิชาชีพการบังคับคดีทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบถึงกระบวนการบังคับคดีผ่านเทคโนโลยีดังกล่าวได้<sup>58</sup>

4.7 กระบวนการใดก็ตามที่ส่งผลให้เกิดการบังคับนอกเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐหนึ่ง จะต้องดำเนินการบังคับโดยเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมหรือผู้ดำเนินการบังคับคดีของรัฐแห่งที่จะต้องมีการบังคับคดีเช่นนั้น<sup>59</sup>

ในเรื่องเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมและผู้ดำเนินการบังคับคดี มีการวางแนวทางไว้ในส่วนที่ 2 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการบังคับคดีไว้ว่า การบังคับคดีจะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดีที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย<sup>60</sup> โดยเจ้าพนักงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามขั้นตอนของกฎหมาย เว้นแต่เป็นเรื่องที่อาจใช้ดุลพินิจได้ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของวิชาชีพและจริยธรรมด้วยตลอดจนมีหน้าที่ต้องเก็บรักษาความลับ<sup>61</sup> ทั้งนี้ บุคคลที่จะเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีจะต้องเป็นผู้มีวิชาชีพที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดเพื่อเป็นหลักประกันสำคัญในกระบวนการบังคับคดี และจะต้องผ่านการอบรมและเรียนรู้ในวิชาชีพตลอดเวลาที่อยู่<sup>62</sup> ในวิชาชีพนี้<sup>62</sup> ตลอดจนอยู่ภายใต้กรอบจริยธรรมที่กำหนด<sup>63</sup> และจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบมรรยาทและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย<sup>64</sup>

<sup>55</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 6

<sup>56</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 7

<sup>57</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 9

<sup>58</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Articles 12, 14

<sup>59</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 15

<sup>60</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 16

<sup>61</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 17

<sup>62</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 18

<sup>63</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 19

<sup>64</sup> Articles of the Global Code of Enforcement, Article 20

### บทที่ 3

#### กระบวนการบังคับคดี

กระบวนการบังคับคดีของประเทศไทยนั้นมีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน โดยมุ่งเน้นที่การคุ้มครองประโยชน์ของเจ้าหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้มากที่สุดจากทรัพย์สินของลูกหนี้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความคุ้มครองลูกหนี้และบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามี การนำกลไกการคุ้มครองลูกหนี้และบุคคลภายนอกในกระบวนการบังคับคดี มาใช้เป็นช่องทางประวิงการบังคับคดีเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ กลไกบางอย่างที่ต้องการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับคดี จึงกำหนดให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดขั้นตอนและความล่าช้าที่ไม่จำเป็นในกระบวนการบังคับคดี อันเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความตระหนักรู้ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและนำไปสู่ความพยายามในการพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาในกระบวนการบังคับคดีซึ่งเป็นที่ตระหนักของทุกฝ่ายข้างต้นนั้น เป็นการพิจารณาปัญหาแบบปัจเจกเป็นรายคดี แต่ในความเป็นจริงแล้วยังมีสภาพปัญหาของการบังคับคดีในประเทศไทยในระดับมหภาคที่ถูกละเลยและไม่ได้รับการกล่าวถึงเท่าที่ควร ซึ่งในรายงานวิจัยบทนี้จะกล่าวถึงเฉพาะสภาพปัญหาในเชิงมหภาคของกระบวนการบังคับคดี และแนวคิดเกี่ยวกับสภาพปัญหาดังกล่าวในต่างประเทศ

#### 1. สภาพปัญหาเชิงมหภาคในกระบวนการบังคับคดีของประเทศไทย

กระบวนการบังคับคดีในประเทศไทยปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การบังคับคดีทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันด้วยกระบวนการนอกศาล เช่น การบังคับจำหน่าย การบังคับจำหน่ายด้วยความยินยอมของผู้จำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 729/1 หรือการบังคับหลักประกันทางธุรกิจตามพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.2558 เป็นต้น ซึ่งวางกลไกให้เอกชนสามารถดำเนินการบังคับคดีเอาทรัพย์สินหลักประกันเหล่านั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องจำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล และการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งต้องมีการฟ้องเป็นคดี และการบังคับคดีอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ว่าด้วยการบังคับคดี

จากแนวทางในการบังคับคดีข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบังคับคดีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาลนั้นจะทำได้เฉพาะการบังคับหลักประกันเท่านั้น แต่คดีบางประเภทที่ไม่มีหลักประกันและลูกหนี้สมัครใจยอมให้มีการบังคับคดีได้ทันที ก็ยังคงต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อประโยชน์ในการ



บังคับคดี ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น จึงควรพิจารณาแนวทางที่เป็นไปได้เพื่อให้มีการบังคับคดีได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล

นอกจากนี้ ตามหลักการพื้นฐานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 214 เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะให้ชำระหนี้ของตนจากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง ซึ่งวิธีการที่จะให้ได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้นั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่หลักการบังคับคดีดังกล่าวใช้กับทรัพย์สินทุกประเภทที่จะต้องถูกบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษา ทั้งที่ความเป็นจริง ทรัพย์สินบางประเภทมีลักษณะพิเศษกว่าทรัพย์สินอย่างอื่นและจำเป็นต้องสร้างมาตรการในการบังคับคดีเป็นพิเศษ เช่น สิทธิการเช่า หรือสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ซึ่งมีมูลค่า มีบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่ายและระยะเวลาที่เนิ่นช้าส่งผลกระทบต่อมูลค่าของทรัพย์สินนั้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงการสร้างกระบวนการบังคับคดีสำหรับทรัพย์สินบางประเภทเป็นการเฉพาะเพื่อให้การบังคับคดีเอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้นั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อเจ้าหนี้ลูกหนี้ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

กระบวนการบังคับคดีก่อให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของเอกชนเพียงบางรายบางกลุ่ม ถึงแม้ว่ารัฐควรมีหน้าที่จัดให้มีบริการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย แต่รัฐก็มีต้นทุนในส่วนนี้จากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลอยู่แล้ว หากลูกหนี้ปฏิบัติตามคำพิพากษาย่อมไม่มีเหตุผลใดที่รัฐจะต้องเข้ามารับภาระจากค่าใช้จ่ายในกระบวนการบังคับคดีซ้ำซ้อนขึ้นอีก แต่เป็นเพราะลูกหนี้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล จึงต้องมีการบังคับคดีเอาจากทรัพย์สินของลูกหนี้ แม้ว่ารัฐจะจัดให้มีบริการในส่วนนี้เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง แต่ภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงนั้นกลับตกเป็นภาระของรัฐซึ่งแฝงอยู่ในรูปของเงินเดือนค่าตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งที่กระบวนการเกิดจากการที่ลูกหนี้ฝ่าฝืนคำพิพากษาของศาล และผู้ได้รับประโยชน์จากกระบวนการนั้นก็เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้นเอง จึงจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนว่าภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายที่แท้จริงควรเป็นภาระของรัฐต่อไปหรือไม่

นอกจากนี้ กระบวนการบังคับคดีของประเทศไทยยังคงยึดถือคำพิพากษาของศาลไทยเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยอมรับให้มีการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศได้ แต่ก็ต้องให้ศาลไทยมีคำสั่งรับรองเสียก่อน จึงไม่มีทางที่จะนำคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาบังคับคดีในประเทศไทยได้ จะต้องนำคำพิพากษานั้นมาฟ้องเป็นคดีในศาลไทยใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาและก่อให้เกิดภาระต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนภายในประเทศด้วย ซึ่งปัญหานี้เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน

ปัจจัยในกระบวนการบังคับคดีข้างต้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการบังคับคดี จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ ตลอดจนแนวทางที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และข้อดีข้อเสียของการใช้กระบวนการดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการยกระดับการบังคับคดีของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีในต่างประเทศ

### 2.1 แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกประเภทการบังคับคดี

การแบ่งแยกประเภทการบังคับคดีนั้นอาจแบ่งแยกโดยพิจารณาจากกระบวนการบังคับคดีหรือจากทรัพย์สินที่จะต้องถูกบังคับคดีก็ได้ ซึ่งการบังคับคดีในแต่ละประเภทไม่ว่าจะมีการแบ่งแยกโดยพิจารณาจากเรื่องใดย่อมส่งผลกระทบต่อความยากง่าย ขั้นตอนวิธีการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการบังคับคดีซึ่งเป็นต้นทุนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่แตกต่างกันไป ดังนี้

#### (1) การแบ่งแยกประเภทการบังคับคดีตามประเภททรัพย์สิน

มาตรา 214 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้เจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวรวมทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่างก็ตาม ซึ่งเมื่อเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างแล้ว ย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อกระบวนการที่จะยึดทรัพย์สินนั้นมาบังคับชำระหนี้ และจำเป็นต้องสร้างกระบวนการพิเศษที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ มูลค่าของทรัพย์สินบางประเภทต้องขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่จะใช้ประโยชน์ได้ การใช้กระบวนการบังคับคดีอย่างทรัพย์สินอื่นทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยในเรื่องนี้ย่อมส่งผลให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่อาจตอบสนองวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยแท้จริง

เมื่อพิจารณากิจกรรมทางธุรกิจในปัจจุบัน หลายกิจการไม่มีทรัพย์สินที่มีรูปร่างในกิจการของตน เช่น กิจการร้านอาหารหรือร้านกาแฟอาจมีเพียงสิทธิการเช่าร้านค้าในพื้นที่ต่างๆ และมูลค่าของกิจการอยู่ในเครื่องหมายการค้าเป็นสำคัญ เป็นต้น ส่วนทรัพย์สินอื่นที่เป็นสังหาริมทรัพย์ก็มีมูลค่าไม่มากนัก ปัญหาว่าเมื่อถึงเวลาที่จะต้องมีการบังคับชำระหนี้เอาจากกิจการเหล่านี้แล้ว ทรัพย์สินที่มีมูลค่าจึงอยู่ในรูปของสิทธิการเช่าและทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหลัก แต่กลไกของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปัจจุบันคงมีเพียงกลไกการยึดทรัพย์และการอายัดสิทธิเรียกร้องที่เปิดช่องให้กระทำได้ ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวคิดและข้อพิจารณาสำหรับการ

บังคับคดีกับทรัพย์สินบางประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิการเช่า และกิจการเพื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะพิเศษของทรัพย์สินและมาตรการในการบังคับคดีที่เหมาะสม ดังนี้

### (1.1) ทรัพย์สินทางปัญญา<sup>12</sup>

การบังคับคดีในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การบังคับคดีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (Infringement) และการบังคับคดีเพื่อชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินทางปัญญาในฐานะทรัพย์สินที่มีมูลค่า ซึ่งในรายงานวิจัยฉบับนี้จะกล่าวถึงเฉพาะแต่การบังคับชำระหนี้เอาจากทรัพย์สินทางปัญญาในฐานะเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าเท่านั้น

#### ก. กฎหมายของประเทศไทย

รูปแบบการบังคับคดีได้วางหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ให้มีการยึดตามมาตรา 303 ได้บัญญัติไว้เพียงแค่การยึดเอกสารหรือทรัพย์สินมีรูปร่าง ส่วนมาตรา 304 บัญญัติเป็นกรณีการยึดอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการบังคับทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเป็นทรัพย์สินไม่มีรูปร่างจึงไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้ได้ นอกจากนี้แม้มาตรา 310 มาตรา 310ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะบัญญัติวิธีการอายัดสิทธิเรียกร้องเอาไว้ แต่กรณีของทรัพย์สินทางปัญญาหาใช่สิทธิเรียกร้องที่จะใช้วิธีการอายัดได้ จึงไม่อาจบังคับคดีโดยใช้มาตรา 310ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้

นอกจากประเด็นวิธีการบังคับคดีในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาหลักการในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. ....<sup>3</sup> ได้มีการบัญญัติวิธีการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินทางปัญญาเอาไว้ในมาตรา 309 และมาตรา 310 ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า

*“มาตรา 309 การยึดสิทธิบัตร สิทธิในเครื่องหมายการค้า หรือสิทธิอย่างอื่นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกันกับสิทธิดังกล่าว ซึ่งได้จดทะเบียนไว้แล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำโดย*

*(1) แจ้งรายการสิทธิที่ยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ ถ้าไม่สามารถ*

<sup>1</sup> รัฐติภรณ์ พงษ์ประเสริฐ, “การบังคับคดีกับลิขสิทธิ์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550).

<sup>2</sup> Wipo, Wipo Intellectual Property Handbook : Policy, Law and Use : Chapter 4 Enforcement Intellectual Property Right.

<sup>3</sup> บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... , เสนอโดยกรมบังคับคดีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข้อมูล ณ วันที่ 10 ตุลาคม 2559 อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กระทำได้ ให้ดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 306 วรรคสอง และ

(2) แจ้งให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นบันทึกการยึดไว้ในทะเบียน

มาตรา 310 การยึดสิทธิในเครื่องหมายการค้าซึ่งยังมิได้จดทะเบียน ลิขสิทธิ์ สิทธิขอรับสิทธิบัตร สิทธิในชื่อทางการค้าหรือยี่ห้อ หรือสิทธิอย่างอื่นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือเกี่ยวเนื่องกันกับสิทธิดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำโดยแจ้งรายการสิทธิที่ยึดให้ลูกหนี้ตามพิพากษาทราบ ถ้าไม่สามารถกระทำได้ ให้ดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 306 วรรคสอง”

นอกจากวิธีการบังคับคดีข้างต้น ในมาตรา 333 ยังได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการขายทรัพย์สินเอาไว้ด้วย กล่าวคือ

“มาตรา 333 ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 338 เมื่อได้ยึดทรัพย์สินหรืออายัด สิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือได้มีการส่งมอบทรัพย์สินตามสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ถ้าไม่มีเหตุสมควรงดการบังคับคดีไว้ก่อน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้นหรือตามที่ศาลกำหนด ถ้าหากมี โดยต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ซึ่งจะทำการขายทอดตลาดให้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นซึ่งปรากฏตามทะเบียนหรือประการอื่นได้ทราบด้วย ทั้งนี้ กำหนดวันและเวลาขายดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันยึด อายัด หรือส่งมอบทรัพย์สินนั้น เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นมีสภาพเป็นของสด ของเสียได้ หรือถ้าหวังช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายได้ทันทีโดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร

(2) การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือที่ได้มีการส่งมอบตามคำสั่งอายัดกระทำได้โดยยาก หรือการขายหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นกระทำได้โดยยากเนื่องจากการชำระหนี้ต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทนหรือด้วยเหตุอื่นใด และการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้ ทั้งนี้ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีอาจคัดค้านคำสั่งหรือการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยยื่นคำร้องต่อศาลภายในสองวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือการดำเนินการนั้น คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด”

#### ข. กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบังคับคดีกับทรัพย์สินทางปัญญาในฐานะทรัพย์สินไม่มีรูปร่างเริ่มต้นขึ้นในมลรัฐนิวยอร์กและขึ้นสู่ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาในคดี *Ager v. Murray* 1881<sup>4</sup> โดยมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินตามปกติของลูกหนี้ได้ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจึงร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับคดีเอาแก่สิทธิบัตรของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในสมัยนั้นสิทธิบัตรยังไม่สามารถบังคับคดีตามกฎหมายของมลรัฐนิวยอร์กได้ โจทก์จึงร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งบังคับคดีเอาแก่สิทธิบัตร ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสามารถบังคับคดีเอาแก่สิทธิบัตรของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ตามกฎหมาย Fed. R. Civ. P.69(a) เพื่อนำไปยื่นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐ (Marshal) ในการบังคับคดีตามกฎหมาย N.Y. C.P.L.R. Section 5225(a) คดีนี้ทำให้เกิดการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายในมลรัฐนิวยอร์ก ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีอำนาจบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินทางปัญญาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ ซึ่งต่อมาในคดี *Rodenthal v. Goldstein*<sup>5</sup> ในปีคริสตศักราช 1920 และคดี *Gesser v. Infanti Int'l, Inc.*<sup>6</sup> ในปีคริสตศักราช 2005<sup>7</sup> ได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยตามแนวบรรทัดฐานในคดีดังกล่าว

ในประเด็นวิธีการบังคับคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลจะบังคับคดีทรัพย์สินทางปัญญาโดยใช้วิธีการยึดทรัพย์สิน ตามแนวบรรทัดฐานในคดี *Ager v. Murray* ซึ่งวางหลักไว้ว่า การบังคับเอาแก่สิทธิบัตรสามารถใช้การยึด (Writ) อ่างยันแก่ผู้ยึดถือสิทธิบัตรได้ หรืออาจแต่งตั้งทนายเข้าดำเนินการแทนก็ได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ได้ผู้ยึดเอง ทั้งนี้เพราะการยึดเป็นวิธีที่ง่ายต่อการนำทรัพย์สินออกขาย

อย่างไรก็ดี การยึดทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเป็นทรัพย์สินไม่มีรูปร่างจำเป็นต้องใช้วิธีที่แตกต่างจากวิธีธรรมดา ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า ศาลชั้นต้นหรือผู้ได้รับมอบหมายอาจใช้วิธีการออกหนังสือหรือคำสั่งยึดทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหนังสือ แล้วเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานำหนังสือหรือคำสั่งยึดนั้นไปส่งมอบให้แก่ลูกหนี้<sup>8</sup> ในคดี *Zanetti v. Zenetti*<sup>9</sup> ได้อธิบายวิธีการบังคับคดีกับทรัพย์สินทางปัญญาไว้ว่า หากจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิเสธการเข้าถึงข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินทางปัญญา ศาลสามารถมีคำสั่งไปถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว เช่น ทนายหรือผู้ได้รับแต่งตั้งทำนองเดียวกันให้บังคับคดีเพื่อ

<sup>4</sup> 105 US 126 .

<sup>5</sup> 183 N.Y.S. 582 (N.Y. Sup. Ct. Kings County 1920).

<sup>6</sup> 353 F. Supp. 2d 352, 357 (E.D.N.Y. 2005).

<sup>7</sup> Post Execution p'140.

<sup>8</sup> Post Execution p'141.

<sup>9</sup> 175 P.2d 603, 606 (Cal. Dist. Ct. App. 1947)

เข้าถึงข้อมูลสิทธิบัตรให้ได้ นอกจากนี้ศาลอาจมีคำสั่งถึงลูกหนี้เพื่อบังคับคดีโดยเข้าถึงข้อเท็จจริงต่างๆ และในกรณีที่จำเป็นทรัพย์สินหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอาจจับจำเลยไปขังเพื่อบังคับให้บอกข้อมูลที่เกี่ยวข้องก็ได้ นอกจากนี้เพื่อให้การยึดมีประสิทธิภาพ ทรัพย์สินหรือผู้ดำเนินการเช่นนั้นอาจกระทำด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้เข้าถึงการบังคับคดีกับทรัพย์สินทางปัญญานั้นก็ได้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวสามารถใช้บังคับถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาของลูกหนี้ด้วย

สำหรับรูปแบบหนังสือหรือคำสั่งยึดของศาลนั้น ในคดี *McClasky v. Harbiaon-Walker Refractories* ของมลรัฐเพนซิลเวเนียได้วางหลักเอาไว้ว่า การออกหนังสือหรือคำสั่งยึดของศาล กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดแน่นอนเกี่ยวกับถ้อยคำเอาไว้ (no particular form of words) แต่ต้องแสดงให้เห็นชัดเจนว่าเป็นการห้ามลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินทางปัญญาออกไปจากตัว นอกจากนี้รายละเอียดในเอกสารอนุญาตการขายทรัพย์สินทางปัญญาโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี (Sheriff) (Bill of Sell) ต้องแสดงข้อความจำกัดสิทธิของลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิกระทำการทุกอย่างเพื่อขายทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ด้วย<sup>1011</sup>

การใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอาจมีบุคคลภายนอกได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วย ดังนั้น เพื่อให้การยึดทรัพย์สินทางปัญญามีผลต่อบุคคลภายนอก เมื่อหนังสือหรือคำสั่งยึดของศาลถูกส่งไปถึงลูกหนี้แล้ว ศาลต้องมีคำสั่งไปถึงผู้ที่ให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Receiver) ด้วย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิบัตร (Patent) หรือลิขสิทธิ์ (Copyright) เพื่อแสดงว่าคำสั่งยึดดังกล่าวมีผลต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแล้ว ทั้งนี้เพราะบุคคลภายนอกผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามีสถานะกึ่งลูกหนี้ (Behalf of Debtor)<sup>1213</sup> เพราะมีสิทธิใช้ตามการอนุญาตของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อเกิดการยึดทรัพย์สินทางปัญญาเกิดขึ้น สิทธิแห่งการไต่ข่มระงับลงไปด้วยตามคำสั่งยึด

ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาตั้งทรัพย์สินขึ้นดำเนินการแทน ทรัพย์สินมีอำนาจตั้งแต่เริ่มกระบวนการยึดจนกระทั่งการขายทรัพย์สินทางปัญญาได้เสร็จสิ้นลง และหากการโอนทรัพย์สินทางปัญญามีเงื่อนไขของกฎหมายกำหนด ศาลก็อาจแต่งตั้งให้ทรัพย์สินเป็นผู้มีอำนาจ

<sup>10</sup> 138 F.2d 493 (3d Cir. 1943).

<sup>11</sup> Post Execution p'141.

<sup>12</sup> Post Execution p'141.

<sup>13</sup> 35 U.S.C. § 261.

ดำเนินการโอนได้แม้ว่าลูกหนี้ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นจะไม่ยอมดำเนินการตามขั้นตอนการโอนที่กฎหมายกำหนดก็ตาม<sup>14</sup> แต่หากเป็นสิทธิได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และมีข้อจำกัดการโอนสิทธิตามข้อตกลงหรือตามสัญญาอนุญาต การบังคับคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วย<sup>15</sup>

อย่างไรก็ดี การบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญานั้นอาจก่อความเสียหายแก่ระบบธุรกิจและสภาพคล่องของผู้ประกอบธุรกิจได้ กล่าวคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นคู่แข่งในตลาดกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (Infringer) หากมีการฟ้องคดีเกิดขึ้น ถ้าฝ่ายโจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี ศาลก็จะกำหนดให้ฝ่ายจำเลยห้ามกระทำการอันเป็นการละเมิดในทางธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดสภาวะขาดสภาพคล่องหรือสภาวะล้มละลายแก่ธุรกิจของฝ่ายจำเลยได้ แต่ในทางตรงข้ามหากฝ่ายโจทก์เป็นผู้แพ้คดี ย่อมส่งผลให้การกระทำของฝ่ายจำเลยไม่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของโจทก์ โจทก์ก็จะเสียประโยชน์เนื่องจากต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาดให้กับทรัพย์สินที่เข้ามาในลักษณะคล้ายคลึงกันของฝ่ายจำเลย ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการทำลายกันทางธุรกิจขึ้นได้เช่นเดียวกัน<sup>16</sup>

ในส่วนวิธีการขายทอดตลาด สิทธิบัตรบางอย่างอาจอำนวยความสะดวกสร้างขึ้นมากลางเวลาให้เข้าอาจทำให้ระยะเวลาการใช้ประโยชน์สั้นสุดลง รวมถึงมีการยกระดับเทคโนโลยีที่สูงขึ้นไป<sup>17</sup> ซึ่งการแก้ปัญหาภาวะดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ด้วยวิธีทางทฤษฎี จึงมีการนำเสนอความเห็นในทางวิชาการว่า หากเป็นกรณีสิทธิบัตรนั้นจะหมดอายุรัฐในฐานะผู้รับจดทะเบียนสิทธิบัตรต้องจดทะเบียนสิทธิบัตรนั้นต่อไปก่อนโดยผลของการยึดและขายทอดตลาด<sup>18</sup> นอกจากนี้รัฐอาจแก้ปัญหาในเรื่องระยะเวลาดังกล่าวด้วยการกำหนดขอบเขตการบังคับคดีเอาแก่สิทธิบัตรเพื่อขายทอดตลาดเอาไว้ด้วย<sup>19</sup> โดยมีแนวคิดในเรื่องนี้ 2 ทาง แนวคิดทางแรกเห็นว่า การบังคับคดีเอาแก่สิทธิบัตรควรมีขอบเขตครอบคลุมถึงสิทธิบัตรในอนาคตทุกประเภทที่ต่อยอดจากสิทธิบัตรที่ยึด<sup>20</sup>

<sup>14</sup> *Cookson v. Louis Marx & Co.*, D.C. 23 F.Supp. 615, 617 (S.D.N.Y. 1938).

<sup>15</sup> *Everex Systems Inc. v Cadtrack Corp.*, 89F.3d 673, 679 (9th Cir. 1996)

<sup>16</sup> \_\_\_\_\_, Post-Judgment Remedies in Reaching Patents, Copyrights and Trademarks in the Enforcement of A Money Judgment, pp.144-145.

<sup>17</sup> Michael, "The Uneasy Case for Patent Races over Auctions," 60 *Stan.L. Rev.*803 ,pp.811(2007).

<sup>18</sup> *เพ็งอ้าง.*, pp.855-856.

<sup>19</sup> *เพ็งอ้าง.*, pp.855-856.

<sup>20</sup> *เพ็งอ้าง.*, pp.856-857.

แต่ก็มีความเห็นวิจารณ์ว่า หากยินยอมให้ขอบเขตของสิทธิบัตรครอบคลุมถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่ต่อยอด อาจทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ เนื่องจากลูกหนี้อาจไม่ต่อยอดนวัตกรรมใหม่ๆ จากสิทธิบัตรที่ถูกยึดเอาไว้<sup>21</sup> ส่วนแนวคิดทางที่สองเห็นว่า ขอบเขตของการบังคับเอาแก่สิทธิบัตรครอบคลุมเฉพาะกรณีนวัตกรรมที่สร้างขึ้นต่อยอดจากสิทธิบัตรที่ถูกยึด และการใช้นวัตกรรมใหม่ไม่ได้แตกต่างจากการใช้นวัตกรรมเก่าอย่างมีนัยยะสำคัญ แต่หากนวัตกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นมีลักษณะแตกต่างจากนวัตกรรมเก่าอย่างมีนัยยะสำคัญ แม้สิทธิบัตรดังกล่าวจะต่อยอดจากสิทธิบัตรที่ถูกยึด ลูกหนี้ตามคำพิพากษาย่อมได้สิทธินั้นไป และสิทธิบัตรใหม่ไม่อยู่ในขอบข่ายการยึดด้วย<sup>22</sup>

### ค. ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

การบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินทางปัญญาควรใช้วิธีการยึด แต่การยึดในบริบทของทรัพย์สินไม่มีรูปร่างย่อมแตกต่างจากการยึดและอายัดทรัพย์สินมีรูปร่างตามมาตรา 303, 304, 310 และ 310 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการกำหนดวิธีการเฉพาะในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. ....<sup>23</sup> ในมาตรา 309 และมาตรา 310 จึงเป็นการพัฒนาในทิศทางที่เหมาะสมแล้ว แต่จากสภาพและลักษณะพิเศษของทรัพย์สินทางปัญญา และกรอบระยะเวลาที่จำกัดในการได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาบางประเภท คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ระยะเวลาในการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินทางปัญญาที่ต้องการความรวดเร็วมากกว่าการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่น เพราะทรัพย์สินทางปัญญาบางประเภทอย่างลิขสิทธิ์มีมูลค่าลดลงตามวันเวลาที่สร้างสรรค์ผลงาน เช่น งานดนตรีกรรม ภาพยนตร์ เป็นต้น หรือในกรณีของสิทธิบัตรซึ่งอ้างอิงอยู่กับการสร้างสรรค์นวัตกรรม และนวัตกรรมนั้นเกิดขึ้นใหม่ตลอดเวลา ประกอบกับระยะเวลาที่ได้รับความคุ้มครองของสิทธิบัตรก็มีเวลาจำกัด ส่วนกรณีของเครื่องหมายการค้าก็เป็นเรื่องของความนิยมที่มีวันเสื่อมลงได้เช่นกัน กระบวนการในการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินทางปัญญาจึงต้องการความรวดเร็วมากกว่ากระบวนการสำหรับทรัพย์สินอื่น และควรกำหนดกรอบเวลาไว้

<sup>21</sup> Ian Ayres & Paul Klemperer Limiting Patentees' Market Power Without Reducing Innovation Incentives: The Perverse Benefits of Uncertainty and Non-Injunctive Remedies, 97 *MICH. L. Rev.*, 985, pp.1031-1032 (1999).

<sup>22</sup> เฟิงอ้าง., น.857.

<sup>23</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3.



(2) ในกรณีที่ทรัพย์สินทางปัญญานั้นมีการทำสัญญาอนุญาตให้บุคคลภายนอกใช้สิทธิ ควรพิจารณาด้วยว่า หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเจ้าของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้น จะกำหนดแนวทางให้การยึดทรัพย์สินทางปัญญามีผลไปยังบุคคลภายนอก ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วยหรือไม่ เพียงใด และจะมีการแจ้งการยึดไปยังบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นเพื่อให้ยุติการใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ ในทางกลับกัน การบังคับคดีกับทรัพย์สินทางปัญญาจะต้องไม่ใช่บังคับในกรณีเป็นสิทธิในการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาตามสัญญาอนุญาตที่มีข้อกำหนดห้ามโอนหรือให้ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามีสิทธิใช้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งในกรณีดังกล่าวการบังคับคดีจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินนั้นด้วย จึงควรเพิ่มช่องทางในการขออนุญาตเจ้าของสิทธิเพื่อให้สิทธิตามสัญญาอนุญาตเช่นว่านั้นสามารถบังคับได้

(3) การยึดทรัพย์สินทางปัญญาต้องคำนึงถึงบริบทของกฎหมายแข่งขันทางการค้าด้วย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวศาลจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งห้ามเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่เป็นคู่แข่งทางธุรกิจหรือผู้ซื้อทอดตลาดอื่นที่เป็นคู่แข่งทางธุรกิจของลูกหนี้เข้าซื้อทอดตลาดทรัพย์สินทางปัญญา หากการซื้อนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการผูกขาดตลาด

(4) การขายทอดตลาดทรัพย์สินทางปัญญาสามารถใช้วิธีการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แต่ต้องกระทำด้วยความรวดเร็วและแสดงข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญาในเบื้องต้นเพื่อการตัดสินใจเข้าซื้อทอดตลาดของบุคคลภายนอก แต่ข้อมูลที่มีการเปิดเผยเช่นว่านี้จะต้องไม่กระทบต่อสภาพของทรัพย์สินทางปัญญานั้นด้วย เช่น กรณีที่ทรัพย์สินทางปัญญานั้นเป็นความลับทางการค้าก็จำเป็นต้องวางกรอบหรือสร้างมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับข้อมูลที่เปิดเผย เพื่อคงความเป็นความลับทางการค้าต่อไป เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวควรกำหนดให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี

(5) การที่ทรัพย์สินทางปัญญามีผู้ทรงสิทธิหลายรายในทรัพย์สินทางปัญญาเดียวกัน หากเกิดการบังคับคดีเกิดขึ้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อผู้ซื้อทรัพย์สินทางปัญญาจากการขายทอดตลาดได้ทรัพย์สินนั้นไป ผู้ซื้อทอดตลาดย่อมมีสิทธิใช้ทรัพย์สินนั้นเสมือนเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ร่วมกับผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่นที่มีไข่ลูกหนี้ และผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่นจะใช้สิทธิร้องกันส่วน ร้องขอเฉลี่ยทรัพย์หรือร้องขัดทรัพย์ไม่ได้ เนื่องจากการที่ผู้ซื้อทอดตลาดเข้ามาใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของลูกหนี้ ไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ทรงสิทธิร่วมคนอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจและเสรีภาพในการแข่งขันทางการค้าประกอบด้วย ซึ่งอาจนำปัจจัยเหล่านี้มากำหนดเป็นข้อยกเว้นเพิ่มเติมได้

(6) การยึดสิทธิบัตร ควรกำหนดขอบเขตถึงสิทธิบัตรในอนาคตที่มีนวัตกรรมต่อยอดกับสิทธิบัตรที่ถูกยึดเอาไว้ แต่ควรคุ้มครองลูกหนี้ผู้สร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ด้วย หากการสร้างนวัตกรรมใหม่นั้นเป็นการยกระดับเทคโนโลยีสูงขึ้นจากสิทธิบัตรเดิม

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจะอยู่ในรูปแบบใด หากมีการอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นโดยมีค่าตอบแทน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาย่อมมีสิทธิอาศัยสิทธิเรียกร้องในค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นได้อยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310

### (1.2) สิทธิการเช่า

สัญญาเช่ามีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า ซึ่งสิทธิในการใช้ทรัพย์สินที่เช่าอาจมีมูลค่าที่สูงมาก เช่น ที่ดินทำเลทองใจกลางเมือง เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ หากสิทธิการเช่ามีระยะเวลานานโดยอัตราค่าเช่าไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้สูงขึ้นตามระยะเวลา หรือหากมีการชำระค่าเช่าทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ล่วงหน้าแล้ว สิทธิการเช่าย่อมมีมูลค่าทางเศรษฐกิจและอาจใช้เป็นหลักประกันตลอดจนใช้แสวงหาประโยชน์ได้

ในทางปฏิบัติในธุรกิจนั้นมีการนำสิทธิการเช่ามาใช้เป็นหลักประกันด้วยวิธีการทำคำเสนอมว่าจะโอนสิทธิการเช่าให้แก่เจ้าหนี้ โดยมีเงื่อนไขบังคับก่อนว่าคำเสนอมจะมีผลบังคับเมื่อมีเหตุผิดนัดชำระหนี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาตามมาตรา 151 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อมีการผิดนัดชำระหนี้เกิดขึ้นแล้วคำเสนอมว่าจะโอนสิทธิการเช่าให้ย่อมมีผลบังคับ และเจ้าหนี้ออมสนองรับคำเสนอนั้นได้ทันที ก่อให้เกิดสัญญาโอนสิทธิการเช่าเกิดขึ้น

สิทธิการเช่าซึ่งมีมูลค่าเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่อยู่ในข่ายอาจถูกบังคับคดีได้ แต่ด้วยสภาพของสิทธิการเช่าที่เป็นเพียงบุคคลสิทธิ และมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวผู้เช่า กล่าวคือ ผู้ให้เช่าจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้เช่าในการเช่าทำสัญญาเช่า การทำคำเสนอมว่าจะโอนสิทธิการเช่าก็ดี หรือการนำสิทธิการเช่าเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาดซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนตัวผู้เช่าก็ดี จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าด้วย ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 544

**คำพิพากษาฎีกาที่ 2227/2537** สิทธิการเช่าตึกแถวที่โจทก์นำยึดเพื่อขายทอดตลาด เป็นสิทธิที่จำเลยได้มาจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ผู้ให้เช่า เมื่อผู้ให้เช่าไม่อนุญาตให้นำสิทธิการเช่าตึกแถวออกขายทอดตลาดเพราะประสงค์จะนำมาหาประโยชน์ด้วยตนเอง

สิทธิการเช่าดังกล่าวจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวและเมื่อไม่มีข้อตกลงให้จำเลยโอนสิทธิการเช่าได้ สิทธิการเช่ารายนี้จึงเป็นทรัพย์สินที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมายไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285(4) โจทก์จึงไม่มีสิทธินำยื่นออกขายทอดตลาดได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อโจทก์นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดสิทธิการเช่าตึกแถวแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ประเมินราคาไว้จึงเป็นทรัพย์สินที่มีราคาอยู่ในตัว แม้จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามกฎหมายโจทก์ผู้ขายจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีด้วย

### ก. กฎหมายของประเทศไทย

หากพิจารณาวิธีการบังคับคดีกับทรัพย์สินไม่มีรูปร่างในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีการบังคับคดีแก่สิทธิการเช่าไม่สามารถใช้วิธีการอายัดและจำหน่ายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 ทวิ ได้ เพราะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับสิทธิเรียกร้องให้ใช้เงินจำนวนหนึ่ง หรือเรียกให้ส่งมอบสิ่งของนอกเหนือจากสิ่งของที่บัญญัติไว้ในมาตรา 310(1) และ (2) อันได้แก่พันธบัตรและหลักทรัพย์ หรือตราสารเปลี่ยนมือต่างๆ จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310(3) มาใช้บังคับ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310(3) ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิร้องขอให้ศาลออกหมายเรียกบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบในการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องให้มาศาล ถ้าหากบุคคลดังกล่าวยอมชำระหนี้ให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ให้ศาลจดยางานไว้ แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่มาศาลหรือไม่ยอมชำระหนี้และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเรียกร้อง ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาฟ้องคดีตามเอกสารการยึด ซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของสิทธิการเช่าที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวแล้ว ย่อมไม่อาจนำหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 310 (3) มาปรับใช้กับการยึดสิทธิการเช่าได้ เพราะมิฉะนั้นจะเป็นการใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติยกเว้นกฎหมายสารบัญญัติซึ่งขัดต่อนิติวิธี และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่า

ปัญหาว่าสิทธิการเช่าจะใช้วิธีการยึดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการยึดทรัพย์สินตามกฎหมายปัจจุบัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 303 ได้บัญญัติไว้เพียงแต่การยึดเอกสารหรือทรัพย์สินมีรูปร่าง ส่วนมาตรา 304 บัญญัติเป็นกรณีการยึดอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการบังคับสิทธิการเช่าซึ่งเป็นทรัพย์สินไม่มีรูปร่าง เป็นแต่เพียงสิทธิตามสัญญา จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาปรับใช้ได้

ในปัญหานี้ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ได้วางหลักการเกี่ยวกับการยึดสิทธิการเช่าไว้ในมาตรา 311<sup>24</sup> ดังนี้

“มาตรา 311 การยึดสิทธิการเช่าทรัพย์สินหรือสิทธิที่จะได้ใช้บริการต่าง ๆ ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เช่น บริการโทรศัพท์หรือโทรคมนาคม หรือบริการอื่นใดที่อาจได้รับจากทรัพย์สินหรือบริการของผู้อื่น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำได้

(1) แจ้งรายการสิทธิที่ยึดให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและผู้ให้เช่าหรือผู้ให้บริการ แล้วแต่กรณี ทราบ ถ้าไม่สามารถกระทำได้ ให้ดำเนินการตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 306 วรรคสอง

(2) ในกรณีที่ได้มีการจดทะเบียนการเช่าทรัพย์สินหรือการให้บริการดังกล่าว ให้แจ้งนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น บันทึกการยึดไว้ในทะเบียนด้วย”

#### ข. กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบังคับคดีสิทธิการเช่าในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ศาลจะมีคำสั่งให้ใช้วิธีการยึดและขายทอดตลาดสิทธิการเช่า ผู้ซื้อสิทธิการเช่าย่อมเกิดสิทธิและหน้าที่ขึ้น สิทธิดังกล่าวคือสิทธิที่จะได้ใช้ทรัพย์สินและมีหน้าที่ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่า ในคดี *Cherry v. First State Bank*<sup>25</sup> ผู้ให้เช่ามีหลักประกันเป็นสิทธิการเช่าของลูกหนี้โดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า ต่อมาลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการล้มละลาย เจ้าหนี้มีทางเลือก 2 ทาง คือการเข้าบังคับเอาสิทธิการเช่าเป็นของตนเอง (Takeover the leased premises) หรือนำสิทธิการเช่านั้นออกขายทอดตลาด ในคดีนี้ เจ้าหนี้เลือกใช้วิธีการเอาสิทธิการเช่าออกขายทอดตลาดแล้วเป็นผู้ซื้อสิทธิการเช่าจากการขายทอดตลาดนั่นเอง แล้วอ้างเหตุปฏิเสธไม่ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่าว่าเป็นเพราะซื้อสิทธิมาจากการขายทอดตลาด ศาลในคดีนี้วินิจฉัยว่า การที่มีผู้ซื้อสิทธิการเช่าจากการขายทอดตลาดไม่ได้เป็นเหตุเปลี่ยนแปลงหนี้หรือหน้าที่ของผู้เช่าแต่อย่างใด เจ้าหนี้ผู้ซื้อสิทธิการเช่าจากการขายทอดตลาดจึงมีสถานะกลายเป็นลูกหนี้ตามสัญญาเช่าที่มีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่าตามข้อตกลงในสัญญาเช่าด้วย ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างผู้เช่ากับเจ้าหนี้ก่อนที่ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลาย แต่กรณีดังกล่าวเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ซื้อสิทธิการเช่ายังไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าเช่าจนกว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะส่งหนังสือบอกกล่าวแก่ผู้ให้เช่าว่าจะเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่าตามสัญญา

<sup>24</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

<sup>25</sup> 2003 WL 288467 (Tenn. Ct. App.).

จากคำพิพากษาดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับให้มีการนำสิทธิการเช่ามาเป็นหลักประกันและมีการบังคับคดีเอาแก่สิทธิการเช่าได้ ในกรณีที่สิทธิการเช่านั้นเป็นหลักประกัน การบังคับอาจกระทำโดยให้สิทธิการเช่าตกเป็นของเจ้าหนี้หรือบังคับขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ แต่ทั้งนี้ ยังคงต้องมีความยินยอมของผู้ให้เช่าเป็นเงื่อนไขสำคัญ และเมื่อมีการบังคับคดีเอาแก่สิทธิการเช่าแล้วผู้ซื้อได้จากการขายทอดตลาดย่อมได้รับโอนไปทั้งสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาเช่า จึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่าด้วย นับแต่วันที่มีการบอกกล่าวไปถึงผู้ให้เช่าว่าผู้ซื้อได้จากการขายทอดตลาดเข้าครอบครองทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นไปตามหลัก Privity of Estate หลักดังกล่าวส่งผลให้ผู้ประกันมีความรับผิดชอบต่อผู้ให้เช่าตามสัญญา<sup>26</sup>

กฎหมายในระดับมลรัฐของประเทศไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำสิทธิการเช่าตามสัญญาไปเป็นหลักประกันและการบังคับคดีเอาแก่สิทธิการเช่าไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

(1) การจะนำสิทธิการเช่าไปประกันต่อบุคคลภายนอกได้ ผู้เช่าต้องได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าก่อน หากการทำสัญญาประกันสิทธิเรียกร้องไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า เมื่อเกิดกรณีบังคับคดีเอาแก่สิทธิการเช่าเพื่อบังคับคดีชำระหนี้สัญญาหลัก ข้อตกลงการโอนยอมไม่ผูกพันต่อผู้ให้เช่า ซึ่งศาลให้เหตุผลว่า เมื่อผู้รับโอนไม่ใช่ผู้มีชื่อในสัญญาเช่าในฐานะคู่สัญญา จึงไม่อาจครอบครองทรัพย์สินที่ให้เช่าโดยอ้างสิทธิตามสัญญาเช่าได้<sup>27</sup>

(2) เมื่อมีความยินยอมของผู้ให้เช่าในการนำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกันแล้ว ผู้รับโอนสิทธิการเช่า จะมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อผู้ให้เช่าเมื่อใด ในกรณีนี้มีข้อแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม

- เมื่อผู้รับโอนได้เข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่าโดยมีการบอกกล่าวไปถึงผู้ให้เช่า เช่น มลรัฐเทนเนสซี ในคดี *Cherry v. First State Bank* ที่กล่าวไว้ข้างต้น

<sup>26</sup> L.S.Tellier, “Liability of Mortgagee or Lienholder of a lease with respect to rents or covenants therein,” American Law Report.

<sup>27</sup> Henry Allen Mark, “Leasehold Mortgages- Some Practical Considerations,” American Bar Association, Vol. 14, No.3, pp.610,614(1959).

● เมื่อผู้รับโอนตกลงรับโอนสิทธิการเช่าไปแม้จะยังไม่ได้เข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่าก็ตาม เช่น มลรัฐแมรี่แลนด์<sup>28</sup> มลรัฐนิวแฮมเชียร์<sup>29</sup> มลรัฐเวอร์จิเนีย<sup>30</sup> บางมลรัฐยึดถือทฤษฎี Lien Theory กล่าวคือ เมื่อมีการตกลงนำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกันโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า ถือว่าเจ้าหนี้ผู้รับหลักประกันตกลงตามสัญญาของผู้เช่าที่จะเข้าครอบครองทรัพย์สินดังกล่าว หากผู้เช่าเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่า ผู้รับหลักประกันย่อมรับผิดชอบตามหน้าที่ของผู้เช่าด้วย<sup>31</sup>

ในเรื่องความรับผิดชอบของผู้รับโอนสิทธิการเช่านี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ก็มีแนวทางที่กลับไปมา โดยในอดีตเคยยึดถือทฤษฎี Lien Theory ที่พิจารณาว่า บุคคลซึ่งรับหลักประกันสิทธิการเช่าตามวิธีการจำนองนี้ย่อมกลายมาเป็นผู้รับผิดชอบในค่าเช่า แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะยืนยันว่าตนไม่มีทางเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือครอบครองทรัพย์สินที่ให้เช่าในความเป็นจริง เนื่องจากผลประโยชน์แห่งสัญญาเช่าดังกล่าวได้สร้างประโยชน์ให้แก่ผู้รับหลักประกัน<sup>32</sup> แต่ต่อมาแนวคำพิพากษาได้กลับหลักเป็นว่า หากผู้ให้เช่ายินยอมให้ผู้เช่านำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกัน ผู้รับหลักประกันไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ให้เช่าในค่าเช่า<sup>33</sup> และกำหนดให้ผู้รับหลักประกันต้องรับผิดชอบตามสัญญาเช่าต่อเมื่อได้เข้าครอบครองทรัพย์สินที่ให้เช่าแล้ว<sup>34</sup>

ในคดี *Merrillville 2548 Inc. v. BMO HARRIS BANK N.A.*<sup>35</sup> ของมลรัฐอินเดียนา ลูกหนี้นำสิทธิการเช่าพื้นที่ในห้างสรรพสินค้ามาเป็นหลักประกันนี้ตามตัวสัญญาใช้เงินต่อมามีการผิดนัดการใช้เงินตามตัว ศาลมีคำพิพากษาให้บังคับกับหลักประกันที่เป็นสิทธิการเช่าและ

<sup>28</sup> *Williams v. Safe Deposit & Trust Co.* (1934) 167 Md 499, 175 A 331., *Hart v. Home Owners' Loan Corp.* (1936) 169 Md 446, 182 A 322., *Jone v. Burgess* 176 Md 270, 4 A2d 473.

<sup>29</sup> *Lord v. Ferguson* (1838) 9 380.

<sup>30</sup> *Farmers' Bank v. Mutual Assur. Soc.* (1832) 31 Va (4 Leigh) 69.

<sup>31</sup> L.S.Tellier, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.8.

<sup>32</sup> *Eaton v. Jaques* (1780), 2 Dougl KB 455, 99 Eng Reprint 290., *Williams v. Bosanquet* (1819), 1 Brod & B 238, 129 Eng Reprint 288, 5 Moore & P 785., *Haig v. Homan* (1830), 4 Bligh NS 380, 5 Eng Reprint 136., *Burton v. Barclay* (1831), 7 Bing 745, 131 Eng Reprint 288, 5 Moore & P 785.

<sup>33</sup> *Moores v. Choat* (1839), 8 Sim 508, 59 Eng Reprint 202.

<sup>34</sup> *Purchase v. Lichfield Brewing* [1915] 1 KB 184

<sup>35</sup> 39 N.E.3d 382 (2015).

ให้เจ้าหนี้สามารถขับไล่จำเลยออกจากทรัพย์สินที่เช่าได้ด้วย ซึ่งเป็นแนวทางคำพิพากษาที่สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่แท้จริงของการบังคับคดีเอากับสิทธิการเช่า คือให้ผู้ได้ไปซึ่งสิทธิการเช่านั้นสามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าได้อย่างแท้จริง

### ค. ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จากสภาพปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการยึดสิทธิการเช่า และการอายัดสิทธิเรียกร้องไม่อาจนำมาใช้กับสิทธิการเช่าได้อย่างสมบูรณ์ ประกอบกับอุปสรรคของกฎหมายสารบัญญัติในเรื่องความยินยอม การกำหนดวิธีการเฉพาะสำหรับการบังคับคดีเอากับสิทธิการเช่า ตามบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ในมาตรา 311<sup>36</sup> จึงเป็นการพัฒนาในทิศทางที่เหมาะสมแล้ว โดยเฉพาะการกำหนดวิธีการยึดสิทธิการเช่า ที่ให้ใช้วิธีการแจ้งให้ผู้ให้เช่าทราบนั้นมีความเหมาะสมแล้ว แต่จากสภาพและลักษณะพิเศษของสิทธิการเช่า คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติของกฎหมายควรกำหนดกลไกในเรื่องการได้มาซึ่งความยินยอมของผู้ให้เช่าเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดี ไม่ว่าจะมีความยินยอมก่อนหรือขณะมีการบังคับคดี เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของสัญญาเช่าที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้เช่า นอกจากนี้

(2) ควรกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ซื้อสิทธิการเช่าจากการขายทอดตลาดมีหน้าที่ต้องผูกพันตามสัญญาเช่าที่ลูกหนี้มีต่อผู้ให้เช่าด้วย

(3) มูลค่าของสิทธิการเช่าที่ขึ้นอยู่กัระยะเวลาการเช่าที่ยังคงเหลืออยู่ด้วย จึงควรจะต้องกำหนดมาตรการที่เร่งการบังคับคดีเอากับสิทธิการเช่าให้เกิดความรวดเร็วมากกว่ากระบวนการสำหรับทรัพย์สินอื่น และควรกำหนดกรอบเวลาไว้

(4) ในการบังคับคดีเอากับสิทธิการเช่าที่บางครั้งลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้เช่าอาจมีหนี้ค่าเช่าหรือค่าภาษีอากรที่จะต้องออกใช้แทนผู้ให้เช่าค้างชำระอยู่ก่อน การบังคับคดีควรมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้นำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดนั้นหักชำระหนี้ดังกล่าวให้แก่ผู้ให้เช่าก่อนได้ทำนองเดียวกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 จัตวา

(5) เมื่อพิจารณาเรื่องระยะเวลาการเช่าที่คงเหลือกับมูลค่าของทรัพย์สินที่เช่าซึ่งแปรผันตามกันแล้ว จึงจำเป็นต้องพิจารณามาตรการในการขับไล่ผู้เช่าเดิมออกจากทรัพย์สินที่เช่าด้วย คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรสร้างกลไกในการทำนองอย่างเดียวกับการซื้ออสังหาริมทรัพย์จากการขายทอดตลาดในมาตรา 309ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณี

<sup>36</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3.

โดยไม่ต้องให้ผู้ซื้อสิทธิการเช่าฟ้องเป็นคดีใหม่เพื่อขับไล่ผู้เช่าเดิมออกจากทรัพย์สิน และหากผู้เช่าเดิมซึ่งเป็นลูกหนี้หรือบริวารไม่ยอมออกจากทรัพย์สินก็ให้ผู้ซื้อสิทธิการเช่าสามารถยื่นคำขอให้ผู้เช่าเดิมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 30 วัน นับแต่ถูกบังคับให้ออกจากทรัพย์สินที่เช่าโดยการอนุโลมหลักการตามมาตรา 263 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

## 2.2 แนวคิดเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี

ภาระค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีไม่ได้มีเพียงค่าใช้จ่ายในการยึดหรือการขายเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงภาระที่แฝงอยู่ในรูปค่าตอบแทนบุคลากร อาคารสถานที่ และเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการทำงานด้วย ซึ่งหากพิจารณาว่ากระบวนการบังคับคดีเป็นบริการที่รัฐควรจัดให้แก่ประชาชน แน่แน่นอนว่าภาระค่าใช้จ่ายนั้นต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องแบกรับภาระโดยใช้ภาษีของประชาชนในการจัดให้มีบริการนี้ แต่เมื่อพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ผู้ได้รับประโยชน์จากบริการนี้ไม่ใช่ประชาชนในภาพรวม หากแต่เป็นเอกชนผู้เป็นเจ้าของ และกระบวนการบังคับคดีเกิดขึ้นเพราะการที่ลูกหนี้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีก็เป็นอีกบริการหนึ่งที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนอยู่แล้ว ความเห็นอีกด้านหนึ่งจึงมองว่าควรเป็นเรื่องของเอกชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับคดีต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจนเป็นเหตุให้ต้องมีการบังคับคดี แนวความคิดดังกล่าวต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนด้วยกันทั้งสองฝ่าย จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็นนั้นเป็นอย่างไร และแนวทางของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสอดคล้องกับมาตรฐานเช่นว่านั้นหรือไม่

### (1) กฎหมายของประเทศไทย

กระบวนการบังคับคดีไทยในปัจจุบันกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีไว้ ตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ

- (1) การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดให้เก็บค่าธรรมเนียมร้อยละ 3 ของจำนวนเงินที่ขายหรือจำหน่ายได้
- (2) การจ่ายเงินที่ยึดหรืออายัดแก่เจ้าหนี้ ให้เก็บค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 ของจำนวนเงินที่ยึดหรืออายัดได้
- (3) เมื่อยึดทรัพย์สินซึ่งไม่ใช่ตัวเงินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่าย ให้เก็บค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 ของราคาทรัพย์สินที่ยึด
- (4) เมื่อยึดหรืออายัดเงินหรืออายัดทรัพย์สินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่าย ให้เก็บค่าธรรมเนียมร้อยละ 1 ของจำนวนเงินที่ยึดหรืออายัด หรือราคาทรัพย์สินที่อายัด



(5) การขายโดยวิธีการประมูลระหว่างคู่ความ ให้เก็บค่าธรรมเนียมร้อยละ 2 ของราคาประมูลสูงสุด

ในขั้นตอนของการบังคับคดีในความเป็นจริงนั้นจะมีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาวางเงินค่าใช้จ่ายในเบื้องต้นให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีก่อนจำนวนหนึ่ง แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับภาระงานประกอบค่าใช้จ่ายของหน่วยงาน และค่าตอบแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีที่รัฐต้องเสียไป ถึงแม้ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดีจากเอกชน แต่ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนั้นก็ไม่ได้สะท้อนถึงภาระค่าใช้จ่ายในความเป็นจริง ในเมื่อภารกิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดขึ้นตั้งแต่เวลาที่ศาลออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี และยังมีกระบวนการบังคับคดีอย่างอื่น เช่น กรณีเป็นหนี้ระทำการหรือกรณีขับไล่ออกจากอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งไม่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมส่วนนี้ไว้แต่อย่างใด

## (2) กฎหมายของต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีที่แตกต่างกัน 2 ด้าน คณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงมาตรฐานสากล และกฎหมายของประเทศอังกฤษ กับประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อพิจารณาถึงมาตรฐานที่ควรจะเป็นในการกำหนดค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นมาตรฐานสากลนั้น ตามข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดี มาตรา 3 ย่อหน้า 6 และประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี มาตรา 5 ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า มาตรฐานสากลดังกล่าวกำหนดให้ภาระค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีควรเป็นภาระของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เว้นแต่เจ้าหนี้จะใช้กระบวนการบังคับคดีไปในทางทุจริต

### (2.1) ประเทศอังกฤษ

ในกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งกฎหมายอนุญาตให้มีการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนดำเนินการบังคับคดีได้ภายใต้กฎหมาย<sup>37</sup> โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการบังคับคดีกฎหมายอังกฤษได้วางหลักการเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียม ดังนี้

(1) การเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดีของพนักงานบังคับคดีเอกชนให้ภาระค่าใช้จ่ายตกแก่ลูกหนี้<sup>38</sup>

<sup>37</sup> (1) Tribunals, Court and Enforcement Act 2007 (Schedule 12), (2) The Taking Control of Goods Regulations 2013, (3) The Taking Control of Goods (Fees) Regulations 2014, (4) The Civil Procedure Rule 1998 (Part 75 – Traffic Enforcement), (5) The Enforcement of Road Traffic Debts Order 1993 & Amendment Order 2001.

(2) ในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมที่เรียกเก็บนั้น แยกออกเป็นเรื่องดังต่อไปนี้

(2.1) ค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกระบวนการจำนวน 75 ปอนด์ (The Compliance Fee)

(2.2) ค่าธรรมเนียมการบังคับคดีจำนวน 235 ปอนด์ (Enforcement Fee) ซึ่งหากทรัพย์สินมีมูลค่าเกิน 1,500 ปอนด์ ต้องเสียเพิ่มอีกร้อยละ 7.5 ของมูลค่าทรัพย์สินที่เกิน

(2.3) ค่าธรรมเนียมการขายทอดตลาดจำนวน 110 ปอนด์ (Sale Fee) และหากทรัพย์สินมีมูลค่ามากกว่า 1,500 ปอนด์ ต้องเสียเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 จากมูลค่าทรัพย์สินที่เกิน<sup>39</sup>

(3) ตัวแทนบังคับคดีอาจเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากลูกหนี้ ซึ่งเรียกว่าค่าใช้จ่ายตามข้อกำหนด (Permissible Disbursements) ในเรื่องดังต่อไปนี้

(3.1) ค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาทรัพย์สิน (Storage Fee Following Removal)

(3.2) ค่าใช้จ่ายในการไขหรือทำลายกุญแจ (Locksmith Charges)

(3.3) ค่าฤชาธรรมเนียมศาลในการยื่นคำร้อง (Court Fees on Application)

(3.4) ค่าธรรมเนียมผู้ขายทอดตลาด (Auctioneer Fees) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายการขายจากยอดที่ขายได้ไม่เกิน 15% และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องจำเป็นตามที่จ่ายไปจริง (Out of Pocket Expense) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโฆษณาขายทอดตลาดตามที่จำเป็นและสมควร และค่าบริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในกรณีที่เป็นการขายผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ในอัตรา ร้อยละ 7.5 ของยอดเงินที่ขายได้

(3.5) ค่าใช้จ่ายจากพฤติการณ์พิเศษ (Exceptional Costs)<sup>40</sup>

เมื่อพิจารณาจากระบบการบังคับคดีของประเทศอังกฤษที่เปิดช่องให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้แล้ว อัตราค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมต่างๆจึงถูกผลักภาระไปยังลูกหนี้ให้เป็นผู้รับผิดชอบ มิใช่เป็นภาระของรัฐที่ต้องจัดให้มีบริการดังกล่าวแก่ประชาชน

---

<sup>38</sup> Chichester District Council, Bailiff Reform : What it means to you as the debtor, (2014), pp.2.

<sup>39</sup> เฟิงอ๋าง., น.2.

<sup>40</sup> เฟิงอ๋าง., น.2.

## (2.2) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดบริการบังคับคดีควรเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้สร้างองค์การเกี่ยวกับการบังคับคดีขึ้นมาเรียกว่า U.S. Marshall

กฎหมายกำหนดให้ U.S. Marshall มีสิทธิเรียกร้องรับค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าตอบแทน จากกระบวนการบังคับคดีภายใต้ตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney General) เกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดี<sup>41</sup> ซึ่งมีการออกประกาศเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียม กำหนดเรื่องสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และค่าตอบแทนจากการบังคับคดี แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

(1.) ค่าธรรมเนียมการบังคับคดี (Fees) U.S. Marshall สามารถเรียกร้องค่าใช้จ่ายกับผู้ให้บริการบังคับคดีคือ ค่าส่งหมายไปที่เขตอำนาจศาลอื่นจำนวน 8 ดอลลาร์ และค่าธรรมเนียมการปฏิบัติงานของ U.S. Marshall เป็นรายบุคคล ชั่วโมงละ 55 ดอลลาร์ ส่วนกรณีการส่งหนังสือบอกกล่าวการขาย หรือเอกสารอื่นใดที่ U.S. Marshall ยึดเอาไว้ ให้คิดค่าธรรมเนียมการส่ง 20 ดอลลาร์ต่อหนึ่งฉบับ ส่วนการส่งสำเนาเอกสารนั้นให้คิดฉบับละ 10 ดอลลาร์ต่อหนึ่งฉบับ นอกจากนี้ยังปรากฏ<sup>42</sup>

(2.) ค่าใช้จ่าย (Expenses) ค่าใช้จ่ายอื่นๆเกี่ยวกับการบังคับคดี เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางข้ามมลรัฐ ค่าทางด่วน ค่าที่จอดรถ ค่าหน่วยรักษาความปลอดภัยที่คุ้มกันขณะดำเนินกระบวนการบังคับคดี หรือแม้แต่ค่าประกันภัย ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิเรียกร้องจากผู้ให้บริการได้<sup>43</sup>

(3.) ค่าตอบแทน (Commissions) สำหรับค่าตอบแทนได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย<sup>44</sup> ให้ U.S. Marshall มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนร้อยละ 3 จากมูลค่าทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดี 1,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ และส่วนมูลค่าที่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ให้มีสิทธิได้รับ 1.5% ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดให้ค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ได้รับต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 100 ดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ไม่เกินมูลค่าสูงสุดคือ 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>45</sup>

<sup>41</sup> 28 U.S.C. §1921.

<sup>42</sup> United States Marshall Service Policy Directives, Service of Process, pp.1.

<sup>43</sup> เฟ็งอ้าง., น.2.

<sup>44</sup> 28 U.S.C. § 1921.

<sup>45</sup> เฟ็งอ้าง., น.2.

สำหรับการคำนวณค่าตอบแทนของ U.S.Marshall ระเบียบได้กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์การบังคับคดีในลักษณะต่อไปนี้เป็นเกณฑ์

3.1 การยึดทรัพย์สิน (Seize or Levy on Property)

3.2 การจำหน่ายทรัพย์สินโดยการขาย การหักกลบลบหนี้ หรือวิธีการในทำนองเดียวกัน

3.3 การได้รับชำระหนี้เงิน<sup>46</sup>

จากหลักการของประเทศสหรัฐอเมริกาข้างต้น จะเห็นได้ว่าค่าธรรมเนียมการบังคับคดีค่าใช้จ่ายต่างๆ ถูกผลกระทบให้เอกชนทั้งหมด แม้แต่ค่าบริการการปฏิบัติงานของ U.S. Marshal ที่เป็นไปตามระเบียบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่ให้คิดเป็นรายชั่วโมงจากผู้ให้บริการ<sup>47</sup>

### (3) ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จากมาตรฐานสากลและตัวอย่างแนวคิดในเรื่องค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดให้เอกชนเป็นผู้รับภาระค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายเป็นหลัก ไม่ว่าจะเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้นจะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม

เมื่อพิจารณาบริบทของการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของเงินที่เรียกเก็บยังมิได้สอดคล้องกับการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในกระบวนการบังคับคดีแต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องนี้มีความเห็นของอธิบดีกรมบังคับคดีที่ให้ข้อเสนอแนะว่า หากมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายบนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายที่แท้จริงที่รัฐต้องเสียไปในกระบวนการแล้ว และเรียกเก็บจากลูกหนี้ตามคำพิพากษาผู้เป็นต้นเหตุของการบังคับคดีแล้ว ก็จะเป็นทางให้ลูกหนี้เลือกจะปฏิบัติตามคำพิพากษาได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในเรื่องนี้อาจมีข้อโต้แย้งว่ารัฐมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการในส่วนนี้ให้แก่ประชาชนผู้มีอรรถคดีและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในปัจจุบันก็สะท้อนถึงหลักคิดเช่นเดียวกันที่ให้เอกชนต้องเสียค่าใช้จ่ายบ้างส่วนจากการใช้บริการที่มาจากภาษีของประชาชนทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาความเป็นจริงที่รัฐจัดให้มีบริการทางการศาลในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งมีทรัพย์สินให้อาจต้องถูกบังคับคดีได้เลือกจะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอันนำมาสู่กระบวนการบังคับคดี การให้รัฐต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีอีกครั้ง ทั้งที่เคยรับภาระในกระบวนการพิจารณาคดีไปแล้วย่อมเป็นภาระที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งที่ภาระเช่นว่านี้เกิดจากการไม่เคารพต่อ

<sup>46</sup> เฟิงอ๋าง., น.3.

<sup>47</sup> เฟิงอ๋าง., น.1.

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่ไม่สอดคล้องมาตรฐานที่ยอมรับกันสากล

อย่างไรก็ดี สภาพของสังคมไทยอาจจะยังไม่พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จึงอาจพิจารณาเปลี่ยนผ่านทีละขั้น กล่าวคือ หากเป็นการบังคับคดีในคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานหรือคดีที่มีใช้เพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจ อาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าการบังคับคดีในทางธุรกิจ ซึ่งในเรื่องนี้ นายชัยยุทธ ศรีจางาม ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์แก่คณะผู้วิจัยได้เสนอความเห็นด้วยว่า การเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดีในทางธุรกิจอาจพิจารณาจากความถี่ของเอกชนรายเดียวกันที่ใช้บริการด้วย หากเอกชนรายดังกล่าวใช้บริการมาก ก็ควรเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า เนื่องจากลักษณะการใช้บริการเป็นการยืมอำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อบังคับผลประโยชน์ให้แก่ตน

### 2.3 แนวคิดเรื่องการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในคดีแพ่งและพาณิชย์

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงตลาดภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง ธุรกิจมีการขยายตัวของการค้าการลงทุนโดยมีโลกเป็นตลาดของธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้การประกอบธุรกิจเกิดการข้ามพรมแดนอย่างไร้ข้อจำกัด การขยายตัวของธุรกิจย่อมมีผลเป็นการเพิ่มโอกาสของการเกิดข้อพิพาทได้ง่ายมากขึ้นเช่นกัน แต่กฎหมายและการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการทางการศาลที่ยังคงติดกรอบของเขตอำนาจอธิปไตยและกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขยายตัวของธุรกิจไปสู่ตลาดโลก เพราะด้วยสภาพของธุรกิจที่สามารถเคลื่อนย้ายทรัพย์สินและเงินทุนได้โดยเสรี ย่อมส่งผลให้เกิดการย้ายถ่ายทรัพย์สินจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งได้โดยง่าย และการจะบังคับเอากับทรัพย์สินเหล่านั้นเพื่อชำระหนี้ย่อมต้องอาศัยกระบวนการทางกฎหมายและศาลที่มีเขตอำนาจในการบังคับเอากับทรัพย์สินนั้น ส่งผลให้อาจต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนกันในแต่ละประเทศที่มีทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ อันทำให้โอกาสในการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้เป็นไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก ส่งผลให้หลายประเทศพยายามสร้างกลไกให้มีการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศได้ เพื่อสร้างบรรยากาศที่ดีของการค้าและการลงทุนข้ามพรมแดนมากยิ่งขึ้น

เหตุผลของการที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลในรัฐอื่นนั้น ในทางทฤษฎีแล้วจะต้องประกอบด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 เหตุผล ได้แก่ หน้าที่ที่จำต้อง

ยอมรับ (Obligation) หรือหลักต่างตอบแทน (Reciprocity) หรือความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Comity)<sup>48</sup>

จากการศึกษาพบว่าหลายประเทศมีกลไกที่พัฒนาเป็นกฎหมายภายในในการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศภายใต้หลักการต่างตอบแทน ในขณะที่เดียวกันมีกลุ่มประเทศที่พัฒนากลไกในเรื่องนี้ร่วมกันในรูปแบบของสนธิสัญญาแบบพหุภาคี อันเกิดจากการพิจารณาร่วมกันของหลายประเทศเพื่อหามาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับร่วมกัน คณะผู้วิจัยจึงขอนำตัวอย่างของมาตรฐานที่เกิดจากสนธิสัญญาแบบพหุภาคีซึ่งได้รับการยอมรับในหลายประเทศมาใช้ในการศึกษาเป็นมาตรฐานที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายภายในประเทศในเรื่องนี้ต่อไป อันประกอบด้วยอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ และสนธิสัญญาว่าด้วยการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของระบบกฎหมายธุรกิจในทวีปแอฟริกา (Treaty relating to the Harmonization of Business Laws in Africa)

**(1) อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ (Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters)**

#### **(1.1) ขอบเขตการบังคับใช้ของอนุสัญญา**

อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดกรอบของการบังคับใช้อนุสัญญากับการวินิจฉัยคดีแพ่งและพาณิชย์ทุกประเภทโดยศาลในรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่ง ให้ได้รับการยอมรับและบังคับคดีในรัฐภาคีอีกรัฐหนึ่งได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา หากคำพิพากษานั้นทำโดยศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น (ซึ่งกรณีนี้ถือว่าศาลนั้นมีเขตอำนาจหรือไม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 ถึงมาตรา 12 ของอนุสัญญา) และเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดตลอดจนสามารถบังคับคดีในรัฐภาคีนั้นได้<sup>49</sup> เว้นแต่คดีดังต่อไปนี้ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญา

<sup>48</sup> Alan Reed, “A New Model of Jurisdictional Propriety for Anglo-American Foreign Judgement Recognition and Enforcement: Something Old, Something Borrowed, Something New,” *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 25 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 243 ,pp. 245(2003).

<sup>49</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 4.

(1) คดีที่เกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือข้อพิพาทตามกฎหมายครอบครัว ซึ่งรวมถึงสิทธิเกี่ยวกับบุคคลและสิทธิในทางการเงินตลอดจนหนี้สินระหว่างระหว่างบิดามารดากับบุตร หรือระหว่างคู่สมรส

(2) คดีเกี่ยวกับการดำรงอยู่หรือการก่อตั้งนิติบุคคล หรืออำนาจของผู้แทนนิติบุคคล

(3) คดีเกี่ยวกับหนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดูซึ่งไม่อยู่ภายใต้คดีตามข้อ (1.1)

(4) คดีเกี่ยวกับการรับมรดก (Questions of Succession)

(5) คดีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการล้มละลาย หรือกระบวนการประนอมหนี้ หรือกระบวนการที่มีลักษณะเดียวกัน รวมทั้งกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษาสืบเนื่องจากกระบวนการดังกล่าวหรือที่เกี่ยวข้องกับการมีผลสมบูรณ์ของการกระทำของลูกหนี้

(6) คดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประกันสังคม

(7) คดีเกี่ยวกับความสูญเสียหรือเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากนิวเคลียร์

(8) คดีเกี่ยวกับหน้าที่ชำระภาษีศุลกากร (Custom Duty) ภาษีอากร (tax) และเบี้ยปรับ (Penalty)<sup>50</sup>

นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ใช้กับคำพิพากษาของศาลในรัฐภาคีไม่ว่าจะมีการเรียกศาลหรือวิธีการทำคำพิพากษานั้นว่าอย่างไร แต่ไม่ใช้กับกระบวนการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวหรือคำตัดสินของหน่วยงานทางปกครอง<sup>51</sup> และอนุสัญญานี้บังคับใช้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสัญชาติของคู่ความที่เกี่ยวข้อง<sup>52</sup>

### (1.2) เหตุแห่งการปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษาของรัฐภาคีอื่น

คำพิพากษาของศาลอาจถูกปฏิเสธไม่บังคับโดยรัฐภาคีอื่นได้หากเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) หากการยอมรับหรือบังคับตามคำพิพากษานั้นจะเป็นการขัดแย้งต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐภาคีอื่น หรือหากคำพิพากษานั้นเกิดขึ้นจากกระบวนการอันไม่ชอบด้วย

<sup>50</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 1.

<sup>51</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 2.

<sup>52</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 3.

หลักนิติธรรม หรือในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับโอกาสอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในการนำเสนอพยานหลักฐานในคดีของตน

(2) หากคำพิพากษานั้นเกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีที่ดำเนินไปโดยทุจริต

(3) หากยังมีกระบวนการพิจารณาคดีอื่นระหว่างคู่ความเดียวกันบนข้อเท็จจริงอันเป็นมูลความแห่งคดีอย่างเดียวกันและเพื่อวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับคดีที่มีคำพิพากษาดังกล่าว และคดีนั้น

- อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลในรัฐภาคีอื่นที่ถูกขอให้รับรองและบังคับตามคำพิพากษา โดยเป็นคดีที่ได้เริ่มต้นกระบวนการพิจารณาคดีก่อนคดีที่ได้มีคำพิพากษาแล้ว หรือ

- ได้มีคำพิพากษาของศาลในรัฐภาคีอื่นที่ถูกขอให้รับรองและบังคับตามคำพิพากษาแล้ว หรือ

- ได้มีคำพิพากษาของศาลในรัฐอื่นที่มีสิทธิขอให้รับรองและบังคับตามคำพิพากษาตามกฎหมายของรัฐที่ถูกขอให้รับรองและบังคับตามคำพิพากษานั้น<sup>53</sup>

อย่างไรก็ดี หากศาลมีคำพิพากษาโดยจำเลยขาดนัด จะขอให้รัฐภาคีอื่นยอมรับและบังคับตามคำพิพากษานั้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายที่ขาดนัดได้รับทราบถึงการดำเนินคดีตามเงื่อนไขที่กฎหมายของรัฐนั้นในเวลาที่ยังพอสำหรับการต่อสู้คดีด้วย<sup>54</sup> แต่ลำพังเหตุผลเพียงว่าคำพิพากษานั้นปรับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของรัฐที่ถูกขอให้รับรองและบังคับตามคำพิพากษาไม่ใช่เหตุผลที่จะหยาบยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาได้ เว้นแต่การปรับใช้กฎหมายที่พิจารณาคดีนั้นเป็นเรื่องที่พิจารณาถึงประเภทคดีซึ่งอาจอยู่นอกขอบเขตการบังคับใช้อันสัญญา<sup>55</sup>

### (1.3) กระบวนการเพื่อการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของรัฐภาคีอื่น

---

<sup>53</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 5.

<sup>54</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 6.

<sup>55</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 7.



คู่ความฝ่ายที่ต้องการให้รัฐภาคียอมรับและบังคับตามคำพิพากษาจะต้องยื่นสำเนาคำพิพากษาที่ได้รับรองความถูกต้อง ตลอดจนเอกสารประกอบในกรณีที่เป็นคำพิพากษา โดยคู่ความอีกฝ่ายชาตินั้นก็ต้องมีเอกสารที่รับรองว่ามีการส่งหมายเรียกให้ฝ่ายที่ชาตินั้นได้ทราบแล้ว หลักฐานแสดงถึงเขตอำนาจของศาลที่พิจารณาคดีนั้นและหลักฐานแสดงว่าคดีนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว และคำแปลเอกสาร<sup>56</sup> หลังจากนั้นกระบวนการรับรองและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศจะต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศที่ถูกร้องขอให้รับรอง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา<sup>57</sup> นอกจากนี้ ข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่กระทำในศาลในระหว่างการพิจารณาคดีนั้นหากสามารถบังคับได้ในรัฐภาคีที่มีการทำข้อตกลง ก็อาจบังคับคดีในรัฐภาคีอื่นได้เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล<sup>58</sup>

#### (1.4) ข้อพิจารณาเพิ่มเติม

แม้ว่าอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาจะถูกพัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันมีเพียง 5 ประเทศ ที่เข้าเป็นภาคีและอนุวัติการสนธิสัญญานี้ด้วยการออกกฎหมายภายในประเทศของตน ได้แก่ ประเทศอัลเบเนีย ประเทศไซปรัส ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศโปรตุเกส และประเทศคูเวต<sup>59</sup> อย่างไรก็ตาม การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานี้และออกกฎหมายภายในของประเทศก็ยังไม่ได้ทำให้รัฐภาคีหนึ่งต้องยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของรัฐภาคีอื่นโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด เพราะการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาระหว่างรัฐภาคีนั้นจะต้องมีการทำข้อตกลงเพิ่มเติมในระดับทวิภาคีอีกชั้นหนึ่งด้วย<sup>60</sup> และการยอมรับบังคับตามคำพิพากษามีผลบังคับเฉพาะกับคำพิพากษาที่ตัดสินภายหลังจากการมีผล

<sup>56</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 14.

<sup>57</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 14.

<sup>58</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 19.

<sup>59</sup> HCCH, “Convention of 1 February 1971 on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, ” Accessed on 1 April 2016, From <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=78>.

<sup>60</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 21.

บังคับใช้ของข้อตกลงทวิภาคีนั้น<sup>61</sup> ซึ่งข้อตกลงในระดับทวิภาคีนั้นจะมุ่งเน้นถึงการอธิบายขอบเขตและนิยามความหมายของข้อตกลงในรายละเอียดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และด้วยเหตุผลของความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาซึ่งในที่สุดต้องมีการทำความตกลงระดับทวิภาคีกับรัฐภาคีอีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้มีประเทศที่เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญานี้เพียงไม่กี่ประเทศ

## (2) สนธิสัญญาว่าด้วยการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของระบบกฎหมายธุรกิจ ในทวีปแอฟริกา (Treaty relating to the Harmonization of Business Laws in Africa)

การลงทุนในทวีปแอฟริกาในสายตาของประชาคมโลกนั้นนับได้ว่าเป็นที่น่าสนใจที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในทวีปอื่น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะปัญหาเรื่องการเมืองและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ในปี 1993 ประเทศในทวีปแอฟริกาตอนกลางและตะวันตกจึงเริ่มต้นรวมตัวกันเพื่อยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนและสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของระบบกฎหมายขึ้นโดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อเพิ่มความน่าสนใจในการลงทุนในภูมิภาค ปัจจุบันมีประเทศในทวีปแอฟริกาจำนวน 17 ประเทศ ลงนามในสนธิสัญญา Treaty relating to the Harmonization of Business Laws in Africa (OHADA Treaty) โดยมีการรวมกลุ่มกันตั้งเป็นองค์กรการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของกฎหมายธุรกิจในทวีปแอฟริกา (Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires หรือ OHADA ซึ่งมีชื่อตรงกับภาษาอังกฤษว่า Organisation for the Harmonization of Business Law in Africa หรือ OHBLA)<sup>62</sup> อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญานี้เปิดกว้างให้ประเทศต่างๆร่วมลงนามเป็นภาคีในสนธิสัญญาได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศในทวีปแอฟริกาแต่อย่างใด

วัตถุประสงค์หลักของสนธิสัญญานี้ เป็นการสร้างระบบของกฎหมายธุรกิจร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวและตั้งองค์กรร่วมของรัฐภาคีในการบังคับใช้ระบบกฎหมายธุรกิจดังกล่าว เพื่อจะสร้างความน่าสนใจในการลงทุนภายในรัฐภาคี โดยถอดแบบองค์กรร่วมมาจากระบบการปกครองในประเทศที่แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในการสร้างระบบกฎหมายธุรกิจร่วมกันนั้น เป็นบทบาทขององค์กรร่วมฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า The Council of Ministers โดยการตรากฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้เหนือรัฐภาคีในรูปแบบที่เรียกว่า Uniform Acts องค์กรร่วมฝ่ายบริหารจะเรียกว่า The Permanent Secretariat จะทำหน้าที่ในการประสานงานและงานธุรการ รวมทั้งทำโครงการเกี่ยวกับการตรากฎหมาย นำเสนอต่อรัฐภาคี และหารือในเรื่อง

<sup>61</sup> Hague Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil and Commercial Matters, Article 22.

<sup>62</sup> OHADA Treaty, Articles 3.

กฎหมายที่จะตราขึ้นกับองค์กรร่วมฝ่ายตุลาการซึ่งเรียกว่า The Common Court of Justice and Arbitration (ศาล CCJA) โดยศาล CCJA มีอำนาจเหนือศาลในรัฐภาคีเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายธุรกิจที่รัฐภาคีสั่งสร้างขึ้นร่วมกัน โดยศาล CCJA จะทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการและในขณะเดียวกันเป็นศาลสูงสุดเหนือศาลภายในประเทศของรัฐภาคี<sup>63</sup> ซึ่งจะก่อให้เกิดความชัดเจนของการใช้และการตีความกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางอย่างเดียวกัน โดยคดีอาจขึ้นสู่ศาล CCJA โดยคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีหรือโดยศาลในรัฐภาคีนั้นเองก็ได้<sup>64</sup>

ลักษณะของการรวมกลุ่มของ OHADA จึงมีความแตกต่างจากการรวมกลุ่มในภูมิภาคอื่น เพราะกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในของประเทศในทันทีเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่มีการรับรองโดย The Council of Minister ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และรัฐภาคีมีสิทธิคัดค้านได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการประกาศลงในวารสารทางการของ OHADA (OHADA official journal) โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีกฎหมายภายในของรัฐภาคีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่<sup>65</sup> ปัจจุบันมีกฎหมาย Uniform Acts ในเรื่องกฎหมายพาณิชย์ (General Commercial Law) เรื่องเกี่ยวกับบริษัทและกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Commercial Companies and the Economic Interest Group) เรื่องกระบวนการพิจารณาสำหรับการจัดการหนี้ (Collective Procedures for Debt Wiping Off) เรื่องกระบวนการพิจารณาพิเศษสำหรับการเรียกชำระหนี้ การคุ้มครองชั่วคราว และมาตรการบังคับคดี (Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution) เรื่องหลักประกัน (Securities) เรื่องกฎหมายอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Law) เรื่องระบบบัญชี (Organization and Harmonization of the Accounting Systems of Undertakings Operating in the Members States Parties to the OHADA Treaty) เรื่องการขนส่งสินค้าทางถนน (Transportation of Goods by Road) เรื่ององค์การความ

---

<sup>63</sup> Pauli Houany and Sibao Shen, Investment Protection in the Framework of the Treaty of Harmonizing Business Law in Africa (OHADA), Beijing Law Review, 2013. Vol.4, No. 1, p.2.

<sup>64</sup> Babatunde Fagbayibo, "Towards the harmonization of laws in Africa: Is OHADA the way to go?," The Comparative and International Law Journal of Southern Africa, Vol.42, No.3, pp.314(November 2009).

<sup>65</sup> OHADA Treaty, Articles 9 and 10.

ร่วมมือ (Cooperative Banks) นอกจากนี้ยังมีศาล CCJA ยังได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Rules) และกระบวนการพิจารณาคดี (Proceeding Rules)<sup>66</sup>

อย่างไรก็ดี กระบวนการสร้างระบบกฎหมายธุรกิจและองค์กรร่วมกันนั้นยังคงต้องอาศัยกลไกการบังคับคดีและบุคลากรภายในรัฐภาคี ซึ่งคงไม่มีประโยชน์ในการพัฒนาโลกของระบบกฎหมายธุรกิจร่วมกันหากยังคงปล่อยให้มีการบังคับคดีเป็นไปตามเงื่อนไขกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ<sup>67</sup> บทบัญญัติใน OHADA Treaty จึงกำหนดเงื่อนไขให้รัฐภาคีต้องดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล CCJA ซึ่งถือว่าเป็นที่สุด และบังคับได้ในรัฐภาคี<sup>68</sup> นอกจากนี้ตามเงื่อนไขของ OHADA Treaty ยังกำหนดให้รัฐภาคีร่วมกันพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีร่วมกันด้วย<sup>69</sup> อันเป็นเหตุผลสำคัญของการพัฒนาโลกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีเป็น Uniform Act ในเรื่องกระบวนการพิจารณาพิเศษสำหรับการเรียกชำระหนี้ การคุ้มครองชั่วคราวและมาตรการบังคับคดี ซึ่งให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ในหนี้ทุกประเภทสามารถบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้โดยในกรณีที่หนี้ที่ไม่มีหลักประกัน ให้บังคับเอาจากสิ่งหาริมทรัพย์ก่อนเว้นแต่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมดจึงจะบังคับเอาจากอสังหาริมทรัพย์<sup>70</sup> และรัฐภาคีจะต้องให้ความช่วยเหลือในการบังคับตามคำตัดสินหรือหมายบังคับคดีด้วย หากปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือรัฐภาคีนั้นจะต้องรับผิดชอบ<sup>71</sup> ซึ่งหมายบังคับคดีนั้นหมายรวมถึงคำตัดสินของศาลในรัฐภาคีด้วย<sup>72</sup>

<sup>66</sup> “THE SALES SPACE OF OHADALEGIS EBOOKSHOP “PRODUCTS RELATED TO OHADA 2014 REVISED UNIFORM ACT”,” Accessed 02/04/2016, From <http://www.ohadalegis.com/anglais/legislohadalignegb.htm>.

<sup>67</sup> Claire Moore Dickerson, “Harmonizing Business Laws in Africa: OHADA Calls the Tune,” *Columbia Journal of Transnational Law*, 4 Colum. J. Transnat’l L. 17 (2005-2006), pp.61-62.

<sup>68</sup> OHADA Treaty, Article 25.

<sup>69</sup> OHADA Treaty, Article 2.

<sup>70</sup> Uniform Act Organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution, Article 28.

<sup>71</sup> Uniform Act Organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution, Article 29.

<sup>72</sup> Uniform Act Organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution, Article 33.

### (3) ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้เป็นภาคีในสนธิสัญญาใดที่เกี่ยวกับการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ<sup>73</sup> อย่างไรก็ตาม ประเทศสิงคโปร์มีกลไกที่เปิดช่องให้มีการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในประเทศสิงคโปร์ได้ 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการใช้กลไกของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และแนวทางตามเงื่อนไขของกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งประกอบด้วยกฎหมายหลัก 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพในลักษณะต่างตอบแทน (The Reciprocal Enforcement of Commonwealth Judgments Act หรือ RECJA) และรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในลักษณะต่างตอบแทน (The Reciprocal Enforcement of Foreign Judgments Act หรือ REFJA)

#### (3.1) แนวทางการใช้กลไกของระบบกฎหมายจารีตประเพณี

##### (Common Law Regime)

คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่ก่อให้เกิดหน้าที่ในการชำระหนี้ของลูกหนี้และอาจขอให้ศาลของประเทศสิงคโปร์ยอมรับบังคับตามได้หากเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ว่าด้วยการบังคับคดี โดยต้องแสดงให้เห็นว่าศาลของประเทศสิงคโปร์มีเขตอำนาจเหนือจำเลยตามหลักบุคคล<sup>74</sup> และต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำเลยชำระหนี้เงิน แต่หากเป็นการขอให้ศาลมีคำสั่งรับรองคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเท่านั้นโดยไม่ได้ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามคำพิพากษา ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นคำพิพากษาที่กำหนดให้จำเลยชำระหนี้เงินก็ได้ ซึ่งโดยหลักแล้วคำพิพากษาของศาลของประเทศสิงคโปร์จะถือว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเป็นที่ยุติตามนั้นและไม่อาจโต้แย้งทั้งในแง่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้อีก<sup>75</sup> และต้องแสดงให้เห็นศาลของ

<sup>73</sup> Edmund Jerome Kronenburg, Tan Kok Peng and Charmaine Cheong, “Enforcement of Foreign Judgments in 28 jurisdictions worldwide 2012 – Singapore,” Accessed on 1 April 2016, From <http://braddellbrothers.com/cabinet/EFJ2012%20Singapore.pdf> , pp.103.

<sup>74</sup> เฟ็งอ้วง.

<sup>75</sup> Baker and McKenzie, “Dispute Resolution around the World – Singapore,” Accessed on 05/04/2016, From [http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Global%20Dispute%20Resolution/Dispute%20Resolution%20Around%20the%20World/dratw\\_singapore\\_2012.pdf](http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Global%20Dispute%20Resolution/Dispute%20Resolution%20Around%20the%20World/dratw_singapore_2012.pdf), pp.28.

ประเทศสิงคโปร์เห็นว่าศาลต่างประเทศนั้นมีเขตอำนาจเหนือคดีตามกฎหมายของประเทศนั้นที่จะพิจารณาคดีได้

ทั้งนี้ ในคดี *Poh Soon Kiat v Desert Palace Inc* [2009] SGCA 60 ศาลอุทธรณ์ของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Court of Appeal) ได้วางเงื่อนไขที่จะสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ ผู้พิพากษา Chan Sek Keong CJ ซึ่งเป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนคดีได้วางหลักการไว้ในคำพิพากษาว่า คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่อาจบังคับคดีในประเทศสิงคโปร์ได้นั้นจะต้องพิพากษาให้จำเลยจ่ายเงินเป็นจำนวนแน่นอนและไม่สามารถพิพากษาให้จำเลยกระทำการอย่างอื่นได้ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าโจทก์ในคดีดังกล่าวดำเนินคดีโดยทุจริต หรือเป็นเรื่องที่ขัดแย้งต่อความสงบเรียบร้อย หรือมีการพิจารณาคดีในเรื่องนั้นโดยขัดแย้งต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ศาลประเทศสิงคโปร์ก็จะปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศดังกล่าว<sup>76</sup> และการร้องขอให้ศาลประเทศสิงคโปร์บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกำหนดอายุความตามกฎหมาย Limitation Act มาตรา 6(1)(a) ซึ่งเป็นอายุความสำหรับกรณีการผิดสัญญาและละเมิด ซึ่งมีกำหนดอายุความ 6 ปี เพราะถือว่าคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นโดยปริยายเปรียบเสมือนหนี้ที่เกิดจากสัญญา ไม่ถือเป็นหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งมีอายุความ 12 ปี<sup>77</sup>

### (3.2) แนวทางตามเงื่อนไขของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statutory Regimes)

ประเทศสิงคโปร์ได้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศไว้ 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษา

---

<sup>76</sup> Rajah and Tann, “When Is a Foreign Judgment Enforceable in Singapore?”, Client Update - April 2010,” Accessed on 05/04/2016, From [http://www.lexology.com/\(FfsdelVLM\\_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGglCy9JbK0\\_f\\_uWav3A2zd5la5X5-R7i8b3UHLa3s6ahG1bdy8usgpDdiHKln7hWz9PEZAJ\\_EiVF8AeoJvBOOGMdW04CGN4u8c4aotiY62K5kyCWT1QiZ560tSdZwde3-JRbzdnuEj71ebvN5IUoEkRTKayXjxHAu394l0lNKHp6HxM1\)\)/library/document.ashx?g=0f103cdc-0713-4132-8796-9723f4357c01&b=Ot%2BH2u43Pcayd1ulfdtrnWMTqLCNWvI9oOrkfZgx8o%3D&bt=2014-07-08T19%3A54%3A32.5639529%2B01%3A00&noredirect=1](http://www.lexology.com/(FfsdelVLM_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGglCy9JbK0_f_uWav3A2zd5la5X5-R7i8b3UHLa3s6ahG1bdy8usgpDdiHKln7hWz9PEZAJ_EiVF8AeoJvBOOGMdW04CGN4u8c4aotiY62K5kyCWT1QiZ560tSdZwde3-JRbzdnuEj71ebvN5IUoEkRTKayXjxHAu394l0lNKHp6HxM1))/library/document.ashx?g=0f103cdc-0713-4132-8796-9723f4357c01&b=Ot%2BH2u43Pcayd1ulfdtrnWMTqLCNWvI9oOrkfZgx8o%3D&bt=2014-07-08T19%3A54%3A32.5639529%2B01%3A00&noredirect=1) .

<sup>77</sup> เพิ่งอ้าง.

ของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพในลักษณะต่างตอบแทน (The Reciprocal Enforcement of Commonwealth Judgments Act หรือ RECJA) และรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในลักษณะต่างตอบแทน (The Reciprocal Enforcement of Foreign Judgments Act หรือ REFJA) โดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาจดทะเบียนและการบังคับคดีไปตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเฉพาะประเทศที่กำหนดไว้บางประเทศ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### ก. รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพในลักษณะต่างตอบแทน (กฎหมาย RECJA)

กฎหมาย RECJA เปิดช่องทางให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพ โดยเป็นการบังคับคดีในลักษณะต่างตอบแทนกันที่ประเทศอื่นจะต้องยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลในประเทศสิงคโปร์ด้วย ซึ่งคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้นต้องเป็นศาลในระดับ Superior Court (เป็นศาลระดับอุทธรณ์) ในสหราชอาณาจักรและศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพ และต้องเป็นคำพิพากษาที่กำหนดให้ชำระหนี้เป็นเงินจำนวนแน่นอน<sup>78</sup> ซึ่งการจะยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง Maintenance Order (Reciprocal Enforcement) Act ซึ่งวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในกลุ่มเครือจักรภพมาจดทะเบียนต่อศาลสูง (High Court) ของประเทศสิงคโปร์ ภายใน 12 เดือน นับแต่วันที่ศาลในต่างประเทศมีคำพิพากษานั้น และเมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้วเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศก็มีสิทธิที่จะดำเนินการบังคับคดีได้เสมือนหนึ่งเป็นคำพิพากษาของศาลในประเทศสิงคโปร์<sup>79</sup>

คำพิพากษาของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพที่อาจบังคับได้ตามกฎหมาย RECJA สามารถใช้กระบวนการขอให้บังคับตามคำพิพากษานั้นด้วยแนวทางการใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีก็ได้ แต่หากเลือกใช้แนวทางระบบกฎหมายจารีตประเพณีแล้วมีข้อเสียในแง่ที่ไม่สามารถเรียกเอาค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีจากลูกหนี้ได้ เว้นแต่จะได้เคยขอจดทะเบียนแล้วแต่ถูกปฏิเสธหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เงื่อนไขดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเลือกใช้แนวทางการจดทะเบียนเป็นหลักก่อนที่จะเลือกใช้แนวทางระบบกฎหมายจารีตประเพณี<sup>80</sup>

<sup>78</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 75.

<sup>79</sup> เฟิงอ้าง., 75.

<sup>80</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 73, น.103.

อย่างไรก็ดี ตามกฎหมาย RECJA ศาลสูงของประเทศสิงคโปร์อาจปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในกลุ่มเครือจักรภพได้ หากปรากฏเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- ศาลในต่างประเทศนั้นไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี
- หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลในต่างประเทศ ไม่ปรากฏว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ยอมรับอำนาจศาลในต่างประเทศ
- ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้รับหมายเรียกด้วยวิธีการที่เหมาะสม เป็นเหตุให้ขาดนัดยื่นคำให้การหรือขาดนัดพิจารณา
- การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยทุจริต
- คดีของศาลในต่างประเทศยังไม่ถึงที่สุด
- คำพิพากษานั้นไม่อาจบังคับได้ในศาลของประเทศสิงคโปร์เพราะเหตุเป็นเรื่องขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือเหตุอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน<sup>81</sup>

**ข. รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในลักษณะต่างตอบแทน (กฎหมาย REFJA)**

แนวความคิดของการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศตามกฎหมาย REFJA มีลักษณะอย่างเดียวกับการบังคับตามคำพิพากษาของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพตามกฎหมาย RECJA เว้นแต่เงื่อนไขเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่จะต้องมีการประกาศรายชื่อประเทศนอกกลุ่มเครือจักรภพที่ได้รับการจดทะเบียนไว้ในราชกิจจานุเบกษาของประเทศ โดยในปี ค.ศ.2012 มีเพียงเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน เท่านั้นที่ได้รับการประกาศตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1997<sup>82</sup>

กฎหมาย REFJA ใช้กับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในระดับ Superior Court ในคดีแพ่ง และในคดีอาญาที่มีคำพิพากษาให้จำเลยต้องชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนแน่นอนแก่ผู้เสียหาย โดยการบังคับตามคำพิพากษานั้นจะต้องใช้กระบวนการจดทะเบียนตามกฎหมาย The Maintenance Orders (Reciprocal Enforcement) Act เช่นเดียวกัน โดยมีกำหนดเวลา 6 ปี นับแต่วันที่ศาลในต่างประเทศได้มีคำพิพากษา เมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้วและ

<sup>81</sup> เฟ็งอ้วง, น.104-105

<sup>82</sup> อ้วงแล้ว เชนงอรรถที่ 75, p.27.



พ้นกำหนดเวลาที่ศาลในประเทศสิงคโปร์กำหนด คำพิพากษาให้ใช้หนี้เงินของศาลต่างประเทศก็สามารถบังคับคดีได้อย่างเดียวกับคำพิพากษาของศาลในประเทศสิงคโปร์<sup>83</sup>

คำพิพากษาของศาลต่างประเทศที่อาจจดทะเบียนได้ภายใต้กฎหมาย REFJA นั้น ไม่อาจเลือกใช้แนวทางระบบกฎหมายจารีตประเพณีได้<sup>84</sup> แตกต่างจากคำพิพากษาของศาลในประเทศกลุ่มเครือจักรภพ

อย่างไรก็ดี ตามกฎหมาย REFJA ศาลสูงของประเทศสิงคโปร์อาจปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ หรืออาจรับจดทะเบียนโดยกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นพิเศษก็ได้ หากปรากฏเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- มีการชำระหนี้แล้วเต็มจำนวน
- คำพิพากษานั้นไม่อาจบังคับคดีในประเทศที่มีคำพิพากษาได้
- ศาลที่ทำคำพิพากษาไม่มีเขตอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น
- ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้รับทราบกระบวนการในเวลาที่เหมาะสม

และเป็นเหตุให้ลูกหนี้ขาดนัดยื่นคำให้การหรือขาดนัดพิจารณา

- การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยทุจริต
- คำพิพากษานั้นไม่อาจบังคับได้ในศาลของประเทศสิงคโปร์เพราะเหตุ

เป็นเรื่องขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือเหตุอย่างอื่นในทำนองเดียวกัน

- คู่ความที่ยื่นขอจดทะเบียนไม่มีสิทธิตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น
- มีคำพิพากษาของศาลในคดีก่อนหน้านั้นตัดสินไว้ขัดแย้งกัน<sup>85</sup>

#### (4) ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า การยอมรับและบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น มิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อหลักอำนาจอธิปไตยอีกต่อไป ด้วยสภาพความไร้พรมแดนในทางธุรกิจที่ส่งผลให้ธุรกิจการค้าและการลงทุนมีลักษณะข้ามพรมแดนมากขึ้น นานาประเทศจึงให้การยอมรับความเป็นไปได้ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เพียงแต่จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการยอมรับและบังคับคดีให้เกิดความเป็นธรรมตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จาก

<sup>83</sup> เฟ็งอ้วง., น.27-28

<sup>84</sup> อ้วงแล้ว เจริญธรรมที่ 75, น.10.

<sup>85</sup> เฟ็งอ้วง., p.105.

บทบัญญัติข้อ 15 แห่งประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีของสหภาพสากลของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (The Global Code of Enforcement of UIHJ) ที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 2 ข้อที่ 4 ที่กำหนดว่าการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศจะต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐที่จะต้องมีการบังคับคดีนั้น

ความพยายามที่จะเพิ่มความน่าสนใจในการลงทุนในประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องมีกระบวนการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพแล้ว กระบวนการบังคับคดีที่เปิดโอกาสให้มีการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ ยังเป็นส่วนหนึ่งที่จะยกระดับกระบวนการบังคับคดีให้มีความเป็นสากล และเสริมศักยภาพของประเทศไทยในการแข่งขันกับประเทศอื่นได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพราะการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้น มิใช่กระบวนการที่เปิดช่องให้ใช้คำพิพากษาของศาลประเทศอื่นมาบังคับชำระหนี้ได้แต่เพียงทางเดียว แต่เป็นกระบวนการที่จะทำให้คำพิพากษาของประเทศไทยมีโอกาสที่จะนำไปใช้ในการบังคับคดีเอา กับทรัพย์สินของลูกหนี้ในต่างประเทศเพื่อชำระหนี้ได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากการศึกษาข้างต้นที่ชี้ให้เห็นว่า แนวทางการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในประเทศอื่นนั้นอาศัยพื้นฐานที่ประเทศไทยจะต้องยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลประเทศนั้นด้วยในทำนองต่างตอบแทนกัน

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีแนวทางที่จะยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศแต่อย่างใด จึงควรมีการศึกษาและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีในเรื่องนี้ และพิจารณาว่าแนวทางใดที่จะมีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับประเทศไทย จากการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีแนวทางที่เป็นไปได้หลายแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาแบบพหุภาคีอย่างอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ การเข้าร่วมกลุ่มกับประเทศอื่นในภูมิภาคเพื่อสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ตลอดจนสร้างแนวทางในการยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาแบบพหุภาคีอย่างอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่ได้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงในเรื่องนี้แต่อย่างใด เพราะการเข้าเป็นภาคีไม่ได้ส่งผลให้เกิดการยอมรับและบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้ในทันที เพราะรัฐภาคียังคงต้องทำข้อตกลงเพิ่มเติมในระดับทวิภาคีซ้อนขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งเพื่อจะกำหนดขอบเขตการยอมรับและบังคับคดีตามขอบเขตของอนุสัญญากรุงเฮกให้มีความชัดเจน ซึ่งในที่สุดแล้วประเทศไทยก็ต้องเข้าร่วมเจรจากับประเทศภาคีอื่นเพื่อทำข้อตกลงดังกล่าว ไม่แตกต่างจากการที่ประเทศไทยจะเป็นฝ่าย

เริ่มต้นการเจรจาเช่นว่านั้นด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญากรุงเฮก ที่สำคัญประเทศภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้มีเพียง 5 ประเทศ จึงไม่สมประโยชน์ในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา

แนวทางที่เป็นไปได้ประการต่อมา คือการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคเพื่อสร้างกลไกการบังคับคดีร่วมกัน อย่างเดียวกับที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา ซึ่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีในกลุ่มอาเซียนก็อาจเสนอให้สร้างกลไกในลักษณะอย่างเดียวกันขึ้นก็ได้ แต่ข้อพิจารณาประการสำคัญก็คือ พื้นฐานของระบบกฎหมายในกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกันนั้นมีพื้นฐานของระบบกฎหมายที่ได้อิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสและอยู่ในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เหมือนกัน และประเทศภาคีได้ร่วมกันสร้างระบบกฎหมายเฉพาะสำหรับธุรกิจให้มีการยอมรับร่วมกันและมีผลเหนือกฎหมายภายในโดยอัตโนมัติ ตลอดจนสร้างระบบศาลที่มีอำนาจเหนือศาลภายในของรัฐภาคี เพื่อสร้างแนวทางการใช้และการตีความกฎหมายที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การสร้างกลไกเพื่อยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลในประเทศสมาชิกและศาลของภูมิภาคจึงมีความเป็นไปได้ด้วยพื้นฐานของระบบกฎหมายและวิธีคิดตลอดจนวิธีการใช้และการตีความกฎหมายอยู่บนพื้นฐานอย่างเดียวกัน แต่สำหรับภูมิภาคอาเซียนนั้น เกือบครึ่งหนึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี ส่วนที่เหลืออยู่ในระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย พื้นฐานของการสร้างกฎหมาย การใช้และการตีความกฎหมายจึงอาจมีความไม่สอดคล้องกัน การจะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบนพื้นฐานที่แตกต่างกันจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก แม้ว่าระบบกฎหมายที่แตกต่างกันนั้นจะมีเป้าหมายที่จะสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเช่นเดียวกันก็ตาม

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาไปถึงการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่นอย่างสหภาพยุโรป ซึ่งมีความหลากหลายของระบบกฎหมายในประเทศสมาชิก แต่จะเห็นได้ว่า การออกกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เรียกว่า Directive ไม่ได้มีผลเหนือรัฐภาคีโดยอัตโนมัติ เพราะแต่ละรัฐยังต้องตรากฎหมายภายในที่มีบทบัญญัติสอดคล้องกับ Directive ที่กำหนดโดยสหภาพยุโรป และแม้จะมีกระบวนการสร้างระบบศาลที่มีอำนาจเหนือศาลภายในรัฐภาคี ก็เป็นศาลที่มีอำนาจเหนือเฉพาะเรื่องที่กำหนด เช่น ศาล European Court of Justice มีอำนาจเฉพาะเรื่องการตีความสนธิสัญญาหรือกฎหมายสหภาพยุโรป หรือศาล European Court of Human Rights ก็มีอำนาจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเท่านั้น และไม่มีการสร้างระบบศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางธุรกิจแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า แนวทางในการพัฒนาการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศนั้นควรอยู่บนพื้นฐานต่างตอบแทนกัน โดยมีกฎหมายที่

เปิดช่องให้สามารถนำคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมาบังคับภายในประเทศไทยได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับที่สาธารณรัฐสิงคโปร์วางเงื่อนไขเพื่อพิจารณาและรับจดทะเบียนคำพิพากษาเป็นรายประเทศ ซึ่งจะทำให้กฎหมายของประเทศไทยเปิดช่องทางในการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศได้และเป็นการยกระดับมาตรฐานการบังคับคดีไปสู่ระดับสากล โดยยังคงสงวนอำนาจในการพิจารณายอมรับบังคับตามให้ด้วยการใช้เงื่อนไขที่กำหนดเป็นเครื่องมือในความเป็นจริง

## บทที่ 4

### หน่วยงานบังคับคดี

การยกระดับมาตรฐานวิชาชีพการบังคับคดีย่อมไม่อาจกระทำได้หากขาดการพิจารณาถึงองค์กรและบุคลากรซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องในการบังคับคดีนั่นเอง ในบทนี้คณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรและบุคลากรในกระบวนการบังคับคดีในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในบทบาทการบังคับคดีเพื่อพิจารณาแนวทางที่มีความเป็นไปได้ ก่อนจะพิจารณาถึงหน่วยงานกรมบังคับคดีและสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาจากการปฏิบัติงานสืบเนื่องจากรูปแบบขององค์กรและภารกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมายและตามทางปฏิบัติในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ตลอดจนความรับผิดชอบขององค์กรและบุคลากรสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เพื่อจะวิเคราะห์หาแนวทางที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการยกระดับวิชาชีพการบังคับคดีให้ได้มาตรฐานทัดเทียมกับระดับสากล

#### 1.แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหน่วยงานและผู้ดำเนินการบังคับคดีในต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาจากมาตรฐานสากลดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 2 ข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดี และประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี ได้กล่าวถึงสถานะและบทบาทของผู้ดำเนินการบังคับคดีอย่างที่เราจะเห็นได้ว่า อันเป็นมาตรฐานที่นานาประเทศให้การยอมรับอย่างเป็นสากล ทั้งนี้ มาตรฐานดังกล่าวเป็นความเห็นร่วมกันของหลายประเทศที่มีแนวทางปฏิบัติแตกต่างกันไปในความเป็นจริง จึงสมควรพิจารณาตัวอย่างจากประเทศที่ได้รับการยอมรับในเรื่องการพัฒนาระบบการบังคับคดีว่ามีความเป็นมาตรฐานและได้รับการจัดอันดับจากธนาคารโลกในเรื่องการบังคับคดีตามสัญญาให้อยู่ในอันดับที่ดีกว่าประเทศไทยซึ่งถูกจัดอันดับไว้อยู่ในอันดับที่ 57 เพื่อศึกษาถึงการประยุกต์เอาแนวทางที่เป็นมาตรฐานนี้ไปปรับใช้ในความเป็นจริง รายงานวิจัยฉบับนี้จึงศึกษาถึงแนวคิดของประเทศอังกฤษในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีและได้รับการจัดอันดับโดยธนาคารโลกให้อยู่ในอันดับที่ 33 ประเทศฝรั่งเศสในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรและได้รับการจัดอันดับโดยธนาคารโลกให้อยู่ในอันดับที่ 14 และประเทศในภูมิภาคอาเซียนโดยมุ่งเป้าศึกษาแบบอย่างของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้รับการจัดอันดับโดยธนาคารโลกให้อยู่ในอันดับที่ 1 ทั้งในแง่ของปัจจัยความยากง่ายในการเข้าประกอบธุรกิจและเรื่องการบังคับคดีตามสัญญา

##### 1.1.แนวคิดของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ซึ่งตามหลักกฎหมายลักษณะสัญญาของระบบ Common Law เดิม นั้น ถือว่าเพียงแต่มีสัญญาเกิดขึ้นยังหาอาจฟ้องร้องตาม

สัญญาไม่ จะต้องมีการผิดสัญญากันเสียก่อนจึงจะสามารถฟ้องร้องได้ก็แต่เฉพาะการเรียกร้องค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ศาล Common Law จะไม่มีการบังคับชำระหนี้เฉพาะเจาะจงให้ คงบังคับได้แต่เพียงให้ชำระค่าเสียหายเท่านั้น ต่อมาเกิดหลักกฎหมายที่เรียกกันว่า Equity ขึ้นโดยศาล Equity ยินยอมให้มีการบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อเป็นการเยียวยาหรืออุดช่องว่างของกฎหมาย Common Law ที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งไม่เพียงพอ โดยในระยะแรกหากจำเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาซึ่งจะบังคับให้จำเลยปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง จำเลยก็จะถูกลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาลแต่ในศตวรรษที่ 17 ศาลจะออกหมายยึด อาัยต ทรัพย์สินต่าง ๆ ของจำเลยเพื่อนำมาจำหน่ายและชำระหนี้ให้แก่โจทก์ตามที่โจทก์เรียกร้อง ซึ่งในบางกรณีโจทก์อาจประสงค์จะให้จำเลยปฏิบัติตามสัญญามากกว่าต้องการค่าเสียหาย และโดยเหตุนี้ศาลจึงได้ใช้อำนาจออกหมายบังคับจำเลยปฏิบัติตามสัญญา หรือหมายให้จำเลยงดเว้นการปฏิบัติอันมิชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล กล่าวคือ เฉพาะเมื่อศาลเห็นสมควรและเห็นว่าเป็นธรรมแก่ทั้ง 2 ฝ่าย มิใช่สิทธิของคู่สัญญาโดยแท้ ถ้าศาลเห็นว่า การบังคับคดีชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงจะทำให้ลูกหนี้เสียหายจนเกินไปและมีได้ทำให้เจ้าหนี้ได้รับประโยชน์มากศาลก็จะไม่สั่งบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง คงให้แต่ค่าเสียหายฐานผิดสัญญาเท่านั้น<sup>1</sup>

หากการชำระค่าเสียหายเป็นการเพียงพอที่จะเยียวยาความเสียหายให้โจทก์ได้แล้วหรือในกรณีสัญญาที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวซึ่งลูกหนี้ต้องปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งการบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามสัญญานั้นไม่อยู่ในวิสัยที่ศาลจะบังคับคดีได้ศาลก็จะไม่ออกหมายให้<sup>2</sup>

ต่อมาได้มีการรวมศาล Common Law กับศาล Equity เข้าด้วยกันเพื่อผ่อนคลายการซ้ำซ้อนแห่งอำนาจศาลทำให้ศาลอังกฤษมีอำนาจสั่งบังคับชำระหนี้ตามสัญญาโดยเฉพาะเจาะจงและสั่งให้ใช้ค่าเสียหายเป็นเงินได้ตามแต่ดุลพินิจของศาลเป็นต้นไป<sup>3</sup>

หลักการบังคับคดีทั่วไปของประเทศไทยมีหลักอยู่ว่ารัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้ประชาชนปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญา และในบางครั้งอาจจะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาโดยวิธีทางศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา และเจ้าหนี้จะต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากเกินไป ภาระค่าใช้จ่ายจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา ควรจะเป็นฝ่ายรับผิดชอบ แต่หากการบังคับคดีไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่อาจ

<sup>1</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้เล่ม 2 (ภาคจบบริบูรณ์) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรศาสตร์, 2520), น.818-819.

<sup>2</sup> สุนัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์การพิมพ์, 2530), น.69.

<sup>3</sup> นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ, การบังคับคดีโดยเอกชน, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, น.170-171.

บังคับเอาทรัพย์สินอื่นของลูกหนี้ได้ ภาระค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจะตกแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เนื่องจากเป็นผู้ร้องขอให้บังคับคดี<sup>4</sup>

การบังคับคดีทางแพ่งตามกฎหมายของประเทศอังกฤษหากศาลมีคำพิพากษาในคดีใดแล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถขอให้ศาลบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ ซึ่งการบังคับคดีสามารถทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับลักษณะและประเภทของคำพิพากษาที่ต้องบังคับตามกฎหมายนั้น เช่น กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือชำระค่าเสียหาย โจทก์ก็อาจขอให้บังคับคดีโดยการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้มาชำระหนี้เท่านั้น โจทก์ไม่สามารถขอให้ศาลบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งใด เว้นแต่เป็นคำพิพากษาของศาลชานเซอร์รี่ (The Court or Chancery) ซึ่งจะพิจารณาคดีโดยใช้กฎหมาย Equity เพื่อบังคับโดยวิธีทางเอควิตี้ (Equitable Execution) จึงจะสามารถให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจงได้ โดยเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาขอให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา (Execution Against Goods) ศาลก็จะออกหมายบังคับ (Writs of Execution) ให้จำเลยปฏิบัติตามสัญญา (Specific Performance) แต่หากเป็นการบังคับคดีของศาลสูง (High Court) ศาลก็จะออกหมายบังคับคดีที่เรียกว่า Fieri Facias Levari หรือ Fi, Fa โดยมีเจ้าพนักงาน Sheriff เป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี ส่วนศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและอาญาในคดีลหุโทษ (County Court) จะออก Warrants of Execution โดยให้อำนาจเจ้าพนักงาน Bailiff เป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี<sup>5</sup>

การยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเข้าไปยึดทรัพย์สินต่าง ๆ เพียงเท่าที่พอจะชำระหนี้ตามคำพิพากษาและค่าธรรมเนียมในการบังคับคดี โดยเจ้าพนักงานบังคับคดี Sheriff หรือ Bailiff จะมีอำนาจเข้าไปยังที่อยู่อาศัยของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถเข้าไปยึดทรัพย์สินต่าง ๆ ของลูกหนี้ได้ เช่น ยึดรถยนต์ เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เครื่องใช้สอย ตลอดจนหลักทรัพย์ต่าง ๆ แต่ไม่รวมถึงหนังสือ ยานพาหนะ เครื่องมือเครื่องใช้อื่น ๆ อันจำเป็นสำหรับลูกหนี้ในการประกอบอาชีพ หรือเสื้อผ้า เครื่องนอน เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ในบ้าน ตลอดจนเครื่องหุงหาอาหารที่จะเป็นขั้นพื้นฐานภายในบ้านสำหรับลูกหนี้ และครอบครัวโดยในการที่เจ้า

<sup>4</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, รายงานการศึกษาดูงานการมอบหมายงานบังคับคดีภาคเอกชน ณ ทวีปยุโรป ระหว่างวันที่ 3-15 ตุลาคม 2548, กรมบังคับคดี, หน้า 6.

<sup>5</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ และคณะ, การพัฒนาระบบเพื่อการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้, โครงการตามแผนพัฒนากฎหมายประจำปี 2548 เสนอคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับคดีใช้กฎหมาย, (2549), น.80-81.

พนักงานบังคับคดีจะพิจารณาว่าจะยึดทรัพย์สินนั้นหรือไม่ ทรัพย์สินนั้นจำเป็นหรือไม่ลูกหนี้จะต้องแสดงหลักฐานอันเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายใน 5 วัน นับแต่จากวันยึดทรัพย์สินนั้น<sup>6</sup>

กระบวนการบังคับคดีในประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการบังคับคดีที่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เริ่มขึ้นตอนใหม่โดยแยกต่างหากและเป็นอิสระต่อจากกระบวนการทางศาล การเริ่มต้นการบังคับคดีเริ่มต้นจากการออกคำบังคับซึ่งเกิดจากคู่ความในคดีร้องขอ โดยลูกหนี้จะถูกบังคับได้เฉพาะต่อศาลที่ลูกหนี้ถูกฟ้อง หรือในศาลที่มีคำพิพากษา หรือศาลที่มีคำสั่งเท่านั้น เช่น ในการบังคับคดีต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่มีหนี้หลายรายและมีคำพิพากษาอยู่ในหลาย ๆ ศาลในพื้นที่ ๆ ต่างกันก็จะถูกบังคับคดีแยกกัน โดยลูกหนี้อาจจะถูกบังคับคดีต่อทรัพย์สินแต่ละอย่างต่อเนื่องกันหรือภายในเวลาเดียวกันในศาลต่าง ๆ กัน กล่าวคือ ศาลสูง (High Court) ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและอาญาในคดีลหุโทษ (County Court) และศาลแขวง (Magistrate Court) ด้วยวิธีที่แตกต่างและไม่ต่อเนื่องกันดังนี้ จึงมีกรณีที่มีการบังคับคดีที่ซ้อนกันได้ง่าย เช่น ลูกหนี้อาจพบว่าเงินในธนาคารของเขาถูกอายัดในศาลสูง (High Court) ทรัพย์สินของเขาถูกยึดโดยศาลแขวง (Magistrate Court) ก็ได้<sup>7</sup> ซึ่งตามแนวคิดนี้ทำให้มีนักกฎหมายบางคนเห็นว่าเป็นระบบที่ซับซ้อน สับสน สิ้นเปลือง และไม่สม่ำเสมอ<sup>8</sup>

### (1) เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศอังกฤษ

ระบบในการบังคับคดีของประเทศอังกฤษนั้น มีเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ในบังคับคดีหลายประเภทด้วยกัน ทั้งพนักงานบังคับคดีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพนักงานบังคับคดีที่เป็นพนักงานในภาคเอกชน ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

(1.1) Sheriff Officers มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานของศาล (Officer of The Crown) ทำหน้าที่บังคับคดีตามหมายของศาลสูง (High Court) เพื่อเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ออกขาย และสามารถบังคับคดีของศาลเขต (County Court) หากจำนวนเงินตามคำพิพากษามากกว่า 600 ปอนด์ และเจ้าหนี้เลือกโอนการบังคับคดีมายังศาลสูง

กฎหมายที่ควบคุมการแต่งตั้งเจ้าพนักงานประเภท Sheriff คือ พระราชบัญญัติ Sheriff ค.ศ.1887 (Sheriffs Act 1887) สำหรับเจ้าพนักงานประเภท Sheriff นั้นมี 3 ประเภทด้วยกัน คือ (1) High Sheriff ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สูงที่สุดของ Sheriff ได้รับแต่งตั้งจากรับ (2) Under

<sup>6</sup> เฟิงอ้วง, น.81.

<sup>7</sup> Jack I.H. Jacob, The Reform of Civil Procedure Law and Other Essay in Civil Procedure (London: Sweet & Maxwell, 1982), pp 287.

<sup>8</sup> Michael Zander, Case and Materials on the English Legal System, 3 th ed (London: wedenfelld and Nicol son) pp.402.



Sheriff เป็นเจ้าพนักงานในลำดับรองลงมา ได้รับการแต่งตั้งโดย High Sheriff และ (3) Sheriff Officers หรือ High Court Enforcement Officers ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานลำดับล่างสุด โดย Under Sheriff จะเป็นผู้ว่าจ้าง Sheriff Officers เพื่อปฏิบัติงานต่าง ๆ รวมถึงการบังคับคดีที่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้ Sheriff Officers ซึ่งได้รับแต่งตั้งทั้งหมดมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อ High Sheriff และอาจถูกเลิกจ้างได้ไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือจ่ายค่าชดเชย

อย่างไรก็ดี ในการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา High Court Enforcement Officers อาจมอบหมายให้ Certificated Bailiffs ปฏิบัติหน้าที่แทนได้

(1.2) County Court Bailiffs มีสถานะเป็นข้าราชการ และอยู่ในสังกัดของ HM Courts and Tribunals Service ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านธุรการของศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่ง คดีครอบครัว และคดีอาญา ทำหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาในคดีลหุโทษ (County Court) มีอำนาจรวบรวมเงินและยึดทรัพย์สินของลูกหนี้และขายทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อนำมาชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ County Court Bailiffs ยังสามารถควบคุมดูแลการครอบครองของทรัพย์สินและคืนทรัพย์สินภายใต้ข้อตกลงของสัญญาเช่าซื้ออีกด้วย

(1.3) Certificated Bailiffs หรือ Enforcement Officers เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตจากศาลสูง (High Court) ให้บังคับคดีในหนึ่งบางประเภท เช่น หนี้ภาษีโรงเรือน หนี้ค่าปรับจราจร เป็นต้น โดยพนักงานบังคับคดีประเภทนี้สามารถยึดและขายทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำมาชำระหนี้ที่ค้างชำระได้และยังรวมถึงการได้รับมอบอำนาจให้มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของรัฐและหนี้ในนามขององค์กรอื่น เช่น หนี้ของศาลแขวง (magistrate's courts) เป็นต้น

(1.4) Private Bailiffs เป็นพนักงานบังคับคดีในภาคเอกชนทั้งหมด มีสถานะเป็นลูกจ้างทั่วไปของบริษัทเอกชนต่าง ๆ ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับบังคับคดีนั้นไม่มีข้อกำหนดให้พนักงานบังคับคดีที่เป็นลูกจ้างของบริษัทเอกชนแต่ละแห่งจะต้องได้รับใบอนุญาตหรือผ่านการทดสอบในเรื่องการบังคับคดีแต่อย่างใด Private Bailiffs เป็นรูปแบบหนึ่งของผู้ติดตามหนี้ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหนี้ ให้ทำการเจรจาทันทีกับลูกหนี้เพื่อที่จะได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ มีข้อสังเกตว่า Private Bailiffs ไม่มีอำนาจในการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้แต่อย่างใด รวมทั้งไม่อาจรับมอบหมายให้ดำเนินการใดๆจากศาลได้

พนักงานบังคับคดีทั้ง 4 ประเภทข้างต้นคือเจ้าพนักงานในการบังคับคดีตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ โดยในส่วนของรูปแบบการบังคับคดีโดยพนักงานบังคับคดีของภาคเอกชนจะมีเพียง 2 ประเภท คือ Certificated Bailiffs และ Private Bailiffs นอกนั้นจะเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีสถานะเป็นข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

## (2) วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศอังกฤษ

ก่อนวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2004 การบังคับคดีในศาลสูงจะดำเนินการโดย High Sheriff ซึ่งแต่งตั้งโดยพระราชินี และ High Sheriff จะแต่งตั้ง Sheriff เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับคดีทำให้ระบบบังคับคดีของประเทศอังกฤษมีปัญหา คือ คดีเกิดขึ้นที่ใด High Sheriff จะเป็นผู้ดำเนินการ เจ้าหนี้ไม่มีสิทธิเลือกเจ้าพนักงานบังคับคดีเองทำให้เกิดการแข่งขัน และดึงดูดใจในการปฏิบัติงานและการพัฒนา ต่อมาประเทศอังกฤษจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบังคับคดีดังกล่าว โดยมีการนำเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน (Enforcement Officers) มาใช้ซึ่งระบบใหม่นี้แทนที่จะมีการแต่งตั้ง Sheriff เป็นทอด ๆ ก็ให้เอกชนมาสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี การแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้ประสงค์จะทำงานเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ต้องส่งใบสมัครไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor Department of Constitutional Affair) โดยจะต้องมีคุณสมบัติ<sup>9</sup> คือ ต้องไม่เป็นบุคคลผู้ถูกคำพิพากษาให้จำคุกในคดีอาญาหรือเป็นผู้ต้องโทษในคดีอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือความรุนแรง หรือผู้ที่ยังมีความรับผิดชอบในค่าปรับที่ค้างชำระ หรือผู้ที่ยังคงมีภาระหนี้ค้างชำระตามคำพิพากษาใน 6 ปี ที่ผ่านมา หรือบุคคลล้มละลายที่ยังไม่ได้รับการปลดจากการล้มละลายหรือผู้ถูกตัดคุณสมบัติจากการเป็นกรรมการบริษัทภายใน 6 ปี ที่ผ่านมา หรือผู้ประกอบการธุรกิจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจที่เกี่ยวกับการซื้อขายหนี้และต้องเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายและการปฏิบัติงานบังคับคดีในศาลสูง (High Court) และมีประสบการณ์ในการทำงานที่เหมาะสม รวมทั้งต้องพร้อมเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความสามารถด้านวิชาชีพหลังได้รับการแต่งตั้งแล้วอย่างสม่ำเสมอ การสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนกฎหมายประเทศอังกฤษไม่ได้ระบุเงื่อนไขด้านการศึกษาและประสบการณ์ในการบังคับคดีขั้นต่ำที่ผู้สมัครต้องมี แต่ที่สำคัญผู้สมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้นจะต้องเป็นสมาชิกของสมาคมวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีที่กระทรวงยุติธรรมรับรองซึ่ง ได้แก่ สมาคมเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่ง High Court Enforcement officers Association หรือ HCEOA ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพเดียวที่กระทรวงยุติธรรมรับรองโดยสมาชิก HCEOA จะมีอยู่ 3 ระดับ

### (2.1) สมาคมเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่ง High Court Enforcement officers Association หรือ HCEOA

ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพเดียวที่กระทรวงยุติธรรมรับรองโดยสมาชิก HCEOA จะมีอยู่ 3 ระดับ ได้แก่

#### (1) Student Membership

<sup>9</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น.2.

บุคคลทั่วไปสามารถสมัครเป็นสมาชิกได้ โดยไม่จำกัดว่าต้องสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายเท่านั้น และมีค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพ 35 ปอนด์ต่อปี และหากต้องการจะเปลี่ยนสิทธิสมาชิกภาพเป็น Associate Membership จะต้องผ่านการอบรมและการสอบของสมาคมก่อนจึงจะมีสิทธิได้เป็นสมาชิกภาพในลำดับต่อไป ซึ่งการอบรมและการสอบเพิ่มเป็น Association ของ HCEOA มี 4 ระดับด้วยกัน แต่ถ้าบุคคลใดได้รับปริญญาบัตรทางกฎหมายหรือเทียบเท่า หรือมีสิทธิปฏิบัติงานเป็นทนายความ ก็อาจได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเข้ารับการอบรมและสอบในระดับ 1-3 ได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลต้องเข้ารับการอบรมและสอบในระดับ 4 ในทุกกรณี รายละเอียดของทั้ง 4 ระดับ มีดังนี้

ระดับ 1 ความรู้เบื้องต้นของกฎหมายอังกฤษ ดำเนินหลักสูตรโดย The Institute of Legal Executives เปิดสอนในโรงเรียนและวิทยาลัยทั่วอังกฤษ และเวลส์ และมีเปิดสอบแบบทางไกล มุ่งหมายสำหรับสำหรับบุคคลที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายมาก่อน

ระดับ 2 หลักการทั่วไปของกฎหมายอังกฤษ กฎหมายว่าด้วยสัญญา กฎหมายว่าด้วยละเมิด กฎหมายอาญาและอื่น ๆ ดำเนินหลักสูตรโดย The Institute of Legal Executives เปิดสอนในโรงเรียนและวิทยาลัยทั่วอังกฤษ และเวลส์ และมีเปิดสอบแบบทางไกล

ระดับ 3 กระบวนการพิจารณาความแพ่ง ดำเนินหลักสูตรโดย The Institute of Legal Executives เปิดสอนในโรงเรียนและวิทยาลัยทั่วอังกฤษ และเวลส์ และมีเปิดสอบแบบทางไกล

ระดับ 4 เป็นหลักสูตรการฝึกงาน โดยมีระยะเวลา 2 ปี กับสำนักงานที่ได้มาตรฐาน ซึ่งสมาคมจะให้ความช่วยเหลือในการจัดหาสำนักงานให้ หากผู้เข้ารับการอบรมประสงค์และได้ทำงานเกี่ยวกับการบังคับคดีอย่างน้อย 4 ประเภทงานหลัก ตัวอย่างสายการทำงานด้านบังคับคดีหลัก ได้แก่ การยึด และขายทรัพย์สิน การขับไล่ การรื้อถอน การทำบัญชีการว่าคดีในศาลงานล้มละลาย เป็นต้น และจะต้องบันทึกรายละเอียดการทำงานและประสบการณ์ที่ได้จากการฝึกอบรม เพื่อประเมินโดยผู้ประเมินจากภายนอก นอกจากนี้ สองสัปดาห์ใน 1 ปี ต้องเข้ารับการอบรม 4 หลักสูตร เกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับคดีแพ่ง ตัวอย่างเช่น หลักสูตรกระบวนการบังคับคดีใน High Court และ County Court กฎหมายและกระบวนการบังคับคดีแพ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายล้มละลาย ตารางค่าธรรมเนียมการบังคับคดี การบังคับคดีในยุโรป และนานาชาติ เป็นต้น ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวอาจปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมของผู้เข้ารับการอบรมได้

## (2) Associate Membership

สมาชิกที่ผ่านการอบรมและสอบของสมาคมเรียบร้อยแล้ว จะมีสิทธิสมัครเป็นเจ้าของพนักงานบังคับคดีประเภท Associate Membership ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยคิดค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพ จำนวน 40 ปอนด์ต่อปี เมื่อได้เป็นสมาชิกในลำดับนี้แล้วการ

ฝึกอบรมเพื่อพัฒนาความสามารถหลังจากนั้นเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนแต่ละคนต้องสรรหา หรือจัดหลักสูตรฝึกอบรมทั้งสำหรับตนเองและลูกจ้างในสำนักงานตนเอง

### (3) Full Member

สมาชิกผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกประเภท full member ได้ โดยมีค่าธรรมเนียมสมาชิกภาพ จำนวน 60 ปอนด์ต่อปี

ทั้งนี้ผู้ที่เข้ามาเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้นจะต้องมีสถานประกอบธุรกิจ และโทรศัพท์สำหรับติดต่อและสถานประกอบธุรกิจต้องอยู่เขตไปรษณีย์เดียวกับเขตที่ได้รับมอบหมายงานบังคับคดี และมีพนักงานเพียงพอที่จะตอบคำถามในระหว่างวันจันทร์ถึงวันศุกร์ เวลา 09.00-17.00 นาฬิกา และต้องมีระบบตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัตินอกเวลางานเพื่อให้รายละเอียดการติดต่อในกรณีฉุกเฉินด้วย นอกจากนี้ยังจะต้องทำประกันภัยเพื่อเป็นหลักประกันในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นโดยจะต้องทำประกันภัยในประเทศไว้ดังนี้

1. ประกันภัยความรับผิดชอบในการประกอบวิชาชีพ (Professional Indemnity Insurance)
  2. ประกันภัยความรับผิดที่มีต่อสาธารณะ (Public Liability Insurance)
  3. ประกันภัยความรับผิดของนายจ้าง (Employers Liability Insurance)
- เฉพาะในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นนายจ้างด้วย

4. ประกันภัยความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่เกิดในขณะขนย้าย (Goods in Transit Insurance) กรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนประสงค์จะขนย้ายทรัพย์สินที่ยึดเอง

นอกจากเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะต้องจัดทำประกันภัยตามกฎหมายกำหนดแล้วในเรื่องการเงินเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะต้องมีระบบการเงินที่ชัดเจน คือ จะต้องมียุติบัตรธนาคารแยกต่างหากเพื่อฝากและชำระเงินที่บังคับคดีจากทรัพย์สินของลูกค้าหนี้ได้และจะต้องมีการส่งสถิติการปฏิบัติงานให้แก่กระทรวงยุติธรรมตามแบบและภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว และมีการดำเนินงานแล้ว

ในการขอสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้วหากผู้สมัครมีความรู้เกี่ยวกับธุรกิจด้วยจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานมาก ดังนั้น ในการขอสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในใบสมัครผู้สมัครอาจระบุแผนการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ที่ผู้สมัครได้วางแนวทางในการดำเนินงานไว้เพื่อช่วยในการพิจารณาใบสมัครของตน เช่น แนวทางการจัดการปริมาณคดีในเขตที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงการจัดการยึดเก็บรักษา รั้วถอน หรือขับไล่ออกจากทรัพย์สินขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้การจัดการของตน เป็นต้น

เนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชนค่อนข้างเข้มงวด จึงมีเจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชนเพียง 65 คน เท่านั้นที่ปฏิบัติหน้าที่ในอังกฤษ

และเวลส์ และไม่มีกรร้องขอให้มีการแต่งตั้งมากเพราะอาจเกิดปัญหาการแย่งงานทำ ทำให้เกิดความไม่ซื่อสัตย์ เมื่อได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วสามารถร้องขอให้ปฏิบัติงานประจำในเขตใดก็ได้ซึ่งมีอยู่ประมาณ 505 เขต ซึ่งเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในเขตใดแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติงานประจำในเขตนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ความผิดนี้อาจส่งผลไปถึงการถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ไปดำเนินการบังคับคดีได้ แต่เมื่อเกิดความผิดพลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นต้องร่วมรับผิดชอบด้วย<sup>10</sup>

### (3) การกำกับดูแลวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศอังกฤษ

องค์กรวิชาชีพ สภาเจ้าพนักงานบังคับคดี และกระทรวงยุติธรรมจะมีการประชุมทุกๆ 6 เดือน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและพิจารณาจำนวนสถิติคดี กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม หากผู้ใดไม่พอใจโดยเห็นว่าค่าธรรมเนียมสูงเกินไปก็สามารถไปร้องต่อศาลได้ โดยกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้พิมพ์ชื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนลงในหนังสือและทางเว็บไซต์เพื่อเผยแพร่ และมีการตรวจสอบคุณสมบัติ การโฆษณาว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้นเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยถูกต้องหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ได้รับการแต่งตั้งที่ถูกต้องก็จะถูกดำเนินการต่อไป

หากมีผู้เสียหายประสงค์จะทำการร้องเรียนเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ผู้เสียหายสามารถร้องเรียนไปยังสำนักงานบังคับคดีเอกชนนั้น หรือร้องเรียนไปยังสมาคม HECOIA ก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนคิดค่าตอบแทนในการบังคับคดีสูงเกินไปผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องต่อศาลสูงให้พิจารณาได้ด้วย ส่วนการร้องเรียนเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลที่เกี่ยวข้องทำได้โดยผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้จัดการของศาล Court Manager จะเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนคำร้องนั้น

ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีหนังสือแจ้งไปยังลูกหนี้ก่อนทำการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ซึ่งภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวลูกหนี้ตามคำพิพากษาอาจติดต่อกับเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อขอชำระหนี้ตามคำพิพากษาและค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีขั้นต่ำจำนวน 75 ปอนด์ พร้อมกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ในหนังสือดังกล่าวจะมีการแจ้งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารับทราบว่าหากไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาภายในกำหนดเจ็ดวันทำการ ในการบังคับคดีขั้นต่อไปลูกหนี้ตามคำพิพากษาต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจร้องขอต่อศาลให้ย่นระยะเวลาการแจ้งเป็นหนังสือดังกล่าวให้น้อยกว่าเจ็ดวันทำการได้ หากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีพฤติการณ์เคลื่อนย้ายทรัพย์สินเพื่อจะมีให้ถูกบังคับคดี

<sup>10</sup> นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 3 , น.180.

ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นฝ่ายรับผิดชอบจนกว่าจะมีการบังคับคดีเสร็จสิ้น โดยค่าธรรมเนียมของเจ้าพนักงานบังคับคดีอังกฤษมีกฎหมายกำหนดไว้คือ The Taking Control of Goods (Fees) Regulations 2014 ดังนี้

1. การบังคับคดีอื่นนอกจากการบังคับคดีตามหมายบังคับคดีของศาลสูง

- การดำเนินการในขั้นต้น อัตราค่าธรรมเนียม 75 ปอนด์
- การดำเนินการขึ้นบังคับคดี อัตราค่าธรรมเนียม 235 ปอนด์
- การดำเนินการขึ้นการขายทรัพย์สิน อัตราค่าธรรมเนียม 110 ปอนด์

ทั้งนี้ การดำเนินการในชั้นบังคับคดี และชั้นการขายทรัพย์สิน หากได้ทรัพย์สินหรือจำนวนเงินมากกว่า 1,500 ปอนด์ ต้องชำระค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นเปอร์เซ็นต์ ในจำนวนที่มากกว่า 1,500 ปอนด์ด้วย ในอัตราร้อยละ 7.5

2. การบังคับคดีตามหมายบังคับคดีของศาลสูง

- การดำเนินการในขั้นต้น อัตราค่าธรรมเนียม 75 ปอนด์
- การดำเนินการขึ้นบังคับคดีขั้นแรก อัตราค่าธรรมเนียม 190 ปอนด์
- การดำเนินการขึ้นบังคับคดีขั้นต่อไป อัตราค่าธรรมเนียม 495 ปอนด์
- การดำเนินการขึ้นการขายทรัพย์สิน อัตราค่าธรรมเนียม 525 ปอนด์

ทั้งนี้ การดำเนินการในการบังคับคดีขั้นแรก และชั้นการขายทรัพย์สิน หากได้ทรัพย์สินหรือจำนวนเงินมากกว่า 1,000 ปอนด์ ต้องชำระค่าธรรมเนียมเพิ่มเป็นเปอร์เซ็นต์ ในจำนวนที่มากกว่า 1,000 ปอนด์ด้วย ในอัตราร้อยละ 7.5

ในส่วนภาระและค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีจะตกแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หากการบังคับคดีเป็นผลสำเร็จ แต่หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับชำระหนี้บางส่วนเงินค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมจะหักจากเงินที่บังคับคดีได้ก่อนที่เหลือจึงมาชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่หากการบังคับคดีไม่เป็นผลสำเร็จเลย ภาระค่าธรรมเนียมจะตกอยู่แก่ผู้ร้องขอให้บังคับคดี<sup>11</sup> โดยค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีจะถูกเรียกเก็บจากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในอัตรา จำนวน 75 ปอนด์ พร้อมกับภาษีมูลค่าเพิ่ม

แม้ว่าประเทศอังกฤษจะมีทั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐและเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีในแต่ละประเภทสามารถทำการบังคับคดี

<sup>11</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *อ้างแล้ว* เซิงอรรถที่ 4 , น.6.

อย่างไรได้บ้าง ซึ่งการแบ่งสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีเช่นนี้ มีข้อดี คือ ทำให้มีความชัดเจนในระบบของการบังคับคดีว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีสถานะใด สามารถทำการบังคับคดีประเภทใดได้บ้าง ไม่มีการก้าวก่ายหรือล่วงล้ำหน้าที่ระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนทำหน้าที่แทนได้

## 1.2. แนวคิดของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law โดยมีหลักการคือ การบังคับคดีจะเป็นกระบวนการที่บังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์นำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคม ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลฝรั่งเศสจะเริ่มขึ้นเมื่อคำพิพากษาของศาลนั้นได้ตัดสินถึงที่สุดแล้ว (res judicata)<sup>12</sup> และในคดีที่ทรัพย์สินที่จะถูกบังคับตั้งอยู่ที่สถานที่ต่างกับสถานที่ศาลตัดสินตั้งอยู่กระบวนการบังคับคดีจะกระทำขึ้นในสถานที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่

โดยทั่วไปกระบวนการบังคับคดีของกฎหมายฝรั่งเศสมักจะให้สิทธิแก่โจทก์ที่จะบังคับให้จำเลยชำระหนี้โดยเฉพาเจาะจงมากกว่าที่จะบังคับให้จำเลยใช้เงินค่าเสียหาย โดยข้อยกเว้นหลักการนี้จะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในกรณีที่ไม่อาจจะให้ชำระหนี้โดยเฉพาเจาะจงได้<sup>13</sup> ซึ่งกรณีจะเห็นว่าเป็นไปตามหลักการที่จะให้โจทก์นั้นได้ประโยชน์ตรงตามสิทธิมากที่สุด

ในกรณีที่เป็นการบังคับคดีต่อทรัพย์สิน ศาลที่พิจารณาคดีเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการบังคับคดี โดยหลักเกณฑ์การบังคับคดีต่อทรัพย์สินนั้นถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่จำเป็นต้องคำนึงถึงและมีความเกี่ยวข้องกันกับนโยบายสาธารณะส่วนรวมเป็นอย่างมาก ต้องปฏิบัติตามแบบอย่างเคร่งครัดและคู่ความไม่ควรเปลี่ยนแปลงโดยความตกลงเป็นอย่างอื่นตามอำเภอใจซึ่งคู่ความควรให้ความเคารพและนำไปปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เช่น ในเรื่องการขายทรัพย์สินที่จำนองที่ตกลงให้อำนาจแก่เจ้าหนี้จำนองในการขายทรัพย์สินติดจำนองได้เองโดยไม่ต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย ข้อตกลงเช่นนี้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย<sup>14</sup> และใช้บังคับไม่ได้

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วลูกหนี้จะต้องทำการชำระหนี้ภายในระยะเวลา 5 วัน ถ้าลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดเจ้าหนี้ก็อาจใช้สิทธิขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลอนุญาตขยายระยะเวลาให้แก่ลูกหนี้

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใหม่ของประเทศฝรั่งเศสบรรพ 15 มาตรา 501.

<sup>13</sup> ตามกฎหมาย Repertoire de Procedure Civil et Commerciaux, Execution des Jugements et actes, at No.2 (1956).

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 742 และประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 2088 (Code Civil act. 2088).

โดยศาลอาจใช้ดุลพินิจให้งดการบังคับคดีได้ถึง 1 ปี ถ้าศาลเห็นว่ามีความสมควรทางด้านเศรษฐกิจของลูกหนี้ และการงดการบังคับคดีนั้นผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจพิจารณาได้ และถ้าศาลอนุญาตให้งดบังคับคดี จะต้องระบุไว้เป็นส่วนแรกของคำพิพากษานั้น อย่างไรก็ตามกรณีนี้ลูกหนี้หลบหนีการดำเนินคดี ศาลอาจไม่อนุญาตให้งดการบังคับคดี

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาโดยจำเลยขาดนัด การบังคับคดีจะยังกระทำไม่ได้จนกว่าพ้นเวลาแห่งการอุทธรณ์ หรือเว้นแต่ศาลจะกำหนดให้บังคับคดีได้ทันที<sup>15</sup>

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาในการที่เจ้าหนี้จะใช้สิทธิในการบังคับคดีกับลูกหนี้ นั้น ตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เจ้าหนี้ต้องใช้สิทธิภายใน 30 ปี ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษา

การดำเนินการบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศสเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเริ่มดำเนินการบังคับคดีตั้งแต่เวลา 6.00 น. – 21.00 น. ในวันทำการปกติ แต่จะไม่กระทำการในวันหยุดตามกฎหมายและวันหยุดตามประเพณี เว้นแต่ศาลอนุญาตกรณีมีเหตุผลสมควร

### (1) วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศส

วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศสมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ในสมัยโรมันเรียกว่า Officiales ต่อมาในสมัยกลางมีวิชาชีพ 2 ส่วนแยกจากกัน วิชาชีพแรกคือ sergents ซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามคำพิพากษา และหมายบังคับคดีซึ่งออกโดยวิธีการอื่นโดยไม่ต้องมีคำพิพากษา วิชาชีพที่สองคือ huis siers ซึ่งทำหน้าที่จริง ๆ คือ ทำหน้าที่ช่วยศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศสมีการปฏิรูประบบศาลแต่ยังไม่มีเปลี่ยนแปลงระบบวิชาชีพทั้งสองแต่อย่างใด แต่หลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสผ่านไปแล้ว ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้มีการรวมวิชาชีพทั้งสองให้เป็นวิชาชีพเดียวกันเหมือนปัจจุบันนี้<sup>16</sup>

เจ้าพนักงานบังคับคดี (L' huis sier de justice) ในประเทศฝรั่งเศสเป็นเอกชน โดยได้รับความเห็นชอบและแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยถือว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (L' officer ministerial)<sup>17</sup> ตามกฎหมายเลขที่ 45-2592 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ.1945 ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเอกชนไม่ใช่ข้าราชการ มีอำนาจในการผูกขาดการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลและการบังคับคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>15</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใหม่ของประเทศฝรั่งเศสมาตรา 155.

<sup>16</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง, (โครงการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2550), น.55.

<sup>17</sup> คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และติดตามการบังคับคดีใช้กฎหมายคณะที่ 4 เอกชนประกอบการสัมมนาเรื่องการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้, น.30.



โดยเฉพาะการดำเนินการยึดทรัพย์และอายัดทรัพย์สืบตามกฎหมาย และเจ้าพนักงานบังคับคดียังมีสถานะตามกฎหมายในการประกอบวิชาชีพและไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินแต่อย่างใด การปฏิบัติหน้าที่จะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของระบบราชการ การดำเนินการทั่วไปของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรวิชาชีพ ส่วนการดำเนินการในส่วนที่ผูกขาดกิจการของรัฐจะมีการควบคุมดูแลจากรัฐ เช่น กระทรวงยุติธรรม อัยการ ศาล และสภาวิชาชีพ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจสาธารณะบางส่วนจากรัฐโดยบัญญัติของกฎหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นการผูกขาดกิจการของรัฐในบางอย่าง ซึ่งหากประชาชนมาติดต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการจะปฏิเสธไม่ได้ เนื่องจากไม่อาจเรียกว่าเป็นภาคเอกชนโดยแท้หากแต่มีองค์ประกอบของอำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนเข้ามามีส่วนสำคัญ ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการประกอบธุรกิจโดยแท้แต่เป็นเรื่องของการแบ่งงานของรัฐในทางกระบวนการยุติธรรมบางส่วนออกมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม จึงจะสามารถกระจายการให้บริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง<sup>18</sup>

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยประกาศเป็นประกาศกระทรวงและจะแต่งตั้งเฉพาะในกรณีมีตำแหน่งว่าง หรือมีประกาศกระทรวงยุติธรรมกำหนดให้มีการเพิ่มตำแหน่งอัตราใหม่ และต้องเป็นไปตามความต้องการในการทำธุรกรรมในท้องถิ่นนั้นๆ ตามคำแนะนำของสภาวิชาชีพเท่านั้น<sup>19</sup> เจ้าพนักงานบังคับคดีที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วจะได้รับใบอนุญาตให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ โดยใบอนุญาตนี้จะมีอายุตลอดชีพ<sup>20</sup> ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสมีการจำกัดจำนวนเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้โดยพิจารณาจากสัดส่วนของประชากรในประเทศ ซึ่งมีการกำหนดอัตราที่เหมาะสมของเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อจำนวนประชากรไว้เท่ากับ 1 : 18,000 คน<sup>21</sup> (ในปี พ.ศ.2555 ประเทศฝรั่งเศสมีจำนวนประชากรจำนวน 65.9 ล้านคน)<sup>22</sup> และผู้ที่ประสงค์

<sup>18</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16*, น. 54-55.

<sup>19</sup> *เฟิงอ้าง*, น.57.

<sup>20</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *รายงานการศึกษาดูงานการมอบหมายงานบังคับคดีภาคเอกชน ณ ทวีปยุโรป ระหว่างวันที่ 3-15 ตุลาคม 2548*, กรมบังคับคดี, น.1.

<sup>21</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16*, น. 59.

<sup>22</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส, “สาธารณรัฐฝรั่งเศส ข้อมูลทั่วไป,” Accessed on 1 April 2016, From [www.thaiembassy.fr/สาธารณรัฐฝรั่งเศส](http://www.thaiembassy.fr/สาธารณรัฐฝรั่งเศส).

จะสมัครเป็นเจ้าของพนักงานบังคับคดีจะต้องมีคุณสมบัติ คือต้องมีสัญชาติฝรั่งเศสมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี ไม่เคยถูกพิพากษาลงโทษจำคุก ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีและไม่ใช่ผู้ได้กระทำการใดซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่น่าไว้วางใจในความซื่อสัตย์สุจริต

นอกจากนั้นผู้ที่เข้ามาเป็นเจ้าของพนักงานบังคับคดีจะต้องสอบคัดเลือกเพื่อรับการอบรมเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยผู้สอบจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมายโดยหลักสูตรดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เรียน 4 ปี<sup>23</sup> ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่ออบรมเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องเข้ารับการอบรมเป็นเวลา 2 ปี โดยจะมีการอบรมทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ ส่วนค่าใช้จ่ายในการอบรมผู้เข้ารับการอบรมต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ผู้เข้ารับการอบรมจะต้องเข้าสอบการประกอบวิชาชีพเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งจะมีการสอบทั้งสิ้น 2 ครั้ง ครั้งแรกสอบในภาคการศึกษาสุดท้ายของปีแรก และครั้งที่สองสอบในภาคการศึกษาสุดท้ายของปีที่สอง โดยการสอบนี้เป็นการสอบต่อหน้าคณะกรรมการสอบในระดับชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยที่ปรึกษาประจำศาลฎีกา 1 คน ศาสตราจารย์ทางกฎหมาย 1 คน เจ้าพนักงานบังคับคดีจำนวน 3 คน และเสมียนเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ 1 คน

อย่างไรก็ตามมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นเรื่องคุณวุฒิการศึกษาการอบรมหรือการสอบเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีสำหรับผู้มีคุณสมบัติพิเศษบางประการ เช่น ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาชั้นสูงด้านรัฐศาสตร์ ผู้ที่ทำงานเป็นเสมียนเจ้าพนักงานบังคับคดีมาไม่น้อยกว่า 10 ปี ได้รับยกเว้นไม่ต้องสำเร็จการศึกษาทางกฎหมาย หัวหน้าเสมียนเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเสมียนเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี แต่จะต้องมีคุณวุฒิทางกฎหมายได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้ารับการอบรม ผู้ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเข้ารับการอบรมและไม่ต้องผ่านการสอบ ได้แก่ อาจารย์อาวุโส สาขาวิชากฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัย อาจารย์อาวุโส และอาจารย์ผู้บรรยายพิเศษซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางกฎหมายและทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ผู้ที่ทำงานด้านภาษีทั้งของรัฐและเอกชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือทนายความประจำศาลอุทธรณ์หรือทนายความประจำศาลยุติธรรมสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ไม่ต้องเข้ารับการศึกษอบรมอีกเพราะผ่านระบบการให้การศึกษาอบรมที่เทียบเท่ามาแล้ว เป็นต้น<sup>24</sup>

ปัจจุบันวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในประเทศฝรั่งเศสมีการพัฒนาการต่อเนื่องมาเป็นลำดับจากงานทั่วไปมาสู่งานวิชาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเป็นอย่างมาก ในอดีตช่วง ค.ศ.1960 ผู้ที่จะสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนขอเพียงแต่มี

<sup>23</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ , น.57.

<sup>24</sup> เฟิงอ้วง, น.57.

สัญชาติฝรั่งเศส และเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ก็สามารถทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนได้แล้ว แต่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1996 เป็นต้นไปการเข้าสู่วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนได้มีการปรับมาตรฐานที่สูงขึ้น คือ จะต้องสำเร็จการศึกษากฎหมายระดับปริญญาโท (Maitrise en droit) อีกทั้งยังต้องได้รับการอบรมวิชาชีพเป็นเวลา 2 ปี และต้องผ่านการสอบต่อหน้าคณะกรรมการในระดับชาติ อย่างไรก็ตามคุณสมบัติทางการศึกษาขั้นต่ำที่กฎหมายบังคับให้ต้องสำเร็จการศึกษากฎหมายระดับปริญญาโท (Maitrise en droit) นี้ ยังไม่เพียงพอในการประกอบวิชาชีพอย่างแท้จริง ในอนาคตอาจต้องบังคับให้ทำการฝึกอบรมวิชาชีพก่อนเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี และสำหรับการสอบต่อหน้าคณะกรรมการในระดับชาตินั้นในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เข้าสอบได้เพียงไม่เกิน 4 ครั้ง มิฉะนั้นจะหมดสิทธิสอบอีกต่อไป ผู้สมัครที่สอบไม่ผ่านใน 4 ครั้ง ดังกล่าวจะต้องพอใจกับตำแหน่งลูกจ้างต่อไปหรืออาจจะต้องเปลี่ยนสายงานไปทางอื่น<sup>25</sup>

## (2) การฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดี

สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติมีโรงเรียนฝึกอบรม 2 ประเภท คือ

(1) โรงเรียนอบรมทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางแพ่งและการบังคับคดี (Ecole Nationale de Procedure) หรือเรียกว่า ENP การอบรมนี้ใช้กับผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีและเสมียนของเจ้าพนักงานบังคับคดี และบุคคลทั่วไปที่ทำงานในสำนักงานที่ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอื่น ๆ โดยการฝึกอบรมแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 มีกำหนดเวลาฝึกอบรม 2 ปี สำหรับบุคคลทั่วไป ช่วงที่ 2 การฝึกอบรมปีที่ 3 และปีที่ 4 สำหรับบุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมช่วงที่ 1 มาแล้ว ส่วนช่วงที่ 3 จะเป็นการฝึกอบรมปีที่ 5 และปีที่ 6 สำหรับบุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมช่วงที่ 2 หรือผู้ที่จบปริญญาโททางกฎหมาย โดยแต่ละช่วงมีรายละเอียดหลักสูตรการฝึกอบรม ดังนี้

### หลักสูตรปีที่ 1

เจ้าพนักงานบังคับคดีและบุคคลที่เกี่ยวข้อง การส่งหมายเป็นโมฆะ ค่าธรรมเนียม ศาลประเภทต่าง ๆ คำตัดสินของศาลและการแจ้งคำตัดสินศาล กระบวนการในการมีคำสั่งของศาลหมายบังคับคดีและหลักทั่วไปในการบังคับคดี การอายัด

### หลักสูตรปีที่ 2

<sup>25</sup> COINTAT (Christian), “Quels metiers pour quelle justice?”, RAPPORT D’INFORMATIOM 345 (2001-2002) – commission des lois (Senat) (รายงานการศึกษาเรื่องวิชาชีพกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมเสนอต่อวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส).

การยึดเงินเดือน หนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดู และการติดตามทวงหนี้ การยึดแล้วขาย สัญญาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า การขับไล่ มาตรการคุ้มครองชั่วคราวสิทธิทางการพาณิชย์ ตัวแลกเปลี่ยน เช็ค มาตรการบังคับคดียานพาหนะ

### หลักสูตรปีที่ 3

ความรู้ทั่วไป สถาบันมหาชนแห่งชาติและแห่งยุโรป พยานหลักฐาน บุคคล และการไร้ความสามารถ ครอบครัว ทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยา ทรัพย์สิน การค้าประกัน

### หลักสูตรปีที่ 4

การกระทำตามกฎหมายความรับผิดชอบทางแพ่ง นิติกรรมสัญญา หลักทั่วไปว่าด้วยหนี้เอกเทศสัญญา กฎหมายพาณิชย์ การฟื้นฟูกิจการและล้มละลาย กฎหมายอาญา กฎหมายแรงงาน

### หลักสูตรปีที่ 5

หลักทั่วไปว่าด้วยคดีในศาล เจ้าพนักงานบังคับคดี ศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลพาณิชย์

### หลักสูตรปีที่ 6

หลักทั่วไปของการบังคับคดี การดำเนินคดีในศาลพิเศษ มาตรการคุ้มครองชั่วคราว ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา การบังคับคดี

(2) โรงเรียนอบรมเฉพาะผู้จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีเท่านั้นมีกำหนดระยะเวลาอบรม 2 ปี เรียกว่า *Departement de formation des stagiaires* หรือ DFS การอบรมเป็นไปอย่างเข้มงวดมาก และสอบยากมากในรุ่นปัจจุบันมีคนเข้าเรียนจำนวน 250 คน มีคนที่สามารถสอบผ่านหลักสูตรนี้ได้มีเพียง 75 คน โดยสถานภาพของ DFS เป็นเหมือนบริษัทเอกชนที่มีคณะกรรมการนายจ้าง ลูกจ้าง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงแรงงาน

โรงเรียนเจ้าพนักงานบังคับคดีของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติเป็นสถาบันเดียวที่สอนวิชาชีพการเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีและมีความเป็นอิสระในการจัดทำหลักสูตร ส่วนงบประมาณที่ใช้ได้รับมาจากสมาชิกของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ โดยไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณของรัฐ การฝึกอบรมเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องเรียนภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติโดยจะต้องทำการฝึกงานในสำนักงาน *L' Huissier de Justice* โดยหลักสูตรการฝึกอบรมของโรงเรียน DFS มีวิชา ดังนี้

### หลักสูตรปีที่ 1

กฎหมายที่เกี่ยวกับพยานหลักฐาน การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการลงนามในสัญญา กฎหมายแพ่งเกี่ยวกับการเช่า กฎหมายที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์รวม กฎหมายที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ การประเมินราคาทรัพย์สิน และการขายทอดตลาด การบังคับคดีในยุโรปหรือสหภาพยุโรป วิชาการเงินและการบัญชี กฎหมายเกี่ยวกับการค้า

## หลักสูตรปีที่ 2

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดีภายหลังศาลมีคำพิพากษา การยึดสังหาริมทรัพย์ การยึดทรัพย์ที่ฝากไว้ที่ธนาคาร ปัญหาในการบังคับคดี และวิธีการแก้ปัญหา ในทางกฎหมาย (สัมมนาปัญหาชั้นสูง) การเตรียมตัวในการสอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีระบบ การป้องกันตนเองของเจ้าพนักงานบังคับคดี ภาษา จรรยาบรรณ ศีลธรรม มารยาท เทคนิค การทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี การตั้งสมาคม กลุ่ม หรือรายบุคคล

ในการฝึกอบรมนี้จะมีการสัมมนาทุกเดือน ๆ ละ 2 วัน มีการทำรายงาน 1 ครั้ง ต่อเดือน โดยผู้สอนที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีและผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นมาตรวจด้วย และมี สถานที่สัมมนา 5 แห่ง คือ 1. Rennes 2.Nancy 3.Bordeaux 4.Lyon 5.Aix-en-Provence ยกเว้นผู้ที่ไปฝึกอบรมในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ตั้งอยู่ที่ Guadeloupe, Reunion และ et Martinique ไม่ต้องไปสัมมนาตามสถานที่ทั้ง 5 แห่ง ข้างต้นเพราะทั้งสามแห่งนี้เป็นเกาะอยู่ไกลออกไป และผู้ที่เข้าฝึกอบรมหลักสูตรนี้ต้องสอบผ่านได้รับ diploma อันเป็นที่รู้จักกันทั่วไป

หลังจากที่ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วจะมีสถาบัน Institut de formation continue des huissiers de justice (IFOCH) ซึ่งเป็นสถาบันพัฒนาบุคลากรเจ้าพนักงานบังคับคดี จะทำหน้าที่ให้ความรู้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทราบเรื่อง กฎหมายใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี และจัดการประชุม สัมมนา เป็นระยะ ๆ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย การแต่งกายของเจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องสวมเสื้อครุยสีดำมีแถบสีขาวในการปฏิบัติงานในศาลหรือมีการประชุมสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ<sup>26</sup>

### (3) การจัดตั้งสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดี

เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับใบอนุญาตแล้วต้องเปิดสำนักงาน เจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้น โดยอาจจะร่วมกันหลายคนก็ได้ และกฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องยื่นคำร้องไปที่กระทรวง ยุติธรรม<sup>27</sup> โดยในปี พ.ศ.2547 สำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีทั่วประเทศฝรั่งเศสมีทั้งหมด 2,054 แห่ง และมีเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งหมด 3,260 คน เจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นผู้หญิง จำนวน 611 คน และมีเสมียนหรือลูกจ้างเจ้าพนักงานบังคับคดีจำนวน 11,000 คน หน่วยงานทั้งประเทศมี

<sup>26</sup> ศาลยุติธรรม, เจ้าพนักงานบังคับคดี, “วารสารศาลยุติธรรม”, (เมษายน 2547- พฤษภาคม 2547) หน้า 41.

<sup>27</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 20*, น.1.

ประมาณ 40,000 คน และประมาณ 48% ของจำนวนเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีอายุระหว่าง 25-40 ปี<sup>28</sup>

ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานบังคับคดีได้โดยจะมีการจำกัดจำนวนสำนักงานให้เหมาะสมกับปริมาณความต้องการทำธุรกรรมในแต่ละท้องถิ่น เช่นเดียวกันกับการจำกัดของจำนวนเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยปกติวิธีการจัดตั้งสำนักงานจะทำได้ 2 วิธี คือ 1.เข้าไปแทนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีคนที่ลาออกไป 2.ซื้อกิจการของสำนักงานเดิม ในการจัดตั้งสำนักงานจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในรูปแบบของการออกเป็นประกาศกระทรวงเพื่อจัดตั้งสำนักงานแต่ละแห่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถอ้างหลักเสรีภาพในการจัดตั้งสำนักงานได้เพราะไม่ใช่สำนักงานทนายความที่มีเสรีภาพในการจัดตั้งสำนักงานเมื่อใดก็ได้เนื่องจากถือว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นงานของรัฐซึ่งแยกมาให้ผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการเป็นคนทำและต้องมีระบบควบคุมกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากภาครัฐด้วย<sup>29</sup>

ขั้นตอนในการจัดตั้งสำนักงานจะต้องยื่นเรื่องต่อพนักงานอัยการซึ่งพนักงานอัยการจะตรวจสอบฐานะการเงิน และคุณธรรมของผู้ที่ยื่นเรื่อง เมื่อผ่านการตรวจสอบแล้วพนักงานอัยการอัยการศาลชั้นต้นจะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการศาลสูง เพื่อทำเรื่องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมพิจารณาและมีคำสั่งประกาศอนุญาตให้ตั้งสำนักงาน และตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี

การสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นสามารถที่จะสมัครเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในเขตใดก็ได้ และสามารถย้ายไปในเขตที่ตนต้องการก็ได้เมื่อผ่านการสอบคัดเลือก ไม่มีการกำหนดไว้ จะให้อิสระกับเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่หากสำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นขึ้นอยู่กับเขตความรับผิดชอบของศาลชั้นต้นใดขอบเขตอำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะขึ้นตรงกับศาลในเขตนั้นไม่สามารถทำการบังคับคดีข้ามเขตกันได้<sup>30</sup> ในการมอบหมายงานให้เจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นเจ้าพนักงานจะเป็นผู้ระบุสำนักงานบังคับคดีที่ตนต้องการจะใช้บริการแต่ยังคงจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ของเขตพื้นที่อำนาจประกอบด้วย คือ ถ้าทรัพย์สินอยู่ในเขตอำนาจศาลในการบังคับคดีจะต้องเป็นสำนักงานบังคับคดีในเขตพื้นที่ของศาลนั้น ๆ และในกรณีที่ลูกหนี้มีทรัพย์สินเกี่ยวอยู่ในทั้ง 2 เขตอำนาจศาลก็ต้องใช้สำนักงานบังคับคดีของทั้ง 2 เขตอำนาจนั้นในการบังคับคดีไม่

<sup>28</sup> ศาลยุติธรรม, เจ้าพนักงานบังคับคดีฝรั่งเศส, “วารสารศาลยุติธรรม”, (เมษายน 2547-พฤษภาคม 2547) หน้า 40.

<sup>29</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น. 59.

<sup>30</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.2.

สามารถดำเนินการบังคับคดีข้ามเขตกันได้แม้ว่าเป็นคดีเดียวกัน ซึ่งแต่ละสำนักงานจะมีวิธีการบังคับคดีที่ไม่เหมือนกัน การเป็นเจ้าของพนักงานบังคับคดีนั้นหากในพื้นที่ใดมีสถานที่จำหน่ายทรัพย์สินที่มีเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม (Commissaires Preseurs) ประจำแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการขายทรัพย์สินในพื้นที่นั้นไม่ได้<sup>31</sup>

ในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศส โดยปกติจะมีเจ้าพนักงานบังคับคดีทำงานร่วมกันประมาณ 2-4 คน หรืออาจมีมากกว่านั้นแล้วแต่ขนาดของสำนักงาน และในสำนักงานจะมีรายชื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ทำงานร่วมกันทั้งภาคเช้าและภาคบ่ายแสดงไว้ในสำนักงาน<sup>32</sup> ระบบการทำงานในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยมีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงานเมื่อมี ค.ศ.1967 และมีการเชื่อมเครือข่ายกันตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 อีกทั้งได้มีการนำระบบอินเทอร์เน็ตเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานด้วย ต่อมาเมื่อปี ค.ศ.1997 ได้มีการพัฒนาโปรแกรมด้านการบังคับคดีที่ทันสมัยและมีการปรับปรุงโปรแกรมเกี่ยวกับการบังคับคดีให้ทันสมัยอยู่เสมอและเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับทางบัญชี และการเงินด้วย จึงทำให้ต้องมีคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง และเชื่อมโยงกันกับสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาค และสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ รวมถึงเชื่อมโยงกันกับธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทข้อมูลเครดิต องค์กรทางปกครอง ธนาคารชาติ สำนักงานศาล สำนักงานอัยการด้วย

ทั้งนี้ในการติดต่อสื่อสารจะใช้วิธีติดต่อทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการใช้กระดาษ ลูกความที่มาติดต่อกับสำนักงานบังคับคดีจะมีเจ้าหน้าที่ทำการซักถามและบันทึกข้อมูลต่างๆ ของลูกค้า เก็บเอาไว้ในฐานข้อมูลของสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักงานสามารถเชื่อมโยงข้อมูลทางการเงินของลูกค้า หรือภาระหนี้สินของลูกค้าได้ และสามารถตรวจสอบได้ว่าลูกหนี้มีเงินฝากไว้ในบัญชีธนาคารใด มีการเข้าซื้อทรัพย์สินจากบริษัทใด มีการกู้ยืมเงินจากบริษัทใด มีอสังหาริมทรัพย์ รถยนต์หรือไม่ เป็นระบบคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยมาก ลูกหนี้ไม่สามารถหลบรอดการตรวจสอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ หากมีข้อมูลที่เป็นก็สามารถสั่งพิมพ์ได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้บุคลากรมากเกินไป ในสำนักงานเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคอมพิวเตอร์ในการปฏิบัติงานสั่งพิมพ์เอกสารได้อย่างรวดเร็ว สามารถเก็บข้อมูลผลหมายแจ้งคำสั่งต่าง ๆ ไว้ในฐานข้อมูลได้ การติดต่อสื่อสารกันทางอินเทอร์เน็ตดังกล่าวเพิ่มความสะดวกรวดเร็ว

<sup>31</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.2.

<sup>32</sup> ศาลยุติธรรม, เจ้าพนักงานบังคับคดีฝรั่งเศส, *“วารสารศาลยุติธรรม”*, (เมษายน 2547-พฤษภาคม 2547) หน้า 42.

ประหยัดเวลาและช่วยในการตรวจสอบข้อมูลของสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง ซึ่งต้องรายงานข้อมูลทางการเงินของสำนักงานบังคับคดีให้สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติทราบในตอนเย็นของทุกวันด้วย

ในส่วนการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีด้วยกัน หรือระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีกับเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้จะส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) ถึงกันจึงเป็นวิธีการที่สะดวกรวดเร็วประหยัดเวลา ทำให้งานบังคับคดีสำเร็จลุล่วงในระยะเวลาที่สั้นลง อย่างไรก็ตามในแต่ละสำนักงานก็จะมีเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้เก็บข้อมูลที่เป็นความลับไว้ด้วย<sup>33</sup>

การประกอบวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีประเทศฝรั่งเศสจะเป็นการทำงานลักษณะเปิดกว้างพร้อมที่จะพัฒนาระบบกฎหมายยุโรป และเป็นกลุ่มวิชาชีพแรก ๆ ที่เริ่มต้นนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงานตั้งแต่ ค.ศ.1970 อีกทั้งยังเป็นกลุ่มอาชีพหลักที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายสหภาพยุโรปเลขที่ 1346/2000 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ.2000 ว่าด้วยการเร่งรัดกระบวนการบังคับคดีตามคำพิพากษาและหมายบังคับคดี ซึ่งออกโดยเจ้าพนักงานอื่นในประเทศสมาชิกในคดีแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีผลการบังคับใช้ใน วันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.2001 โดยมีผลยกเลิกกฎหมายภายในที่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับใหม่ มาตรา 683 ถึงมาตรา 688-8 ซึ่งแผนกต่างประเทศของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศสได้รับมอบหมายจากรัฐบาลประเทศฝรั่งเศสให้ไปดำเนินการตามหลักเกณฑ์ใหม่ของกฎหมายยุโรปดังกล่าว นอกจากนี้สมาพันธ์เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนระหว่างประเทศซึ่งประกอบด้วยสภาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนของประเทศต่าง ๆ มักจะเลือกเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประธานสหภาพดังกล่าว<sup>34</sup>

#### (4) องค์กรวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี

องค์กรวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรวิชาชีพเพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพไว้ในหลายระดับ ดังนี้

##### (4.1) สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด (chambers départementales)

<sup>33</sup> เฟิงอ้วง, น.42.

<sup>34</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้วงแล้ว เชียงอรรถที่ 16, น.



สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดจะประกอบด้วยคณะกรรมการและสมาชิกเจ้าพนักงานบังคับคดีในจังหวัด<sup>35</sup> และสมาชิกสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการเลือกตั้งประธานสภาระดับจังหวัดอีกทีหนึ่ง มีหน้าที่เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเขตอำนาจของศาล ทำหน้าที่กำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีในจังหวัด รวมทั้งดูแลเรื่องกฎ ระเบียบ จรรยาบรรณ วินัย ค่าสมาชิก และค่าเบี้ยประกันของเจ้าพนักงานบังคับคดีในจังหวัด

#### (4.2) สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาค (chamber régionales)

สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาคจัดตั้งขึ้นตามภาคต่างๆ โดยจะเป็นไปตามแต่ละเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีจำนวนตามจำนวนของศาลอุทธรณ์ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง<sup>36</sup> แต่ละสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจะประกอบด้วยสมาชิกสภาและคณะกรรมการโดยประการด้วยคณะกรรมการจำนวน 10-11 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเมืองโดยคณะกรรมการของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาคนี้จะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละภูมิภาคนั้น ๆ มีหน้าที่เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการทำงานและตรวจบัญชีในที่ทำกรของเจ้าพนักงานบังคับคดี

#### (4.3) สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ (chamber nationale)

สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 32 คน มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด และสมาชิกสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาค มีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 6 ปี ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีและพนักงานลูกจ้างของเจ้าพนักงานบังคับคดี ศึกษา วิจัย และพัฒนาการประกอบวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับองค์กร ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระอื่น ๆ ติดต่อกับความร่วมมือกับเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศต่าง ๆ ส่งเสริมการประกอบอาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี จัดการประชุม และจัดการสัมมนาทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศ และสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติสามารถเข้าพบและหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือนายรัฐมนตรีในปัญหาระดับชาติได้<sup>37</sup>

<sup>35</sup> คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 20*, น.3.

<sup>36</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.3.

<sup>37</sup> นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น.157-159.

### (5) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีประเทศฝรั่งเศส

เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนของประเทศฝรั่งเศสสามารถใช้อำนาจรัฐเพื่อบังคับคดีกับลูกหนี้อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศสจะมีอำนาจหลากหลาย เช่น อำนาจในการให้คำปรึกษากฎหมายทำสัญญา ติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ อำนาจบังคับชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ฟ้องคดี ยึดทรัพย์ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจะยึดทรัพย์ได้ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งมีอำนาจในการขายทอดตลาดทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์และมีอำนาจขับไล่บุคคลออกจากอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ในประเทศฝรั่งเศสนั้นจะไม่มีการแยกแยะประเภทของทรัพย์สินในการบังคับคดีว่าเป็นทรัพย์สินที่มีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกัน<sup>38</sup>

#### (5.1) การยึดทรัพย์

เมื่อเจ้าหนี้ใช้สิทธิในการบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องทำการติดต่อกับเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดีจะตรวจสอบว่าคดีดังกล่าวนั้นมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วหรือไม่ และทำการตรวจสอบอีกว่าการบังคับคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของตนหรือไม่ รวมถึงสถานภาพของลูกหนี้เป็นอย่างไร และหาวิธีที่ดีที่สุดในการบังคับคดีกับลูกหนี้ โดยพนักงานบังคับคดีจะพิจารณาจากจำนวนหนี้และฐานะความเป็นอยู่ของลูกหนี้ เช่น ถ้าลูกหนี้เป็นคนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยก็จะไม่ยึดบ้านแต่อาจจะไปยึดเงินลูกหนี้แทน การบังคับคดีจะเป็นผลได้นั้นขึ้นอยู่กับฐานะหรือศักยภาพของลูกหนี้ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่จะต้องปรับเปลี่ยนหาวิธีดำเนินการบังคับคดีกับลูกหนี้ให้เหมาะสมในแต่ละคดี

ในการบังคับคดีหากไม่สามารถสืบหาข้อมูลเกี่ยวกับตัวลูกหนี้ เช่น นายจ้างของลูกหนี้หรือสถาบันการเงินที่ลูกหนี้มีเงินฝากอยู่ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล กฎหมายประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสืบหาข้อมูลบางอย่างของลูกหนี้ที่มีความจำเป็นต่อการชำระหนี้สิน แม้ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นข้อมูลที่เป็นความลับในการประกอบวิชาชีพ (secret professionnel) ก็ตาม โดยขั้นตอนการขอให้เปิดเผยข้อมูลนั้นเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องร้องขอไปยังพนักงานอัยการและจะต้องเป็นกรณีที่ต้องการสืบหาข้อมูลโดยวิธีอื่นไม่สามารถทำได้แล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีการปรับปรุงระบบการเชื่อมโยงกันของข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

<sup>38</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ และคณะ, การพัฒนาระบบเพื่อการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้, โครงการตามแผนพัฒนากฎหมายประจำปี 2548 เสนอคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย, (2549), น.58.

ต่างๆแล้ว ข้อมูลต่างๆส่วนใหญ่จะมีการเชื่อมโยงไปยังคอมพิวเตอร์ภายในสำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว

ทั้งนี้ กฎหมายประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองลูกหนี้โดยการกำหนดวงเงินต่ำสุดที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดี ซึ่งตามกฤษฎีกา วันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 ได้กำหนดวงเงินรายได้ขั้นต่ำที่สุดที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับคดี ซึ่งถูกกำหนดให้เท่ากับจำนวนเงินที่จ่ายช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย (Revenu Minimum d'insertion (RMI)) เนื่องจากคำนึงถึงภาระที่ลูกหนี้ต้องใช้จ่ายในการเลี้ยงชีพตัวเอง และเลี้ยงดูครอบครัว อย่างไรก็ตามเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.2009 มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมโดยยกเลิก Revenu Minimum d'insertion (RMI) และกำหนดเป็นรายได้ขั้นต่ำของคนว่างงานและคนมีงานทำ Revenu de solidarité active (RSA) แทน โดยล่าสุดเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2014 กำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำต่อเดือนของบุคคลดังนี้ สำหรับบุคคลธรรมดา จำนวน 499.31 ยูโรต่อเดือน ส่วนคู่สามีภรรยาที่มีบุตรสองคน จำนวน 1,079 ยูโรต่อเดือน

#### (5.2) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้แยกหลักเกณฑ์การขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์และการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

##### ก. การขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์

ในการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ของลูกหนี้ได้หลังจากวันที่ได้มีการแจ้งประกาศการยึดทรัพย์สินให้ลูกหนี้ทราบแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนตาม มาตรา 108 ของรัฐกฤษฎีกา วันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1992 เพื่อให้ลูกหนี้มีเวลาที่จะดำเนินการขายทรัพย์สินที่ถูกยึดได้เอง (la vente amiable) โดยในการขายทรัพย์สินของลูกหนี้นั้น ลูกหนี้จะต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลและเจ้าพนักงานบังคับคดี (L'huissier de justice) ในการชำระหนี้ตามหมายบังคับคดีและเจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งเรื่องต่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาและหากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นชอบด้วยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นต่อไปตามรัฐบัญญัติ วันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991 มาตรา 52 และรัฐกฤษฎีกา วันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1992 มาตรา 107 โดยการขายทอดตลาดนั้นลูกหนี้จะไม่สามารถใช้สิทธิในการคัดค้านราคาได้

ในช่วงระยะเวลา 1 เดือน ที่รอการขายทอดตลาดนั้น สังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะยังคงอยู่ในครอบครองของลูกหนี้จนกว่าจะถึงวันขายทอดตลาด ลูกหนี้จึงจะนำทรัพย์สินมายังสถานที่ทำการประมูลขายทอดตลาด เหตุผลที่ทรัพย์สินยังคงอยู่ที่ลูกหนี้นั้นก็เพื่อให้ลูกหนี้มีเวลาในการขายทรัพย์สินที่ถูกยึดได้เองในราคาที่ลูกหนี้เห็นว่าเหมาะสมที่สุด (La vente amiable)

อย่างไรก็ดี การขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ในเมืองหรือ Commune เจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม จะเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวที่จะขายทอดตลาดทรัพย์สินตาม

มาตรา 114 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญฯ วันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1992 ส่วนในเมืองอื่นนอกเหนือจากนี้ผู้มีอำนาจขายทอดตลาด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น โนตารีพับลิก (notaire) เจ้าพนักงานบังคับคดี จำศาลจังหวัด จำศาลแขวง หรือจำศาลพาณิชย์ (greffier du tribunal de grande instance, du tribunal d' instance ou du tribunal de commerce)

หลังจากขายทอดตลาดได้แล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะจัดส่งเงินไปยังเจ้าหนี้แต่ละรายเอง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิเก็บเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินไว้ไม่เกิน 60 วัน หากขายทรัพย์สินแล้วได้ราคาสูงกว่าหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะทำการคืนเงินส่วนที่เหลือให้กับลูกหนี้

#### ข. การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์

สำหรับการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2006 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2007 บัญญัติให้การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์จะต้องขายโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน (L' huissier de justice) เท่านั้น บุคคลที่เสนอราคาสูงสุดเป็นผู้ที่ได้ทรัพย์สินไป และการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความแตกต่างจากการขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์ โดยบุคคลที่จะเข้าเสนอซื้อราคาทรัพย์สินจะต้องมีทนายความ (Ministere d'avocat) เป็นตัวแทนในการเข้าสู้ราคาในการซื้อทอดตลาด มิฉะนั้นการขายทอดตลาดตกเป็นโมฆะ เนื่องจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสต้องการให้ทนายความเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองฐานะการเงินของลูกความของตน ในกรณีที่ลูกความของตนเป็นผู้เสนอซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดแล้วไม่สามารถชำระราคาได้ ทนายความต้องเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามเงื่อนไขการมีทนายความในการเข้าสู้ราคาทำให้ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และมีปัญหาในเรื่องจำนวนทนายความในศาลขนาดเล็กที่ไม่มีเพียงพอ<sup>39</sup>

การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ประมูลขายไปแล้วในประเทศฝรั่งเศสอาจถูกนำกลับมาขายใหม่ได้อีกเป็นครั้งที่สอง หากมีผู้เสนอว่าจะซื้อทรัพย์สินในราคาที่สูงกว่า (la surenchere) โดยผู้เสนอให้มีการขายทอดตลาดครั้งที่สองจะต้องเสนอว่าจะซื้อทรัพย์สินนั้นในราคาที่สูงกว่าราคาเดิมหนึ่งในสามสิบส่วน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 708 โดยไม่รวมค่าธรรมเนียม ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นครั้งที่สองภายในกำหนดเวลา 10 วัน นับแต่วันที่มีการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งแรกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 708 แต่จะทำการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สามโดยอ้างว่าจะเสนอราคาที่สูงขึ้นไปกว่าครั้งที่สองไม่ได้แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศฝรั่งเศสมาตรา 710

<sup>39</sup> นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3* , น.144-145.

การขายทอดตลาดตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศสผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่สามารถ ร้องคัดค้านการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ต่อศาลได้ แต่ผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถร้องคัดค้านใน ขั้นตอนของการยึดทรัพย์สินได้หลายกรณี เช่น ร้องคัดค้านว่าการยึดทรัพย์นั้นเป็นโมฆะเนื่องจากทำ การยึดทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามรัฐกฤษฎีกาวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ.1992 มาตรา 131 หรือร้องคัดค้านว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกยึดนั้นไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของลูกหนี้แต่เป็นกรรมสิทธิ์ของ ตน หรือร้องคัดค้านว่าตนมีสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์เหนืออสังหาริมทรัพย์นั้น เช่น สิทธิใน การใช้สอยและเก็บกินผลประโยชน์ หรือสิทธิในทางจำนำ ตามรัฐกฤษฎีกา มาตรา 128

### (5.3) การบังคับขับไล่

เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถใช้อำนาจรัฐในการขับไล่กรณีบุกรุก และ ขับไล่ตามสัญญาเช่าได้ด้วย ในกรณีการบังคับขับไล่เนื่องจากเหตุบุกรุกเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเข้าไป ตรวจสอบสภาพทรัพย์ และทำการรายงานตรวจสอบสภาพตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพื่อเสนอต่อศาลให้มี คำสั่งหรือคำพิพากษา เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็จะมีผลบังคับคดีทันที

ส่วนกรณีการขับไล่ตามสัญญาเช่าจะต้องเป็นกรณีที่มีสัญญาระบุไว้ชัดเจน ว่า หากผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าสามารถขับไล่ผู้เช่าได้ โดยในกรณีดังกล่าวเจ้า พนักงานบังคับคดีจะเรียกให้ผู้เช่าชำระเงินค่าเช่าที่ค้างอยู่ในกำหนด 2 เดือน นับแต่วันที่ได้แจ้ง ให้ทราบ ซึ่งหากผู้เช่ายังคงเพิกเฉยก็จะมีหมายแจ้งไปอีกครั้งซึ่งจะระบุค่าเช่าที่ค้างชำระ ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ตามปกติเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีหนังสือทวงถามให้ชำระค่าเช่าถึง 6 ครั้ง และภายหลังจากการทวงถามดังกล่าวหากผู้เช่ายังคงเพิกเฉยไม่ชำระค่าเช่าอีกก็จะดำเนินการแจ้ง ตำรวจให้ลงบันทึกประจำวันและฟ้องคดีต่อศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีก็มี อำนาจบังคับขับไล่และแจ้งนายทะเบียนจังหวัดขอให้หาที่อยู่ให้กับลูกหนี้

อย่างไรก็ดี กฎหมายประเทศฝรั่งเศสก็มีข้อจำกัดทางกฎหมายมิให้ขับไล่ ลูกหนี้ออกจากอสังหาริมทรัพย์ในช่วงฤดูหนาวเป็นเวลา 6 เดือน แต่ในทางปฏิบัติมีการบังคับขับไล่ ตามสัญญาเช่าน้อยเนื่องจากลูกหนี้มักจะรีบนำเงินมาชำระค่าเช่าทันทีที่ได้รับหมายแจ้งจากเจ้า พนักงานบังคับคดี

ในกรณีที่ลูกหนี้มีสิทธิตามกฎหมายที่จะพักอาศัยอยู่ในบ้านนั้นลูกหนี้และ สมาชิกในครอบครัวสามารถที่จะอยู่ในบ้านนั้นได้ต่อไปอีก 2 เดือน นับแต่วันที่มิคำสั่งขับไล่ โดยระยะเวลานี้อาจถูกยกเลิกหรือถูกยุบระยะเวลาให้น้อยลงโดยคำสั่งศาลได้ ซึ่งจะต้องระบุเหตุผล ในการมีคำสั่งนั้นด้วย แต่กรณีของลูกหนี้ที่พักอาศัยอยู่ในบ้านนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะอ้างสิทธิ ขออยู่อาศัยต่อไปอีก 2 เดือน ไม่ได้ ซึ่งระยะเวลา 2 เดือน ดังกล่าวนี้อาจขยายต่อไปได้อีกแต่ไม่เกิน 3 เดือน เมื่อศาลเห็นว่า การขับไล่บุคคลเหล่านี้ออกไปขณะนั้นจะทำให้ลูกหนี้และสมาชิกใน ครอบครัวได้รับความทุกข์ยากลำบากอย่างยิ่ง โดยเฉพาะจากสภาพอากาศหรือเป็นช่วงระยะเวลาไม่ เหมาะสม ตามกฎหมายวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ.1990 ได้ให้สิทธิแก่ลูกหนี้ในเรื่องที่อยู่อาศัยโดย

กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในเขตภูมิลำเนาของลูกหนี้ดำเนินการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่แก่ลูกหนี้

ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการขับไล่ทั้งหมดเป็นภาระของลูกหนี้ และในทางปฏิบัติ เจ้าหนี้จะเป็นผู้ทรงจ่ายไปก่อน แล้วเรียกเก็บเอาจากลูกหนี้ในขั้นตอนการบังคับคดี ซึ่งส่วนใหญ่ก็ไม่อาจเรียกเก็บจากลูกหนี้ได้ อย่างไรก็ตามในประเทศฝรั่งเศสก็ยังมีการทำประกันการเช่าไว้กับบริษัทประกันภัยด้วย โดยในกรณีที่เจ้าหนี้เรียกเก็บค่าเช่าได้ บริษัทที่รับประกันภัยก็จะเป็นผู้ชำระค่าเช่าดังกล่าวให้แทนผู้เช่า<sup>40</sup>

#### (5.4) อำนาจหน้าที่อื่นของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสมีปัญหาคดีล้มละลายก็ยังมีจำนวนเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่เพียงพอ กฎหมายฝรั่งเศสจึงให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีในการควบคุมการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญาและสามารถบังคับคู่กรณีให้ชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล<sup>41</sup> เช่น การบังคับคดีชำระหนี้ตามสัญญาถ้าผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าตามสัญญา ผิดนัดตามตัวสัญญาใช้เงิน นอกจากนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาได้โดยอาจจะดำเนินการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ได้ โดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเลยในมูลหนี้บางประเภท เช่น การบังคับชำระหนี้เช็คเมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินเจ้าหนี้อาจจะร้องขอให้ธนาคารทำหนังสือรับรองว่าลูกหนี้ไม่มีเงินพอชำระหนี้ตามเช็คได้ เมื่อธนาคารออกหนังสือรับรองให้เจ้าหนี้ก็จะนำหลักฐานดังกล่าวมาส่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อออกหนังสือทวงหนี้ให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายใน 15 วัน หากไม่ชำระตามกำหนดเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถบังคับคดียึดทรัพย์นำมาชำระหนี้ได้เลย โดยมีผลบังคับทางกฎหมายเป็นการออกหมายบังคับเสมือนหนึ่งมีคำพิพากษาแล้วตามมาตรา 65-3 แห่งกฎหมายลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ.1991<sup>42</sup>

นอกจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีอำนาจควบคุมการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญาโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดียังมีอำนาจฟ้องคดีด้วย โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลพาณิชย์ในกรณีที่คู่ความผิดสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รายงานเสนอขึ้นมาแล้วพิพากษาคัดสินคดีไปได้ทันที

ในส่วนของารติดตามทวงถามหนี้ และการชำระหนี้ตามข้อตกลงหรือการชำระหนี้ตามคำสั่งศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจทวงถามเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้แม้ว่าจะไม่

<sup>40</sup> นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.149-150.

<sup>41</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น. 55.

<sup>42</sup> *เพ็งอ้าง*, น.55.

อยู่ในเขตอำนาจตน แต่มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าหากเป็นกรณีดำเนินการในเขตอำนาจของตนหากลูกหนี้ฝ่าฝืน เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถบังคับคดีได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลแต่หากเป็นการติดตามหนี้ลูกหนี้ที่อยู่นอกเขตอำนาจตนเจ้าพนักงานบังคับคดียังสามารถเรียกให้ลูกหนี้ที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตอำนาจของตนชำระหนี้ได้โดยการส่งหนังสือทวงหนี้ทางไปรษณีย์ โทรศัพทหรือโทรสารก็ได้ และหากลูกหนี้ยังคงเพิกเฉยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาและมีหมายบังคับคดีกับลูกหนี้ต่อไป จะไปดำเนินการบังคับคดีเองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลไม่ได้

#### (6) การกำกับดูแลวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศสนั้นเป็นเอกชน การกำกับดูแลวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในเรื่องความเป็นกลาง ความโปร่งใสและความมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของประชาชนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมายโดยได้กำหนดเป็นกฎหมายลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1991 มาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ต้องรวบรวมข้อมูลที่สมบูรณ์จากเจ้าหนี้โดยใช้กระบวนการที่เหมาะสมที่สุด และมีผลสัมฤทธิ์ในการบังคับคดีมากที่สุดโดยต้องมีการแจ้งให้เจ้าหนี้ทราบถึงความเสี่ยงในการบังคับคดีที่อาจเกิดความผิดพลาดและที่อาจเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีในเรื่องเกี่ยวกับจำนวนหนี้ และสถานการณ์ที่เป็นจริงของกองทรัพย์สินของลูกหนี้ และตามมาตรา 18 ได้กำหนดว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่มีหน้าที่ดำเนินการในสิ่งที่ปรากฏแก่ตนว่าอาจมีลักษณะที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นการบังคับคดีที่จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ามูลหนี้ที่เรียกร้อง เว้นแต่กรณีฟ้องเรียกมูลหนี้เพียงเล็กน้อยเพื่อได้รับผิดในเชิงหลักการเท่านั้น รวมถึงมาตรา 22 วรรคสอง ได้กำหนดหลักการเช่นเดียวกันว่าเจ้าหนี้จะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายในกรณีการยึดอายัดทรัพย์สินโดยไม่สุจริต (abus de saisie) โดยเป็นอำนาจของศาลบังคับคดีในการออกคำสั่งเพิกถอนการบังคับคดีที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น หรือโดยไม่สุจริต และมีคำสั่งให้เจ้าหนี้ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายในกรณีดังกล่าว โดยศาลจะมีอำนาจตามมาตรา 22 ในการควบคุมเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และควบคุมเจ้าพนักงานบังคับคดีเกี่ยวกับวิธีการบังคับคดีไม่ให้ขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการบังคับคดีที่จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงกว่ามูลหนี้ที่เรียกร้อง และมีอำนาจเพิกถอนการบังคับคดีที่มีขอบนั้นได้<sup>43</sup>

การกำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศสนั้นได้มีการวางระบบการกำกับดูแลได้หลายทางเพื่อให้มีมาตรฐานที่สูง และได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนจะถูกกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยผ่านการควบคุมตรวจสอบของอัยการจังหวัด<sup>44</sup> เจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัดไม่ขึ้นกับระดับภูมิภาค แต่ทั้งเจ้าพนักงาน

<sup>43</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น. 59-60.

<sup>44</sup> *เพ็งอ้าว*, น.60.

บังคับคดีระดับจังหวัด และเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับภูมิภาคขึ้นตรงต่อประธานสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ โดยสภาดังกล่าวจะมีหน้าที่วางมาตรฐานในการตรวจสอบความผิดปกติของการทำงาน of เจ้าพนักงานบังคับคดีตลอดเวลา ตลอดจนจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีด้วย สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาค จะคัดเลือกเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ตรวจสอบจำนวน 11 คน หลังจากนั้นประธานสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาคจะเลือก 2 ใน 11 คน เป็นผู้ตรวจสอบ (Controller) ต่อ 1 สำนักงานและผู้ที่ถูกตรวจสอบไม่มีสิทธิปฏิเสธ การตรวจสอบการจัดทำบัญชีรับ-จ่าย ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้จัดทำบัญชีรับ-จ่ายให้แก่ลูกความถูกต้องหรือไม่ และตรวจสอบระบบการเงินและบัญชีของสำนักงานว่าถูกต้องหรือไม่ จะต้องทำอย่างน้อยปีละครั้งโดยการตรวจสอบดังกล่าว จะใช้เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ตรวจสอบต่างเมืองกันเพื่อความเป็นกลาง และในการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ (Controller) อาจร้องขอให้สภาวิชาชีพแต่งตั้งผู้ตรวจบัญชีไปร่วมปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยการตรวจสอบจะทำการสุ่มตรวจอย่างน้อยสำนักงานละ 10 เรื่อง และประทับตราว่าตรวจแล้ว และลงนามกำกับไว้ในเอกสารเรื่องสุ่มตรวจ<sup>45</sup> นอกจากนี้ในการตรวจสอบต้องมีพยานในการเบิกถอนเงินของสำนักงาน เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นตัวแทนของเจ้าหนี้ ในการรับเงินจากลูกหนี้ในการรับเงินจากลูกหนี้ และจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ หากมีการกระทำผิดอาจเป็นความผิดอาญา ซึ่งการพิจารณาความผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะกำกับดูแลกันเองโดยมิต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเข้ามาเป็นผู้พิจารณาตัดสิน

หลังจากการตรวจสอบเสร็จสิ้นผู้ตรวจสอบ (Controller) ต้องรายงานเสนอประธานสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาคพิจารณา ซึ่งประธานสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาคจะเสนอความเป็นในแต่ละสำนักงานแล้วเสนอต่ออัยการจังหวัดทันทีไม่จำเป็นต้องรอรายงานหลายๆ เรื่องส่งพร้อมกัน และการส่งรายงานจะต้องทำก่อนวันที่ 1 มิถุนายน ของปีถัดไป หากมีความผิดปกติสภาวิชาชีพระดับจังหวัดต้องส่งให้แก่ไขให้ถูกต้องและในกรณีที่มีการจัดทำรายงานผิดพลาดผู้ตรวจสอบจะมีความผิดทางวินัยเพื่อเป็นการป้องกันการช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 56-222 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1956 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 94-299 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.1994 มาตรา 66/1-66/3<sup>46</sup>

นอกจากนั้นการควบคุมดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีทางวินัยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอโทษทางวินัยด้วยตามรัฐกำหนดเลขที่ 45-2592 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ.1945 มาตรา 6(2) ด้วย

เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจถูกดำเนินการทางวินัย โดยมีสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดทำหน้าที่ดูแลระเบียบวินัยและจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี

<sup>45</sup> เฟิงอ้วง, น.60.

<sup>46</sup> เฟิงอ้วง, น.60.



ซึ่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการโดยมาจากการเลือกตั้งของเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งหมดในจังหวัดทำหน้าทีนี้ ในคณะกรรมการสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดจะมีกรรมการหนึ่งท่านทำหน้าที่ดูแลงานวินัยโดยเฉพาะนอกจากนี้ อัยการมีหน้าที่ดูแลจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดีด้วยอีกองค์กรหนึ่ง การกำหนดโทษทางวินัยจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำความผิด ซึ่งกำหนดโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดทางวินัย ดังนี้

1. การตักเตือน โดยประธานสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัด
2. การตำหนิโดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด
3. การตำหนิที่กระทำต่อหน้าที่ประชุมใหญ่สภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัด
4. การห้ามกระทำความผิดนั้นซ้ำอีก
5. การห้ามประกอบวิชาชีพชั่วคราว
6. การเพิกถอนการประกอบวิชาชีพ

โดยคณะกรรมการจรรยาบรรณของสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับจังหวัดมีอำนาจลงโทษเฉพาะเพียงโทษในลำดับที่ 1-3 เท่านั้น ส่วนในลำดับที่ 4-6 เป็นอำนาจเฉพาะของศาลจังหวัดเท่านั้นที่จะลงโทษได้ การกำหนดโทษทางวินัยเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ระบุไว้สามารถกระทำได้ เช่น การหมดสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งคณะกรรมการสภาเจ้าพนักงานบังคับคดี

สำหรับการลงโทษทางวินัย โดยการห้ามประกอบวิชาชีพชั่วคราวหรือการเพิกถอนการประกอบวิชาชีพนั้น งานที่เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ถูกลงโทษทางวินัยยังคงดำเนินการอยู่จะมีการตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า Administrateur มาดูแลงานที่ค้างอยู่แทน และการเพิกถอนการประกอบวิชาชีพนั้นถือว่าเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง อาจมีกรณีที่จะต้องขายสำนักงานบังคับคดีของตนและริบเงินที่ได้จากการขายตกเป็นของรัฐด้วย ความผิดทางวินัยของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอายุความ 30 ปี ถือว่าเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางแพ่งที่เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของตนเอง และมีความผูกพันในการกระทำทุกสิ่งทุกอย่างที่ตนกระทำในนามของเจ้าพนักงานบังคับคดี แม้ว่าลูกจ้างที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายให้ปฏิบัติงานแทนตนหรือช่วยเหลือในการปฏิบัติงานก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ต้องร่วมรับผิดชอบลูกจ้างนั้นในฐานะนายจ้างด้วย รวมทั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงอาจที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งจะต้องรับผิดชอบในทางอาญารฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นอกจากนั้นยังอาจต้องรับผิดชอบประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีอีกด้วย<sup>47</sup>

<sup>47</sup> นางสาวอมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.161-163.

### (7) ค่าตอบแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศฝรั่งเศส

ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละชั้นตอนมีการกำหนดค่าธรรมเนียม และค่าตอบแทนวิชาชีพไว้ตามรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 96-1080 วันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1996 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 2001-212 วันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 2001 และรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 2001-373 วันที่ 27 เมษายน ค.ศ.2001) ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนวิชาชีพดังกล่าวขึ้นอยู่กับจำนวนทรัพย์สินของจำนวนหนี้แต่ละคดี แต่ไม่เกินอัตราสูงสุดและไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ทั้งนี้อัตราค่าธรรมเนียม และค่าตอบแทนวิชาชีพในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามผลการประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และจัดทำเป็นกฎหมายบังคับใช้ โดยมีการกำหนดค่าตอบแทน ดังนี้

(7.1) เงินค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละชั้นตอน โดยหลักแล้วลูกหนี้จะเป็นผู้รับภาระทั้งหมด แต่เฉพาะค่าธรรมเนียมในกรณีของการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ ที่ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ต้องร่วมกันรับภาระค่าธรรมเนียมของเจ้าพนักงานบังคับคดี

(7.2) เงินค่าตอบแทนวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหนี้จะเป็นผู้รับภาระทั้งหมด เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ปฏิบัติงานแล้ว

อย่างไรก็ดีหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ เช่น ลูกหนี้หลบหนีตาย สาบสูญ หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นต้น เจ้าหนี้จะรับภาระชำระค่าธรรมเนียมเฉพาะในส่วนของ การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละชั้นตอน แต่เจ้าหนี้ไม่ต้องชำระเงินค่าตอบแทนวิชาชีพให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด<sup>48</sup>

### (8) การประกันภัยในความเสี่ยงภัย

ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี อาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทางแพ่งได้ตลอดเวลา และถือว่าเมื่อมีกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้หนึ่งจะต้องรับผิดชอบ เจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งหมดจะต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่จะต้องชดใช้ให้แก่คู่ความด้วยโดยจะต้องไปไล่เบี้ยกับเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้นในภายหลัง ดังนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีควรที่จะมีหลักประกันทางการเงินในกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย โดยไม่จำเป็นต้องรอพิสูจน์ค่าเสียหายก่อนหากว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในประเทศฝรั่งเศสจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำประกันภัยในความเสี่ยงภัยในการประกอบวิชาชีพของตน ตามรัฐกฤษฎีกา ปี ค.ศ.1945 ซึ่งสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำประกันภัยกับบริษัทประกันภัยให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอง โดยสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดจะเป็นผู้เรียกเก็บค่าเบี้ยประกันภัยจากสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง เพื่อ

<sup>48</sup> เฟ็งฮ้าง, น.166.

นำส่งสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาตินำไปชำระค่าเบี้ยประกันต่อบริษัทประกันภัยต่อไป โดยการเรียกเก็บ ค่าเบี้ยประกันภัยจากสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับ

1. จำนวนทุนทรัพย์รวมของคดีในสำนักงานบังคับคดี และ
2. ปริมาณของคดีในสำนักงานบังคับคดี

ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายโดยผู้เสียหายยื่นฟ้องต่อศาล บริษัทประกันภัยจะจัดหาทนายความช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการพิจารณาคดีในศาล รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าพนักงานบังคับคดีในการเจรจาตกลงกับผู้เสียหายก่อนฟ้องคดีด้วย<sup>49</sup>

### 1.3.แนวปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน

เจ้าพนักงานบังคับคดีในกลุ่มประเทศอาเซียนเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ โดยมีเพียงประเทศอินโดนีเซียประเทศเดียวที่นอกจากเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังมีภาคเอกชนปฏิบัติหน้าที่บังคับคดีได้ มีชื่อเรียกว่า Private Sheriff โดยรับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีระบบผสมทั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐและเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

ทั้งนี้ในส่วนของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้น ส่วนใหญ่เป็นเจ้าพนักงานของศาล สังกัดศาลยุติธรรมของแต่ละประเทศ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าประเทศกัมพูชา มีการจัดตั้งศาลที่ทำหน้าที่ด้านการบังคับคดีโดยเฉพาะ คือ ศาล Execution court ได้แก่ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจบังคับคดีตามบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการบังคับคดี มีหน้าที่ในการบังคับคดี (Compulsory Execution) และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ส่วนเจ้าพนักงานบังคับคดี (Bailiff) ทำหน้าที่ในการส่งเอกสารศาลและดำเนินการบังคับคดี (Compulsory Execution) เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

สำหรับประเทศที่เจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐมิใช่เจ้าพนักงานของศาลนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม โดยในกลุ่มประเทศอาเซียนมีเพียง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการในกลุ่มประเทศอาเซียน เนื่องจากแต่ละประเทศมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีและประสิทธิภาพของการบังคับคดีแตกต่างกัน จึงทำให้กระบวนการบังคับคดีของแต่ละประเทศและระยะเวลาที่ต้องใช้มีความแตกต่างกันไปด้วย ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ใช้ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการสั้นที่สุด คือ ประเทศสิงคโปร์ใช้ระยะเวลา

<sup>49</sup> เฟิงฮ้าง, น.167.

ตลอดกระบวนการทั้งสิ้นประมาณ 150 วัน<sup>50</sup> ประเทศอื่นในกลุ่มประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ใช้ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการประมาณ 400-483 วัน<sup>51</sup> โดยมีอีกจำนวน 3 ประเทศที่ใช้ระยะเวลายาวนานมากกว่านั้น คือ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ใช้ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการประมาณ 540 วัน<sup>52</sup> ประเทศฟิลิปปินส์ ใช้ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการประมาณ 842 วัน<sup>53</sup> และประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ใช้ระยะเวลาการบังคับคดียาวนานที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียนประมาณ 1,160 วัน<sup>54</sup>

จะเห็นได้ว่าระยะเวลาการบังคับคดีในกลุ่มประเทศอาเซียนมีความแตกต่างกันสูงมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่ใช้ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการสั้นที่สุดคือ ประเทศสิงคโปร์ ใช้ระยะเวลาเพียงประมาณ 150 วัน หรือประมาณ 5 เดือน กับประเทศที่ใช้ระยะเวลาการบังคับคดีทั้งกระบวนการยาวนานที่สุดคือ ประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งใช้ระยะเวลายาวนานถึง 1,160 วัน หรือประมาณ 3 ปีเศษ อันสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างกันของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับคดีของแต่ละประเทศได้อย่างชัดเจน

ในส่วนการยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศของกลุ่มประเทศอาเซียนหลายประเทศมีกฎหมายรองรับการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ โดยแต่ละประเทศจะกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับประเทศซึ่งเป็นกลุ่มเครือจักรภพสหราชอาณาจักร จะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อการบังคับตามคำพิพากษาระหว่างประเทศในเครือจักรภพสหราชอาณาจักรด้วยกัน โดยในประเทศมาเลเซีย มีการบัญญัติกฎหมาย Reciprocal Enforcement of Judgments Act 1958 ประเทศสิงคโปร์ มีการบัญญัติกฎหมาย Reciprocal Enforcement of Commonwealth Judgments Act (Chapter 264) Revised Edition 1985 และประเทศบรูไนดารุสซาลาม มีการบัญญัติกฎหมาย Reciprocal Enforcement

---

<sup>50</sup> Dr. Heike Gramckow, “Civil Enforcement and the Rule of Law : Effective Enforcement and the Role of Judicial Officers under Globalization and Economic Integration.” Accessed on January 2, 2016, From <http://www.led.go.th/inter/pdf/Asean%20contract%20enfrocement.pdf>, pp.8.

เอกสารประกอบคำบรรยายของ Dr. Heike Gramckow สังกัดธนาคารโลก เผยแพร่ในรูปแบบเอกสารดิจิทัลเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป ผ่านเว็บไซต์กรมบังคับคดี สังกัดกระทรวงยุติธรรม

<sup>51</sup> เฟิงอ้วง.

<sup>52</sup> เฟิงอ้วง.

<sup>53</sup> เฟิงอ้วง.

<sup>54</sup> ระยะเวลาดังกล่าวรวมชั้นพิจารณาคดีของศาลด้วย

of Foreign Judgments Act 1996 อย่างไรก็ตามก็ตีความหมายของประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศบรูไนดารุสซาลามก็ยังคงมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

ส่วนประเทศที่ไม่ยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศอินโดนีเซีย

จากกฎหมายและเงื่อนไขการยอมรับคำพิพากษาของศาลต่างประเทศของกลุ่มประเทศอาเซียนยังคงแตกต่างกัน ทำให้การรวมกลุ่มกันของกลุ่มประเทศอาเซียนในทางสังคมและเศรษฐกิจ ยังคงต้องทำการพัฒนาต่อไป เพื่อให้กฎหมายของแต่ละประเทศในส่วนของ การบังคับคดีและการยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในกลุ่มอาเซียนสามารถดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ ส่งเสริมการค้าขายและการลดความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน

เนื่องจากการจัดอันดับประเทศต่างๆของธนาคารโลกเกี่ยวกับการบังคับคดีตามสัญญา (Enforcing Contracts) ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับเป็นอันดับที่ 1 ของกลุ่มประเทศอาเซียน และอันดับที่ 1 ของโลก และเมื่อนับเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้น ประเทศไทยได้รับการจัดอยู่ในอันดับประมาณ 2-3 ของกลุ่มประเทศอาเซียนมาโดยตลอด ดังนั้นในงานวิจัยส่วนนี้จึงมุ่งศึกษาแนวปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศสิงคโปร์เป็นสำคัญ เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนามาตรฐานการบังคับคดีของประเทศไทยต่อไป

สำหรับหลักการของประเทศสิงคโปร์ ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษา เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสามารถร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี (Writ of Seizure and Sale หรือเรียกชื่อย่อว่า WSS) เพื่อยึดและขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

#### (1) การยื่นขอออกหมายบังคับคดี<sup>55</sup>

ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2556 เป็นต้นมา เอกสารต่างๆทางแพ่งของศาลถูกจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นไปตามระบบ Integrated Electronic Litigation System (eLitigation) การยื่นขอออกหมายบังคับคดีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ต้องยื่นคำร้องตามแบบฟอร์มที่กำหนดทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

---

<sup>55</sup>State Court of Singapore, “Enforce Judgments or Orders by Writ of Seizure and Sale,” Accessed on 1 April 2016, From <https://www.statecourts.gov.sg/CivilCase/Pages/EnforcementofJudgmentsorOrdersbyWritofSeizureandSale.aspx>.

ตามระบบกฎหมายของประเทศสิงคโปร์กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเองที่ต้องค้นหาข้อมูลต่างๆและให้ข้อมูลพร้อมทั้งรับรองข้อมูลทั้งหมดต่อศาลที่จะขอออกหมายบังคับคดี โดยเจ้าหน้าที่ต้องยืนยันยอดหนี้ตามคำพิพากษาที่แท้จริงต่อศาล กล่าวคือกรณีที่ลูกหนี้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้วบางส่วนก็ต้องหักส่วนดังกล่าวออกก่อนแจ้งยอดหนี้ที่จะดำเนินการบังคับคดีด้วย และเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องแจ้งถึงข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) วิธีการต่างๆซึ่งสามารถบังคับเอากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้
- (2) ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกชำระบัญชีหรือไม่
- (3) สิ่งหามทรัพย์ต่างๆของลูกหนี้ที่ถูกยึดหรืออายัดได้
- (4) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ทั้งนี้ในส่วนของข้อ (1) และ (2) เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องหาข้อมูลเองจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ (the CrimsonLogic Service Bureau) หรือจากการปรึกษาทนายความ และในส่วนของข้อ (4) สามารถหาข้อมูลได้จากกรมสรรพากรภายในประเทศสิงคโปร์ (Inland Revenue Authority of Singapore หรือ IRAS) และกรมที่ดิน (Singapore Land Authority) ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถหาข้อมูลได้เองทางอินเทอร์เน็ต ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ถ้าหากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการบังคับคดีต้องปรึกษาทนายความเอง หน่วยงานการบังคับคดีและเจ้าพนักงานบังคับคดี ไม่สามารถให้คำปรึกษาทางกฎหมายรวมถึงการตีความและคำแนะนำต่างๆได้ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถให้ข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการตามกฎหมายเท่านั้น

ในการยื่นขอออกหมายบังคับคดี เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินจำนวน 60, 155 หรือ 270 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามแต่ละประเภทของคดี โดยหากเจ้าพนักงานเลิกการบังคับคดีก็จะมีค่าธรรมเนียมส่วนนี้ให้แต่อย่างใด และจะไม่สามารถเรียกร้องเอากับลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ด้วย และหากการยื่นขอออกหมายบังคับคดีมีความผิดพลาดเกี่ยวกับเอกสารเจ้าหน้าที่ก็จะถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามระเบียบของศาลด้วย

## (2) เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศสิงคโปร์

เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศสิงคโปร์ (The Sheriff) เป็นเจ้าพนักงานของศาลฎีกาของประเทศสิงคโปร์ มีฐานะเป็นหัวหน้างานบังคับคดี โดยมีเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเรียกว่า Bailiff เป็นเจ้าพนักงานของศาลซึ่งสังกัดอยู่ในส่วนงานเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศสิงคโปร์ (the Sheriff's Section) มีอำนาจในการบังคับคดีและจัดการเกี่ยวกับหมายบังคับคดีต่างๆและคำสั่งของศาลซึ่งเกี่ยวข้องกับการชำระหนี้ การส่งมอบสิ่งหามทรัพย์ และการส่ง

มอบอสังหาริมทรัพย์<sup>56</sup> โดยมีข้อสังเกตว่าประเทศสิงคโปร์ไม่มีเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนแต่อย่างใด

### (3) การดำเนินการบังคับคดี

เมื่อเจ้าหนี้ยื่นขอออกหมายบังคับคดีและชำระค่าธรรมเนียมเรียบร้อยแล้ว ภายในระยะเวลาสามสัปดาห์เจ้าพนักงานบังคับคดี (Bailiff) จะส่งหมายนัดมาให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทางไปรษณีย์หรือทางโทรสาร โดยจะระบุวันที่จะไปทำการยึดทรัพย์ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทราบ เมื่อได้รับหมายนัดแล้ว เจ้าหนี้ต้องไปวางเงินประกันต่อศาลเป็นเงินจำนวนขั้นต่ำ 300 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด ก่อนวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีระบุไว้ว่าจะไปทำการยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ในวันนัดหมายทำการบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นหนังสือต้องไปแสดงตัวตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด พร้อมเอกสารดังนี้

1. หมายนัดซึ่งออกโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี
2. ใบเสร็จรับเงินซึ่งแสดงว่าเจ้าหนี้ได้วางเงินประกันต่อศาลเป็นเงินขั้นต่ำ 300 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือตามจำนวนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดแล้ว
3. เอกสารการอนุญาตตามกฎหมายซึ่งเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของหน่วยงานแล้ว

กรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีร้องขอ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องจัดให้มีรถรับส่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจากสำนักงานไปยังที่ทำการยึดทรัพย์ด้วย

ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้แทนไม่ได้ไปดำเนินการในวันยึดทรัพย์ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องยื่นคำร้องขอกำหนดวันนัดใหม่และชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด

ในวันที่ทำการยึดทรัพย์เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเข้าไปในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของลูกหนี้ตามคำพิพากษาและยึดทรัพย์สินตามที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้แทนแจ้งโดยจะปิดหมายไว้ หากมีทรัพย์สินใดที่ไม่สามารถยึดได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้แทนทราบ ภายหลังจากการยึดทรัพย์เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีหนังสือแจ้งไปยังลูกหนี้ และห้ามมิให้ลูกหนี้อยู่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยึดแล้วดังกล่าว

มีข้อสังเกตว่า แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจที่จะใช้กำลังเพื่อเข้าไปในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของลูกหนี้ได้ก็ตาม แต่ในการเข้าทำการยึดทรัพย์ครั้งแรกเจ้าพนักงานบังคับคดีจะติดหนังสือแจ้งยึดทรัพย์ไว้เท่านั้น จะยังไม่ใช้อำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของลูกหนี้ในทันที แต่หากเป็นการยึดทรัพย์ในครั้งต่อมาและลูกหนี้อย่างคงปิดไม่ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าไปในที่ดิน

<sup>56</sup> State Court of Singapore, “sheriff’s-services,” Accessed on 1 April 2016, From <http://www.supremecourt.gov.sg/service/court-services/sheriff’s-services>.

หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงจะใช้กำลังเพื่อเข้าไปยึดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในกรณีที่ต้องมีการปลดหรือสะเดาะกุญแจต่างๆเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องติดต่อกับช่างกุญแจเองและเสียค่าใช้จ่ายเอง ทั้งนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีดุลพินิจในการใช้กำลังในการบังคับคดีให้เหมาะสมตามสถานการณ์

ภายหลังจากการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้มีระยะเวลา 7 วันในการชำระหนี้ทั้งหมด ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้รับชำระหนี้ภายในระยะเวลาดังกล่าวและประสงค์ที่จะดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดดังกล่าว เจ้าหนี้ต้องยื่นคำร้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาด (Request to Proceed with Auction) และชำระค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมตามที่กำหนด

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะกำหนดวันขายทอดตลาดทรัพย์สินภายในระยะเวลา 3-5 สัปดาห์หลังจากมีหนังสือแจ้งการขายแล้ว(Notice of Sale) ซึ่งจะต้องมีการประกาศหนังสือแจ้งการขายทางราชกิจจานุเบกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 4 สัปดาห์ ทั้งนี้การกำหนดวันขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้นอยู่กับระยะเวลาในหมายบังคับคดี (WSS) ด้วย

ภายหลังเจ้าพนักงานบังคับคดีส่งหมายแจ้งกำหนดวันทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาทราบเป็นจดหมายแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องติดต่อกับผู้ขายทอดตลาด (auctioneer) ซึ่งกำหนดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ล่วงหน้าก่อนวันขายทอดตลาดทรัพย์สิน 1-3 สัปดาห์ หรือตามวันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด ผู้ขายทอดตลาด (auctioneer) จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในจำนวนที่เพียงพอต่อการชำระค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆของผู้ขายทอดตลาด (auctioneer)

ค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีมีอัตราดังต่อไปนี้

- 1.ค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี 50 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อชั่วโมง
- 2.ค่าธรรมเนียมศาลซึ่งจะถูกเรียกเก็บเมื่อมีการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา อัตราขั้นต่ำ 50 ดอลลาร์สิงคโปร์
- 3.ค่าธรรมเนียมศาลซึ่งจะถูกเรียกเก็บเมื่อมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา อัตราขั้นต่ำ 100 ดอลลาร์สิงคโปร์
- 4.ค่าธรรมเนียมผู้ขายทอดตลาด (auctioneer) จะเป็นไปตามราคาประเมินทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ทำการยึดไว้ ดังนี้
  - 4.1 ราคาประเมินทรัพย์สินไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ 150 ดอลลาร์สิงคโปร์
  - 4.2 ราคาประเมินทรัพย์สินเกิน 2,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ 800 ดอลลาร์สิงคโปร์
- 5.ค่าบริการช่างกุญแจ (ถ้ามี)



## 6. ค่าบริการประเมินราคาทรัพย์สิน

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจได้รับชำระคืนค่าธรรมเนียมต่างๆทั้งหมดจากทรัพย์สินของลูกหนี้ในกรณีที่ราคาทรัพย์สินของลูกหนี้เพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษาและค่าธรรมเนียมต่างๆทั้งหมด แต่ในกรณีที่มูลค่าทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่เพียงพอต่อการชำระค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะหักจากเงินประกันที่เจ้าหนี้วางไว้ ดังนั้นการบังคับคดีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องใช้ดุลพินิจคำนึงถึงผลสำเร็จและความคุ้มค่าของการบังคับคดีด้วย เพราะไม่มีสิ่งใดยืนยันได้ว่าการบังคับคดีจะสำเร็จและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะบังคับคดีได้ตามจำนวนหนี้ตามคำพิพากษาและค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกิดขึ้น

ภายหลังจากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆจากเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินก่อน ส่วนที่เหลือจึงจ่ายให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หากยังคงมีเงินเหลือจึงจะจ่ายให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ทั้งนี้กำหนดวันยึดทรัพย์สินและกำหนดวันขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดไว้ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เว้นแต่มีเหตุผลจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงได้

ในกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้แทนไม่ได้ไปในวันขายทอดตลาดทรัพย์สินหมายบังคับคดีจะเป็นอันสิ้นสุดเจ้าหนี้ต้องดำเนินการขอยกหมายบังคับคดีใหม่ และเจ้าพนักงานบังคับคดีมีดุลพินิจที่จะปล่อยทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ยึดไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

กรณีที่มีบุคคลอื่นอ้างว่าทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้เป็นของตนไม่ใช่ของลูกหนี้ บุคคลดังกล่าวต้องยื่นคำร้อง Notice of Claim (Form22) ผ่านระบบ eLitigation โดยผู้ร้องจะได้รับสำเนาคำร้องพร้อมตราประทับ ผู้ร้องจะต้องส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับสำเนาคำร้องดังกล่าวแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่ามีกรณียื่นคำร้องดังกล่าวและความเห็นของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาว่าเห็นด้วยกับคำร้องของผู้ร้องหรือไม่

หากเจ้าหนี้แจ้งแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีว่าเห็นด้วยกับคำร้อง เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำการปลดการยึดทรัพย์สินนั้นเสีย แต่หากเจ้าหนี้นี้มีข้อโต้แย้งคำร้องดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบ จากนั้นผู้ร้องจึงจะเข้าสู่กระบวนการไต่สวนของศาลโดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า Interpleader Summons

ในการไต่สวนของศาล บุคคลที่อ้างว่าทรัพย์สินเป็นของตนนั้นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงโดยสาบานตนและเบิกความต่อศาลพร้อมแสดงพยานหลักฐานต่างๆต่อศาล โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและทนายความนำพยานหลักฐานมาโต้แย้งได้ ภายหลังจากการไต่สวน

ศาลอาจมีคำสั่งให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดให้เป็นของผู้ร้อง หรือให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นต่อไป หรือคืนทรัพย์สินที่ยึดไว้บางส่วนให้แก่ผู้ร้อง และดำเนินการขายทรัพย์สินในส่วนที่เหลือต่อไปก็ได้<sup>57</sup>

นอกจากกรณีประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในประเทศกลุ่มอาเซียนปรากฏหลักการที่แตกต่างกันหลายประการ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากระบอบการปกครองและรูปแบบการบริหารราชการของประเทศต่างๆ โดยสามารถสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ ดังปรากฏในหน้าต่อไป

---

<sup>57</sup>State Court of Singapore, “Interpleader Summons Tool-kit,” Accessed on 1 April 2016, From [https://www.statecourts.gov.sg/CivilCase/Documents/Civil\\_Toolkit\\_IS\\_27022014.pdf](https://www.statecourts.gov.sg/CivilCase/Documents/Civil_Toolkit_IS_27022014.pdf)

**ตารางเปรียบเทียบแนวปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน**

ประเทศ หลักการ	สหภาพเมียนมาร์	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว	ราชอาณาจักร กัมพูชา	สหพันธรัฐมาเลเซีย	สาธารณรัฐ อินโดนีเซีย	สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	สาธารณรัฐสิงคโปร์ นิยมเวียดนาม	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	เนการา บรูไนดารุส ซาราม
ชื่อหน่วยงาน	ศาลยุติธรรมเมียน มาร์ <sup>58</sup>	กระทรวงยุติธรรม	ศาลยุติธรรม กัมพูชา <sup>59</sup>	ศาลยุติธรรมแห่ง มาเลเซีย	ศาลยุติธรรม อินโดนีเซีย	ศาลยุติธรรม ฟิลิปปินส์	สนง.บังคับคดี สังกัดกระทรวง ยุติธรรม	ศาลฎีกา สิงคโปร์	ศาลยุติธรรม แห่งบรูไน ดารุสซาลาม
ชื่อกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง	- Code of Civil Procedure 1909 Section 37-74 - Courts Manual 1999 Chapter 8 Section 183- 283 <sup>60</sup>	- Law on Judgement Enforcement 2004 -Law on Judgement Enforcement 2008	- Code of Civil Procedure of Cambodia 2008	- Courts of Judicature Act 1964: Section 25 & Schedule - Subordinate Courts Act 1948: Section 99A & Third Schedule และ Rules of Court	- Civil Procedure Code - Herziene Indonesisch Reglement (HIR) - Rechtreglement Buitengewesten และ Law on the Supreme Court <sup>61</sup>	- 1997 Rule of Civil Procedure (Rule of Court): Rule 39 Execution and Effect of Judgement	The Law on Enforcement of Civil judgment	-Supreme Court of Judicature Act (Chapter 322) - Rule of Court (Revised Edition 2006)	-Supreme Court Act 2001 -Rule of the Supreme Court 2001

<sup>58</sup> กรมบังคับคดี, “บังคับคดีอาเซียน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2558, จาก [http://www.led.go.th/led\\_asean/led\\_asean.asp](http://www.led.go.th/led_asean/led_asean.asp)

<sup>59</sup> เฟิ่งอ๋าง.

<sup>60</sup> เฟิ่งอ๋าง.

<sup>61</sup> เฟิ่งอ๋าง.

## บทที่ 4 หน่วยงานบังคับคดี

				2012: Orders 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 & 52					
เจ้าพนักงานบังคับคดี	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Bailiff) <sup>62</sup>	เจ้าพนักงานบังคับคดีของกระทรวงยุติธรรมและส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Sheriff)	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Court Bailiff/Sheriff) และพนักงานบังคับคดีเอกชน	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Sheriff)	เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทรวงยุติธรรมและส่วนท้องถิ่น (An Executor of the Civil judgment Agencies) <sup>63</sup>	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Sheriff) และผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี (Bailiff)	บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากศาลหรือ นายทะเบียน (Sheriff) <sup>64</sup>
ระยะเวลาการบังคับคดี <sup>65</sup>	ประมาณ 1,160 วัน	ประมาณ 443 วัน	ประมาณ 483 วัน	ประมาณ 425 วัน	ประมาณ 471 วัน	ประมาณ 842 วัน	ประมาณ 400 วัน	ประมาณ 150 วัน	ประมาณ 540 วัน
การยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศ <sup>66</sup>	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ

<sup>62</sup> เฟิ่งอ้าง.

<sup>63</sup> *Civil judgment enforcement in Viet Nam, Section 2.*

<sup>64</sup> RULES OF THE SUPREME COURT, ORDER 1, rule 4 Definition of “Sheriff”

<sup>65</sup> Dr. Heike Gramckow, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 50.*

<sup>66</sup> *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58.*

## 2. ที่มาและบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทย<sup>67</sup>

เมื่อทราบถึงมาตรฐานสากลของผู้ดำเนินการบังคับคดี และตัวอย่างที่มาและบทบาทของหน่วยงานบังคับคดีตลอดจนผู้ดำเนินการบังคับคดีในประเทศที่ได้รับการยอมรับถึงควมมีมาตรฐานในกระบวนการบังคับคดีแล้ว การพิจารณาที่มาและบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยก็เป็นอีกประเด็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบหาจุดอ่อนหรืออุปสรรคต่อการพัฒนาที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1. คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีของไทยในปัจจุบัน

เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการศึกษาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน<sup>68</sup>

เจ้าพนักงานบังคับคดีตามนิยามดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม ซึ่งกรมบังคับคดีจะมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงานราชการ รวมถึงลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งนิติกร ซึ่งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ทางด้านนิติศาสตร์ และมีคุณสมบัติทั่วไปตามที่ระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่งคือ สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 – 6 และสำนักงานบังคับคดีจังหวัด<sup>69</sup>

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>70</sup> สำหรับบุคคลอื่นที่จะปฏิบัติการแทน นั้น ปัจจุบันมีกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงาน

---

<sup>67</sup> กรมบังคับคดี, โครงการพัฒนาการบังคับคดีแพ่ง กรณีศึกษาเฉพาะการขายทอดตลาด อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ, (กรุงเทพมหานคร : กรมบังคับคดี, 2550), น.32.

<sup>68</sup> มาตรา 1(4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>69</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2556 ข้อ 12 และข้อ 14.

<sup>70</sup> มาตรา 278 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

บังคับคดี พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ แต่ในการปฏิบัติงานปัจจุบันยังไม่มีกรมอบหมายให้บุคคลที่มีใช้  
เจ้าพนักงาน กรมบังคับคดีดำเนินการแต่อย่างใด

## 2.2.บทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดี

### (1) ดำเนินการบังคับคดีแพ่งตามคำสั่งศาล

เมื่อพิจารณาจากบทวิเคราะห์ศัพท์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>71</sup>  
กำหนดอำนาจหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ 2 ประการ คือ<sup>72</sup>

(1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา<sup>73</sup> เพื่อคุ้มครองสิทธิ  
ของโจทก์ในระหว่างพิจารณา ซึ่งศาลจะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือกักเรือของจำเลยไว้  
ชั่วคราวก่อนพิพากษา โดยศาลจะออก “หมายยึดทรัพย์ชั่วคราว , หมายกักเรือ” ตั้งเจ้าพนักงาน  
บังคับคดีจัดการยึดทรัพย์สินหรือกักเรือของจำเลยไว้เพื่อไม่ให้จำเลยย้ายถ่ายทรัพย์สิน หรือ  
เคลื่อนย้ายเรือไปก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของ  
ศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยศาลจะมีคำพิพากษาให้คู่ความ  
ฝ่ายที่แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) ปฏิบัติการชำระหนี้บางอย่างหนึ่งตามฟ้องให้แก่คู่ความ  
ฝ่ายที่ชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) เช่น ให้ชำระหนี้เป็นเงินจำนวนหนึ่ง ให้ส่งมอบทรัพย์สิน ให้โอน  
ทรัพย์สินตามสัญญา เป็นต้น ซึ่งเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบถึงคำสั่งและครบกำหนดระยะเวลา  
ตามคำสั่ง และเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในการบังคับชำระหนี้เอาจาก  
บรรดาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา คู่ความฝ่ายที่ชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ก็จะต้อง  
ดำเนินการร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี เพื่อตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดหรืออายัด  
ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา  
ต่อไป หรือหากการชำระหนี้ตามคำพิพากษานั้นเป็นการส่งมอบทรัพย์สินกระทำการ งดเว้นกระทำการ  
อย่างใดอย่างหนึ่งหรือขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ศาลจะออกหมายบังคับคดีได้โดยกำหนดเงื่อนไข  
แห่งการบังคับคดีลงในหมาย และกำหนดการบังคับคดีเพียงเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่อง  
ให้ทำได้โดยทางศาลหรือโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>74</sup>

โดยเมื่อศาลออกหมายยึดทรัพย์ชั่วคราวหรือหมายบังคับคดี ตั้งเจ้าพนักงาน  
บังคับคดีเพื่อดำเนินการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ศาลจะส่งหมายนั้นมายังเจ้าพนักงานบังคับคดี เว้นแต่

<sup>71</sup> มาตรา 1(14) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>72</sup> คู่มือติดต่อราชการ กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, น.28-29.

<sup>73</sup> มาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>74</sup> มาตรา 276 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะรับหมายนั้นมาส่งเอง ในส่วนลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น จะมีการส่งหมายบังคับคดีให้ทราบต่อเมื่อศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้จัดการส่ง แต่หากไม่ได้มีการส่งหมายดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ต้องแสดงหมายนั้นต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ยึดซึ่งพบขณะทำการยึด<sup>75</sup> โดยนับแต่วันที่ได้ส่งหมายบังคับคดีให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือถ้าหมายนั้นมิได้ส่งนับแต่ออกหมายนั้นเป็นต้นไป เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในอันที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวางและออกใบรับให้กับมีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ และมีอำนาจที่จะเอาทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด ทั้งมีอำนาจที่จะจำหน่ายทรัพย์สินหรือเงินรายได้จากการนั้นและดำเนินวิธีการบังคับทั่วไปตามที่ศาลได้กำหนดไว้ในหมายบังคับคดี<sup>76</sup>

สำหรับบทบัญญัติที่เป็นฐานที่มาของอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 282 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

### (1) การยึด

การยึดทรัพย์สิน คือ การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ในความดูแลรักษาของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการตามกฎหมายให้บรรลุผลตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในการบังคับคดียึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา<sup>77</sup>เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องเป็นผู้นำยึด และเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องสืบให้ทราบว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินอะไรบ้าง อยู่ที่ไหน ผู้ใดครอบครองทรัพย์สินนั้น และหากทรัพย์สินนั้นเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษาจึงจะสามารถมาดำเนินการนำยึดต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเกี่ยวกับการยึดเอกสารหรือทรัพย์สินรูปร่างได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 303 ถึง 306 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจดำเนินการยึดสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ได้ 2 วิธี ดังนี้

1. ดำเนินการโดยนำเอกสารหรือทรัพย์สินนั้นมาฝากไว้ ณ สถานที่ใดหรือแก่บุคคลใดตามที่เห็นสมควร และแจ้งการยึดให้ลูกหนี้ทราบตาม<sup>78</sup> ซึ่งหากเป็นการวาง ณ สถานที่ใดมักจะดำเนินการงาน ณ สำนักงานวางทรัพย์สิน<sup>79</sup>ของกรมบังคับคดี ซึ่งตั้งอยู่ ณ ส่วนกลางและสำนักงานบังคับคดีส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ

<sup>75</sup> มาตรา 276 วรรค 1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>76</sup> มาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>77</sup> มาตรา 283 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>78</sup> มาตรา 303(1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>79</sup> มาตรา 333 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2. ดำเนินการโดยให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาอารักขาไว้โดยความยินยอมของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หรือมอบไว้ในอารักขาของบุคคลอื่นซึ่งครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่และแจ้งการยึดไปยังลูกหนี้หรือบุคคลผู้ครอบครองทราบ ซึ่งการกระทำดังกล่าวต้องทำให้การยึดเห็นประจักษ์ชัดแจ้งด้วยโดยการประทับตราหรือกระทำโดยวิธีอื่นใดที่สมควร<sup>80</sup> เช่น อาจพ่นสีลงเลขทะเบียน เป็นต้น

นอกจากการยึดเอกสารหรือทรัพย์สินมีรูปร่างดังกล่าว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดขั้นตอนการบังคับคดีเอาแก่สังหาริมทรัพย์เพื่อส่งมอบการครอบครองให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไว้เช่นกัน โดยศาลจะใช้วิธีการยึดเพื่อส่งมอบการครอบครองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 296 ทวิ ถึง 296 สัตตะ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

### สำหรับผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี<sup>81</sup>มีดังต่อไปนี้

1. **เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา** คือ คู่ความที่เป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งเป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล

2. **ลูกหนี้ตามคำพิพากษา** คือ คู่ความที่เป็นฝ่ายแพ้คดี ซึ่งถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วน กรณีนี้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีได้

3. **เจ้าหนี้บุริมสิทธิ** ผู้มีสิทธิขอให้บังคับมี 3 ประเภท คือ

- ผู้รับจำนอง<sup>82</sup>

- ผู้ทรงบุริมสิทธิ<sup>83</sup> คือ ผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ในการที่จะได้รับชำระหนี้อันค้างชำระแก่ตนจากทรัพย์สินนั้นก่อนเจ้าหนี้อื่นหรือตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 18 วรรคสอง หนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายส่วนกลางต่อนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ได้รับเงินก่อนเจ้าหนี้จำนอง

- ผู้รับจำนำ<sup>84</sup> ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่ต้องเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดี เพื่อขอรับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้สามัญได้

4. **เจ้าของรวม** (ผู้ร้องขอบางส่วน) ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิอื่นๆ ซึ่งอาจต้องขอให้บังคับเหนือทรัพย์สินนั้นได้ตามกฎหมาย<sup>85</sup> โดยในการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่

<sup>80</sup> มาตรา 303(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>81</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.32-34.

<sup>82</sup> มาตรา 702 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

<sup>83</sup> มาตรา 251 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

<sup>84</sup> มาตรา 289 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

<sup>85</sup> มาตรา 287 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.



มีบุคคลภายนอกเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522 ข้อ 32 ระบุว่า ให้ยึดเฉพาะส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ถ้ามีบุคคลอื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย และไม่ปรากฏว่าส่วนใดเป็นของลูกหนี้ให้ยึดมาทั้งหมด หรือตามสภาพหากไม่ยึดทั้งหมดจะทำให้เสื่อมราคา เพราะแม้แต่ในระหว่างผู้เป็นเจ้าของรวมด้วยกัน หากไม่สามารถตกลงในการแบ่งแยกระหว่างกันเองได้ก็จะต้องขายทอดตลาดแล้วรับเป็นเงินแทน เจ้าของรวมจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีขบที่ร้องขอเข้ามาในคดี เพื่อขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปล่อยทรัพย์สินในส่วนที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดในส่วนของผู้เป็นเจ้าของรวมได้

### 5. ผู้ร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สิน

การขอเฉลี่ยทรัพย์สินเกิดขึ้นได้โดยมีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามากกว่าหนึ่งคดี และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นจะยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นเข้าไม่ได้ เพราะกฎหมายห้ามยึดทรัพย์สินนั้นซ้ำอีก แม้ลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นจะยังมีทรัพย์สินอื่นที่ไม่ได้ถูกยึด ถ้าทรัพย์สินที่มีอยู่ไม่เพียงพอชำระหนี้ตามคำพิพากษาของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอื่นแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น ก็มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สินได้ โดยกำหนดระยะเวลาในการขอเฉลี่ยนั้นให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีในกรณียึดทรัพย์สิน ให้ยื่นก่อนสิ้นระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันที่มีการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นในครั้งนั้นๆ (ทรัพย์สินใดขายได้วันใดก็ต้องยื่นคำขอเฉลี่ยทรัพย์สินภายใน 14 วัน นับแต่วันขายได้ของทรัพย์สินนั้นๆ) ในกรณีอายัดทรัพย์สินให้ยื่นคำขอก่อนสิ้นระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันชำระเงินหรือส่งทรัพย์สินตามที่อายัด ในกรณียึดเงินให้ยื่นคำขอก่อนสิ้นระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันยึด และเมื่อศาลส่งสำเนาคำร้องเฉลี่ยทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีตั้งจ่ายเงินในคดีไว้ก่อนเพื่อรอฟังคำวินิจฉัยชี้ขาดจากศาล ซึ่งผู้มีสิทธิขอเฉลี่ยทรัพย์สิน ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้ คือ

- เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุด
- เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร
- กรมแรงงาน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ข้อ 10

**6. ผู้ร้องขัดทรัพย์สิน** เมื่อบุคคลใดถูกโต้แย้งสิทธิและกล่าวอ้างว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้บุคคลนั้นก็สามรถยื่นคำร้องต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้ปล่อยทรัพย์สินนั้นโดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลก่อนเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเอาทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาด เมื่อศาลส่งสำเนาคำร้องขัดทรัพย์สินของผู้ร้องให้เจ้าพนักงาน

บังคับคดีทราบแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องงดการบังคับคดีไว้เพื่อรอคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวจากศาล<sup>86</sup>

#### การงดการบังคับคดี<sup>87</sup>

การบังคับคดีอาจชะงักลงได้หากเกิดกรณีต้องงดบังคับคดีไว้ก่อน โดยอาจเกิดขึ้นจากผลของกฎหมาย เช่น ลูกหนี้ยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ศาลสั่งให้งด หรือเจ้าหนี้ไม่วางค่าใช้จ่าย และการงดการบังคับคดีอาจเกิดขึ้นได้โดยการตกลงยินยอมระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ด้วย ถ้าเจ้าหนี้แจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยลูกหนี้ยินยอมให้งดการบังคับคดีเป็นหนังสือเช่นกัน นอกจากนี้ยังต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียด้วย คือ ผู้ขอรับชำระหนี้บุริมสิทธิ์ ผู้ขอเฉลี่ยทรัพย์ผู้รับจำนอง ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม<sup>88</sup>

#### การถอนการยึดทรัพย์ ถอนการบังคับคดี<sup>89</sup>

ลูกหนี้และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจตกลงถอนการยึดทรัพย์และถอนการบังคับคดีได้ และเจ้าพนักงานบังคับคดีก็อาจถอนการยึดทรัพย์ถอนการบังคับคดีได้ด้วยเหตุตามกฎหมายและตามคำสั่งศาลซึ่งจะเกิดค่าธรรมเนียม ซึ่งในกรณีที่เจ้าหนี้ประสงค์จะถอนการยึดทรัพย์ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหนี้จะต้องวางค่าธรรมเนียมถอนการยึดทรัพย์ ตามตาราง 5 ท้ายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ คดีที่ได้ยื่นฟ้องไว้ก่อน 28 กรกฎาคม 2548 ในอัตราร้อยละ 3.5 บาท ของราคาประเมินทรัพย์ ณ วันที่ยึดหรือหนี้นี้ตามหมายบังคับคดี ณ วันวางชำระค่าธรรมเนียมแล้วแต่ยอดใดจะต่ำกว่ากัน ให้ชื่อยอดเงินที่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าธรรมเนียม, หากเป็นการยึดเงินจะคิดค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 1 บาท ของจำนวนเงินที่ยึดหรืออายัด ส่วนคดีที่ฟ้องตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นไป หากเป็นการยึดทรัพย์สิน ซึ่งมีใช้ตัวเงินเสียค่าธรรมเนียมถอนการยึดในอัตราร้อยละ 2 บาท ของราคาประเมินทรัพย์ ณ วันที่ยึดหรือหนี้นี้ตามหมายบังคับคดี ณ วันวางชำระค่าธรรมเนียมแล้วแต่ยอดใดจะต่ำกว่ากัน เพื่อเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าธรรมเนียม สำหรับการยึดเงินอัตราร้อยละ 1 บาท เช่นเดิม

สำหรับคดีใดที่ไม่มีการยึดทรัพย์ แต่โจทก์ประสงค์จะถอนการบังคับคดี ก็จะมีเฉพาะค่าใช้จ่ายในชั้นบังคับคดีเท่านั้น และเนื่องจากกรมบังคับคดียึดถือแนวทางที่จะให้คู่ความเสียค่าธรรมเนียมโดยเป็นธรรมคือไม่เกินหนี้ตามหมายบังคับคดี ดังนั้นเพื่อความสะดวกของคู่ความหากเป็นกรณีนี้ ตามหมายบังคับคดีน้อยกว่าราคาประเมินทรัพย์สินที่ยึดไว้ คู่ความควรนำส่งบัญชีค่าค่าธรรมเนียมในชั้นศาลให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีด้วย

<sup>86</sup> มาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>87</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.34.

<sup>88</sup> มาตรา 292 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>89</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.34-35.

## (2) आयัด

นอกจากการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินมีรูปร่างตามมาตรา 303 ถึงมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ยังรวมถึงการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินไม่มีรูปร่างบางประเภท เช่น การบังคับเอาแก่สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 313 ถึง 315 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยวิธีการอายัดทรัพย์สินเป็นวิธีการบังคับคดีรูปแบบหนึ่งซึ่งไม่ใช่การบังคับกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในความครอบครองของลูกหนี้โดยตรง แต่เป็นการบังคับกับสิทธิเรียกร้องเป็นเงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรืออาจเป็นการส่งบุคคลภายนอกมิให้ชำระหนี้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแทน<sup>90</sup> ทั้งนี้ อาจแบ่งลักษณะการอายัดออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การอายัดเงิน โดยการอายัดสิทธิร้องในเงินของลูกหนี้หรือที่ลูกหนี้จะมีสิทธิได้รับจากบุคคลอื่น
2. การอายัดห้ามโอน โดยการขอให้งดการจำหน่ายจ่ายโอน หรือห้ามทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ไว้ชั่วคราว

### (2.1) วิธีการอายัดทรัพย์สิน ของเจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>91</sup>

1. มีหนังสือ (คำสั่ง) แจกไปยังบุคคลภายนอก ไม่ให้ชำระเงินแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ให้ชำระต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้
2. มีหนังสือ/หมาย (คำสั่ง) แจกการอายัดให้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ และให้งดเว้นการจำหน่ายสิทธิเรียกร้องตั้งแต่ขณะที่ได้ส่งคำสั่งนั้น<sup>92</sup>

สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่อายัดได้<sup>93</sup>

1. เงินเดือน ค่าจ้าง หรือรายได้อื่นที่มีลักษณะจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานเป็นรายเดือน อายัดร้อยละ 30 (แต่ทั้งนี้ เงินส่วนที่ไม่ได้อายัดต้องคงเหลือไม่น้อยกว่า 10,000 บาท)
2. โบนัส อายัดร้อยละ 50
3. เงินที่ตอบแทนกรณีออกจากงาน
4. เงินตอบแทนจากการทำงานเป็นชั่วคราว อายัด ร้อยละ 30
5. เงินฝากในบัญชีสถาบันการเงิน
6. เงินปันผลหุ้น

<sup>90</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.40.

<sup>91</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.40-41.

<sup>92</sup> มาตรา 311 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>93</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.41.

7. ค่าเช่าทรัพย์สิน

8. ค่าแรงงานตามสัญญาจ้างงาน

### (2.2) สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่อายัดไม่ได้<sup>94</sup>

1. เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ เบี้ยหวัด หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยงานราชการ<sup>95</sup> เว้นแต่ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

2. เงินสงเคราะห์ บำนาญ หรือบำเหน็จที่หน่วยงานราชการได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างในหน่วยงานราชการ<sup>96</sup>

3. เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดเชย เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน ที่นายจ้างจ่ายเป็นจำนวนรวมกันไม่เกินเดือนละ 10,000 บาท หรือตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร<sup>97</sup>

4. เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

5. เงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

6. ค่ารักษาพยาบาลที่ลูกหนี้มีสิทธิได้รับจากสำนักงานประกันสังคม

7. เงินตามสัญญากู้ยืมของลูกหนี้

8. เงินที่ลูกหนี้มีสิทธิได้รับจากสถานทูต

9. สิทธิเรียกร้องซึ่งยังไม่แน่นอนว่าลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับหรือไม่

### (3) จำหน่าย

(3.1) การจำหน่ายทรัพย์สิน เป็นขั้นตอนหนึ่งของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันเป็นวิธีการปฏิบัติหรือดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นกระบวนการพิจารณา ซึ่งดำเนินการภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดแล้ว การดำเนินการกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับคดีส่วนมากมิได้กระทำโดยศาล หากกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี อันมีวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการบังคับคดีเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล<sup>98</sup> โดยในการบังคับคดีซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการนั้นต่างกับการขายทรัพย์สินโดยทั่วไป เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของ

<sup>94</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.42.

<sup>95</sup> มาตรา 286(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>96</sup> มาตรา 286(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>97</sup> มาตรา 286(3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>98</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 72, น.46.

กฎหมายทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>99</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>100</sup> ระเบียบคำสั่งต่าง ๆ กล่าวคือ<sup>101</sup>

1. การขายทอดตลาดต้องได้รับอนุญาตจากศาล โดยหลังจากได้ทำการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว นอกจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทรัพย์ที่ยึด เช่น ลูกหนี้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ นั้น ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับลูกหนี้ผู้รับจำนอง รวมถึงนายทะเบียนกรณีทรัพย์นั้นมีทะเบียนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องรายงานศาลทราบและขออนุญาตขายทอดตลาดเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งให้ทราบซึ่งคำสั่งของศาลและวันขายทอดตลาดแก่บรรดาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินที่ขายทอดตลาด

2. กำหนดเวลาและวิธีการขายทอดตลาด เมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ขายแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะขายทอดตลาดทรัพย์ที่ยึดได้เมื่อพ้นระยะเวลาห้าวันนับแต่วันที่ยึดเว้นแต่ทรัพย์ที่ยึดมีสภาพเป็นของเสียได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมมีอำนาจที่จะขายได้ทันทีโดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร โดยในการขายทอดตลาดนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งต้องมีการโฆษณาบอกขาย โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะจัดการทำประกาศขายซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์ที่จะขาย และนอกจากส่งประกาศขายให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีในทรัพย์สินแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องจัดการให้ปิดประกาศขายทอดตลาดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ขาย สถานที่ทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ที่ชุมชน หรือสถานที่ราชการอันสมควรจะปิดได้ ในการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามปกติให้เจ้าพนักงานแสดงความตกลงขายด้วยวิธีเคาะไม้ เมื่อเจ้าพนักงานผู้ขายเห็นว่าราคาซึ่งมีผู้ให้ราคาสูงสุดนั้นยังไม่เพียงพอเจ้าพนักงานผู้ขายอาจถอนทรัพย์สินออกจากการขายทอดตลาดได้ ต่อมาเมื่อการขายทอดตลาดบริบูรณ์โดยเจ้าพนักงานผู้ขายได้เคาะไม้แล้ว ผู้ซื้อไม่ชำระเงินหรือไม่วางเงินมัดจำตามข้อสัญญาให้เจ้าพนักงานบังคับคดีริบเงินมัดจำ (หากมี) และเอาทรัพย์นั้นออกขายทอดตลาดซ้ำอีก และแจ้งให้ผู้ซื้อทราบกำหนดวัน เวลาขายด้วย ได้เงินเท่าใดเมื่อหักค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมแล้วยังไม่คุ้มราคาค่าขายทอดตลาดทรัพย์ครั้งก่อนผู้ซื้อเดิมจะต้องรับผิดชอบในส่วนที่ยังขาดนั้น

<sup>99</sup> มาตรา 278 และมาตรา 309-309 ตีร แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

<sup>100</sup> มาตรา 509-517 และมาตรา 1330 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ .

<sup>101</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.48-52.

3. ข้อบังคับในการขายทอดตลาด เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ขายทอดตลาดทรัพย์จะต้องดำเนินการภายใต้ข้อบังคับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือในการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีหลายสิ่งด้วยกัน ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกันไป แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดทรัพย์สินที่มีราคาเล็กน้อยรวมขายเป็นกอง ๆ และมีอำนาจจัดทรัพย์สินสองสิ่งหรือมากกว่านั้นขึ้นไปรวมขายไปด้วยกันได้เมื่อเป็นที่คาดหมายได้ว่าเงินที่ได้จากการขายได้เพิ่มขึ้นหรือเพียงพอต่อการชำระหนี้ได้ ในการขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกันเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจกำหนดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้น และในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น เมื่อมีผู้เสนอราคาสูงสุดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าเป็นราคาที่สมควรขายได้ ก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเคาะไม้ให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องสอบถามเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษาบุคคลผู้มีส่วนได้เสียแก่การบังคับคดีในทรัพย์นั้น เช่น ผู้รับจ้างงาน ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับลูกหนี้ เจ้าหนี้ผู้ร้องขอเฉลี่ยก่อนว่าจะคัดค้านที่มีผู้เสนอราคาสูงสุดหรือไม่ หากไม่มีผู้ใดคัดค้านราคา เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดหากมีผู้มีส่วนได้ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีสอบถามคัดค้านราคาว่ายังต่ำเกินไปสมควร ในกรณีเช่นนี้ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเลื่อนการขายทอดตลาดทรัพย์สินไปและได้กำชับให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่คัดค้านหรือไม่ก็ตาม ให้หาบุคคลเข้าซื้อในการขายทอดตลาดครั้งต่อไปในราคาที่ผู้คัดค้านต้องการ โดยให้ผู้เสนอราคาสูงสุดต้องผูกพันกับการเสนอราคาดังกล่าวเป็นระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่เสนอราคานั้น ในกรณีนี้ผู้ให้ราคาสูงสุดจะถอนราคาที่เสนอไม่ได้ และในการขายทอดตลาดทรัพย์สินในครั้งต่อไป หากไม่มีผู้ใดเสนอราคาเลย ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดกว่าราคาที่มีผู้เสนอสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินครั้งก่อนให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดในการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น

ในการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ราคา โดยให้ผู้ประสงค์จะเข้าสู่ราคาวางหลักประกันการเข้าสู่ราคาต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเงินสดหรือเช็คที่ธนาคารสั่งจ่าย หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารโดยไม่มีเงื่อนไขในราคาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรมาวางก่อนการเข้าสู่ราคาได้เว้นแต่ผู้เข้าสู่ราคานั้นเป็นผู้มีสิทธิขอหักส่วนได้ใช้แทน เช่น

- ผู้มีสิทธิขอหักส่วนได้ใช้แทนราคาซื้อประเภทผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิร่วมกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้มีส่วนได้จากกองมรดกตามคำพิพากษา

- ผู้มีสิทธิขอหักส่วนได้ใช้แทนราคาซื้อประเภทเจ้าหน้าที่บุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ขายตามคำชี้ขาดของศาล

- คู่สมรสที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้กันส่วนแล้ว

และเนื่องจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นการขายตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือการบังคับขาย ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในการขายทอดตลาดไม่ว่าจะเป็นโจทก์ จำเลย ผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม ผู้รับจำนอง ผู้ร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สิน รวมถึงผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินต้องทราบและยอมเข้าผูกพันตนในกรณีที่มีเหตุตามกฎหมาย เช่น การร้องขอตัดทรัพย์สิน การงดการบังคับคดี การร้องคัดค้านคำสั่งขอเจ้าพนักงานบังคับคดี การร้องคัดค้านวิธีการขายรวมถึงการร้องเพิกถอน การขายทอดตลาด การอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งเป็นเหตุให้การเสียหายที่บังคับต้องล่าช้าลงที่ผู้เกี่ยวข้องไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้

4. การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิ์และการส่งมอบทรัพย์สิน เมื่อการขายทอดตลาดทรัพย์สินบริบูรณ์ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้แล้ว ผู้เสนอราคาสูงสุดต้องชำระเงินค่าซื้อทรัพย์สิน กรณีถ้าทรัพย์สินนั้นเป็นสังหาริมทรัพย์ผู้ซื้อจะต้องชำระราคาให้ครบถ้วนและรับมอบทรัพย์สินนั้นไป กรณีทรัพย์สินนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินที่ต้องมีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิ์เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจผ่อนผันให้ผู้ซื้อวางเงินมัดจำบางส่วนตามที่กำหนดไว้ในประกาศขายและทำสัญญาชำระเงินส่วนที่เหลือภายใน 15 วัน เว้นแต่กรณีที่เป็นการจำหน่ายบุริมสิทธิ เช่น ผู้รับจำนองที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ได้รับชำระหนี้บุริมสิทธิแล้ว ผู้มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือคู่สมรสของลูกหนี้ ตามคำพิพากษาที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้กันแล้วกัน เมื่อผู้ซื้อชำระราคาส่วนที่เหลือครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีหนังสือถึงนายทะเบียนเพื่อทำการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อต่อไป สำหรับค่าธรรมเนียมค่าภาษีอากร ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มต่าง ๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะกำหนดหน้าที่ผู้ซื้อต้องผูกพันรับผิดชอบไว้ในรายละเอียดในประกาศขายทอดตลาดซึ่งผู้ซื้อจะต้องผูกพันเงื่อนไขต่าง ๆ ในประกาศขายทอดตลาดทั้งหมด

การขายทอดตลาดทรัพย์สินประเภทซึ่งผู้ยึดถือครอบครองจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานบังคับคดีตามกฎหมายเสียก่อน เช่น อาวุธปืน ให้ผู้ซื้อวางเงินมัดจำไว้บางส่วนและให้ผู้ซื้อจัดการนำใบอนุญาตมาแสดงภายใน 1 เดือน พร้อมทั้งเงินที่ค้างชำระครบถ้วนจึงจะมอบทรัพย์สินนั้นไป หากผู้ซื้อนำใบอนุญาตมาแสดงไม่ได้เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจสั่งให้ขายทอดตลาดใหม่ได้

5. การเข้าครอบครองทรัพย์สินภายหลังการจดทะเบียน ผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด เมื่อไปทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แล้ว ไม่สามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้เนื่องจากมีลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารอยู่อาศัย หรือลูกหนี้หรือบริวารไม่ยอมออกจากทรัพย์สินนั้น ผู้ซื้อต้องยื่นคำขอต่อศาลที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ให้ออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้หรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ภายในเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนด ถ้าลูกหนี้หรือบริวารไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ก็ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการขับไล่ลูกหนี้หรือบริวารนั้นได้ โดยให้ถือว่าลูกหนี้หรือบริวารเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องฟ้องลูกหนี้หรือบริวารเป็นคดีใหม่

#### (4) ขับไล่ออกรถ

ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกพิพากษาให้ขับไล่ หรือ ต้องรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างออกไปจากสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัย หรือ ทรัพย์สินที่ครอบครอง ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองทรัพย์สินได้<sup>102</sup>

##### (4.1) วิธีการดำเนินการขับไล่

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อไปปิดประกาศ แจ้งให้ผู้ที่อยู่อาศัยในทรัพย์สินพิพาท ซึ่งอ้างว่ามีใช้บริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องแสดงอำนาจพิเศษต่อศาลภายในกำหนดเวลา 8 วัน นับแต่วันปิดประกาศ ถ้าไม่มีผู้ยื่นแสดงอำนาจพิเศษต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีว่ายังมีลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวาร (ต้องแถลงโดยระบุชื่อ และชื่อสกุล) อาศัยอยู่ในทรัพย์สินพิพาท ขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานขอให้ศาลออกหมายจับ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานขอให้ศาลออกหมายจับกุมบุคคลดังกล่าว แล้วมาแถลงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินพิพาทให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่หากมีผู้ยื่นคำร้องแสดงอำนาจพิเศษในทรัพย์สินพิพาทต่อศาลภายในกำหนดเวลา 8 วัน นับแต่วันปิดประกาศ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะงดการบังคับคดีไว้รอฟังคำสั่งศาล หากต่อมาศาลสั่งยกคำร้องแสดงอำนาจพิเศษของบุคคลดังกล่าว และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษามาแถลงให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานศาล ขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลดังกล่าวเมื่อไม่มีผู้ใดอยู่ในทรัพย์สินพิพาทแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะส่งมอบการครอบครองให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

ในวันที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการปิดประกาศถ้าไปถึงทรัพย์สินพิพาทปรากฏว่าไม่มีผู้ใดอาศัยอยู่ในทรัพย์สินพิพาท และไม่มีทรัพย์สินอื่นใดอยู่ในทรัพย์สินพิพาทเจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งมอบทรัพย์สินพิพาทให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่ถ้าไม่มีบุคคลใดอยู่อาศัย แต่ปรากฏว่ามีทรัพย์สินอื่นอยู่ในทรัพย์สินพิพาท เจ้าพนักงานบังคับคดีจะจัดทำบัญชีรวบรวมทรัพย์สินไว้แล้วแจ้งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษามารับคืนในภายในกำหนดเวลา ถ้าไม่มารับคืนภายในกำหนดเวลาเจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานศาลขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อเก็บเงินไว้ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป<sup>103</sup>

<sup>102</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.35.

<sup>103</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.36.



#### (4.2) กรณีการเข้าครอบครองทรัพย์สินของผู้ซื้อสังหาริมทรัพย์ได้จากการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี

บุคคลผู้ซื้อสังหาริมทรัพย์ได้จัดการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ขายให้แก่ผู้ซื้อ หากทรัพย์สินที่โอนนั้นมีลูกหนี้ตามคำพิพากษาอาศัยอยู่และลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารไม่ยอมออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ผู้ซื้อจะต้องยื่นขอฝ่ายเดียวต่อศาลที่อสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อได้อยู่ในเขตศาลนั้นเพื่อให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารที่ยังอยู่อาศัยออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อศาลออกคำสั่งบังคับและพ้นระยะเวลาตามคำสั่งแล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารยังไม่ยอมออกไปจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ซื้อจะต้องยื่นคำขอต่อศาลที่ออกคำสั่งบังคับเพื่อตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการส่งมอบการครอบครองเช่นเดียวกับกรณีของการฟ้องขับไล่เช่นกัน<sup>104</sup>

#### (4.3) วิธีการดำเนินการริ้อถอน

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องมานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปปิดประกาศกำหนดวันริ้อถอนสิ่งปลูกสร้างไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาริ้อถอนออกไปเองก่อนครบกำหนด และเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแถลงเจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินพิพาทให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่หากเมื่อครบกำหนดเวลาที่ปิดประกาศไว้แล้ว ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ริ้อถอนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องมานำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปควบคุมการริ้อถอนค่าใช้จ่ายในการริ้อถอนให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสีย แต่โดยปกติเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้จ่ายเงินทรองจ่ายก่อนเมื่อดำเนินการริ้อถอนเสร็จแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีจะส่งมอบการครอบครองทรัพย์สินพิพาทให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและรวบรวมทรัพย์สินวัสดุที่ได้จากการริ้อถอนให้จัดทำบัญชีรวบรวมทรัพย์สินไว้เพื่อส่งมอบ หรือ เรียกให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษารับคืนไปภายในกำหนดเวลา หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มารับคืนภายในกำหนดเวลา เจ้าพนักงานบังคับคดีจะรายงานศาลขออนุญาตขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อเก็บเงินไว้ให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

สำหรับคดีใดนอกจากจะต้องส่งมอบการครอบครองในเรื่องขับไล่และริ้อถอนแล้วยังปรากฏว่าศาลสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระค่าเสียหายให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอีก หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาประสงค์จะบังคับคดีในส่วนค่าเสียหายก็สามารถดำเนินการได้ โดยปฏิบัติเช่นเดียวกับการยึดทรัพย์และขายทอดตลาด หรือ การอายัดทรัพย์สิน<sup>105</sup>

<sup>104</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.37.

<sup>105</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.37-38.

(5) **ทำคำสั่งให้ได้รับชำระหนี้** ในปัจจุบันถือเป็นเรื่องใหม่ของผู้พนักงานบังคับคดี เนื่องจากอำนาจและหน้าที่ของผู้พนักงานบังคับคดี เป็นไปตามมาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ กล่าวโดยสรุป คือ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ที่จะรับชำระหนี้หรือทรัพย์สินที่ลูกหนี้นำมาวางและออกใบรับให้ กับมีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดและยึดถือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้ และนำทรัพย์สินเช่นว่านี้ออกขายทอดตลาด และบังคับคดีต่างๆ ไปตามที่ศาลกำหนดไว้ในหมายบังคับคดี จากพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 กำหนดเพิ่มเติมเรื่อง การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ตั้งแต่มาตรา 222/1 ถึงมาตรา 222/49 ในลักษณะ 2 วิธีพิจารณาวิสามัญในศาลชั้นต้น ภาค 2 วิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมถึงได้กล่าวถึง การบังคับคดี โดยให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ได้รับชำระหนี้ ตามมาตรา 222/42 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การดำเนินการอย่างไรของผู้พนักงานบังคับคดี จะได้กล่าวไว้ใน การดำเนินการบังคับคดีแบบกลุ่มต่อไป

(2) **ดำเนินการตรวจสอบสิทธิทางบัญชีของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อรับส่วนแบ่งจากคดี ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดี**

ในการตรวจสอบสิทธิทางบัญชีของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อรับส่วนแบ่งจากคดีในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีไว้ในมาตรา 287 มาตรา 288 มาตรา 289 มาตรา 290 มาตรา 291 และมาตรา 292 ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีสิทธิได้รับเงินส่วนแบ่งจากการขายทอดตลาดทรัพย์สินจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ย่อมผ่านการไต่สวนสิทธิจากศาลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เช่น กรณีของผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วม คู่สมรส ผู้ร้องกันส่วน เจ้าหนี้บุริมสิทธิ เจ้าหนี้อื่นร้องเฉลี่ย เป็นต้น เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่สำคัญจะต้องทำการตรวจสอบว่ามีบุคคลเหล่านี้ มีสิทธิได้รับเงินจากการขายทอดตลาดหรือไม่ ซึ่งแต่เดิมเจ้าพนักงานบังคับคดีจะขอสำนวนศาลเพื่อทำการตรวจสอบทั้งค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ หรือสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ ประกอบการจัดทำบัญชีแสดงรายการรับ - จ่าย โดยในการดำเนินการเป็นเจ้าพนักงานบัญชีเป็นผู้ดำเนินการคำนวณและจัดทำบัญชีขึ้น มีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองหรือผู้อำนวยการสำนักงาน หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดี และเจ้าพนักงานบัญชีผู้ดำเนินการ เพื่อความถูกต้อง เนื่องจากมีข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า สิทธิในเงินที่ขายทอดตลาดนั้น การจัดลำดับการจ่ายเงินดังกล่าวบุคคลใดมีสิทธิได้รับตามลำดับก่อนหลังให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และส่วนที่เป็นสาระสำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีตามตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบสิทธิทางบัญชีของผู้มีส่วนได้เสียเสีย มิได้มีเพียงเรื่องของการจ่ายเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเท่านั้น ยังรวมถึงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี ในการถอนการยึด หรืออายัด เรียกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อยึดทรัพย์สินซึ่งไม่ใช่ตัวเงินแล้วไม่มีการขายหรือจำหน่าย ตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบฐานจำนวนเงิน หรือตัวเลขของราคาประเมินเพื่อนำมาคำนวณค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา แล้วแต่กรณี จากกรณีที่เจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาของลูกหนี้ หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ให้เป็นไปตามหมายบังคับคดีต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามมาตรา 295 (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกรณีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานำยึดทรัพย์สินที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ทรัพย์สินของบุคคลภายนอก หรือกรณีของการร้องขอปล่อยทรัพย์สิน ตามมาตรา 295 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ การพิจารณาเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีจากบุคคลใดให้เป็นไปตามมาตรา 169/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวของเจ้าพนักงานบังคับคดี

### (3) ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล

#### ศาล

การตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดตามมาตรา 1251 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เคยมีคำพิพากษาฎีกาพิพากษาให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีกรณีที่หุ้นส่วนภายในห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดมีข้อพิพาทกันจนไม่สามารถหาทางออกได้ ดังคำพิพากษาฎีกาต่อไปนี้

**คำพิพากษาฎีกาที่ 5184/2550** ห้างหุ้นส่วนจำกัดจำเลยที่ 1 มีหุ้นส่วนเพียง 2 คน คือโจทก์และจำเลยที่ 2 โจทก์และจำเลยที่ 2 ไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงจนไม่สามารถจะทำธุรกิจร่วมกันต่อไปได้ ทั้งหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบก็มีเพียงจำเลยที่ 2 เท่านั้น ไม่อาจจะเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นหุ้นส่วนผู้ใดได้อีก จึงทำให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดจำเลยที่ 1 เหลือวิสัยที่จะดำรงคงอยู่ต่อไปได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1057 (3) เมื่อมีเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นในระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัดดำเนินกิจการ โจทก์ซึ่งเป็นหุ้นส่วนคนหนึ่งย่อมมีสิทธิร้องขอให้ศาลสั่งเลิกห้างหุ้นส่วนจำกัดจำเลยที่ 1 ได้ หากใช่เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตแต่อย่างใดไม่ และไม่ใช่นิติกรรมที่ผู้เป็นหุ้นส่วนคนใดคนหนึ่งของห้างหุ้นส่วนที่ตั้งขึ้นโดยไม่มีกำหนดกาลอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นยุติ ประสงค์จะเลิกห้างหุ้นส่วนโดยไม่มีเหตุ จึงต้องบอกกล่าวความจำนงจะเลิกล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนสิ้นรอบปีในทางบัญชีเงินของห้างหุ้นส่วนนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1056 โจทก์และจำเลยที่ 2 เป็นหุ้นส่วนเพียง 2 คน

ของจำเลยที่ 1 ชัดแย้งกันไม่อาจชำระบัญชีร่วมกันได้ และไม่ปรากฏว่ามีข้อบังคับของห้างหุ้นส่วน จำกัดจำเลยที่ 1 กำหนดเรื่องผู้ชำระบัญชีไว้ โจทก์จึงมีสิทธิขอให้ตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ชำระบัญชีของ ห้างหุ้นส่วนจำกัดจำเลยที่ 1 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1251 วรรคสอง เมื่อเลิก ห้างหุ้นส่วนจำกัดจำเลยที่ 1 ย่อมสมควรให้คนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียกับฝ่ายใดเป็นผู้ชำระบัญชี โดย กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วนจำกัดจำเลยที่ 1

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 518/2552** โจทก์ในฐานะหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ้อง ขอให้เพิกถอน การจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วนจำกัดที่จำเลยซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นผู้ชำระ บัญชี และให้สั่งเลิกห้างหุ้นส่วนจำกัดโดยขอให้ตั้งโจทก์เป็นผู้ชำระบัญชี เมื่อศาลมีคำสั่งเพิกถอน และให้เลิกห้างหุ้นส่วนจำกัดตามคำขอของโจทก์แล้ว จึงเป็นกรณีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้ตั้งผู้ชำระ บัญชีเมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัดเลิกกันโดยไม่มีผู้ชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1251 วรรคสอง ซึ่งศาลย่อมมีอำนาจตั้งผู้ชำระบัญชีได้ และตามบทบัญญัติดังกล่าวหาได้บัญญัติ บังคับศาลให้ต้องตั้งโจทก์เป็นผู้ชำระบัญชีตามคำขอของโจทก์เท่านั้น ศาลจึงมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล อื่นที่เห็นว่าเป็นคนกลางได้ ไม่เป็นการมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเกินคำขอของโจทก์แต่อย่างใด

ตามมาตรา 1251 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติเรื่องการตั้ง ผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด เพื่อนำมาสู่การเลิกห้างหุ้นส่วน บริษัท ให้เป็นไปตาม กฎหมายในสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถตกลงร่วมกันระหว่างหุ้นส่วน หรือกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัท ให้ดำเนินการกันได้ แต่เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีข้อโต้แย้งนำมาสู่การ ฟ้องร้องดำเนินคดีศาลมักจะให้บุคคลคนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียกับฝ่ายใดเป็นผู้ชำระบัญชี ซึ่งอาจ เป็นบุคคลที่คู่ความทั้งสองฝ่ายเลือกและยอมรับให้ดำเนินการชำระบัญชี แต่หากไม่สามารถหาบุคคล ดังกล่าว หรือไม่เป็นที่ยอมรับเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นทางเลือกของศาลที่จะให้ดำเนินการ บังคับคดีห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด ดังกล่าว ในชั้นนี้ คือการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท โดย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะอยู่ในฐานะผู้ชำระบัญชี หรือมีอำนาจในการจ้างผู้ชำระบัญชีมาดำเนินการ ได้หากศาลมีคำสั่งอนุญาต เนื่องจากการดำเนินการในเรื่องนี้จำเป็นต้องมีความรู้ในทางบัญชี ซึ่งถือ เป็นวิชาชีพหนึ่งที่บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพต้องได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าพนักงานบังคับคดี มิได้มีคุณสมบัติในการประกอบอาชีพทางบัญชียังดั่งกล่าว แต่ย่อมสามารถ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายได้กำหนดผู้ชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท แล้วแต่กรณี ได้แก่ หุ้นส่วนผู้จัดการตามที่จดทะเบียนไว้ก่อนเลิกหุ้นส่วนผู้จัดการทุกคน ต้องเข้าเป็นผู้ชำระบัญชีโดยผลของกฎหมาย ถ้าผู้ชำระบัญชีมีหลายคน ผู้ชำระบัญชีทุกคนต้อง กระทำการ ร่วมกันเว้นแต่ที่ประชุมใหญ่หรือศาลจะได้กำหนดอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในเวลาตั้ง ผู้ชำระบัญชี หรือกรณีของบริษัทหากข้อบังคับของบริษัทไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กรรมการ

ทุกคนของบริษัทต้องเป็นผู้ชำระบัญชี โดยผลของกฎหมาย ถ้าผู้ชำระบัญชีมีหลายคน ผู้ชำระบัญชีทุกคนต้องกระทำการร่วมกัน เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่หรือศาลจะได้กำหนดอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น<sup>106</sup>

การดำเนินการในขั้นตอนการเลิกและการขอจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วน บริษัทเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องไปจดทะเบียนและแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี เมื่อห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลและห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเลิกกัน ห้าง หรือบริษัทนั้นจะยังคงตั้งอยู่เพื่อการชำระบัญชี การเลิกห้าง หรือบริษัทจำกัด กรณีอื่นนอกจากล้มละลายต้องมีการแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีในกรณีของห้างเพื่อดำเนินการจดทะเบียนเลิกห้าง และชำระบัญชีของห้างให้เสร็จสิ้นไป เช่น การรวบรวมทรัพย์สิน ชำระหนี้ ชดใช้เงินทดรองและค่าใช้จ่ายที่หุ้นส่วนผู้จัดการได้ออกไปในการดำเนินกิจการค้าแทนห้าง หากมีทรัพย์สินเหลือให้คืนทุนและเฉลี่ยเป็นกำไรในระหว่างผู้เป็นหุ้นส่วนหรือในกรณีของบริษัท เพื่อดำเนินการจดทะเบียนเลิกบริษัทและชำระบัญชีของบริษัทให้เสร็จสิ้นไป เช่น การรวบรวมทรัพย์สิน ชำระหนี้ ชดใช้เงินทดรองและค่าใช้จ่ายที่กรรมการได้ออกไปในการดำเนินกิจการค้าแทนบริษัท หากมีทรัพย์สินเหลือให้คืนทุนและเฉลี่ยเป็นกำไรในระหว่างผู้ถือหุ้นและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชี เมื่อได้จดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้ว การฟ้องคดีเรียกหนี้สินที่ห้างหุ้นส่วนผู้เป็นหุ้นส่วน บริษัท กรรมการหรือผู้ชำระบัญชี หรือผู้ชำระบัญชีเป็นหนี้อยู่นั้น จะต้องทำการฟ้องภายใน 2 ปีนับแต่วันเสร็จสิ้นการชำระบัญชี ยื่นขอจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วนบริษัท ต่อนายทะเบียน ประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์แห่งท้องที่ 1 ครั้ง เป็นอย่างน้อย และส่งคำบอกกล่าวเป็นจดหมายลงทะเบียนไปรษณีย์ไปยังเจ้าหนี้ (ถ้ามี)

#### (4) ดำเนินการประเมินราคาทรัพย์สิน

การประเมินราคาทรัพย์สิน แม้ในอำนาจหน้าที่จะระบุแก่ทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัติ รวมถึงทรัพย์สินตามมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย จะเห็นได้ว่าการประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นหน้าที่สนับสนุนหรือขั้นตอนที่ต้องดำเนินการในการยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดีในทุกกรณีของการยึด ทั้งนี้ เจตนารมณ์เพื่อบังคับชำระหนี้ให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งปัจจุบันการประเมินราคาทรัพย์สินมีบทบาทสำคัญ และเป็นเรื่องที่คุณความมักจะใช้สิทธิโต้แย้งเรื่องราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งในชั้นศาล และชั้นการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งในขั้นตอนการยึดและการขายทอดตลาด อันมีผลกระทบว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้จากทรัพย์สินที่ถูกบังคับได้ทั้งหมด หรืออาจเหลือเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดตกสู่ตนเองด้วย ดังนั้น ในขั้นตอนการประเมินราคาทรัพย์สินนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีความจำเป็นต้องมีความรู้ขั้นพื้นฐานในการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยทรัพย์สินดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น มิได้มีเพียงทรัพย์มีรูปร่างเท่านั้น ยังหมายความรวมถึงทรัพย์สิน ทรัพย์ไม่มีรูปร่าง ที่มีราคาและถือเอาได้ และไม่อยู่ในข่ายต้องห้ามการบังคับคดีด้วย เช่น สิทธิการเช่า หุ่น พันธบัตร

<sup>106</sup> การจดทะเบียนเลิกห้างหุ้นส่วน บริษัท ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า.

สลากออมสิน เป็นต้น ทรัพย์สินส่วนใหญ่ที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดไว้จะเป็นอสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ห้องชุด หรืออสังหาริมทรัพย์ สิ่งของ สิ่งของที่มีมูลค่า เช่น ทองคำ พระเครื่อง พระพุทธรูป จากทรัพย์สินต่างๆ ที่กล่าวมานี้จะมีราคาซื้อขายกันในท้องตลาดที่แตกต่างกัน ตามสภาพ ความนิยม และราคาทรัพย์สินเฉพาะสิ่งตามท้องตลาด สิ่งเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความยุ่งยาก ในการใช้ความรู้ ทักษะในประเมินราคาทรัพย์สินที่ยึดของเจ้าพนักงานบังคับคดี และเจ้าพนักงาน ประเมินราคาทรัพย์สิน ทั้งนี้ กรมบังคับคดีได้ประเมินราคาทรัพย์สินภายในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 การประเมินราคาทรัพย์สินมีความสำคัญในการบังคับคดี หากราคาประเมินเป็นราคาที่เหมาะสมตามสภาพและประเภทของทรัพย์สิน ย่อมสร้างความเป็นธรรม ให้แก่คู่ความทุกฝ่ายตามคำพิพากษาของศาลได้อย่างแท้จริง จากระเบียบกระทรวงยุติธรรมฯ ดังกล่าวได้กำหนดระดับในการทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินไว้โดยกำหนดจากราคาประเมินขณะยึด ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นฐาน เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีอำนาจในการประเมินราคาทรัพย์สิน ไม่เกิน 10 ล้านบาท หากราคาขณะยึดเกินกว่า 10 ล้านบาทให้ส่งเรื่องให้เจ้าพนักงานประเมินราคา ทรัพย์สิน เป็นผู้ประเมิน และหากราคาขณะยึดเกินกว่า 50 ล้านบาท ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ กำหนดราคาทรัพย์สิน เป็นผู้ประเมินซึ่งราคาที่ได้จากการประเมินจากบุคคลเหล่านี้จะถือเป็นราคา เริ่มต้นที่สมควรขาย<sup>107</sup>

โดยระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 ได้ กำหนดวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินไว้ในข้อ 24 มีข้อความ “การประเมินราคาทรัพย์สินอื่นนอกจาก ที่ดิน ให้ประเมินราคาตามหลักเกณฑ์ เหล่านี้ คือ

(1) วิธีเปรียบเทียบมูลค่าตลาด โดยอาจเปรียบเทียบกับสภาพทรัพย์สินที่คล้ายกัน หรือปัจจัยที่ส่งผลต่อราคาทรัพย์สิน ทั้งสภาพแวดล้อมคุณลักษณะทางกายภาพ ประโยชน์ใช้สอยการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต คุณลักษณะทางกฎหมาย เช่น ภาระผูกพัน การรอนสิทธิ ข้อ กำหนดการใช้อาคาร ข้อกำหนดด้านรายได้และรายจ่าย

(2) วิธีต้นทุน โดยการนำการวิเคราะห์ต้นทุนด้วยวิธีการเปรียบเทียบต่อตาราง เมตร คำนวณ จากราคาประเมินค่าก่อสร้างมาตรฐาน หักด้วยค่าเสื่อมราคา

(3) วิธีรายได้ โดยการหามูลค่าสิ่งปลูกสร้างที่ก่อให้เกิดรายได้ พิจารณาอัตราส่วน ผลตอบแทนตลาดหรือที่คาดหวัง เปรียบเทียบกับผลตอบแทนเป็นรายปี เพื่อกำหนดมูลค่า เช่น

<sup>107</sup> ประกาศคณะกรรมการคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและ ราคาที่สมควรขาย ในการขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่ สมควรขายในการขายทอดตลาด.

รายได้จากการประกอบการ รายได้ที่แท้จริงจากการประกอบการ รายได้จากการดำเนินการสุทธิ เป็นต้น

(4) วิธีเปรียบเทียบมูลค่าที่เหลืออยู่ โดยการหามูลค่าของทรัพย์สินที่ไม่มีลักษณะ ใกล้เคียง ในการเปรียบเทียบราคามูลค่าตลาด อาคารสร้างค้าง อาคารอยู่ระหว่างก่อสร้าง โดยคำนึงถึงปัจจัย ในการประเมินทั้งคุณลักษณะทางกายภาพ ทางกฎหมาย ทางการตลาดและการเงิน”

ดังนั้น ในการดำเนินการประเมินราคาทรัพย์สินของกรมบังคับคดี เจ้าพนักงาน บังคับคดี และเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินต้องมีความรู้ ความสามารถและทักษะขั้นพื้นฐาน ในการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งหาได้จากการอบรมของผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายการบังคับคดีหลากหลายรูปแบบ และมีมูลค่าที่พอแก่ การชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ การเพิ่มเติม ความรู้ในการประเมินทรัพย์สินเหล่านี้ มีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ การยึดทรัพย์สินทางปัญญา เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร อนุสิทธิบัตร หรือ เครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดี และเจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน ย่อมต้อง มีความรู้ หรือรับทราบมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพย์สินเหล่านี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดในการประเมิน ราคาทรัพย์สิน

**(5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเดินหมาย คำคู่ความ หนังสือ หรือประกาศของศาล หรือหน่วยงานในสังกัดกรม**

มาตรา 278/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้อำนาจแก่ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจส่วนเอกสารเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยให้ นำเรื่องการส่งเอกสารในลักษณะ 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้ตาม มาตรา 73 , 74 , 76 , 77 , 78 , 80 นอกจากนี้ การส่งหมายยังบัญญัติให้สามารถส่งโดยทาง ไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับได้โดยให้ผู้มีหน้าที่นำส่งเป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวโดยให้นำ มาตรา 74 , 76 , 77 มาใช้บังคับ หรือหากการส่งเอกสารไม่สามารถทำได้โดยสองวิธีดังกล่าว เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถส่งโดยวิธีการปิดเอกสาร มอบเอกสารให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ในท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อปิดประกาศ หรือลงโฆษณา หรือทำตามวิธีหนึ่งวิธีใดตาม สมควรเรื่องดังกล่าวมีประเด็นเกี่ยวกับการนำวิธีการส่งเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา 73 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>108</sup> มาปรับใช้กับเจ้าพนักงานบังคับคดี จะเหมาะสม หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากหมายเหตุพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ระบุว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการเก็บรักษาข้อมูลคดีของศาลโดยการจัดเก็บในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 มาตรา 10.

และใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการส่งคำคู่ความและเอกสารระหว่างศาลกับคู่ความหรือระหว่างคู่ความด้วยกัน และกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตั้งต้นคดีไปยังจำเลยหรือบุคคลภายนอกที่อยู่นอกราชอาณาจักรเพื่อให้มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าในชั้นการพิจารณาคดีของศาลได้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องการส่งคำคู่ความให้เหมาะสมกับสถานการณ์ความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีในปัจจุบัน และยังคงมีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านสารสนเทศต่อไปในอนาคต เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการส่งคำคู่ความของศาล โดยการดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี จะมีขั้นตอนการส่งเอกสารให้แก่คู่ความ เช่น หมายแจ้งการยึดหนังสือแจ้งการยึด ประกาศขายทอดตลาด เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิการมีผลผูกพันบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการและการมีผลบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น ในชั้นบังคับคดีหากได้นำวิธีการส่งคำคู่ความดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 73 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะมีความเหมาะสม และปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันของการส่งคำคู่ความของศาลอย่างไรก็ตาม การนำวิธีการส่งคำคู่ความโดยสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการส่งคำคู่ความและเอกสารระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคดีจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถดำเนินการได้ ดังเช่นมาตรา 278/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการส่งคำคู่ความนี้มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์รองรับระบบสารสนเทศดังกล่าวด้วย ต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือ เทคโนโลยี บุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการนำเทคโนโลยีมาใช้ทั้งในด้านความถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว ลดค่าใช้จ่าย และรักษาความเป็นธรรมไว้ได้

#### (6) ดำเนินการบังคับคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ไว้ทั้งสิ้น 49 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 222/1 ถึง มาตรา 222/49 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2558 โดยการร่างกฎหมายการดำเนิน คดีแบบกลุ่มของประเทศไทยได้ยกร่างโดยนำหลักการส่วนใหญ่มาจากกฎข้อ 23 ของกฏสหพันธรัฐว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง (Rule 23 of Federal Rules of Civil Procedure) ของสหรัฐอเมริกา การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่บรรดาผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำเดียวกัน จึงมีประโยชน์หลายอย่าง เช่น กรณีที่มีผู้เสียหายที่มีมูลเหตุในการฟ้องคดีร่วมกันเป็นจำนวนมาก การจะฟ้องคดีโดยผู้เสียหายทุกคนเป็นโจทก์ร่วมกันย่อมทำให้ไม่ได้รับความสะดวก และสร้างความยุ่งยากในการดำเนินคดี หรือถ้าผู้เสียหายทุกคนต่างฟ้องคดีก็ย่อม



ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแก่ผู้เสียหายทุกคนใน มูลความคดีเดียวกันจากบุคคลที่ ต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหาย และอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันของคำพิพากษาด้วย

การดำเนินคดีแบบกลุ่มตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายความว่า การดำเนินคดีที่ศาลอนุญาตให้เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงสิทธิของโจทก์และ สมาชิกกลุ่ม โดยในคดีละเมิด คดีผิดสัญญา คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมาย เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า กลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน คือ มีข้อเท็จจริงร่วมกันที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องร่วมกันของกลุ่มบุคคล และมีสภาพแห่งข้อหา คำขอ บังคับ และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาที่เหมือนกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มบุคคล เหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม สามารถแต่งตั้งตัวแทนสมาชิก กลุ่มให้เป็นโจทก์ยื่นคำร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่มพร้อมกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาล พิิจารณาอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและ หลักกฎหมายเดียวกันจะอยู่ในฐานะเป็นสมาชิกกลุ่ม และเฉพาะสมาชิกกลุ่มที่เป็นโจทก์เท่านั้นที่ จะมีฐานะเป็นคู่ความในคดี สำหรับผลของคำพิพากษาศาลในการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะผูกพัน สมาชิกกลุ่มทุกคนแม้ว่าสมาชิกกลุ่มจะไม่ได้เป็นคู่ความในคดีก็ตาม อันเป็นการยกเว้นหลัก คำพิพากษาผูกพันเฉพาะคู่ความ (Res Judicata) ตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมาย วิธี พิจารณาความแพ่ง

การดำเนินการภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาในการดำเนินคดีแบบกลุ่มให้โจทก์ ชนะคดีแล้ว โจทก์หรือทนายความฝ่ายโจทก์เท่านั้นที่จะมีอำนาจดำเนินการบังคับคดีแทนสมาชิก กลุ่มทั้งหมด โดยสมาชิกกลุ่มมีสิทธิที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้แต่ไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการบังคับคดีด้วย ตนเอง และศาลต้องประกาศและส่งคำบอกกล่าวแจ้งคำพิพากษาให้อธิบดีกรมบังคับคดีและสมาชิก กลุ่มทราบ เพื่อให้สมาชิกกลุ่มยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาที่ศาล กำหนด โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอรับชำระหนี้ สมาชิกกลุ่มมีสิทธิ โต้แย้งคัดค้านคำขอรับชำระหนี้ของสมาชิกกลุ่มคนอื่นได้ และสมาชิกกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งใน เรื่องคำขอรับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถยื่นคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี ต่อศาลได้ และหากสมาชิกกลุ่มไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลก็สามารถอุทธรณ์และฎีกาได้ คู่ความในการ ดำเนินคดีแบบกลุ่มมีสิทธิอุทธรณ์และฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยไม่นำข้อจำกัดสิทธิ เรื่องทุนทรัพย์ของการอุทธรณ์และฎีกาในข้อเท็จจริงมาใช้บังคับ ส่วนสมาชิกกลุ่มเนื่องจากไม่ได้ เป็นคู่ความในคดีจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์และฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่เป็นการอุทธรณ์ และฎีกาคำสั่งของศาลในเรื่องคำสั่งคำขอรับชำระหนี้ของเจ้าพนักงานบังคับคดี

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในขั้นตอนการยื่นคำขอรับชำระหนี้ของสมาชิกกลุ่มต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี นั้น จะใช้รูปแบบการดำเนินการในทำนองเดียวกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กล่าวคือ ศาลจะกำหนดวันให้สมาชิกมายื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>109</sup> โดยสมาชิกกลุ่มต้องมายื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาที่ศาลกำหนดไว้ในประกาศ ทั้งนี้ สมาชิกกลุ่มมีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านคำขอรับชำระหนี้ของสมาชิกกลุ่มคนอื่นได้<sup>110</sup> ในขั้นนี้ สมาชิกเหล่านี้จะต้องโต้แย้งคัดค้านและแสดงเอกสารที่ทำให้เห็นว่าคำขอรับชำระหนี้ที่ได้แย้งไว้ไม่มีอยู่จริงหรือมีจำนวนต่ำกว่าที่ได้ยื่นขอรับชำระหนี้ไว้ เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีพิจารณาถึงสิทธิของสมาชิกกลุ่มดังกล่าว โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนคำขอรับชำระหนี้ดังกล่าว มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้การสอบสวน เรียกพยานเอกสารจากบุคคลภายนอก<sup>111</sup> พิจารณามีคำสั่งอนุญาตให้ได้รับชำระหนี้โดยสมาชิกกลุ่มดังกล่าวอาจใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี เฉพาะในส่วนของคำขอรับชำระหนี้ของสมาชิกกลุ่มเท่านั้นที่จะอุทธรณ์และฎีกาได้เท่านั้น<sup>112</sup> โดยกระบวนการทั้งหมดดังที่กล่าวมานี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการพิจารณามีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าหนี้ที่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้ในคดีล้มละลายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์<sup>113</sup> ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องพิจารณาถึงมูลหนี้ที่สมาชิกกลุ่มผู้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้รับความเสียหายเป็นสำคัญ ตามลักษณะคดีที่ได้พิจารณาในชั้นศาล เช่น (1) คดีละเมิด (2) คดีผิดสัญญา (3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องมีความรู้ในเรื่องกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นด้วยจึงจะสามารถพิจารณาถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำของจำเลยจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติกฎหมาย และความเข้าใจและตระหนักในสิทธิและบทบาทบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น

<sup>109</sup> มาตรา 222/39 วรรคสอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558.

<sup>110</sup> มาตรา 222/40 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558.

<sup>111</sup> มาตรา 222/41 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558.

<sup>112</sup> มาตรา 222/42 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558.

<sup>113</sup> มาตรา 104 มาตรา 105 และมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483.

ผู้พิพากษา โจทก์ ทนายความฝ่ายโจทก์ และสมาชิกกลุ่มซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป จึงจะทำให้การดำเนินคดีแบบกลุ่มมีประสิทธิภาพและบรรลุประโยชน์ที่ตั้งไว้ได้

เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รวบรวมเงินหรือทรัพย์สินของจำเลยเสร็จและหักค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีแล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ก่อนที่เป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิเป็นลำดับแรก จากนั้นจ่ายเงินรางวัลของทนายความฝ่ายโจทก์ แล้วจึงจ่ายค่าฤชาธรรมเนียมใช้แทนโจทก์เป็นลำดับถัดไป และจ่ายให้โจทก์ สมาชิกกลุ่ม และเจ้าหนี้อื่นที่มีสิทธิได้รับเฉลี่ยทรัพย์สิน เป็นลำดับสุดท้าย

#### (7) รับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้

การรับวางทรัพย์สินเพื่อรับชำระหนี้เป็นอีกพันธกิจหนึ่งของกรมบังคับคดี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 333 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 278 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยการวางทรัพย์สินนั้นเป็นวิธีการชำระหนี้ที่กฎหมายกำหนดขึ้น เมื่อการชำระหนี้มีอุปสรรคอันเกิดจากตัวเจ้าหนี้<sup>114</sup> โดยผู้วางทรัพย์สินได้นำเงิน หรือทรัพย์สินที่เป็นวัตถุแห่งหนี้ไปวาง ณ สำนักงานวางทรัพย์สิน ซึ่งผลของการวางทรัพย์สินทำให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้ ไม่ตกเป็นผู้ผิดนัดผิดสัญญา ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน หรือเบี้ยปรับ และเจ้าหนี้จะร้องต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ไม่ได้ การไถ่ถอนการขายฝากโดยการวางทรัพย์สินทำให้ได้กรรมสิทธิ์กลับคืนมาสู่ผู้วางทรัพย์สิน<sup>115</sup>

#### (8) ดำเนินการไกล่เกลี่ยชั้นบังคับคดี

ปัจจุบันกรมบังคับคดีได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วประเทศเพื่อเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่ความในคดี โดยกำหนดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งกรมบังคับคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งนอกจากจะช่วยให้การดำเนินคดีหรือการบังคับคดีแพ่งเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายแล้ว ยังเป็นผลให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพึงพอใจของคู่ความ ช่วยรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ในสังคม รวมทั้งช่วยลดปริมาณการบังคับคดีและเพื่อให้เกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยของกรมบังคับคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่ความในคดีนั้น ผู้ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สามารถยื่นคำร้องต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของกรมบังคับคดีและสำนักงาน

<sup>114</sup> เหตุที่จะขอวางทรัพย์สินต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น เจ้าหนี้บอกรับหรือปฏิเสธไม่ยอมรับชำระหนี้ โดยปราศจากมูลเหตุอันอ้างตามกฎหมายได้ เจ้าหนี้ไม่สามารถรับชำระหนี้ได้ หรือลูกหนี้ไม่สามารถหยั่งรู้สิทธิของเจ้าหนี้ หรือรู้ตัวเจ้าหนี้ได้แน่นอน เป็นต้น

<sup>115</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.97.

บังคับคดีทุกจังหวัดทั่วประเทศโดยตรง ทางโทรสาร หรือทางไปรษณีย์ ให้เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจัดทำสำนวนไกล่เกลี่ยแยกต่างหากจากสำนวนบังคับคดี และทำการติดต่อประสานคู่ความ แจ้งกำหนดนัดไกล่เกลี่ยให้คู่ความและผู้เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควรก่อนเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย ให้ผู้ไกล่เกลี่ยชี้แจงขั้นตอนวิธีการไกล่เกลี่ยให้คู่ความทราบ และอาจหารือร่วมกันกับคู่ความเพื่อพิจารณากำหนดขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยอาจให้คู่ความเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาทตลอดจนข้อเสนอในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ไกล่เกลี่ย หรืออาจเสนอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความก็ได้เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยหรือผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่ามีควมจำเป็น อาจให้ประชุมร่วมกันหรือแยกการประชุมแต่ละฝ่ายก็ได้ กรณีที่คู่ความทุกฝ่ายมาร่วมประชุม การตกลงต้องกระทำต่อหน้าคู่ความทุกฝ่ายการไกล่เกลี่ยทุกครั้ง ให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้คู่ความเจรจาตกลงกัน โดยช่วยเหลือ เสนอแนะแนวทาง เพื่อให้หาทางออกของข้อพิพาทร่วมกันได้ แต่ห้ามมิให้ชี้ขาดข้อพิพาทเมื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จ ให้เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจัดทำรายงานการไกล่เกลี่ย ให้ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่ความลงนาม และจัดทำรายงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อมีคำสั่งต่อไป<sup>116</sup>

#### (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามคำสั่งศาล

##### (9.1) ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีศาลในคดีอาญามีคำสั่งให้ปรับนายประกันจำเลยฐานผิดสัญญาประกันที่ทำไว้ต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมีต้องฟ้องร้อง<sup>117</sup> โดยศาลจะออกหมายบังคับตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลจัดการยึดทรัพย์สิน ซึ่งนายประกันยื่นเป็นหลักประกันต่อศาล แล้วนำออกขายทอดตลาดเอาเงินชำระค่าปรับ ทำนองเดียวกับการบังคับคดีแพ่ง และเนื่องจากได้มีการเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 119 วรรคสอง จึงได้มีการระบุให้ถือว่าหัวหน้าสำนักงานประจำศาลยุติธรรมเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหนี้ตามสัญญาประกัน ซึ่งจะเป็นผู้มาดำเนินการบังคับคดียึดอายัดทรัพย์สินต่อไป **อย่างไรก็ตาม**การผิดสัญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับคดีได้โดยไม่ต้องฟ้องร้อง แต่กรณีผิดสัญญาประกันต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ จะต้องมีการฟ้องร้องเสนอคดีขึ้นสู่ศาลเป็นคดีใหม่อย่างเช่นคดีแพ่งทั่วไปเสียก่อน จึงจะมีการบังคับคดียึดทรัพย์ของนายประกันต่อไปได้

<sup>116</sup> ระเบียบกรมบังคับคดีว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2558.

<sup>117</sup> มาตรา 119 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

### (9.2) ตามกฎหมายอาญา

กรณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 “ผู้ใดต้องโทษปรับและไม่ชำระค่าปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ..” โดยศาลจะออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลจัดการยึดทรัพย์สินของจำเลยขายทอดตลาดเอาเงินชำระค่าปรับต่อไป

### (9.3) ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย

การยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ (จำเลย) ในคดีล้มละลาย เพื่อรวบรวมเข้ากองทรัพย์สินนั้น ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์<sup>118</sup> แต่ในทางปฏิบัติรวมทั้งตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดี เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ (จำเลย) ในคดีล้มละลายเอง หรืออาจมีบันทึกเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดแทน โดยโจทก์จะเป็นผู้นำยึดก็ได้ ถ้าทรัพย์สินที่จะยึดอยู่ต่างจังหวัดและในเขตอำนาจศาลจังหวัดอื่นๆ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะแจ้งขอให้ศาลนั้นๆ สั่งเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลดำเนินการให้ โดยโจทก์จะเป็นผู้ไปนำยึด

### (9.4) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การบังคับคดีตามหมายบังคับคดีในคดีอาญาซึ่งศาลพิพากษาให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมบังคับคดีดำเนินการตามหมายบังคับคดีนั้น ให้ดำเนินการบังคับคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป

### (9.5) ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญา

การบังคับคดีค่าปรับตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญา พ.ศ. 2550 มาตรา 21 ซึ่งให้อำนาจศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษชดใช้ค่าปรับในคดีอาญา โดยให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นเจ้าหน้าที่นำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้ายาเสพติดเพื่อชำระค่าปรับตามคำพิพากษาของศาล

## 2.3. ปัญหาจากบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เมื่อทราบถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบันแล้ว สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว บางประการเป็นสิ่งที่เหมาะสมแต่บางประการเป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเกินสมควร คณะผู้วิจัยจึงตั้งเป็นประเด็นปัญหาจากบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดี

<sup>118</sup> มาตรา 19 และ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483.

ประกอบกับสภาการณ์ปัจจุบันของกรมบังคับคดีเพื่อเสนอแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

### (1) ปัญหาการโยกย้ายงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี

กรมบังคับคดีประสบปัญหาการโยกย้ายงานของผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ซึ่งประกอบด้วยเจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งปรากฏจากข้อมูลของกรมบังคับคดีว่าในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘ มีนิติกร โอนย้ายหน่วยงานหรือลาออกเป็นจำนวน ดังนี้ (ข้อมูลจากกรมบังคับคดี)

ปีงบประมาณ	จำนวนโอนย้ายไป รับราชการในหน่วยงาน อื่น (คน)	จำนวนลาออก (คน)	รวม
พ.ศ. ๒๕๕๔	10	12	22
พ.ศ. ๒๕๕๕	13	8	21
พ.ศ. ๒๕๕๖	13	13	26
พ.ศ. ๒๕๕๗	6	4	10
พ.ศ. ๒๕๕๘	5	16	21
รวม	47	53	100

โดยสาเหตุในการลาออกนั้น นิติกรส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าเพื่อไปประกอบอาชีพอื่น และเพื่อไปรับราชการในหน่วยงานอื่น นอกจากนี้มีส่วนน้อยที่ให้เหตุผลว่าเพื่อไปศึกษาต่อ เพื่อไปดูแลครอบครัว และสุขภาพไม่แข็งแรง ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์สาเหตุของการโอนย้าย และการลาออก เพื่อไปประกอบอาชีพอื่น หรือเพื่อไปรับราชการในหน่วยงานอื่น จะพบว่าสาเหตุในสองประการคือ ปัญหาค่าตอบแทนที่น้อยกว่าวิชาชีพอื่น และปัญหาความเสี่ยงในความปลอดภัยของเจ้าพนักงานบังคับคดี กล่าวคือ

#### (1) ปัญหาค่าตอบแทนที่น้อยกว่าวิชาชีพอื่น<sup>119</sup>

เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และดำรงตำแหน่งนิติกร เมื่อเปรียบเทียบกับนิติกรในหน่วยงานอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในชื่อตำแหน่งอื่นซึ่งมีคุณสมบัติเดียวกันแล้ว เช่น นิติกร สำนักงานศาลยุติธรรม จะพบว่าค่าตอบแทนมี

<sup>119</sup> พิจารณาจากข้อมูลสถิติรายงานประจำปีประกอบสถิติการเข้าออกของเจ้าพนักงานบังคับคดี.

ความแตกต่างกันอยู่ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสภาพงานที่มอบให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีกับค่าตอบแทนที่แปรผกผันกัน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้เกิดภาวะทิ้งองค์กร

## (2) ปัญหาความเสี่ยงในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี

นอกจากปัญหาความไม่ได้สัดส่วนของหน้าที่และค่าตอบแทนในหัวข้อก่อน ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็เป็นแรงจูงใจหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะสมองไหล สืบเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีกฎหมายปัจจุบันมุ่งควบคุมมากกว่าการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงาน เรื่องดังกล่าวจึงก่อให้เกิดมาตรการตรวจสอบมากมายทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง ซึ่งบางครั้งอาจควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีมากเกินไปจึงส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่ราบรื่นเท่าที่ควร อีกทั้งอาจเป็นช่องโหว่ให้บุคคลภายนอกที่ไม่ประสงค์ใช้เป็นช่องทางกลั่นแกล้งเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือในทางกลับกันเจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุที่ว่าหากตนเองปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด หากเกิดความผิดพลาดหรือความไม่พอใจให้ผู้มีส่วนได้เสีย ตนอาจเสี่ยงรับผิดชอบจากการตรวจสอบที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งในเรื่องความรับผิดชอบในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถอธิบายได้ดังนี้

### (2.1) ความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นับเป็นอีกความเสี่ยงหนึ่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี กล่าวคือ การดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจถูกโต้แย้งว่ากระทำการดังกล่าวโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เช่น นาย ก เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี ดำเนินการยึดทรัพย์นาย ข ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งการบังคับคดีดังกล่าวกระทำขึ้นในเวลาพลบค่ำ ก้ำกึ่งว่าการดังกล่าวได้กระทำในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ยังขึ้นอยู่หรือไม่ ซึ่งการโต้แย้งดังกล่าวมีประเด็นว่าการดำเนินการดังกล่าวชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ หากการดำเนินการดังกล่าวนอกเหนือชอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ย่อมเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และเป็นละเมิด

ความเสี่ยงดังกล่าว ไม่ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะกระทำลงไปตามหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ย่อมสร้างความเสี่ยงในความรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งสิ้น ต่างกันเพียงแค่เขตอำนาจศาลที่จะรับวินิจฉัยคดีตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กล่าวคือ หากการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง แต่หากละเมิดนั้นนอกการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีก็อาจถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรม

สำหรับหลักความรับผิดเกี่ยวกับละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น กรมบังคับคดีอยู่ภายใต้ नियามหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในฐานะกรม และเจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่อีกด้วย ไม่ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือในอนาคตหากกรมบังคับคดี

ถ่ายโอนอำนาจบางส่วนให้แก่เอกชนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก็ยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่เช่นเดียวกัน เนื่องจากมาตรา 4 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือในฐานะอื่นใดด้วย

สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีอาศัยฐานอำนาจจากกฎหมายให้อำนาจคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจเอาไว้ ซึ่งหากมีเหตุละเมิดเกิดขึ้นจากเจ้าพนักงานบังคับคดีการกระทำละเมิดต้องแยกพิจารณาเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ หากกระทำการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในลักษณะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเหนือลูกหนี้หรือบุคคลอื่น ละเมิดดังกล่าวย่อมเป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เช่น นาย ก. เจ้าพนักงานบังคับคดี เข้ายึดทรัพย์ของนาย ข. ลูกหนี้ โดยอาศัยฐานอำนาจจากมาตรา 282 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในขณะที่ขอโซฟาที่ยึดออกจากบ้านนาย ข. นาย ก. ได้ทำชำโซฟาชุดรถยนต์ของนาย ข. สีสลอกเป็นรอยต้องเสียค่าซ่อมแซม นาย ข. จึงมีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เนื่องจากการกระทำละเมิดของนาย ก. อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ โดยคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองชำระค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 72(3)

แต่หากการกระทำละเมิดอยู่นอกการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ละเมิดดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น นาย ก. เจ้าพนักงานบังคับคดีเดินทางไปยึดทรัพย์ของนาย ข. ลูกหนี้ ปรากฏว่าขณะปฏิบัติหน้าที่ นาย ก. เข้าทำร้ายร่างกายจนนาย ข. ได้รับบาดเจ็บต้องรักษาตัวหลายวัน การทำร้ายร่างกายนาย ข. แม้จะเกิดในขณะที่นาย ก. ปฏิบัติหน้าที่ แต่การทำร้ายร่างกายไม่ได้อยู่ในขอบการปฏิบัติหน้าที่ด้วย จึงหาใช่ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ หากนาย ข. ต้องการฟ้องนาย ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ประกอบมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

สำหรับกรณีละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือนอกการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลถึงความรับผิดในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ หากเป็นละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจถูกพิพากษาให้รับผิดโดยลำพังตามมาตรา 438 ประกอบมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต้องฟ้องกรมบังคับคดีให้รับผิดตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ



เจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1.เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนกรณีจิตใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นตามมาตรา 8(1) แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ซึ่งกรณีจิตใจเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจงใจกระทำให้ผู้ถูกกระทำละเมิดได้รับความเสียหาย ตัวอย่างเช่น นาย ก. เจ้าพนักงานบังคับคดี เข้าบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของนาย ข. ลูกหนี้ ในขณะที่เข้าไปในบ้านนาย ข. นาย ก. ไม่ได้ใช้ทางเดินปกติ แต่เดินลัดแปลงฝักของนาย ข. ที่ปลูกไผ่ช่าย ทำให้นาย ข. ได้รับความเสียหาย เป็นต้น ส่วนกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีหากใช้ความระมัดระวังเพียงน้อยนิดย่อมส่งผลให้ไม่เกิดละเมิดขึ้น เช่น นาย ก. เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์สินของนาย ข. ลูกหนี้ ซึ่งเปิดธุรกิจร้านขายก๊าซหุงต้มซึ่งเป็นวัตถุไวไฟตามสภาพที่วิญญูชนพึงทราบได้ นาย ก. ได้เดินสูบบุหรี่โดยไม่สนใจป้ายเตือน ส่งผลให้ก๊าซระเบิดเผาร้านนาย ข. ไหม้ กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่นาย ก. ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กล่าวคือ หากนาย ก. ใช้ความระมัดระวังไม่สูบบุหรี่ในบริเวณดังกล่าวก๊าซก็จะไม่ระเบิด เป็นต้น

2.ความรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ด้วย เช่น การบังคับคดีในเวลากลางคืนแม้จะเป็นละเมิด แต่หากไม่เกิดความเสียหายก็อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนน้อยลงก็ได้ตามมาตรา 8(2) แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

3.หากความละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดนั้นไปด้วย เช่น ในระหว่างการเดินทางไปบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีได้นำรถตู้ของกรมบังคับคดีที่มีสภาพผ้าเบรกเสื่อมไปใช้ ปรากฏว่าระหว่างทางเบรกเสียทำให้รถเสียหลักชนเสาไฟฟ้า แม้จะเป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อกรมบังคับคดีเองตามมาตรา 10 แต่กรมบังคับคดีมีส่วนผิดในกรณีดังกล่าว คือ การไม่ดูแลรักษาให้ดี การกำหนดค่าสินไหมทดแทนก็ต้องหักส่วนความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ด้วย

4.ความรับผิดในการใช้ค่าสินไหมทดแทนห้ามนำหลักลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ หากการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีผู้กระทำละเมิดหลายคน ห้ามผู้ถูกกระทำละเมิดฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเอาแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีคนใดคนหนึ่งตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องดังกล่าวมีเหตุผลของเรื่องมาจาก กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนกระทำละเมิดขึ้น โดยหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 432 ย่อมให้บุคคลเหล่านั้นรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม

เมื่อเป็นเช่นนี้การฟ้องคดีของผู้ถูกระงับจะพิจารณาความสามารถในการชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก โดยจะเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความสามารถในการชำระหนี้ให้แก่ตนได้โดยสิ้นเชิงเท่านั้น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องให้รับผิดชอบในหนี้ละเมิดเพียงลำพังตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายจึงกำหนดหลักการนี้ขึ้นมาโดยให้เฉลี่ยความรับผิดแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น มาตรา 51 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ฟ้องคดีภายในอายุความ 1 ปีนับแต่วันทำละเมิดหรือควรรู้เหตุแห่งการทำละเมิดนั้น แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด

ในเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ระยะเวลาในการฟ้องคดีความรับผิดทางละเมิดสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นเป็นระยะเวลาที่นานเกินสมควร ขัดแย้งกับสภาพการทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีภาระงานค่อนข้างมาก และเป็นงานที่ต้องอาศัยคำสั่งศาลเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งแตกต่างจากเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายอื่นที่มีอำนาจทำคำสั่งและมีผลผูกพัน การใช้มาตรฐานอย่างเดียวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่นย่อมไม่สะท้อนสภาพการทำงานที่แท้จริง นอกจากนี้ วิธีพิจารณาคดีปกครองทำให้ผู้กล่าวอ้างไม่ต้องแสดงพยานหลักฐานใดในการฟ้องคดีจึงง่ายต่อการกล่าวอ้างเพื่อประโยชน์ในการประวิงคดี และทำให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องใช้เวลามาชี้แจงในเรื่องที่อาจเกิดจากการกล่าวอ้างโดยไม่สุจริต จึงเห็นควรสร้างกระบวนการกำหนดความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะ

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา 285<sup>120</sup> จะกำหนดกลไกในเรื่องนี้ไว้เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติ

---

<sup>120</sup> มาตรา 285 ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอกเพื่อความเสียหายที่เกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการยึดอายัด หรือขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดี หรือการบังคับคดีโดยมิชอบในกรณีอื่น ย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

ในกรณีที่ความรับผิดตกแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษตามวรรคหนึ่งลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียหายเพราะการนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการกระทำการดังกล่าวเพื่อขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจสั่งแยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิมก็ได้ และเมื่อศาลไต่สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เห็นสมควร หากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ลูกหนี้ตามคำ

หน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยให้ยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการเพื่อขอให้ศาลสั่งให้กรมบังคับคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกำหนดให้เป็นคดีที่ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งผู้กล่าวอ้างต้องมีภาระการพิสูจน์ แต่ในขั้นนี้ยังไม่มีความชัดเจนว่าทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในที่สุดหรือไม่ ประกอบกับระยะเวลา 30 วันในการยื่นคำร้องต่อศาลนั้นเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่ได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นธรรม

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอบทบัญญัติในมาตรา 23 ของร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. .... ซึ่งกำหนดอายุความในการฟ้องคดีไว้ 6 เดือน สอดคล้องกับอายุความการฟ้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบในคดีล้มละลายตามมาตรา 148 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่มีลักษณะงานทำนองเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี และกำหนดให้ผู้กล่าวอ้างมีภาระการพิสูจน์โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลใดก็ตาม

## (2.2) ความรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการโดยทุจริต หรือใช้อำนาจโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมีความรับผิดทางอาญาเกิดขึ้นตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติ

---

พิพากษาหรือบุคคลภายนอกนั้นอาจร้องขอให้ศาลบังคับคดีแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ในกรณีที่ความรับผิดตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง และเป็นเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียหายเพราะการนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการดังกล่าวเพื่อขอให้ศาลสั่งให้กรมบังคับคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเช่นว่านี้ ศาลอาจสั่งแยกการพิจารณาเป็นสำนวนต่างหากจากคดีเดิมก็ได้ และเมื่อศาลได้สวนแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นฟังได้ ให้ศาลมีคำสั่งให้กรมบังคับคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เห็นสมควร หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลภายนอกดังกล่าวอาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้ หากมีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามกฎหมายดังกล่าวไม่ว่าโดยบุคคลใด ให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอันจะต้องยึดหรืออายัดหรือไม่ขายทรัพย์สิน หรือไม่ดำเนินการบังคับคดีในกรณีอื่น หรือไม่กระทำการดังกล่าวภายในเวลาอันควร โดยจงใจหรือปราศจากความระมัดระวังหรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นเหตุให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับความเสียหายให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความเสียหาย

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” กรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า การดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยสภาพอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งบุคคลนั้นๆ อาจยกเหตุใช้อำนาจโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อเป็นฐานสิทธิในการฟ้องเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ ทั้งนี้ แม้ไม่ปรากฏว่าศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษเจ้าพนักงานบังคับคดีในความผิดฐานนี้ แต่การฟ้องร้องเจ้าพนักงานบังคับคดีว่ามีความผิดตามมาตรา 157 นี้ยังปรากฏอยู่โดยตลอด ซึ่งการดังกล่าวย่อมส่งผลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่กล้าดำเนินการตามอำนาจที่ควรจะเป็น อีกทั้งขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเกรงว่าจะต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

### (2.3) ความรับผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

นอกจากความรับผิดในทางอาญาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมีความรับผิดตามมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์อันจะต้องยึดภายในเวลาอันควรทำ โดยปราศจากความระมัดระวังหรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลใดซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะต้องยึด หรือเพิกเฉยไม่กระทำการโดยเร็วตามสมควร เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาผู้ต้องเสียหายเพราะการนั้นอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ ถ้าศาลได้สวนเป็นที่พอใจว่าข้ออ้างนั้นเป็นความจริง ก็ให้ศาลสั่งว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นตกอยู่ในความรับผิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่เกินกว่าจำนวนตามคำพิพากษา ถ้าเจ้าพนักงานไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของศาล ศาลอาจออกหมายบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของเจ้าพนักงานผู้นั้นได้ ...” ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา หากเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยึดทรัพย์ในเวลาอันควรต้องทำ โดยปราศจากความระมัดระวัง หรือโดยสมรู้เป็นใจกับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลใดซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่จะต้องยึด หรือเพิกเฉยไม่กระทำการโดยเร็วตามสมควร

### (2.4) ความรับผิดทางวินัย

เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นข้าราชการ จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ด้วย ซึ่งมีข้อกำหนดตามมาตรา 80, 81 , 82 และ 83 กำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้โดยเคร่งครัด หากข้าราชการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน ผู้นั้นจะเป็นผู้กระทำผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ นอกจากนี้ หากกระทำการบางประการตามมาตรา 85 จะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะมีโทษทางวินัย ตามมาตรา 88 โดยโทษสูงสุดคือไล่ออก

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ยังได้กำหนดให้มีข้อบังคับก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดขอบเขตจรรยาบรรณของ

ข้าราชการ และในส่วนของกรมบังคับคดีเองได้กำหนดให้มีข้อบังคับกรมบังคับคดี ว่าด้วยจรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรมบังคับคดี พ.ศ. 2558

## (2) ปัญหาอื่นๆ

### (2.1) ปัญหาการเข้าถึงข้อมูล

ในปัจจุบันกระบวนการบังคับคดีแพ่งและพาณิชย์การเข้าถึงข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทำให้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเกิดความล่าช้า และหากเกิดความผิดพลาดเจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมเกิดความรับผิดชอบทั้งทางกฎหมายและทางวินัย การทำฐานข้อมูลแบบรวมศูนย์จึงเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้

### (2.2) แนวทางการบังคับคดีที่ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้นำ

#### กระบวนการ

เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการบังคับคดีมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อดำเนินกระบวนการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการตามหมายบังคับคดี โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เจ้าหน้าที่อ้างว่าเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 283 ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี จะขึ้นอยู่กับความประสงค์ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา รวมถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษาในบางกรณี เช่น การงดการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่อาจดำเนินการไปโดยใช้ดุลยพินิจของตนฝ่ายเดียวได้

### (2.3) ขั้นตอนบางเรื่องในกระบวนการบังคับคดีไม่มีความจำเป็น

ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งนอกจากจะอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติต่างๆ เช่น กฎกระทรวงเกี่ยวกับการขายทอดตลาด ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี คำสั่งกรมบังคับคดีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดทรัพย์ การอายัดทรัพย์ การขายทอดตลาด เป็นต้น ซึ่งในบางกระบวนการอาจไม่มีความจำเป็น เช่น การรายงานศาลขออนุญาตขาย เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การยึดสังหาริมทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามมาตรา 303 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขณะที่การยึดอสังหาริมทรัพย์ต้องปฏิบัติตามมาตรา 304 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อตรวจสอบว่าดำเนินการครบทุกขั้นตอนแล้วจึงจะรายงานศาลเพื่อขออนุญาตขาย ตามมาตรา 306 ซึ่งเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานไปยังศาล ศาลจะมีคำสั่งอนุญาต ดังนั้น หากลดขั้นตอนการขออนุญาตศาลขายทอดตลาดก็จะเป็นการลดระยะเวลาดำเนินการ และเป็นการแสดงถึงความมีศักยภาพในการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดี

#### (2.4) กระบวนการบางเรื่องที่ทำให้เกิดการประวิงการบังคับคดีให้ล่าช้า

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดกระบวนการบางประการเพื่อให้คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีรวมถึงตรวจสอบกระบวนการบังคับคดีว่าดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น มาตรา 288 กำหนดให้ผู้ที่ยังอ้างว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดไว้ สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งปล่อยทรัพย์สินที่ยึดได้ มาตรา 296 กำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับหมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาล หรือขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้ รวมถึง มาตรา 309 ทวิ ที่กำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดได้ ถ้าปรากฏว่าราคาที่ยกขายได้เป็นราคาที่ต่ำเกินสมควร อันเป็นผลมาจากการคบคิดกันฉ้อฉลระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวในบางครั้งกลับเป็นเครื่องมือของผู้ที่ไม่สุจริตในการที่จะยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งต่างๆ โดยไม่เป็นความจริง แต่มุ่งหวังให้เป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า รวมถึงการที่ศาลมีแนวโน้มที่จะเข้าใจผู้ร้อง และให้ความร่วมมือแก่ผู้ร้องมากเกินไป กฎหมายกำหนดไว้

### 3. วิเคราะห์แนวทางการปรับโครงสร้างหน่วยงานบังคับคดี

แนวทางการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เกิดผลสำเร็จ จำเป็นต้องพิจารณาจากมุมมอง 2 ด้าน คือ ด้านบุคลากรผู้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี และด้านหน่วยงานที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งปัจจุบันคือกรมบังคับคดี การพัฒนาด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวย่อมไม่อาจส่งผลให้การพัฒนานั้นเกิดประสิทธิภาพได้โดยสมบูรณ์ ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาตัวบุคลากรเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อจะยกระดับให้เกิดความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี อันเป็นรากฐานสำคัญของกระบวนการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพ แล้วจึงกล่าวถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในการพัฒนาหน่วยงานกรมบังคับคดีเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ก่อนจะวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดเพื่อเป็นแผนงานสำหรับการพัฒนาต่อไป

ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” นั้น Roscoe Pound หมายถึง กลุ่มบุคคลผู้ประกอบวิชาการเป็นอาชีพพร้อมกันด้วยเจตนารมณ์เพื่อบริการประชาชน<sup>121</sup> ซึ่งอาจแยกองค์ประกอบของวิชาชีพออกได้ 3 ประการ กล่าวคือ (1) ต้องมีความเป็นองค์กร (2) มีการศึกษาอบรมในวิชาการ และ (3) มีเจตนารมณ์เพื่อบริการประชาชน<sup>122</sup>

ส่วนต่อมาคือการพัฒนามาตรฐานเจ้าพนักงานบังคับคดีในด้านหน่วยงานซึ่งจะวิเคราะห์ถึงการจัดโครงสร้างหน่วยงานเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยคณะผู้วิจัยวิเคราะห์ความเป็นไปได้ใน 3 รูปแบบคือ องค์กรบังคับคดีที่เป็นภารกิจของรัฐโดยแท้ องค์กรบังคับคดีของรัฐที่มีการโอนถ่ายภารกิจให้เอกชนทำบางส่วน และองค์กรบังคับคดีที่ให้เอกชนดำเนินการ โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาหน่วยงานการบังคับคดีที่เป็นไปได้ในปัจจุบันและอนาคต

### 3.1 การพัฒนามาตรฐานเจ้าพนักงานบังคับคดีในด้านบุคลากร

คณะผู้วิจัยได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบันเปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานบังคับคดีในต่างประเทศ และคุณสมบัติของบุคลากรบางตำแหน่งในหน่วยงานรัฐแห่งอื่นที่มีคุณสมบัติและบทบาทหน้าที่ใกล้เคียงกับเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยเฉพาะการใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมาย แต่หน่วยงานรัฐแห่งอื่นสามารถพัฒนาให้เป็นตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะด้าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีความเป็นวิชาชีพเฉพาะด้านที่ต้องการความรู้ความสามารถของบุคลากรมากกว่าลำพังเพียงการเป็นนักกฎหมายเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยในปัจจุบัน มีประเด็นที่คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเป็นสมมติฐานเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

(1) การคัดเลือกบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเอาไว้ หากแต่คัดเลือกจากบุคลากรที่มีตำแหน่งนิติกรซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้าง เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี

(2) การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานเอาไว้ ก่อให้เกิดปัญหาการทำงานอย่างไม่มีเป้าหมายและมาตรฐานงานเป็นไปตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละคน ส่งผลให้ขาดแรงจูงใจและประสิทธิภาพในการทำงาน และกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานกรมบังคับคดี

---

<sup>121</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาชีพนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.20.

<sup>122</sup> เฝิงอ้วง, น.20.

(3) การพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดีไม่ได้กำหนดทิศทางการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นรูปธรรม รวมถึงคุณสมบัติและมาตรฐานที่เจ้าพนักงานบังคับคดีในแต่ละระดับควรจะมี อันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในแต่ละระดับ ทั้งที่เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเพื่อให้เกิดมาตรฐานในวิชาชีพ

จากประเด็นข้อสังเกตข้างต้น เมื่อพิจารณาหน่วยงานราชการอื่นในประเทศไทย หน่วยงานต่างๆ ได้มีความพยายามพัฒนามาตรฐานวิชาชีพในองค์กรของตน โดยการประกาศกฎหมายหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติต่างๆ ที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในวิชาชีพนั้นๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี คณะผู้วิจัยจึงศึกษาถึงที่มาและคุณสมบัติตลอดจนบทบาทของหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นที่มีการสร้างมาตรฐานในวิชาชีพเป็นผลสำเร็จ ได้แก่ นักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการของสำนักงานอัยการสูงสุด และพนักงานไต่สวนและผู้ช่วยพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งหน้าที่ที่มีการใช้ความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบัน แต่มีการสร้างกลไกการพัฒนาวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเพื่อยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยคณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่มาและคุณสมบัติ การประเมินและการเลื่อนตำแหน่ง และสรุปรายละเอียดไว้ในเอกสารแนบท้ายหมายเลข 1 ถึงหมายเลข 4 โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญเปรียบเทียบได้ดังตารางต่อไปนี้



## ตารางเปรียบเทียบข้อมูลวิชาชีพ

(รายละเอียดข้อมูลของแต่ละวิชาชีพ ปรากฏตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข 1 ถึงหมายเลข 4)

	นักกฎหมายกฤษฎีกา	พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ	พนักงานอัยการ	พนักงานไตสวน และ ผู้ช่วยพนักงานไตสวน
กฎหมายที่ให้อำนาจ อันเป็นที่มาของ ตำแหน่ง	พระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ.2522	พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547	พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและ พนักงานอัยการ พ.ศ.2553	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ.2542
บทบาทของวิชาชีพ	ผู้เชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมาย	ผู้เชี่ยวชาญด้านการสอบสวนคดีพิเศษที่ ซับซ้อนกว่าคดีปกติ	ทนายความของแผ่นดิน	ปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริต
การเข้าสู่ตำแหน่ง	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการ ร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทาง กฎหมาย และการบริหารราชการ แผ่นดิน	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและมี ประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์กับงาน และมีวุฒิการศึกษาอย่างอื่น หรือสำเร็จ การศึกษาในสาขาอื่นและมี ประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์กับงาน	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและ เนติบัณฑิตไทย มีประสบการณ์ในการ ทำงาน และอาจมีคุณสมบัติอื่นกำหนด เพิ่มเติมสำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธี ทดสอบความรู้ หรือวิธีคัดเลือกพิเศษ	<b>ผู้ช่วยพนักงานไตสวน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและเนติ บัณฑิตไทยหรือมีประสบการณ์</li> </ul> <b>พนักงานไตสวน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่งราชการ ในกลุ่มวิชาการยุติธรรมไม่ต่ำกว่าระดับ ชำนาญการ และมีประสบการณ์เพิ่มเติมตาม ระยะเวลาที่กำหนด</li> </ul>
การแบ่งระดับ	แบ่งเป็น 3 ระดับชั้น กำหนด คุณสมบัติต่างกันโดยผูกคุณสมบัติ ไว้กับระดับตำแหน่งที่ครองและ	<b>พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>แบ่งเป็น 5 ระดับชั้น</li> </ul>	แบ่งเป็น 8 ระดับชั้น ตามขั้นเงินเดือน 8 ชั้น	แบ่งเป็น 3 ระดับชั้น กำหนดคุณสมบัติ ต่างกันและหลักสูตรที่ต้องอบรมชัดเจน

	นักกฎหมายกฤษฎีกา	พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ	พนักงานอัยการ	พนักงานไตสวน และ ผู้ช่วยพนักงานไตสวน
	ประสบการณ์	<b>เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ</b> ● แบ่งเป็น 6 ระดับชั้น		
<b>แนวทางจูงใจผู้มี ความรู้ความสามารถ และสงวนบุคลากรไว้ในวิชาชีพ</b>	ชั้น 1 40,000 บาท ชั้น 2 35,000 บาท ชั้น 3 25,000 บาท แต่ไม่เกินค่าตอบแทนพนักงาน อัยการ	ตามระดับโดยไม่ต้องผ่านการประเมิน <b>พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ</b> ● ข้าราชการระดับ 6 ถึงระดับ 10 <b>เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ</b> ● ข้าราชการระดับ 3 ถึงระดับ 8	ตามระดับที่ดำรงตำแหน่ง	ชั้น 1 25,000 บาท ชั้น 2 35,000 บาท ชั้น 3 40,000 บาท ส่วนผู้ช่วยพนักงานไตสวนมีเงินเพิ่มตาม ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ช่วง
<b>การเลื่อนตำแหน่ง</b>	ผ่านการทดสอบประเมินผลที่ กำหนด	ตามเงื่อนไขข้าราชการปกติ	เป็นตามลำดับอาวุโส เว้น อัยการสูงสุด	● พนักงานไตสวน - ผ่านการทดสอบ ประเมินผลที่กำหนด ● ผู้ช่วยพนักงานไตสวน - เป็นไปตาม ระยะเวลา
<b>การประเมินผล ระหว่างการดำรง ตำแหน่ง</b>	ต้องผ่านการประเมินมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน หากไม่ผ่านการ ประเมิน ให้เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำสั่งให้ พ้นจากตำแหน่งนักกฎหมาย กฤษฎีกา แต่ยังคงสภาพข้าราชการ	ต้องผ่านการประเมินมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน มิฉะนั้นระงับการจ่ายเงินเพิ่ม สำหรับตำแหน่งจนกว่าจะผ่านการ ประเมิน	มีระบบการตรวจสอบการทำงานและ จริยธรรมทางวิชาชีพโดยหน่วยงาน ตรวจสอบภายในในรูปแบบของ คณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการ อัยการ (ก.อ.)	ต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประจำปี หากไม่ผ่านการประเมิน ให้งด เบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษจนกว่าจะผ่าน และคณะกรรมการมีอำนาจเสนอให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้พ้นจาก ตำแหน่งได้

จากคุณสมบัติของวิชาชีพพิเศษใน 4 หน่วยงาน ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแต่ละวิชาชีพ ล้วนมีจุดร่วมที่เหมือนกันคือ ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งได้จะต้องสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายเป็นพื้นฐาน และมีคุณสมบัติอย่างอื่นเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นการสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิต หรือมีประสบการณ์การทำงานในวิชาชีพนั้นมาก่อน คงมีเพียงตำแหน่งในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาอื่นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษได้โดยไม่ต้องมีความรู้ด้านกฎหมาย แต่จะต้องมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลานานกว่ากรณีของผู้สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย

ลักษณะการเลื่อนระดับของตำแหน่งต่างๆในหน่วยงานข้างต้นนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 แนวทาง คือ การใช้วิธีทดสอบความรู้ประกอบระยะเวลาในการครองตำแหน่งเดิมซึ่งเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งที่จะทำให้มีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้ในระดับที่สูงขึ้น เช่นในกรณีของนักกฎหมาย กฤษฎีกาและพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แนวทางต่อมาคือวิธีการเลื่อนไหลตามระดับราชการปกติดังที่ปรากฏในกรณีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งสามารถวางเงื่อนไขการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นในระบบราชการปกติได้ เช่น กำหนดเงื่อนไขการทำผลงานหรือการทดสอบความรู้ และแนวทางสุดท้ายเป็นการเลื่อนตำแหน่งตามระยะเวลาที่ครองตำแหน่งนั้นในกรณีของพนักงานอัยการและผู้ช่วยพนักงานไต่สวน

เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเฉพาะด้าน และประสบการณ์ในการทำงานนั้นมีความสำคัญในการต่อยอดความรู้และพัฒนาให้เกิดมาตรฐาน ด้วยตรรกะเหตุผลของการสร้างความเป็นวิชาชีพในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวแล้ว การสร้างความเป็นวิชาชีพในการเจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีความจำเป็นไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะมีฉะนั้นแล้วการจะสร้างองค์กรที่ประกอบด้วยบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเฉพาะด้านการบังคับคดีย่อมเป็นไปได้ยากเช่นกัน ซึ่งนานาประเทศต่างก็ยอมรับว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งที่ต้องกำหนดคุณสมบัติพิเศษและมีการฝึกอบรมตลอดเวลาของการทำหน้าที่ ดังที่ปรากฏในมาตรา 18 ของประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี ที่วางแนวทางให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีจะต้องเป็นผู้มีวิชาชีพที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันในการบังคับคดี และจะต้องผ่านการอบรมและเรียนรู้ตลอดเวลาของการอยู่ในวิชาชีพนั้น

ถึงแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการบังคับคดีจะเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย แต่ต้องยอมรับความจริงสำคัญประการหนึ่งว่า การศึกษากฎหมายในเรื่องการบังคับคดีซึ่งบัญญัติไว้ในภาค 4 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งปัจจุบันเป็นการศึกษาในลักษณะของวิชาเลือก มิใช่วิชาบังคับเหมือนอย่างในอดีต ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนี้เป็น

การเฉพาะและแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องสร้างบุคลากรให้เกิดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเช่นเดียวกับวิชาชีพในตำแหน่งอื่น

วิชาชีพในหน่วยงานอื่นที่นำมาใช้เป็นตัวอย่างทางการศึกษาจำเป็นต้องสร้างบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ และจำเป็นต้องสงวนบุคลากรเช่นว่านั้นไว้ในองค์กร จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถเลือกที่จะเข้ามาในวิชาชีพ หรือเลือกจะอยู่ในวิชาชีพนั้นต่อไปนั้น คือการกำหนดค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งไม่ควรถือเป็นเพียงข้าราชการในตำแหน่งหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่นเท่านั้น โดยการกำหนดเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่ง ซึ่งมีเหตุผลสนับสนุนเพื่อสงวนบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ไว้กับองค์กร และบางวิชาชีพยังใช้เป็นเงื่อนไขให้บุคลากรในวิชาชีพรักษามาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานของตำแหน่งด้วยวิธีการประเมินประสิทธิภาพ เช่นในกรณีของนักกฎหมายทนายความ และพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แนวทางการกำหนดเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งดังกล่าวมีความจำเป็นสำหรับการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงลักษณะวิชาชีพที่มีความเป็นพิเศษแตกต่างจากนิติกรในหน่วยงานของรัฐและความจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไว้ในองค์กร แนวทางเช่นนี้ยังสอดคล้องกับมาตรฐานสากลดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ซึ่งข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดียอมรับว่างานบังคับคดีนั้นจัดเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ที่ควรจะต้องได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม โดยอ้างอิงตามระดับการฝึกอบรม ประสบการณ์ และความยากของงาน

จากเหตุผลความจำเป็นในการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้อยู่ในวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีในเรื่องต่างๆ ดังนี้

#### (1) คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี

จากเหตุผลและความจำเป็นในการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงจำเป็นต้องพิจารณากำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะผู้ดำเนินการบังคับคดีจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ มิใช่เพียงเป็นนิติกรในหน่วยงานก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

นอกจากนี้ ภาระงานของกรมบังคับคดีบางประเภทจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญจากสาขาวิชาชีพอื่น กรมบังคับคดีจึงควรวางข้อยกเว้นหลักเกณฑ์คุณสมบัติเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ มีที่มาจากวิชาชีพอื่นได้ด้วย ซึ่งอาจนำรูปแบบของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษมาพิจารณาเป็นแนวทาง โดยอาจให้บุคลากรส่วนใหญ่มาจากนักกฎหมาย

แต่หากสำเร็จการศึกษาในสาขาอื่นจะต้องมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์กับงานบังคับคดีเป็นเวลานาน ซึ่งที่ผ่านมากรมบังคับคดีก็ยอมรับให้บุคลากรในสาขาวิชาอื่นเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในภารกิจของกรมบังคับคดี เช่นที่ปรากฏในคุณสมบัติของผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการ ตามข้อ 13 กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ.2545 ที่กำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการกรณีบุคคลธรรมดาใน (3) ให้สำเร็จการศึกษา ด้านการเงิน การบัญชี หรือด้านกฎหมายก็ได้

แนวทางในการกำหนดคุณสมบัติในเบื้องต้นนั้น เมื่อการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นถือเป็นวิชาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ จึงควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่านิติกรโดยทั่วไป และการเข้าเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้นั้นควรจะต้องมีหลักสูตรเฉพาะเพื่ออบรมพัฒนาความรู้ความสามารถให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเพิ่มมากขึ้นก่อนการปฏิบัติงาน คณะผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้การรับบุคลากรในตำแหน่งนี้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง เช่นเดียวกับตำแหน่งพนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อมีคุณสมบัติตามที่กำหนดแล้วมีสิทธิเข้ารับการทดสอบความรู้ แต่เมื่อสอบผ่านเกณฑ์และได้รับการบรรจุเข้าสู่ตำแหน่ง จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่กำหนดก่อน เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญก่อนลงมือปฏิบัติงาน โดยในระหว่างการฝึกอบรมอาจกำหนดเรียกให้เป็นตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่นเดียวกับอัยการผู้ช่วย ของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือผู้ช่วยพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ควรมีคุณสมบัติเบื้องต้นดังต่อไปนี้

(1) มีคุณสมบัติตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

คุณสมบัติข้อนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการ

(2) เป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์และผ่านการสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิต และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการบังคับคดีตามที่กำหนดไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเป็นผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีสาขาอื่น แต่ต้องมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับงานด้านการบังคับคดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

คุณสมบัติข้อนี้สืบเนื่องจากการสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตจะต้องผ่านการฝึกอบรมซึ่งมีการเรียนการสอนและการสอบวิชากฎหมายในเรื่องการบังคับคดีเป็นวิชาบังคับ จะทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้กฎหมายในเรื่องนี้อย่างแท้จริง ต่างจากในระดับชั้นปริญญาตรีที่หลายมหาวิทยาลัยให้วิชากฎหมายในเรื่องการบังคับคดีเป็นเพียงวิชาเลือก

นอกจากนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับประสบการณ์จะทำให้ได้บุคลากรที่เห็นสภาพปัญหาของการปฏิบัติงานด้านการบังคับคดีมาแล้ว รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลภายในองค์กรของกรมบังคับคดีเองสามารถเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีได้

อย่างไรก็ดี งานบังคับคดีนั้นไม่ได้ต้องการผู้มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว งานบังคับคดีบางส่วนจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ในสาขาวิชาชีพอื่นเข้ามาช่วยสนับสนุนงานบังคับคดีด้วย คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการบรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงควรขยายกรอบให้บุคลากรในสาขาวิชาชีพอื่นสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ได้ ถึงแม้ว่าบุคลากรดังกล่าวจะไม่สำเร็จการศึกษาในสาขานิติศาสตร์ แต่ยังมีหลักประกันอย่างอื่นที่ทำให้มั่นใจได้ว่าสามารถทำหน้าที่นี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขผ่านการทดสอบความรู้ที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ที่จะกล่าวต่อไป หรือการเข้ารับการฝึกอบรมในระหว่างการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีก่อนจะเป็นผู้ปฏิบัติงานจริง

ในเรื่องนี้อาจมีการตั้งข้อสังเกตว่า สมควรหรือไม่ที่จะเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งสำเร็จการศึกษาในระดับชั้นปริญญาโทหรือปริญญาเอกทางกฎหมาย แต่ยังไม่สามารถสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิต เป็นผู้มีความสมบัติในการเข้ารับการบรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี คณะผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาในระดับชั้นปริญญาโทและปริญญาเอกทางกฎหมายนั้นไม่ได้มีสาขาเฉพาะด้านหรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับงานบังคับคดีโดยตรง คงมีเพียงการค้นคว้าและทำวิจัยซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของปัจเจกบุคคล บทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามกฎหมายที่ได้วิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าคุณสมบัติสำคัญของผู้เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีควรมุ่งเน้นผู้ที่มีทักษะในการทำงานมากกว่าผู้มีความรู้ทางวิชาการแต่ไม่สามารถทำงานได้ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่คณะผู้วิจัยกำหนดคุณสมบัติการศึกษาสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตมากกว่าวุฒิการศึกษาปริญญาทางกฎหมายที่สูงขึ้น

### (3) ผ่านการทดสอบความรู้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีการกำหนดไว้

ในเรื่องหลักเกณฑ์การทดสอบความรู้นี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการคัดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาภายในองค์กร และเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับวิชาชีพ เพราะสะท้อนให้เห็นว่าบุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้มีความรู้ในเรื่องการบังคับคดีเพียงพอและคุ้มค่าที่จะมีการลงทุนฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ในระหว่างการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ผู้มีความสมบัติผ่านการทดสอบและบรรจุแต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว จะเริ่มต้นการเข้ามาในตำแหน่งในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีเสียก่อน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เน้นการฝึกอบรมและการพัฒนาเฉพาะด้านให้เกิดความเชี่ยวชาญ ตลอดจนปลูกฝังจิตสำนึกและจริยธรรมในวิชาชีพ รวมทั้งให้มีการฝึกปฏิบัติในการทำหน้าที่ก่อนเป็นผู้ลงมือปฏิบัติจริง ซึ่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ผ่านการอบรมหลักสูตรและผ่านการประเมินแล้ว จึงมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี

เงื่อนไขในเรื่องคุณสมบัติข้างต้นเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ว่าผู้ดำเนินการด้านการบังคับคดีมีความรู้ความสามารถและมีจริยธรรมในวิชาชีพ

อันจะส่งผลให้วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับการยอมรับจากสังคม และหากประเทศไทยมีความพร้อมที่จะพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ขยายไปถึงเอกชนได้แล้ว ก็อาจใช้คุณสมบัติดังกล่าวเป็นพื้นฐานเพื่อวางเงื่อนไขของเอกชนผู้จะเข้ามาทำหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้เช่นกัน โดยมีกลไกในการแต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อฝึกอบรมความรู้และบ่มเพาะจริยธรรม ตลอดจนประเมินความรู้ความสามารถและคุณสมบัติอีกครั้งก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่สร้างกลไกการฝึกอบรมและการทดสอบภายหลังการฝึกอบรมแล้ว

## (2) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

นอกจากการพัฒนาในเรื่องคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี การกำหนดมาตรฐานในการทำงานก็เป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้เข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดียึดถือเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มกำลังความสามารถ ขณะเดียวกันก็ต้องวางมาตรการลงโทษผู้ที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น เพราะเท่ากับเป็นส่วนหนึ่งของการทำลายความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนต่อผู้อยู่ในวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

แนวทางอย่างหนึ่งซึ่งองค์กรตัวอย่างทางการศึกษาได้นำมาใช้เป็นเกณฑ์การลงโทษคือการกำหนดเงื่อนไขการพ้นจากตำแหน่งนั้นๆ หรือการลดหรืองดสิทธิประโยชน์บางประการซึ่งผูกอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าว เช่น การงดจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่ง เป็นต้น เช่นเดียวกับระบบวิชาชีพพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับระบบวิชาชีพนักกฎหมายกฤษฎีกาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนามาตรฐานในวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีได้เช่นเดียวกัน โดยอาจกำหนดให้มีการประเมินมาตรฐานการทำงานทุกระยะเวลา 6 เดือน หรือ 1 ปี

ปัญหาว่าจะกำหนดมาตรฐานของวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างไร คณะผู้วิจัยได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์การประเมินความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลกแล้ว เห็นว่าตัวชี้วัดในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา คือการสร้างกระบวนการที่สะดวก รวดเร็ว และประหยัด คณะผู้วิจัยจึงเสนอมาตรฐานสำหรับวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีควรคำนึงถึงตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นแนวทาง โดยวางกลไกที่เหมาะสมสำหรับกำหนดเป็นบทลงโทษผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าวได้ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่ามาตรฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างน้อยจะต้องมุ่งเน้นการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งต้องคำนึงถึงเวลาและความยากง่ายของงาน ตลอดจนคุณภาพของงานที่ดำเนินการประกอบกัน มิใช่เพียงแต่กำหนดมาตรฐานโดยอ้างอิงจากสถิติตัวเลขใดเพียงอย่างเดียว มิฉะนั้น

แล้วย่อมไม่อาจมีส่วนช่วยสนับสนุนงานในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ที่สำคัญ มาตรฐานดังกล่าวควรต้องคำนึงถึงคุณธรรมและความชอบธรรมตามกฎหมายของการดำเนินงาน

มาตรฐานในวิชาชีพอาจสร้างขึ้นด้วยกระบวนการเข้ารับการฝึกอบรม การสอบเพื่อเลื่อนระดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับวิชาชีพตัวอย่างก็มีการแบ่งระดับของวิชาชีพเพื่อให้มีการเลื่อนระดับด้วยการทดสอบความรู้และประเมินผลงานเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การกำหนดระดับตำแหน่งไว้หลายระดับย่อมมีโอกาสทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้กลับมามุ่งพัฒนาตนเองเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามมาตรฐานได้อีกทางหนึ่ง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรกำหนดระดับขั้นของเจ้าพนักงานบังคับคดีภายหลังจากผ่านการประเมินการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เช่นเดียวกับแนวทางของนักกฎหมายทฤษฎีกา และพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### (3) การพัฒนาหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี มาตรา 18 ได้วางแนวทางให้ผู้ดำเนินการบังคับคดีจะต้องผ่านการอบรมและเรียนรู้ตลอดเวลาของการอยู่ในวิชาชีพนั้น อันแสดงให้เห็นว่าการเรียนรู้ของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นควรมีอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะสภาพของงานที่ผูกอยู่กับเรื่องหนี้สินและสินทรัพย์ที่อาจถูกบังคับคดีได้ ย่อมต้องมีความเปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนา รูปแบบสินเชื่อและสินทรัพย์นั้น การพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการประเมินมาตรฐานการทำงาน

ในการกำหนดหลักสูตรเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้เข้ารับการอบรมนั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการวางหลักสูตรในระดับแรกสำหรับผู้เพิ่งเข้ารับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งจะต้องมุ่งเน้นไปที่แนวทางในการปฏิบัติงานและจริยธรรมในวิชาชีพเป็นสำคัญ

ตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอให้แบ่งระดับของเจ้าพนักงานบังคับคดีในหัวข้อก่อน ในการเลื่อนระดับนั้นควรจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถในระดับที่สูงขึ้น โดยเนื้อหาที่จะต้องเพิ่มเติมจากในขั้นของการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น ควรมุ่งเน้นไปที่เรื่องเทคนิคความรู้ในการบังคับคดีในทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษ หรือประสบการณ์ในงานบังคับคดีในต่างประเทศ ตลอดจนการบริหารงานราชการ ส่วนเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพนั้นไม่ว่าจะเป็นการอบรมในหลักสูตรใดก็ควรจะมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีหลักสูตรที่ใช้อบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีจำนวน 3 หลักสูตรหลัก ได้แก่ หลักสูตรเมื่อบรรจุเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี หลักสูตรสำหรับการเลื่อนระดับจากเจ้าพนักงานบังคับคดีขั้นแรกไปยังขั้นที่สอง และหลักสูตรสำหรับการเลื่อนระดับจากเจ้าพนักงานบังคับคดีขั้นสองไปยังขั้นที่สาม



**(1) หลักสูตรการบังคับคดีแพ่งระดับต้น**

สำหรับหลักสูตรเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับต้น มีรายละเอียดของหลักสูตรดังนี้

- **หลักการและเหตุผล**

เจ้าพนักงานบังคับคดี มีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจหลักในการบังคับคดีแพ่ง การวางทรัพย์ การชำระบัญชี รวมถึงภารกิจอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงยุติธรรม หรือตามคำสั่งศาล ในการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เจ้าพนักงานบังคับคดีจำเป็นต้องมีความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้ในการทำงาน ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบ คำสั่งและทักษะที่จำเป็นอื่นๆในการปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำเป็นหลักสูตร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นคู่มือในการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกให้เข้าสู่การดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ 3

- **กลุ่มเป้าหมาย**

ผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี

- **วิธีการฝึกอบรม**

1. การให้ความรู้ภาคทฤษฎี จำนวน 54 ชั่วโมง
2. การฝึกปฏิบัติ จำนวน 120 ชั่วโมง
3. การทดสอบ จำนวน 6 ชั่วโมง

- **เนื้อหาวิชา**

เนื่องจากหลักสูตรนี้เป็นหลักสูตรระดับต้น ความรู้ที่จำเป็นจึงเป็นความรู้ระดับพื้นฐานในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

1. ความรู้ทั่วไป จำนวน 5 วิชา
2. ความรู้ด้านกฎหมาย จำนวน 7 วิชา
3. ความรู้ด้านบัญชี จำนวน 1 วิชา
4. ความรู้อื่นที่จำเป็น จำนวน 2 วิชา
5. ความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรม จำนวน 3 วิชา

- **รายละเอียดเนื้อหาวิชา**

**หมวดความรู้ทั่วไป**

1. วิชาความรู้ทั่วไป 1 จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับภาพรวมของกรมบังคับคดี

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย โครงสร้างกรมบังคับคดี ผู้บริหารของกรมบังคับคดี ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค วิทยทัศน์ พันธกิจภารกิจ หน้าที่ความรับผิดชอบ วัฒนธรรมองค์การ นโยบายในการบริหารงานและจริยธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดี

2. วิชาความรู้ทั่วไป 2 จำนวน 1 ชั่วโมง 30 นาที

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับ สิทธิหน้าที่และสวัสดิการของข้าราชการ

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย ระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการ ระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินต่างๆ ระเบียบเกี่ยวกับวันลา และระเบียบเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

3. วิชาความรู้ทั่วไป 3 จำนวน 1 ชั่วโมง 30 นาที

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบงานธุรการด้านต่างๆ ซึ่งเป็นงานสนับสนุน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย ระเบียบงานสารบรรณ งานคำคู่ความ งานเดินหมายและประกาศ และงานเก็บสำนวน

4. วิชาความรู้ทั่วไป 4 จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับระบบสารสนเทศในการบังคับคดี การปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัด และคำรับรองการปฏิบัติราชการ

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย ระบบสารสนเทศในการบังคับคดี ประกอบด้วยระบบงานบังคับคดี และระบบสถิติคดี การปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัด และคำรับรองการปฏิบัติราชการ

#### หมวดความรู้ด้านกฎหมายการบังคับคดีแพ่ง

1. วิชาโครงสร้างการบังคับคดีแพ่ง จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย โครงสร้างของการบังคับคดีแพ่ง ประกอบด้วย การยึดทรัพย์สิน การอายัดทรัพย์สิน การจำหน่ายทรัพย์สิน การขับไล่ การรื้อถอน บทบาท อำนาจ หน้าที่ ของเจ้า

พนักงานบังคับคดีในฐานะต่างๆ และภาพรวมความแตกต่างในการบังคับคดีตามหมายบังคับคดีของศาลด้านแพ่ง ด้านอาญา และศาลชำนาญการพิเศษอื่นๆ (ภาคีอากร แรงงาน ทรัพย์สินทางปัญญา เยาวชนและครอบครัว)

## 2. วิชาการยึดทรัพย์สิน จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สิน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 2.1 การพิจารณาว่าทรัพย์สินใด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดได้หรือไม่ เพียงใด เป็นไปตามที่หมายบังคับคดีกำหนดไว้หรือไม่
- 2.2 วิธีการ ขั้นตอนในการยึดอสังหาริมทรัพย์
  - วิธีการยึดทางระบบสารสนเทศ
  - วิธีการแจ้งการยึด
  - วิธีการขออนุญาตศาลขายทอดตลาด
- 2.3 วิธีการ ขั้นตอนในการยึดสังหาริมทรัพย์
  - วิธีการออกไปยึดสังหาริมทรัพย์
  - วิธีการแจ้งการยึด
  - วิธีการขออนุญาตศาลขายทอดตลาด
- 2.4 วิธีการประเมินราคาทรัพย์สินเบื้องต้น
- 2.5 การพิจารณา และมีคำสั่งในคำร้อง คำแถลง หนังสือต่างๆ
- 2.6 วิธีดำเนินการเมื่อมีการถอนการบังคับคดี

## 3. วิชาการขับไล่ การรื้อถอน และการกักเรือจำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการขับไล่ การรื้อถอน และการกักเรือ

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 3.1 วิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการขับไล่
  - การพิจารณาหมายบังคับคดี
  - วิธีการเตรียมเอกสารในการไปปิดประกาศขับไล่
  - การรายงานศาลขอให้ออกหมายจับ
  - การส่งมอบการครอบครอง

- การรายงานศาลขอให้เพิกถอนหมายจับ
- 3.2 วิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการรื้อถอน
  - การพิจารณาหมายบังคับคดี
  - วิธีการเตรียมเอกสารในการไปปิดประกาศกำหนดวันรื้อถอน
  - การออกไปดำเนินการรื้อถอน
  - การส่งมอบการครอบครอง
- 3.3 วิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการกักเรือ
  - การพิจารณาหมายบังคับคดี
  - วิธีการเตรียมเอกสารในการไปกักเรือ
  - การแจ้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 3.4 การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ศาลทราบ

#### 4. วิชาการอายัดทรัพย์สิน จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการอายัดทรัพย์สิน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 4.1 การพิจารณาว่าทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องใด เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการอายัดได้หรือไม่ เพียงใด เป็นไปตามที่หมายบังคับคดีกำหนดไว้หรือไม่
- 4.2 วิธีการ ขั้นตอนในการอายัดทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้อง
  - วิธีการอายัด
  - วิธีการแจ้งการอายัด
  - วิธีการดำเนินการเมื่อได้รับทรัพย์สินตามอายัด
  - วิธีการดำเนินการเมื่อไม่ได้รับทรัพย์สินตามอายัด
- 4.3 ความแตกต่างในการอายัดทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีของศาลด้านแพ่ง ด้านอาญา และศาลชั้นอุทธรณ์ พิเศษอื่นๆ (ภาษีอากร แรงงาน ทรัพย์สินทางปัญญา ยาวชนและครอบครัว)
- 4.4 การพิจารณา และมีคำสั่งในคำร้อง คำแถลง หนังสือต่างๆ

#### 5. วิชาการจำหน่ายทรัพย์สิน จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สิน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 5.1 การตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของการยึดทรัพย์สินว่าเป็นไปตามที่หมายบังคับคดีกำหนด
- 5.2 วิธีการ ขั้นตอนในการจำหน่ายทรัพย์สิน
  - วิธีการร่างประกาศขายทอดตลาด
  - วิธีการกำหนดวันขายทอดตลาด
  - วิธีการส่งประกาศขายทอดตลาดให้ผู้มีส่วนได้เสีย
  - วิธีการดำเนินการก่อนวันขายทอดตลาด
  - วิธีการดำเนินการในวันขายทอดตลาด
  - วิธีการดำเนินการภายหลังจากวันขายทอดตลาด
- 5.3 การพิจารณา และมีคำสั่งในคำร้อง คำแถลง หนังสือต่างๆ
- 5.4 วิธีดำเนินการเมื่อกระบวนการขายทอดตลาดเสร็จสิ้น
  - ขายทอดตลาดได้
  - ถอนการบังคับคดี

6. วิชาการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 6.1 วิธีการ ขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นบังคับคดี
  - การพิจารณาหมายบังคับคดี และคำร้องขอไกล่เกลี่ย
  - การออกหมายนัดไกล่เกลี่ย
  - การดำเนินการไกล่เกลี่ย
  - การดำเนินการภายหลังจากการไกล่เกลี่ย
  - การไกล่เกลี่ยสำเร็จ
  - การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

- 6.2 การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชา และหรือศาลทราบ

### หมวดความรู้ด้านการวางทรัพย์

#### 1. วิชาการวางทรัพย์ จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางทรัพย์

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 1.1 วิธีการ ขั้นตอนในการรับวางทรัพย์
  - การวางทรัพย์คืออะไร
  - การพิจารณาและมีคำสั่งรับวางทรัพย์หรือไม่
  - การแจ้งเจ้าหนี้
  - ผลของการวางทรัพย์
  - การถอนการวางทรัพย์
  - การรับเงินวางทรัพย์

### หมวดความรู้ด้านบัญชีในคดี

#### 1. วิชาการบัญชีในคดี จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการทำบัญชีและการคำนวณในคดีแพ่ง

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 1.1 ระบบงานเงินในคดี
- 1.2 วิธีการ ขั้นตอนในการทำบัญชีรับ-จ่าย
  - กรณีขายทอดตลาด
  - กรณีปกติ
  - กรณีหักส่วนได้ใช้แทน
  - กรณีอายัดเงิน
- 1.3 วิธีการ ขั้นตอนในการคิดค่าธรรมเนียมยึดแล้วไม่มี การขายและค่าใช้จ่ายในคดี

### หมวดความรู้อื่นๆที่จำเป็น

#### 1. วิชาความรู้ทั่วไป 5 จำนวน 3 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ  
ประชาคมอาเซียน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 1.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน
- 1.2 ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการบังคับคดีของประเทศสมาชิกอาเซียน

2. วิชาเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น จำนวน 9 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ  
หลักการทางเศรษฐศาสตร์

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 2.1 เศรษฐศาสตร์จุลภาค
- 2.2 เศรษฐศาสตร์มหภาค

3. วิชาบัญชีเบื้องต้น จำนวน 9 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ  
บัญชี

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 3.1 การบัญชี
- 3.2 การจัดทำบัญชี
- 3.3 แม่บทบัญชี

การฝึกปฏิบัติงาน จำนวน 120 ชั่วโมง

## (2) หลักสูตรการบังคับคดีแพ่งระดับกลาง

### ● หลักการและเหตุผล

เจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อปฏิบัติงานมาในระยะหนึ่ง ย่อมต้องพบกับปัญหา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนความรู้ ความเข้าใจ ในหลักการและการทำงาน รวมถึงต้องได้รับการพัฒนา เพิ่มเติมความรู้ที่จำเป็น เพื่อการก้าวขึ้นสู่ระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงต้องจัดทำเป็นหลักสูตร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นคู่มือในการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกให้เข้าสู่การดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ 2

### ● กลุ่มเป้าหมาย

เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้น 3

### ● วิธีการฝึกอบรม

480 ชั่วโมง

1. การให้ความรู้ภาคทฤษฎี และการฝึกปฏิบัติ รวมระยะเวลา

2. การศึกษาดูงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

● **เนื้อหาวิชา**

เนื่องจากหลักสูตรนี้เป็นหลักสูตรระดับกลาง ความรู้ที่จำเป็นจึงเป็นความรู้ระดับที่สามารถแก้ไขปัญหาในระดับต้นและให้คำแนะนำแก่ผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ และมีความรับผิดชอบในงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้น รวมถึงการเพิ่มเติมทักษะเฉพาะทางที่เกี่ยวข้อง

● **รายละเอียดเนื้อหาวิชา**

1. วิชาสัมมนาการบังคับคดี 1 จำนวน 120 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมทบทวนแนวคิด ทฤษฎี การทำงาน ฝึกฝนในการคิด วิเคราะห์ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดี

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย ปัญหา ข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานและมีข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน

ลักษณะของวิชานี้เป็นการฝึกคิด วิเคราะห์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา แนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงการเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎ ระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. วิชาการประเมินราคาทรัพย์สิน ทฤษฎีและฝึกปฏิบัติ รวมจำนวน 120 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 2.1 ต้นทุนการก่อสร้างสำหรับการประเมินมูลค่า
- 2.2 หลักการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์
- 2.3 การประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้
- 2.4 การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเฉพาะเรื่อง
- 2.5 สถิติเพื่อการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน
- 2.6 เศรษฐศาสตร์เพื่อการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์
- 2.7 การบัญชีและการเงิน สำหรับการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์



- 2.8 กฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์
- 2.9 การวิเคราะห์ตลาด และความเป็นไปได้สำหรับการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์

3. วิชาการชำระบัญชี ทฤษฎีและฝึกปฏิบัติ รวมจำนวน 120 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการชำระบัญชี สามารถปฏิบัติงานในฐานะผู้ชำระบัญชีได้  
เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 3.1 ความหมายของการเลิกบริษัท
- 3.2 สาเหตุของการเลิกบริษัท
- 3.3 การชำระบัญชีของบริษัท
- 3.4 การบัญชีเกี่ยวกับการชำระบัญชีเมื่อเลิกบริษัท
- 3.5 รายงานการชำระบัญชี
- 3.6 งบรับจ่ายเงินสด
- 3.7 งบกำไรขาดทุนจากการจำหน่ายสินทรัพย์

4. วิชาการตลาด ทฤษฎีและฝึกปฏิบัติ รวมจำนวน 120 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการตลาด  
เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 4.1 แนวความคิดทั่วไปทางการตลาด
- 4.2 ระบบการตลาดและสิ่งแวดล้อมทางการตลาด
- 4.3 ระบบข้อมูลและการวิจัยตลาด
- 4.4 ตลาดและพฤติกรรมผู้บริโภค
- 4.5 การโฆษณา

5. วิชาเทคนิคการขาย ทฤษฎีและฝึกปฏิบัติ รวมจำนวน 120 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการขาย

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 5.1 การสรรหาผู้คาดหวัง
- 5.2 การสรรหาผู้มุ่งหวัง

- 5.3 การเสนอขาย
- 5.4 การขจัดข้อโต้แย้ง
- 5.5 การปิดการขาย
- 5.6 การติดตามผลการขาย

6. วิชาการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ระดับกลาง จำนวน 6 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมได้รับการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 6.1 การเรียนรู้จากการปฏิบัติเพื่อพัฒนาจริยธรรม
- 6.2 การศึกษาหน่วยงานที่เป็นเลิศทางคุณธรรม จริยธรรม

### (3) หลักสูตรการบังคับคดีแพ่งระดับสูง

ในส่วนหลักสูตรการบังคับคดีระดับสูง มีโครงสร้างหลักสูตร คือ

- **หลักการและเหตุผล**

เจ้าพนักงานบังคับคดีในระดับสูง นอกจากความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการปฏิบัติงานในหน้าที่แล้ว ต้องได้รับการพัฒนา เพิ่มเติมความรู้ที่จำเป็น เพื่อเข้าสู่ระดับบริหาร การให้คำปรึกษา แนวทาง ในระดับที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงต้องจัดทำเป็นหลักสูตร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นคู่มือในการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกให้เข้าสู่การดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ 1

- **กลุ่มเป้าหมาย**

เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้น 2

- **วิธีการฝึกอบรม**

1. การให้ความรู้ภาคทฤษฎี และการฝึกปฏิบัติ รวมระยะเวลา

240 ชั่วโมง

2. การศึกษาดูงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

- **เนื้อหาวิชา**

เนื่องจากหลักสูตรนี้เป็นหลักสูตรระดับสูง ทักษะเฉพาะทางที่เกี่ยวข้อง และความรู้ที่จำเป็นจึงเป็นทักษะและความรู้ที่จำเป็นในระดับของการเป็นผู้บริหาร กำหนดนโยบาย มีความรับผิดชอบในงานที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนมาก

- รายละเอียดเนื้อหาวิชา

1. วิชาสัมมนาการบังคับคดี 2 จำนวน 120 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมทบทวนแนวคิด ทฤษฎี การทำงาน ฝึกฝนในการคิด วิเคราะห์ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ บังคับคดี

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย ปัญหา ข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นในการ ปฏิบัติงานและข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน

ลักษณะของวิชานี้เป็นการฝึกคิด วิเคราะห์ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการ ปฏิบัติงาน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา แนวทางการปฏิบัติงาน รวมถึงการเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎ ระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ผลผลิตของวิชานี้เป็นการนำเสนอผลงานทางวิชาการ ในรูปแบบต่างๆ เช่น บทความ ข้อเสนอแก้ไข ข้อกำหนดแนวทางการ ปฏิบัติงาน รวมตลอดถึงการแก้ไขกฎ ระเบียบ คำสั่ง กฎหมายที่ เกี่ยวข้อง

2. วิชาการจัดการการตลาด รวมจำนวน 30 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการ วางแผนการตลาด

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 2.1 การวางแผนกลยุทธ์และกระบวนการทางการตลาด
- 2.2 ราคาและกลยุทธ์ในการกำหนดราคา
- 2.3 แนวความคิดการวางแผนผลิตภัณฑ์

3. วิชาการบัญชีบริหาร รวมจำนวน 30 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับการทำ ความเข้าใจรายงานการเงิน และนำข้อมูลทางการบัญชีมาใช้ ประโยชน์ในการวางแผน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 3.1 แนวคิดและข้อสมมติฐานมูลฐานทางการบัญชี
- 3.2 มาตรฐานการบัญชี
- 3.3 หลักการบัญชี
- 3.4 การวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อการตัดสินใจ

4. วิชาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ รวมจำนวน 30 ชั่วโมง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการนำเสนอสารสนเทศมาใช้

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 4.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 4.2 ประเภทของระบบสารสนเทศ
- 4.3 องค์ประกอบของเทคโนโลยีสารสนเทศ

5. วิชาเศรษฐศาสตร์สำหรับการจัดการ รวมจำนวน 30 ชั่วโมง  
วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้เกี่ยวกับ หลักเศรษฐศาสตร์สำหรับการจัดการ และหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่ช่วยในการตัดสินใจ

- เนื้อหาวิชาประกอบด้วย
- 5.1 เป้าหมายของการตัดสินใจทางธุรกิจ
- 5.2 การประมาณการอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการ
- 5.3 การประมาณการผลิต
- 5.4 การวิเคราะห์ต้นทุนในการผลิต

6. วิชาการสอนงาน

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ มีเทคนิคในการสอนงาน เพื่อเสริมสร้าง และพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความรู้ และทักษะในการปฏิบัติงาน

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 6.1 ทักษะในการวางแผนงาน
- 6.2 ทักษะในการรับฟัง
- 6.3 ทักษะในการสื่อสาร
- 6.4 ทักษะในการพัฒนาบุคคล
- 6.5 ทักษะในการเรียนรู้

7. วิชาการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ระดับสูง จำนวน 6 ชั่วโมง  
วัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมได้รับการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม

เนื้อหาวิชาประกอบด้วย

- 7.1 การบริหารทีมงานเพื่อลดความเสี่ยงเรื่องจริยธรรม
- 7.2 ภาวะผู้นำกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม

#### (4) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

การจะพัฒนาให้เกิดวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีได้นั้นจำเป็นต้องได้บุคลากรที่มีพื้นฐานความรู้ความสามารถในระดับที่ดีเพียงพอ และจะต้องสงวนรักษามูลค่าของวิชาชีพนั้นไว้ให้ไว้วิชาชีพให้ได้ จะเห็นได้ว่าวิชาชีพในองค์กรราชการที่เป็นตัวอย่างทางการศึกษาข้างต้นทุกวิชาชีพมีการกำหนดเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนพิเศษเพื่อจูงใจผู้มีความรู้ความสามารถเลือกที่จะเข้ามาในองค์กร และเป็นทางสงวนบุคลากรไว้ในองค์กรได้ด้วย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรดังกล่าวก็ไม่แตกต่างจากบทบาทของผู้ทำหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดี ที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะทาง มีความเสี่ยงจากการปฏิบัติงาน และต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอเพื่อเป็นหลักประกันว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนพิเศษให้แก่บุคลากรในตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเช่นกัน เพราะมิฉะนั้นแล้วเมื่อวิชาชีพอื่นมีบทบาทหน้าที่และความเสี่ยงในการทำงานไม่ได้มากไปกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่กลับได้ค่าตอบแทนในวิชาชีพที่มากกว่า คนมีความรู้ความสามารถก็ย่อมเลือกจะไปอยู่ในวิชาชีพอื่นที่มีค่าตอบแทนที่ดีกว่าเป็นธรรมดา

#### 3.2 การพัฒนามาตรฐานเจ้าพนักงานบังคับคดีในด้านระบบงานบังคับคดี

เมื่อพิจารณาจากระบบงานบังคับคดีของต่างประเทศในข้อ 1. ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าระบบงานบังคับคดีโดยสากลนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดให้รัฐเป็นผู้ดูแลเรื่องการบังคับคดีทั้งหมด โดยแนวคิดนี้เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายยังมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นวิธีคิดอย่างที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในการบริหารจัดการในระบบราชการ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าตลอดจนอัตราค่าจ้างอาจมีไม่เพียงพอ จึงมีแนวคิดขยายผลที่จะให้รัฐมอบหมายงานด้านการบังคับคดีบางส่วนให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแล กับอีกแนวคิดหนึ่งมองว่าเรื่องการบังคับคดีในทางแพ่งนั้นเป็นเรื่องของเอกชนที่มีข้อพิพาทกัน รัฐจึงไม่ควรเข้าไปมีภาระเกี่ยวข้อง การดำเนินงานของรัฐคงเป็นเพียงการกำกับดูแลให้เอกชนดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น และเมื่อรัฐให้บริการทางการศาลเพื่อตัดสินข้อพิพาทแล้ว เรื่องการบังคับตามผลของคำพิพากษาจึงเป็นเรื่องที่เอกชนจะไปดำเนินการบังคับคดีเอง จึงสามารถปล่อยให้เอกชนเข้ามาให้บริการในส่วนนี้ได้เช่นเดียวกับที่ปรากฏในกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ในความเป็นจริงนั้นการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีบางส่วนยังมีการใช้อำนาจรัฐที่มีเหนือประชาชนในการบังคับรวมอยู่ด้วย จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยเอกชน

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ความเห็นส่วนใหญ่สนับสนุนให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีโดยมีเหตุผลในเรื่องความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐมากกว่าเอกชน แสดงว่าการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีนั้นมิใช่เรื่องที่เป็นไปได้ แต่ปัญหาสำคัญนั้นอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของภาคเอกชน

ทั้งนี้ รูปแบบการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีในเชิงระบบงานที่มีความเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย อาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

### (1) การให้รัฐปฏิบัติภารกิจการบังคับคดี

การให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจการบังคับคดีเป็นรูปแบบปัจจุบันที่ประเทศไทยนำมาใช้กับกระบวนการบังคับคดี ถึงแม้จะมีกฎหมายเปิดช่องให้สามารถถ่ายเทงานบางส่วนไปให้เอกชนดำเนินการได้<sup>123</sup> แต่ในความเป็นจริงแล้วคงมีเพียงงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจและเป็นธุรกรรมขนาดเล็กเท่านั้น และรัฐยังคงต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของเอกชนนั้น

ระบบการดำเนินงานที่ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมดเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐสามารถจัดทำบริการที่เป็นธรรมให้กับตนได้ และเมื่อเป็นการให้บริการโดยรัฐ จึงเป็นการจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง จึงมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไร ทำให้ค่าบริการน้อยกว่ากรณีเอกชนเป็นผู้จัดให้บริการ และรัฐย่อมมีอำนาจอำนาจควบคุมดูแลการให้บริการได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี เมื่อระบบการจัดการโดยรัฐเป็นรูปแบบของราชการโดยแท้ ย่อมส่งผลต่ออุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินงานทั้งในเรื่องความล่าช้าเพราะการทำงานตามขั้นตอนที่มากเกินไป ความจำเป็น ตลอดจนข้อจำกัดในด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ ส่งผลให้การพัฒนาระบบงานเป็นไปได้ยากมากกว่าการดำเนินงานโดยเอกชน

### (2) การให้รัฐปฏิบัติภารกิจการบังคับคดีโดยมอบหมายงานบางส่วนให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

แนวคิดที่รัฐและยอมให้เอกชนเข้ามารับภาระงานบางอย่างแทนนั้น สืบเนื่องจากข้อจำกัดของรัฐที่มีความล่าช้าเนื่องจากขั้นตอนของระบบราชการ และข้อจำกัดในด้านงบประมาณในการพัฒนาระบบงานและเพิ่มบุคลากรให้พร้อมปฏิบัติหน้าที่ จึงมีความคิดที่จะปล่อยให้บางส่วนให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้เอกชนดำเนินการจำเป็นต้องคำนึงถึงเงื่อนไขของการมีรัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการบังคับคดี เพราะประชาชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นรัฐ ดังนั้น เรื่อง

<sup>123</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกรแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2551

ที่จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐหรือเรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานจึงควรยังคงอยู่กับรัฐ และไม่สามารถถ่ายโอนงานนั้นให้แก่เอกชนได้ เช่น การเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เป็นต้น

การดำเนินงานของกรมบังคับคดีในขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานานที่สุดปัจจุบันอยู่ที่เรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีการยึด เหตุเพราะมีช่องทางในการคัดค้านการขายทอดตลาดหลายเรื่อง หรือบางครั้งเป็นเพราะการประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเป็นที่รับทราบในวงจำกัดแม้จะมีช่องทางการประกาศทางอินเทอร์เน็ต ก็มีข้อจำกัดในแง่สภาพสังคมที่บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเข้าถึงสื่อดังกล่าวอยู่ในวงแคบ ทำให้การขายทอดตลาดเป็นไปด้วยความล่าช้า และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาด และส่งผลให้ระยะเวลาที่ใช้ในการบังคับคดีของประเทศไทยนั้นต้องใช้เวลาที่เนิ่นนานเกินความจำเป็น

แนวทางของกรมบังคับคดีในปัจจุบันได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยยอมให้มีการมอบหมายงานบางส่วนที่ไม่มีความสำคัญให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ขอบเขตงานที่เอกชนอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ เฉพาะเรื่องการขายทอดตลาดทรัพย์สินในคดีที่มีราคาประเมินโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่เกิน 5 ล้านบาท และเรื่องการจัดทำบัญชีรับจ่ายเงินให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ได้รับมอบหมายจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องการบังคับคดีนั้นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากสภาพของการดำเนินงานในความเป็นจริงนั้น การขายทอดตลาดโดยหลักแล้วไม่ใช่เรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด และสภาพของงานบังคับคดีในขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานานที่สุดอยู่ที่เรื่องการขาย จึงไม่ควรจำกัดมูลค่าของทรัพย์สินเพื่อเปิดช่องให้มีการขยายกรอบอำนาจของเอกชนในการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่ อันจะเป็นแรงจูงใจให้แก่เอกชนในการพัฒนาช่องทางการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เพราะเกิดความคุ้มค่าในการลงทุน อันจะเป็นประโยชน์แก่คู่ความในคดีทั้งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา และลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพราะจะทำให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นสามารถกระทำได้โดยรวดเร็วและมีโอกาสได้มูลค่าที่สูงขึ้น ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสได้รับชำระหนี้มากขึ้น และลูกหนี้ก็ได้รับการปลดปล่อยจากภาระหนี้ในจำนวนที่มากขึ้นและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะความล่าช้าในการบังคับคดีย่อมส่งผลกระทบต่อภาระหนี้ที่สูงขึ้นจากดอกเบี้ยที่มีการคำนวณเพิ่มขึ้นตลอดเวลาที่การบังคับคดียังไม่เสร็จสิ้น

นอกจากนี้ งานบางประเภทที่เอกชนมีความเชี่ยวชาญมากกว่า เช่นงานประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งจะทำให้ได้ราคาตลาดที่แท้จริงมากกว่าจะใช้ราคาประเมินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น หรืออาจเป็นงานซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนและต้องทำเป็นประจำอย่างงาน

ส่งหมาย ก็อาจมอบหมายให้เอกชนทำงานดังกล่าวได้เช่นกัน จึงควรเพิ่มเติมขอบเขตของงานให้กว้างมากขึ้นเพื่อเปิดช่องให้เอกชนเข้ารับงานในส่วนนี้ได้

งานบางประเภทที่มีความไม่ชัดเจนว่าจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ อย่างงานยึดทรัพย์ หากเป็นทรัพย์ที่มีรูปร่างก็อาจกระทบต่อสิทธิครอบครองของประชาชนในทรัพย์นั้น แต่หากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างอย่างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือหุ้น ซึ่งการยึดทรัพย์สินดังกล่าวในความเป็นจริงนั้นไม่ได้มีเรื่องที่กระทบต่อสิทธิครอบครองในความเป็นจริงแต่อย่างใด ก็อาจพิจารณากำหนดเงื่อนไขให้มอบหมายงานในส่วนนี้โดยคำนึงถึงประเภทของทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ก็ได้

อย่างไรก็ดี การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานในส่วนนี้ ควรกำหนดกลไกให้เอกชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบจากการทำงานของตนเอง โดยหากจุดแบ่งงานให้เกิดความชัดเจน เพราะมิฉะนั้นแม้จะเปิดช่องให้มีการถ่ายเทงานบางส่วนให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ แต่รัฐหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบหมายงานยังคงต้องรับผิดชอบในงานที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการนั่นเอง ย่อมเป็นไปได้ยากที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมอบหมายงานในหน้าที่ของตนให้ผู้อื่น แต่กระบวนการที่จะสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ควรจะต้องใช้วิธีการกำหนดคุณสมบัติของเอกชนที่จะเข้ามาเป็นผู้รับมอบหมายงานให้เคร่งครัด และกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนทั้งทางแพ่งและทางอาญา ตลอดจนกำหนดหลักประกันการทำหน้าที่ของเอกชนให้มีความเหมาะสม โดยอาจพิจารณาหลักประกันจากมูลค่าของทรัพย์สินที่เอกชนผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบก็ได้

### (3) การให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งหมดโดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลวิชาชีพ

เหตุปัจจัยที่แท้จริงของการบังคับคดีนั้น เป็นเพราะลูกหนี้ตามคำพิพากษาเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่กำหนดหน้าที่ให้ต้องชำระหนี้ ผู้ที่จะต้องได้รับประโยชน์หรือต้องเสียประโยชน์จากการบังคับคดีจึงล้วนแต่เป็นเอกชนทั้งสิ้น แนวคิดนี้จึงมองว่าควรปล่อยให้เป็นเรื่องของเอกชนที่จะดำเนินการบังคับคดี และอยู่ในวิสัยที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีได้ ซึ่งมีได้ชัดแย้งต่อเหตุผลที่รัฐจะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใด แม้ว่าการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการอาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่แท้จริงแล้วกระบวนการยุติธรรมเช่นว่านั้น รัฐได้จัดให้มีบริการทางการศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว แต่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาเช่นนั้น การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีจึงไม่ได้ขัดแย้งต่อพื้นฐานการจัดบริการสาธารณะของรัฐแต่อย่างใด และภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นย่อมต้องเป็นภาระของลูกหนี้ตามพิพากษาผู้เป็นต้นเหตุแห่งการบังคับคดี

แนวคิดในระบบงานบังคับคดีเช่นนี้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีทั้งหมดโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ มีการตั้งสภาวิชาชีพขึ้นเพื่อ



ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนให้ดำเนินไปภายใต้กรอบจริยธรรมที่เหมาะสม

เมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลอันแท้จริงของการบังคับคดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นเหตุผลที่ไม่อาจโต้แย้งได้เพราะรัฐได้จัดให้บริการสาธารณะในการอำนวยความสะดวกแล้ว ภาระงานบังคับคดีจึงเกิดขึ้นเพราะมีลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นต้นเหตุที่ไม่เคารพต่ออำนาจรัฐเช่นนั้น และเมื่อการบังคับคดีเป็นเรื่องของเอกชนเพื่อประโยชน์ของเอกชน จึงควรปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดูแลจัดการปัญหานั้นเองโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล แต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้ภาระงานยังคงอยู่ที่รัฐนั้นเป็นเพราะความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของรัฐเป็นสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ การจะให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบระบบงานบังคับคดีทั้งหมดโดยมีรัฐเป็นผู้กำกับนั้นจะเป็นไปได้ในประเทศไทยก็ต่อเมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่นในการดำเนินงานของเอกชน และมาตรฐานจริยธรรมในวิชาชีพเท่านั้น ซึ่งมีใช้สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น และการบังคับคดีโดยเอกชนเช่นนี้ย่อมจำเป็นต้องให้เอกชนมีอำนาจบางอย่างได้ แต่จะต้องกำกับดูแลการใช้อำนาจนั้นอย่างเหมาะสม รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องปรามโดยวางบทลงโทษเอกชนผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยมิชอบด้วย

### 3.3 ทิศทางการพัฒนาระบบการบังคับคดีของประเทศไทยเพื่อให้เป็นมาตรฐานสากล

จากมาตรฐานสากลที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 และแนวคิดเกี่ยวกับระบบงานบังคับคดีในต่างประเทศตามที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อ 1 ของบทนี้ แสดงให้เห็นว่า การจะยกระดับมาตรฐานการบังคับคดีของประเทศไทยให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลนั้นไม่ได้อยู่ที่ว่าระบบงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการโดยรัฐหรือโดยเอกชน และระบบงานบังคับคดีของประเทศไทยที่ดำเนินการโดยรัฐตามแนวทางปัจจุบันก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่ไม่เหมาะสม แต่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพและเสริมสร้างความเป็นวิชาชีพให้เกิดขึ้น และหากประเทศไทยมีความพร้อม โดยเฉพาะการยอมรับในวิชาชีพจากภาคประชาชน การบังคับคดีของไทยก็อาจดำเนินการโดยภาคเอกชนได้เช่นกัน ซึ่งแต่ละแนวทางต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนในเชิงพิจารณาเปรียบเทียบที่แตกต่างกันไป แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลที่แท้จริงของการบังคับคดีแล้ว คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่างานบังคับคดีเป็นเรื่องของเอกชนที่ควรจะให้เอกชนเข้ามาดูแลเอง ในเมื่อประโยชน์ทั้งหมดนั้นตกได้แก่เอกชนเพียงรายใดรายหนึ่ง ซึ่งมีใช้ประโยชน์ของประชาชนผู้เสียภาษีทั้งหมดแต่อย่างใด และรัฐก็ได้ให้บริการงานยุติธรรมในชั้นของการพิจารณาพิพากษาคดีไปแล้ว แต่โจทย์สำคัญอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้การดำเนินงานของเอกชนนั้นเป็นที่ยอมรับของประชาชนและควรเป็นเป้าหมายของการพัฒนาระบบงานบังคับคดีไม่ว่าจะต้องใช้เวลานานสักเพียงใดก็ตาม

มาตรฐานสากลที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 สะท้อนปัญหาเรื่องของกระบวนการในการทำงานเป็นสำคัญ จะทำอย่างไรให้การบังคับคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ได้มากที่สุดและเร็วที่สุด ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้ที่จะพ้นจากภาระหนี้โดยเร็วที่สุดเช่นเดียวกัน และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บุคคลภายนอกผู้ที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการบังคับคดี

คณะผู้วิจัยเห็นว่า นอกเหนือจากกระบวนการบังคับคดีที่มีการกำหนดขั้นตอนมากเกินไปจนจำเป็นและเปิดช่องในการคุ้มครองโดยไม่มีบทลงโทษหากใช้กลไกการคุ้มครองโดยไม่สุจริตแล้ว ปัญหาสำคัญของประเทศไทยในเรื่องงานบังคับคดียังอยู่ที่ความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งไม่เคยได้รับการยอมรับมาก่อนในประเทศไทย ทั้งที่เป็นวิชาชีพซึ่งยอมรับกันเป็นสากลในต่างประเทศ ทำให้การดำเนินงานบังคับคดีเปรียบเสมือนงานประจำที่ต้องดำเนินไปตามปกติอย่างที่ควรจะเป็น และส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปอย่างไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน การพัฒนากระบวนการบังคับคดีให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลจึงต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีควบคู่ไปกับการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาระบบงานบังคับคดีด้วย

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยเสนอให้มีแผนการพัฒนาระบบงานบังคับคดี โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรกเป็นช่วงที่ระบบงานส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับภาครัฐ ต้องมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาวิชาชีพและประสิทธิภาพของกระบวนการ ขั้นตอนที่สองเป็นช่วงที่เริ่มมอบหมายงานให้แก่เอกชนมากขึ้น โดยยังไม่รวมถึงเรื่องที่ต้องใช้อำนาจรัฐ ซึ่งต้องมุ่งเน้นวิเคราะห์เนื้องานที่จำเป็นต้องสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐก่อน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนารูปแบบการใช้ดุลพินิจและการดำเนินการที่เหมาะสมจนเกิดเป็นบรรทัดฐาน และเมื่องานใดที่เกิดบรรทัดฐานที่ชัดเจนแล้วจึงมอบหมายงานนั้นให้เอกชนเป็นผู้ปฏิบัติที่ผลงาน โดยเอกชนที่ได้รับมอบหมายงานจะต้องมีคุณสมบัติและยึดมั่นในวิชาชีพอย่างเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีรัฐ โดยมีรัฐเป็นควบคุมและตรวจสอบการทำงานของเอกชนตลอดจนให้คำปรึกษาและเป็นผู้กำหนดบทลงโทษ และขั้นตอนที่สามเมื่อเอกชนที่ได้รับการมอบหมายงานซึ่งต้องใช้ดุลพินิจหรืออำนาจรัฐบางส่วนได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมและประชาชนเริ่มเกิดความเชื่อมั่นในการทำงานของเอกชนอย่างเพียงพอแล้ว รัฐจึงมอบหมายงานทั้งหมดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของเอกชนในรูปแบบของสภาวิชาชีพ ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

#### (1) ขั้นตอนการสร้างมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานบังคับคดี

คณะผู้วิจัยได้พิจารณาถึงข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบงานบังคับคดีแห่งในปัจจุบันและเสนอขั้นตอนในการพัฒนา ดังนี้

## (1) ข้อพิจารณาพื้นฐานด้านบุคลากร

กรมบังคับคดีจำเป็นต้องสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและต้องสว่นบุคลากรดังกล่าวไว้ภายในองค์กร เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบงานบังคับคดี แต่ยังมีอุปสรรคต่อการพัฒนา ดังนี้

(1.1) การแต่งตั้งบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นยังไม่มี ความชัดเจนและไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งที่เป็นงานซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้งจำเป็นต้องมีการควบคุมมาตรฐานงานและจริยธรรมในการทำงาน

(1.2) บทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีบางส่วนจำเป็นต้องใช้ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่ไม่ใช่ทางด้านกฎหมาย แต่เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในเรื่อง คุณสมบัติและทางปฏิบัติใช้วิธีการแต่งตั้งจากผู้สำเร็จการศึกษานิติศาสตร์เท่านั้น ส่งผลให้บางครั้ง เกิดอุปสรรคในระบบงานบังคับคดี และขาดความร่วมมือจากบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านอื่น

(1.3) ภารกิจของกรมบังคับคดีไม่ได้มีเพียงการบังคับคดีแพ่งเท่านั้น ยังมี บทบาทการเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในกระบวนการล้มละลายด้วย ซึ่งกรมบังคับคดีก็ไม่มี หลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เช่นกัน จึงอาศัยการแต่งตั้งจาก ผู้สำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายเปลี่ยน ตำแหน่งภายในองค์กร โอกาสในการสร้างบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงเป็นไปได้ยาก

(1.4) เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเพียงนิติกรสังกัดกรมบังคับคดี ทำให้ ระบบการพิจารณาค่าตอบแทนเป็นไปอย่างเดียวกับนิติกรที่เป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งวิชาชีพใน องค์กรอื่นที่มีความรู้ความสามารถอย่างเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีมีการสร้างระบบวิชาชีพที่ ชัดเจนและกำหนดค่าตอบแทนที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถเฉพาะด้านและหลักประกันในการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ส่งผลให้การตัดสินใจโยกย้ายเปลี่ยนงานของเจ้าพนักงานบังคับ คดีไปยังองค์กรอื่นได้ง่าย

(1.5) การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีนอกจากมาตรฐาน จริยธรรมของข้าราชการแล้ว ยังต้องใช้ดุลพินิจในงานเพื่อประโยชน์ของคู่ความหรือเอกชนทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องในกระบวนการ แตกต่างจากงานราชการอย่างอื่นที่มีพื้นฐานพิจารณาประโยชน์ของผู้ร้อง ขอรายหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งกับประโยชน์ของรัฐ การพัฒนาจริยธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงต้อง สร้างกระบวนการเฉพาะที่สูงมากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่การไม่คำนึงว่าเจ้าพนักงานบังคับ คดีเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งจึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการปลูกฝังจริยธรรมและค่านิยมที่เหมาะสม

## (2) ข้อพิจารณาพื้นฐานด้านการดำเนินงาน

ความรวดเร็วในการบังคับคดีโดยคำนึงถึงประโยชน์ของคู่ความและผู้มีส่วน ได้เสียทุกฝ่ายในกระบวนการเป็นหัวใจสำคัญที่จะพัฒนาระบบการบังคับคดีให้ได้มาตรฐานสากล แต่

การบังคับคดีของประเทศไทยยังมีอุปสรรคมิใช่เพียงความขาดแคลนในอัตรากำลังเมื่อเปรียบเทียบกับภาระงาน แต่ยังมีอุปสรรคในความขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญอีกด้วย กลายเป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อให้บุคลากรของตนใช้เป็นทางผ่านเพื่อไปทำงานในวิชาชีพอย่างอื่น นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในระบบงานดังต่อไปนี้

(2.1) ข้อจำกัดในแง่ของงบประมาณ ทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานหลายส่วนไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบันที่มีการพัฒนาธุรกรรมต่างๆ มากยิ่งขึ้น กว่าในอดีต ส่งผลให้เกิดข้อพิพาทและการบังคับคดีที่มากขึ้นและมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น เมื่องบประมาณที่มีจำกัดจึงส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาที่ต้องนำงบประมาณเหล่านั้นมุ่งเป้าหมายไปยังอัตรากำลังบุคลากร พัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร และพัฒนาอาคารสถานที่ที่จะรองรับปริมาณงานและบุคลากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้การพัฒนาในส่วนอื่นโดยเฉพาะระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะช่วยสนับสนุนการทำงานเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น

(2.2) ข้อสังเกตในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงาน การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอาจมีกระบวนการที่ซับซ้อนกัน นอกจากจะสร้างภาระขั้นตอนโดยไม่จำเป็นแล้ว ยังสร้างภาระค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองอีกด้วย

(2.3) ภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ได้มีเพียงแต่การบังคับคดีแพ่งตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้นำกระบวนการเท่านั้น ยังมีภาระงานอย่างอื่นที่เกิดจากกฎหมายอื่น เช่น การบังคับคดีตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเป็นผู้นำกระบวนการแต่อย่างใด กลายเป็นภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะต้องตอบคำถามประชาชน ตลอดจนช่วยเหลือในการบังคับคดีให้แก่หน่วยงานอื่นมากกว่าหน้าที่ที่ควรจะเป็น ทั้งที่มีข้อจำกัดในแง่ของอัตรากำลัง หรือการเป็นผู้ชำระบัญชีในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่กำหนดรูปแบบภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีบางอย่างในลักษณะพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ.2558 ได้กำหนดหน้าที่เพิ่มเติมให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วย ซึ่งภาระงานในลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้แก่บุคลากรอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ มิฉะนั้นแล้วการพัฒนาระบบการบังคับคดีจะเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าแต่ละเรื่อง มากกว่าจะพัฒนาทั้งระบบงานให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่เป็นมาตรฐานสากล

(3) ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาในขั้นตอนนี้

จากปัญหาและอุปสรรคของระบบงานบังคับคดีในปัจจุบัน นอกจากการปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการบังคับคดีดังที่ได้มีการนำเสนอร่างกฎหมายในขณะนี้เพื่อลดขั้นตอนของกระบวนการที่ไม่จำเป็น ซึ่งบางเรื่องกลายเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจโดยเด็ดขาดของเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่น การตัดเงื่อนไขการขออนุญาตศาลในการขายทอดตลาด เป็นต้น ทำให้ต้อง

มีหลักประกันว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นจะใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสม คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการพัฒนาระบบงานบังคับคดีโดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เกิดความชัดเจนและนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงาน ดังนี้

### (3.1) การยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพราะแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการบังคับคดีแล้ว ปรากฏว่าที่กรมบังคับคดีไม่สามารถส่งมอบบุคลากรที่มีความรู้เชี่ยวชาญไว้ได้ ย่อมทำให้ต้องสรรหาบุคลากรและฝึกอบรมอย่างไม่สิ้นสุด ประกอบกับเมื่อดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีมากขึ้น จึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบทั้งด้านความรู้ความเข้าใจและด้านจริยธรรมให้การใช้ดุลพินิจให้มีความเหมาะสม คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการวางบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้น โดยมีแนวทางในการออกกฎหมาย 2 แนวทาง

แนวทางแรก คือ การออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(14) บทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” โดยเพิ่มเติมเงื่อนไขให้มีการแต่งตั้งเป็นตำแหน่งเฉพาะขึ้น และเปิดช่องให้มีการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนกำหนดกรอบของมาตรฐานวิชาชีพและสร้างกลไกที่จะส่งมอบบุคลากรไว้ในวิชาชีพด้วยการกำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งอย่างเหมาะสม โดยให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดรายละเอียดในกฎกระทรวง โดยให้ยกเลิกบทบัญญัติเดิมและใช้บทบัญญัติใหม่ ดังนี้

“เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคุณความในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้หมายความร่วมมือถึงบุคคล ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

แนวทางที่สอง คือการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยเจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อจะกำหนดเงื่อนไขในเรื่องคุณสมบัติ หลักเกณฑ์การแต่งตั้งจริยธรรมในวิชาชีพ ค่าตอบแทนที่เหมาะสม และองค์กรที่จะกำกับดูแลวิชาชีพนั้น ซึ่งแนวทาง

เช่นนี้มีความเหมาะสมมากกว่า เพราะสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่วิชาชีพที่มีความชัดเจนและอาจใช้เป็นแนวทางการพัฒนาเป็นสภาวิชาชีพเมื่อเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ได้

ในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่สองจะก่อให้เกิดความชัดเจนในการพัฒนาวิชาชีพได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งกำหนดกรอบแนวทางสำคัญไว้ได้แก่เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าสู่วิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี การตั้งองค์กรควบคุมมาตรฐานวิชาชีพในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานและจริยธรรมในวิชาชีพ ตลอดจนกำหนดหลักสูตรสำหรับการพัฒนา และกำหนดเงินค่าตอบแทนพิเศษสำหรับตำแหน่งภายใต้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และแนวทางการพัฒนาเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีความชัดเจนเป็นลำดับตามประสบการณ์ในการทำงาน รายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีการนำเสนอ เป็นไปตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข 5

ตามแนวทางที่เสนอไว้ในร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางแบ่งระดับชั้นของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้เป็น 3 ระดับ ตามประสบการณ์ในการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งในแต่ละระดับนั้น จะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่กำหนด คณะผู้วิจัยจึงเสนอรายละเอียดของร่างหลักสูตรไว้ตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข 6

ในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า กฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับวิชาชีพและการตั้งองค์กรวิชาชีพจะมุ่งเน้นไปที่วิชาชีพซึ่งเอกชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนั้นด้วย จึงอาจมีข้อโต้แย้งในเรื่องความเหมาะสมที่จะสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้นในเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยแท้ในชั้นตอนนี้ แต่ในความเป็นจริงแล้วหากพิจารณาจากนิยามของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามบทบัญญัติในมาตรา 1 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีรวมถึงพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายนี้ และเป้าหมายของการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้นนี้ก็เพื่อจะถ่ายโอนงานบังคับคดีไปยังภาคเอกชนเมื่อประเทศไทยมีความพร้อมในที่สุด ประกอบกับความจำเป็นในการยกระดับให้เกิดเป็นวิชาชีพพิเศษแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งอื่น การใช้วิธีกำหนดคุณสมบัติอย่างในระบบข้าราชการพลเรือนทั่วไปนั้นจึงไม่มีความเหมาะสมแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากวิชาชีพอื่นที่นำมาเป็นตัวอย่างทางการศึกษา พบว่าแต่ละวิชาชีพมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรของตนเอง แล้วจึงใช้กฎหมายเหล่านั้นวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติและมาตรฐานในวิชาชีพของบุคลากรภายในองค์กร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เสนอไว้ในเอกสารแนบท้ายหมายเลข 5 นี้ จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการตรากฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน

เพราะกรมบังคับคดีมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งมีใช้องค์กรอิสระแบบเดียวกับองค์กรในวิชาชีพอื่นที่ใช้เป็นตัวอย่างทางการศึกษา อีกทั้งกระบวนการบังคับคดีก็มีบทบัญญัติในภาค 4 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รองรับอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจหรือสร้างกระบวนการทำงานอีก แต่หากไม่มีการสร้างความเป็นวิชาชีพขึ้นแล้วย่อมไม่มีทางที่ประเทศไทยจะพัฒนาระบบงานบังคับคดีให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลได้ เพราะข้อจำกัดสำคัญที่สุดอยู่ที่ระบบราชการและการไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของวิชาชีพ อันส่งผลให้การพัฒนาไม่อาจเป็นไปได้ในทิศทางที่ควรจะเป็น เป้าหมายของการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงมีความสำคัญและจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อยกสถานะของวิชาชีพให้มีความชัดเจน

อย่างไรก็ดี กรมบังคับคดีอาจเลือกใช้แนวทางแรกเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณากันก็ได้ โดยกฎกระทรวงที่จะออกตามความในบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น สามารถปรับปรุงได้จากร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยได้เสนอไว้ตามแนวทางที่สอง คณะผู้วิจัยจึงมีได้เสนอร่างกฎกระทรวงมาพร้อมกับงานวิจัยฉบับนี้

### (3.2) การพัฒนาระบบงาน

ด้วยรูปแบบของธุรกิจในปัจจุบันมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น แต่ระบบงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังคงยึดติดอยู่กับรูปแบบของกระดาษ คำร้อง คำขอ และเอกสาร เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นอย่างกรมสรรพากรที่พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้มีการยื่นคำร้องคำขอผ่านทางอินเทอร์เน็ต ส่งผลให้ลดปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ลงได้จำนวนมาก

เมื่อพิจารณาจากแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก็ให้ความสำคัญกับเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศโดยนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงานเมื่อมี ค.ศ.1967 และมีการเชื่อมโยงเครือข่ายกันตั้งแต่ปี ค.ศ.1989 มีการพัฒนาโปรแกรมด้านการบังคับคดีและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยมีความมุ่งหมายที่จะเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างสำนักงานบังคับคดีแต่ละแห่ง และเชื่อมโยงกันกับสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีภูมิภาค และสภาเจ้าพนักงานบังคับคดีแห่งชาติ รวมถึงเชื่อมโยงกันกับธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทข้อมูลเครดิต องค์กรทางปกครอง ธนาคารชาติ สำนักงานศาล สำนักงานอัยการด้วย อีกทั้งมีการใช้ประโยชน์อิเล็กทรอนิกส์ในการติดต่อสื่อสาร จึงเห็นได้ว่าระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมีส่วนสำคัญที่จะช่วยพัฒนางานบังคับคดีให้เป็นที่ยอมรับ

แนวทางของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ก็ได้รับการจัดอันดับจากธนาคารโลกว่าเป็นประเทศที่มีความง่ายในการเข้าทำธุรกิจ

เป็นอันดับหนึ่งของโลก ทั้งในแง่ของคะแนนจากภาพรวมและในแง่ของการบังคับสิทธิตามสัญญา ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีใช้ในการบังคับคดีทั้งระบบ ดังนี้

(ก) ประเทศสิงคโปร์สร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับการบังคับคดีที่ชื่อว่า ระบบ Integrated Electronic Litigation System ซึ่งใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ขั้นของการยื่นขอออกหมายบังคับคดี โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีหน้าที่กรอกข้อมูลลงบนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และเป็นผู้รับรองข้อมูลที่บันทึกไว้เอง และชำระค่าธรรมเนียมการบังคับคดี และเมื่อถึงวันที่นัดหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นจากการกรอกข้อมูลโดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ให้ถือว่ายกเลิกนัดในวันนั้นโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าธรรมเนียมคืน และหากต้องการให้บังคับคดีจะต้องดำเนินการและชำระค่าธรรมเนียมใหม่อีกครั้งหนึ่ง

(ข) หลังจากชำระค่าธรรมเนียมแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบวันนัดหมายเพื่อออกยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาวางเงินประกันก่อนถึงวันนัด เจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่จำเป็นต้องพบหน้ากันจนถึงวันนัดหมายเพื่อออกไปยึดทรัพย์สิน

(ค) ระบบการสืบหาทรัพย์สินของประเทศสิงคโปร์มีการเชื่อมโยงข้อมูลกันอย่างเป็นระบบและสามารถสืบหาทรัพย์สินผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้

จะเห็นได้ว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ถูกนำเข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานนั้นส่งผลให้การบังคับคดีเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทุกอย่างดำเนินการได้ตลอด 24 ชั่วโมง บนพื้นฐานระบบอินเทอร์เน็ต ที่สำคัญ เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศสิงคโปร์ไม่มีหน้าที่ต้องตอบคำถามหรือให้คำแนะนำใดแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องปรึกษากับทนายความเอง

จากการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบงานบังคับคดีในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีระบบงานบังคับคดีเป็นที่ยอมรับนั้นให้ความสำคัญต่อการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งลักษณะของระบบงานอัตโนมัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักคุณภาพของกระบวนการพิจารณาคดีที่ธนาคารโลกใช้ในการประเมินความยากง่ายของการเข้าถึงทุนประกอบธุรกิจของแต่ละประเทศ ในส่วนที่เป็นเรื่องคุณภาพของกระบวนการพิจารณา ในหัวข้อ Court Automation Index การพัฒนาเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อนำมาใช้ในระบบงานบังคับคดีจึงมีความจำเป็นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ทิศทางการพัฒนาที่เป็นไปได้สำหรับระบบการบังคับคดีในประเทศไทย อาจสร้างระบบยื่นคำร้องต่างๆ และการจองเวลาเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือ Application Smartphone เช่นเดียวกับการสร้าง Application ประมวลการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ในส่วนนี้กรมบังคับคดีอาจออกแบบระบบให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดำเนินการยื่นคำร้องผ่านเว็บไซต์โดยเสกนสำเนาเอกสารต่างๆ พร้อมจ่าย



ค่าธรรมเนียมโดยระบบ Internet Banking เพื่อความรวดเร็ว หลังจากจ่ายค่าธรรมเนียมแล้วระบบจะนำเข้าสู่ขั้นตอนการจองเวลาเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งกรมบังคับคดีอาจกำหนดเป็นตารางเวลาขึ้นมาว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีในแต่ละหน่วยงานมีทั้งหมดกี่กลุ่ม และแต่ละกลุ่มรับผิดชอบพื้นที่ใดบ้าง โดยให้เจ้าหน้าที่เลือกจองเวลาที่สะดวกและกำหนดขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ต้องนำรถมารับเจ้าพนักงานบังคับคดีจากจุดที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อไปบังคับคดี โดยกำหนดบทบาทของเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐต้องดำรงความเป็นกลางกับคู่ความทั้งสองฝ่าย อีกทั้งเป็นหน้าที่ของเอกชนที่ต้องดำเนินการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง รัฐไม่มีภารกิจต้องให้คำปรึกษาหรือก้าวท้าวผลประโยชน์ของเอกชน

นอกจากนี้ เทคโนโลยีสารสนเทศยังใช้เป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์ระบบงานบังคับคดีที่ได้ผลและเห็นภาพขั้นตอนการทำงานได้อย่างชัดเจน อันทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการบังคับคดีได้ด้วยตนเอง เช่น การใช้สื่อภาพและเสียงในการอธิบายขั้นตอนการบังคับคดี เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนการป้องกันการยื่นเอกสารเท็จนั้น ในขั้นตอนก่อนการบังคับคดี ระบบต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานำหลักฐานต้นฉบับต่างๆ มาแสดงกับเจ้าพนักงานบังคับคดีในวันบังคับคดี หากแสดงไม่ได้หรือปลอมแปลงเอกสาร ผู้นั้นย่อมถูกดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และค่าธรรมเนียมการบังคับคดีที่จ่ายผ่าน Internet Banking ไป ย่อมตกเป็นพับไป

อนึ่ง แม้การดำเนินการข้างต้นจะช่วยทุเลาระยะเวลาการดำเนินกระบวนการบังคับคดีให้สั้นลง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ กรมบังคับคดีจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นกรอบระยะเวลา และการดำเนินงานต่างๆ ต้องแล้วเสร็จตามขั้นตอนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยเก็บเป็นฐานข้อมูลและนำมาพิจารณาการประเมินในวิชาชีพด้วยเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนตำแหน่ง การประเมินเงินเพิ่มต่างๆ

## (2) ขั้นตอนการมอบหมายงานให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่าประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐในเรื่องการบังคับคดี แต่เมื่อการบังคับคดีเป็นเรื่องของเอกชนโดยแท้และรัฐได้จัดให้มีบริการทางศาลในกระบวนการยุติธรรมอยู่แล้ว จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในที่สุดแล้วงานบังคับคดีควรจะเป็นเรื่องของเอกชนที่จะดำเนินการโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล แต่การเปลี่ยนผ่านจากการดำเนินงานโดยรัฐให้เป็นเอกชนในทันทีย่อมก่อให้เกิดการต่อต้านไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลง

แนวทางการพัฒนาในขั้นตอนที่ 2 จึงเป็นเรื่องการพิจารณามอบหมายงานบางส่วนให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้ว่าแนวทางในปัจจุบันเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจมอบหมายงานบางส่วนให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ แต่งานที่ไม่ได้ใช้ดุลพินิจและอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้นั้น อาจขยายไปถึงงานการขายทอดตลาดทรัพย์สินมากกว่า 5 ล้านบาท ก็ได้ หรืออาจเป็นงานการประเมินราคาทรัพย์สิน งานส่งหมายในคดี หรือแม้แต่การยึดทรัพย์ที่ไม่มีรูปร่างอย่างหุ่น หรือทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้มีการครอบครองทรัพย์สินนั้นในความเป็นจริง สิ่งที่ถูกหนียึดถือครอบครองในความเป็นจริงคงมีเพียงกระดาษหรือหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของเท่านั้น จึงอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี เมื่อการพัฒนาวิชาชีพมีความชัดเจนและวางรากฐานของการใช้ดุลพินิจในงานบางเรื่องอย่างเหมาะสมแล้ว กรมบังคับคดีอาจพิจารณาเริ่มกระบวนการมอบหมายงานบางเรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจหรืออำนาจรัฐให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยกำหนดคุณสมบัติของเอกชนที่จะเข้ามารับมอบหมายงานต้องไม่น้อยไปกว่าเจ้าพนักงานบังคับคดี และบุคคลนั้นต้องยึดถือกรอบจริยธรรมอย่างเดียวกันกับเจ้าพนักงานบังคับคดีด้วย โดยกรมบังคับคดีทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเอกชนดังกล่าว และเมื่อเอกชนสามารถทำได้และประชาชนยอมรับแล้ว จึงเริ่มมอบหมายงานที่ต้องใช้ดุลพินิจหรือใช้อำนาจรัฐในเรื่องอื่นเพิ่มเติมขึ้นไป ทั้งนี้ การดำเนินการในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องมีการออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 เพื่อขยายกรอบงานที่อาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

อย่างไรก็ดี การมอบหมายงานให้เอกชนดำเนินการเช่นนี้ จำเป็นต้องกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนผู้ดำเนินการไว้ด้วย ทั้งความรับผิดในทางแพ่งและทางอาญา และการดำเนินงานของเอกชนผู้ดำเนินการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบหมายงานด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วการจะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายงานโดยที่ตนยังต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนมิใช่ผู้ดำเนินการย่อมเป็นไปได้ยาก

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่าเมื่อถึงขั้นตอนของการพัฒนาในช่วงเวลานี้ จำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของเอกชนผู้จะดำเนินการบังคับคดีให้มีความชัดเจน และใช้กระบวนการออกใบอนุญาตเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนกำหนดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของเอกชนดังกล่าว โดยอาจพิจารณาใช้วิธีการขยายกรอบของร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีตามที่ได้เสนอไว้ในข้อ 3.3.1(3.2) ข้างต้น โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นอีกหมวดหนึ่ง ว่าด้วยบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี และกำหนดความรับผิดทางอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจสร้างกลไกการตรวจสอบอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งและการกระทำต่างๆของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนได้ คล้ายกับ

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนนี้กฎหมายเจ้าพนักงานบังคับคดีควรกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องเรียนไปที่กรมบังคับคดีในฐานะองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนก่อน ซึ่งกรมบังคับคดีทำควินิจฉัยชี้ขาดเป็นเช่นใด หากผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจจึงมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลยุติธรรมตามขั้นตอนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการจะเสนอคำร้องต่อศาลยุติธรรมได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ 2 ด้าน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งเป็นการตรวจสอบภายในหน่วยงานบังคับคดีด้วยกันเองตามอำนาจกำกับดูแลก่อน ซึ่งจะช่วยให้คดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลงด้วย ในอีกแง่มุมคือการสร้างหลักประกันความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน แต่ควรจำกัดเรื่องที่สามารถอุทธรณ์ได้ไว้เฉพาะเรื่องที่เป็นการใช้ดุลพินิจเท่านั้น

อย่างไรก็ดี งานบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของรัฐ ตัวอย่างเช่น การบังคับคดีนายประกันกรณีผู้ต้องหาหลบหนีตามมาตรา 119 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการบังคับคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น แม้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวบางส่วนจะไม่มีเรื่องการใช้ดุลพินิจหรือไม่มีการใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่ก็เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐโดยแท้ จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการมอบหมายงานในคดีประเภทนี้ด้วย

### (3) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติงานของเอกชนซึ่งกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพ

เมื่อสามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่สอง จนกระทั่งเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายงานที่ต้องใช้ดุลพินิจหรือใช้อำนาจรัฐได้ดำเนินการภายในกรอบที่เหมาะสม และประชาชนเชื่อมั่นและให้การยอมรับการทำหน้าที่ของเอกชนแล้ว ประเทศไทยจึงจะมีความพร้อมที่จะก้าวเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงในการโอนงานบังคับคดีแพ่งทั้งหมดให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพของเอกชนนั่นเอง สถานะของกรมบังคับคดีก็อาจเปลี่ยนไปอยู่ในรูปแบบขององค์กรกำกับดูแลหรือให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพขึ้นได้ ด้วยวิธีการนี้จะทำให้เกิดการแข่งขันในภาคเอกชนและมีความคล่องตัวในการพัฒนาระบบการบังคับคดีมากกว่าที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

เมื่อกรมบังคับคดีต้องเปลี่ยนพันธกิจเป็นกำกับดูแลเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน กรมบังคับคดีจำเป็นต้องพิจารณาแผนการลดบุคลากรเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐลงตามลำดับ แต่ยังคงเหลือไว้ให้เพียงพอต่อการกำกับดูแลเอกชน โดยยังคงต้องฝึกอบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงเปลี่ยนยุทธศาสตร์การทำงานที่เดิมมุ่งเน้นการลงพื้นที่ด้วยตนเอง เป็นเพียงผู้ตรวจสอบการทำงานเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ภารกิจบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐโดยแท้ เช่น การบังคับนายประกันกรณีผู้ต้องหาหลบหนีตามมาตรา 119 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการบังคับคดีปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2539 เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐโดยแท้ เมื่อมีการถ่ายโอนงานให้แก่เอกชนดำเนินการทั้งหมดแล้ว กรมบังคับคดีจำเป็นต้องสร้างกลไกในการกำกับดูแลการบังคับคดีตามกรณีข้างต้นด้วย อาจให้คงหน่วยงานหนึ่งไว้ภายใต้องค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีที่รัฐเป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษา หรือหากจะให้เอกชนปฏิบัติภารกิจข้างต้น องค์กรที่กำกับดูแลอาจส่งเจ้าหน้าที่ไปกำกับดูแลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด เป็นต้น

ในขั้นตอนนี้ อาจกำหนดแนวทางของการพัฒนาเป็นลำดับจากการเตรียมความพร้อมในระยะแรก ด้วยการสร้างแบบจำลองขององค์กรเอกชนที่ต้องการโดยใช้กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือที่มีจะขึ้นในอนาคต และเมื่อได้แบบจำลองประสบผลสำเร็จแล้วจึงค่อยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่ โดยเอกชนดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติที่ดีกว่ารูปแบบจำลอง ในขณะที่เดียวกันกรมบังคับคดีก็ยังคงใช้รูปแบบของเจ้าพนักงานรัฐด้วยอีกส่วนหนึ่ง เพื่อเปรียบเทียบผลสำเร็จของการปฏิบัติหน้าที่ และหากรูปแบบขององค์กรเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินงานและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนแล้ว จึงถึงเวลาที่จะถ่ายโอนงานบังคับคดีทั้งหมดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยแผนการเปลี่ยนผ่านแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

#### (1) ขั้นตอนการสร้างรูปแบบจำลององค์กรเอกชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ.2548 กำหนดเงื่อนไขให้หน่วยงานของส่วนราชการมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit หรือ SDU) ซึ่งเป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะกึ่งอิสระ สามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้ แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยยังคงถือเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของส่วนราชการที่จัดตั้ง และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี โดยมีวัตถุประสงค์ในการบริการหน่วยงานของส่วนราชการต้นสังกัดเป็นอันดับแรก และใช้กำลังการผลิตส่วนเกินไปให้บริการหน่วยงานอื่นได้ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจึงต้องมีขีดความสามารถสูงกว่าภารกิจที่มีอยู่ของหน่วยงานนั้น ด้วยวิธีการนี้ การบริการในหน่วยงานจะมีความเป็นอิสระ คล่องตัว และสามารถพัฒนาคุณภาพของงานได้ ตลอดจนมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรได้เอง แต่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยบริการพิเศษจะไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ และไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากต้นสังกัด

ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ต้องใช้วิธีการแปลงสภาพจากหน่วยงานเดิมในสังกัดเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อ

พิจารณาเห็นชอบ ก่อนจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 5 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนี้

(1.1) หน่วยงานดังกล่าวมีขีดความสามารถที่นอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของส่วนราชการแล้วยังสามารถใช้วัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรอื่นใดของหน่วยงานนั้นให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือประชาชนได้ด้วย

(1.2) เมื่อมีการแปลงสภาพหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามระเบียบนี้แล้ว จะก่อให้เกิดความคล่องตัว คุ่มค่า และลดค่าใช้จ่ายภาครัฐยิ่งขึ้น

(1.3) มีการปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

จากรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กรมบังคับคดีอาจพิจารณาสร้างรูปแบบขององค์กรเอกชนที่ต้องการขึ้น โดยเริ่มตั้งหน่วยบริการพิเศษจากหน่วยงานที่มีขีดความสามารถเพียงพอในการดำเนินการบังคับคดี เช่น สำนักงานบังคับคดีในจังหวัดที่มีปัญหาในการบังคับคดีไม่มากนัก หรือ อาจตั้งเป็นสำนักงานบังคับคดีเฉพาะกลุ่มคดีประเภทใดประเภทหนึ่งขึ้นภายในหน่วยงาน เป็นต้น แล้วแปลงสภาพหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติหน้าที่บังคับคดีในเขตจังหวัดหรือกลุ่มคดีดังกล่าวทั้งหมด

ในส่วนนี้มีข้อพิจารณาว่า การแปลงสภาพหน่วยงานภายใต้สังกัดของกรมบังคับคดีไม่สามารถเลือกแปลงสภาพเฉพาะงานใดงานหนึ่งในกระบวนการบังคับคดีได้ เพราะวิธีการดังกล่าวจะไม่สามารถสะท้อนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวม และไม่อาจนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์ผลดีผลเสียจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี เจื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการขอความเห็นชอบเพื่อแปลงสภาพหน่วยงานเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้นั้น หน่วยงานที่แปลงสภาพจะต้องมีขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการ และมีวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรอื่นเพียงพอในการให้บริการแก่หน่วยงานอื่นได้ด้วย กรมบังคับคดีจึงจำเป็นต้องพิจารณาเลือกหน่วยงานที่มีความพร้อมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยวิเคราะห์ถึงสภาพของงานบังคับคดีในแต่ละพื้นที่ว่าพื้นที่ใดมีความเหมาะสมจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ และวางแผนระยะยาวในการเลือกหน่วยงานในพื้นที่นั้นเป็นต้นแบบของการเปลี่ยนแปลง ทั้งการลงทุนและการวางระบบงาน ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการขอความเห็นชอบในการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่อไป

ภายหลังจากการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษแล้ว กรมบังคับคดีจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลดีผลเสียของการใช้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษในการบริหารจัดการ โดยในระยะแรกหากยังมีข้อติดขัดประการใด ก็อาจใช้อำนาจตามข้อ 12 ของระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีนั่งสั่งการให้ข้าราชการไปช่วยปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวในหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามคำร้องของผู้อำนวยการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อเข้าไปแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และหากการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นผลสำเร็จก็อาจขยายรูปแบบไปยังพื้นที่จังหวัดอื่นต่อไป เมื่อมีพื้นที่ซึ่งบริหารงานโดยรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นเพียงพอและได้รับการยอมรับจากประชาชนแล้ว จึงเริ่มต้นเข้าสู่ขั้นตอนต่อไป

(2) ขั้นตอนให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีร่วมกับกรมบังคับคดี

เมื่อการพัฒนาหน่วยบริการรูปแบบพิเศษมีความเหมาะสมและสามารถใช้เป็นต้นแบบสำหรับองค์กรเอกชนได้แล้ว กรมบังคับคดีสามารถเริ่มต้นขั้นตอนต่อไปสำหรับการถ่ายโอนภารกิจให้เอกชนดำเนินการบังคับคดีทั้งกระบวนการ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเข้ามาทำหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งกระบวนการตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินจนกระทั่งการขายและจัดทำบัญชีรับจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องมีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าผู้มีวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐ และต้องวิเคราะห์คุณสมบัติตามภารกิจงานประกอบด้วย ทั้งนี้ ในการดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้นอาจว่าจ้างให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนในบางส่วนได้ เช่น งานขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดได้ เป็นต้น

ในขั้นนี้ กรมบังคับคดีจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องกลไกกำกับดูแลบุคลากรในวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นเอกชนขึ้นอย่างเป็นทางการ ต้องวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การต่ออายุและการเพิกถอนใบอนุญาต การกำกับดูแลจริยธรรมและมาตรฐานวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขการโต้แย้งคำสั่งหรือดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน และต้องกำหนดมาตรการลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตด้วย โดยในระยะนี้ยังไม่มีความจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับนโยบายแต่อย่างใด เพราะอำนาจในการบังคับคดีที่แท้จริงยังเป็นของรัฐ เพียงแต่ให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่โดยอาศัยกลไกการมอบหมายงานที่เปิดกว้างให้ครอบคลุมการบังคับคดีทั้งกระบวนการ

(3) ขั้นตอนให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีทั้งหมดโดยกรมบังคับคดีเปลี่ยนสถานะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงาน

ภายหลังจากที่ให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานบังคับคดีทั้งกระบวนการแล้ว เมื่อเอกชนมีความเข้าใจในงานบังคับคดีมากขึ้นและการทำงานได้รับการยอมรับ

จากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในกระบวนการแล้ว จึงถึงเวลาที่มีความพร้อมเพียงพอที่จะโอนถ่ายงานบังคับคดีทั้งหมดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่อาจต้องคงอัตราค่าจ้างบางส่วนเพื่องานบังคับคดีที่เป็นผลประโยชน์ของรัฐโดยแท้ ซึ่งแนวทางสำคัญที่กรมบังคับคดีจำเป็นต้องพิจารณาคือ การนำเอาแนวความคิดของระบบงานบังคับคดีในประเทศที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเอกชนมาปรับปรุงให้เข้ากับรูปแบบระบบงานบังคับคดีของประเทศไทย และเปลี่ยนบทบาทของกรมบังคับคดีให้มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพเพื่อกำกับดูแลผู้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน

เรื่องที่กรมบังคับคดีจำเป็นต้องคำนึงถึงในขั้นตอนนี้ คือการกำหนดกฎเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชน ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของเอกชนที่จะเข้ามาเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องมีความรู้ความสามารถไม่ต่ำกว่าเกณฑ์วิชาชีพที่สร้างขึ้นในระหว่างการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี และต้องมีการรักษามาตรฐานของวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้ตลอดเวลา โดยอาจใช้วิธีการเลื่อนระดับให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในระดับที่สูงขึ้นมีอำนาจในการบังคับคดีที่มากขึ้น เป็นต้น หรืออาจให้ใช้วิธีการต่ออายุใบอนุญาตเป็นครั้งคราวโดยกำหนดเงื่อนไขการทดสอบความรู้ความสามารถทุกครั้งที่มีการต่ออายุใบอนุญาต นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรมเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนเป็นระยะด้วย เพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีความรู้ความสามารถที่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและธุรกรรมที่เกิดขึ้น การกำหนดกรอบอัตราค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสม ตลอดจนต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ และสร้างเงื่อนไขเกี่ยวกับหลักประกันให้แก่ประชาชนอย่างเหมาะสม โดยอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกันภัยวิชาชีพเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอกที่มีผลในการให้ความคุ้มครองส่วนแรกได้ทันทีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นชัดเจน หรืออาจตั้งกองทุนวิชาชีพขึ้นเพื่อชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี นอกจากนี้ มาตรการลงโทษในทางมรรยาทในวิชาชีพ และความรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา ก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องพิจารณากำหนดขึ้นในรายละเอียด ซึ่งในขั้นตอนนี้หากการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยการตราเป็นกฎหมายสามารถทำได้เป็นผลสำเร็จ กรมบังคับคดีก็สามารถใช้วิธีการปรับปรุงโดยยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและเสนอกฎหมายฉบับใหม่แทนได้

ตารางเปรียบเทียบแนวปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียน

ประเทศ หลักการ	สหภาพเมียนมาร์	สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว	ราชอาณาจักร กัมพูชา	สหพันธรัฐ มาเลเซีย	สาธารณรัฐ อินโดนีเซีย	สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	สาธารณรัฐสังคม นิยมเวียดนาม	สาธารณรัฐ สิงคโปร์	เนการา บรูไนดารุส ซาราม
ชื่อหน่วยงาน	ศาลยุติธรรมเมียน มาร์ <sup>58</sup>	กระทรวงยุติธรรม	ศาลยุติธรรม กัมพูชา <sup>59</sup>	ศาลยุติธรรมแห่ง มาเลเซีย	ศาลยุติธรรม อินโดนีเซีย	ศาลยุติธรรม ฟิลิปปินส์	สนง.บังคับคดี สังกัดกระทรวง ยุติธรรม	ศาลฎีกา สิงคโปร์	ศาลยุติธรรม แห่งบรูไน ดารุสซาลาม
ชื่อกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง	- Code of Civil Procedure 1909 Section 37-74 - Courts Manual 1999 Chapter 8 Section 183- 283 <sup>60</sup>	- Law on Judgement Enforcement 2004 -Law on Judgement Enforcement 2008	- Code of Civil Procedure of Cambodia 2008	- Courts of Judicature Act 1964: Section 25 & Schedule - Subordinate Courts Act 1948: Section 99A & Third Schedule และ Rules of Court 2012:	- Civil Procedure Code - Herziene Indonesisch Reglement (HIR) - Rechtreglement Buitengewestern และ Law on the Supreme Court <sup>61</sup>	- 1997 Rule of Civil Procedure (Rule of Court): Rule 39 Execution and Effect of Judgement	The Law on Enforcement of Civil judgment	-Supreme Court of Judicature Act (Chapter 322) - Rule of Court (Revised Edition 2006)	-Supreme Court Act 2001 -Rule of the Supreme Court 2001

<sup>58</sup> กรมบังคับคดี, “บังคับคดีอาเซียน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2558, จาก [http://www.led.go.th/led\\_asean/led\\_asean.asp](http://www.led.go.th/led_asean/led_asean.asp)

<sup>59</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>60</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>61</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 58.



				Orders 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 & 52					
เจ้าพนักงานบังคับคดี	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Bailliff) <sup>62</sup>	เจ้าพนักงานบังคับคดีของกระทรวงยุติธรรมและส่วนท้องถิ่น	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Sheriff)	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Court Bailiff/Sheriff) และพนักงานบังคับคดีเอกชน	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Sheriff)	เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทรวงยุติธรรมและส่วนท้องถิ่น (An Executor of the Civil judgment Agencies) <sup>63</sup>	เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล (Sheriff) และผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดี (Bailliff)	บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากศาลหรือนายทะเบียน (Sheriff) <sup>64</sup>
ระยะเวลาการบังคับคดี <sup>65</sup>	ประมาณ 1,160 วัน	ประมาณ 443 วัน	ประมาณ 483 วัน	ประมาณ 425 วัน	ประมาณ 471 วัน	ประมาณ 842 วัน	ประมาณ 400 วัน	ประมาณ 150 วัน	ประมาณ 540 วัน
การยอมรับบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศ <sup>66</sup>	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ	ไม่ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ	ยอมรับ

<sup>62</sup> เฟิ่งอ้าง.

<sup>63</sup> *Civil judgment enforcement in Viet Nam, Section 2.*

<sup>64</sup> RULES OF THE SUPREME COURT, ORDER 1, rule 4 Definition of “Sheriff”

<sup>65</sup> Dr. Heike Gramckow, *Supranote 50.*

<sup>66</sup> อ้างแล้ว เจริงรรถที่ 58.

**ตารางเปรียบเทียบข้อมูลวิชาชีพ**  
(รายละเอียดข้อมูลของแต่ละวิชาชีพ ปรากฏตามเอกสารแนบท้ายหมายเลข 1 ถึงหมายเลข 4)

	นักกฎหมายกฤษฎีกา	พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ	พนักงานอัยการ	พนักงานไตสวน และ ผู้ช่วยพนักงานไตสวน
กฎหมายที่ให้ อำนาจอันเป็นที่มา ของตำแหน่ง	พระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ.2522	พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547	พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและ พนักงานอัยการ พ.ศ.2553	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ.2542
บทบาทของวิชาชีพ	ผู้เชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมาย	ผู้เชี่ยวชาญด้านการสอบสวนคดีพิเศษ ที่ซับซ้อนกว่าคดีปกติ	ทนายความของแผ่นดิน	ปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริต
การเข้าสู่ตำแหน่ง	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการ ร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทาง กฎหมาย และการบริหารราชการ แผ่นดิน	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ กับงาน และมีวุฒิมิการศึกษาย่างอื่น หรือสำเร็จการศึกษาในสาขาอื่นและมี ประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์กับงาน	สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต และเนติบัณฑิตไทย มีประสบการณ์ ในการทำงาน และอาจมีคุณสมบัติ อื่นกำหนดเพิ่มเติมสำหรับการเข้าสู่ ตำแหน่งด้วยวิธีทดสอบความรู้ หรือ วิธีคัดเลือกพิเศษ	<b>ผู้ช่วยพนักงานไตสวน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตและ เนติบัณฑิตไทยหรือมีประสบการณ์</li> </ul> <b>พนักงานไตสวน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับตำแหน่ง ราชการในกลุ่มวิชาการยุติธรรมไม่ต่ำ กว่าระดับชำนาญการ และมี ประสบการณ์เพิ่มเติมตามระยะเวลาที่ กำหนด</li> </ul>
การแบ่งระดับ	แบ่งเป็น 3 ระดับชั้น กำหนด คุณสมบัติต่างกันโดยผูกคุณสมบัติ	<b>พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>แบ่งเป็น 5 ระดับชั้น</li> </ul>	แบ่งเป็น 8 ระดับชั้น ตามชั้น เงินเดือน 8 ชั้น	แบ่งเป็น 3 ระดับชั้น กำหนดคุณสมบัติ ต่างกันและหลักสูตรที่ต้องอบรมชัดเจน

	นักกฎหมายกฤษฎีกา	พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ	พนักงานอัยการ	พนักงานไตสวน และ ผู้ช่วยพนักงานไตสวน
	ไว้กับระดับตำแหน่งที่ครองและ ประสบการณ์	<b>เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ</b> ● แบ่งเป็น 6 ระดับชั้น		
<b>แนวทางจงใจผู้มี ความรู้ ความสามารถ และ สงวนบุคลากรไว้ใน วิชาชีพ</b>	ชั้น 1 40,000 บาท ชั้น 2 35,000 บาท ชั้น 3 25,000 บาท แต่ไม่เกินค่าตอบแทนพนักงาน อัยการ	ตามระดับโดยไม่ต้องผ่านการประเมิน <b>พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ</b> ● ข้าราชการระดับ 6 ถึงระดับ 10 <b>เจ้าหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษ</b> ● ข้าราชการระดับ 3 ถึงระดับ 8	ตามระดับที่ดำรงตำแหน่ง	ชั้น 1 25,000 บาท ชั้น 2 35,000 บาท ชั้น 3 40,000 บาท ส่วนผู้ช่วยพนักงานไตสวนมีเงินเพิ่มตาม ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ช่วง
<b>การเลื่อนตำแหน่ง</b>	ผ่านการทดสอบประเมินผลที่ กำหนด	ตามเงื่อนไขข้าราชการปกติ	เป็นตามลำดับอาวุโส เว้น อัยการ สูงสุด	● พนักงานไตสวน - ผ่านการทดสอบ ประเมินผลที่กำหนด ● ผู้ช่วยพนักงานไตสวน - เป็นไปตาม ระยะเวลา
<b>การประเมินผล ระหว่างการดำรง ตำแหน่ง</b>	ต้องผ่านการประเมินมาตรฐาน การปฏิบัติงาน หากไม่ผ่านการ ประเมิน ให้เลขาธิการคณะ กรรมการกฤษฎีกามีคำสั่งให้พ้น จากตำแหน่งนักกฎหมาย กฤษฎีกา แต่ยังคงสภาพ ข้าราชการ	ต้องผ่านการประเมินมาตรฐานการ ปฏิบัติงาน มิฉะนั้นระงับการจ่ายเงิน เพิ่มสำหรับตำแหน่งจนกว่าจะผ่าน การประเมิน	มีระบบการตรวจสอบการทำงานและ จริยธรรมทางวิชาชีพโดยหน่วยงาน ตรวจสอบภายในในรูปแบบของ คณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)	ต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประจำปี หากไม่ผ่านการประเมิน ให้งด เบิกจ่ายค่าตอบแทนพิเศษจนกว่าจะผ่าน และคณะอนุกรรมการมีอำนาจเสนอให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้พ้นจาก ตำแหน่งได้

## บทที่ 5

### บทสรุป

#### 1. บทสรุป

สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลกในปัจจุบันส่งผลให้การค้าและการลงทุนเกิดการขยายตัวข้ามพรมแดน ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ประเทศไทยมีความน่าสนใจในสายตาของการลงทุนจากต่างชาติ คือระบบงานกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่มีความเป็นมาตรฐานสากล ซึ่งหมายความรวมทั้งกระบวนการในชั้นพิจารณาและชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษา

ปัญหาว่าการบังคับคดีควรจะเป็นอย่างไรในสายตาของนานาชาติ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาถึงมาตรฐานดังกล่าวจาก (1) หลักเกณฑ์ของธนาคารโลกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการล้มละลายและระบบสิทธิของเจ้าหนี้ (The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems) ซึ่งวางกรอบพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อสร้างกลไกที่ยอมรับสิทธิของเจ้าหนี้ (2) ปัจจัยชี้วัดความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลก ในเรื่องการบังคับสิทธิตามสัญญา (Enforcing Contract) (3) ข้อเสนอแนะของสภายุโรปในเรื่องการบังคับคดี (Recommendation Rec (2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement) และคู่มือแนวทางการบังคับใช้ข้อเสนอแนะดังกล่าว และ (4) ประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดีของสหภาพสากลเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (The UIHJ Global Code of Enforcement)

มาตรฐานของกระบวนการบังคับคดีข้างต้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก ส่วนแรกเป็นเรื่องของกระบวนการบังคับคดี ซึ่งมุ่งเน้นที่ความรวดเร็ว ค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม และกระบวนการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการให้ประชาชนทราบขั้นตอนและกระบวนการเช่นนั้น ตลอดจนไม่ปล่อยให้มีการใช้กระบวนการบังคับคดีไปในทางที่ผิด

ส่วนที่สองเป็นเรื่องที่ว่าด้วยหน่วยงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดี จากการศึกษาพบว่านานาชาติให้การยอมรับว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งกฎหมายจะต้องกำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการบังคับคดีเพื่อสร้างความโปร่งใสและชัดเจนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการสรรหาจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานทางจริยธรรมและความรู้ทางกฎหมายตลอดจนการฝึกอบรมในเรื่องกฎหมายและกระบวนการพิจารณาคดีด้วย และผู้ดำเนินการบังคับคดีที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ (state-employed enforcement agents) ควรมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม มีเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการทำงานอย่างเพียงพอ และมีเจ้าหน้าที่ที่จะสนับสนุนการทำงานได้ รวมทั้งได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมเพียงพอ

จากการประเมินจากธนาคารโลกด้วยปัจจัยชี้วัดความยากง่ายในการลงทุน ในปี ค.ศ.2016 ประเทศไทยได้รับถูกจัดอันดับอยู่ในอันดับที่ 57 ของโลก โดยเรื่องการบังคับตามสิทธิตามสัญญานั้น ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 49 ของโลก นอกจากนี้ ตามรายงาน Report on the Observance of Standards and Codes ของธนาคารโลก สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการบังคับชำระหนี้ที่ไม่มีหลักประกันของประเทศไทยนั้นมีความซับซ้อนและเปิดช่องให้มีการใช้กลไกในการประวิงคดี และความล่าช้าในการบังคับคดีของประเทศไทยส่วนหนึ่งเป็นเพราะการโต้แย้งคำพิพากษาไปยังศาลสูงได้ และการบังคับชำระหนี้จากสังหาริมทรัพย์ได้เงินมาชำระหนี้ค่อนข้างน้อยเพราะความล่าช้าอันส่งผลต่อการเสื่อมราคา

ปัจจัยที่ธนาคารโลกได้สะท้อนเช่นนี้เป็นปัจจัยที่มุ่งเน้นไปที่กระบวนการบังคับคดีเป็นสำคัญ ขณะนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ.๒๕๕๘ ซึ่งเปิดช่องการบังคับหลักประกันได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีในศาล และกรมบังคับคดีอยู่ระหว่างการเสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยได้สะท้อนปัญหาและแนวคิดในการปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีไว้แล้วเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกจากกระบวนการ การกำหนดขั้นตอนการบังคับคดีกับทรัพย์สินบางประเภทที่มีลักษณะพิเศษตาม ยุคสมัยและความเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ ตลอดจนการสร้างกลไกป้องกันการประวิงการบังคับคดี โดยวางเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียที่รัดกุมมากยิ่งขึ้น

ส่วนปัจจัยด้านหน่วยงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดีนั้นไม่ได้ถูกกำหนดไว้อยู่ในมาตรฐานที่สร้างขึ้นโดยธนาคารโลกแต่อย่างใด จึงมักจะเป็นประเด็นที่ถูกมองข้ามในทางปฏิบัติทั้งที่มี มาตรฐานสากลที่กำหนดแนวทางในการสร้างวิชาชีพอย่างที่เราจะเห็นไว้อยู่แล้ว คณะผู้วิจัยจึง วิเคราะห์สถานะ บทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทยในปัจจุบัน โดย ศึกษาโดยเปรียบเทียบกับมุมมอง 3 มิติ ได้แก่ (1) มาตรฐานสากลจากคำแนะนำของสภายุโรปและ ประมวลกฎหมายของโลกว่าด้วยการบังคับคดี (2) หน่วยงานบังคับคดีในประเทศอังกฤษ ประเทศ ฝรั่งเศส และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในมาตรฐานการบังคับคดี และ (3) แนวทางการสร้างตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐให้เกิดเป็นวิชาชีพพิเศษในประเทศไทย ได้แก่ ตำแหน่ง นักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตำแหน่งพนักงานอัยการของสำนักงานอัยการสูงสุด และตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่ามาตรฐานสากลรับรองความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่ง หัวใจของความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ได้อยู่ที่ว่าจะต้องเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือเป็น เอกชน แต่หัวใจสำคัญอยู่ที่การกำหนดคุณสมบัติความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน กำหนด

ค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับความเป็นวิชาชีพ และมุ่งเน้นเรื่องจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพเป็นสำคัญ

เมื่อศึกษาจากแนวทางการสร้างหน่วยงานบังคับคดีในต่างประเทศ ต่างก็มีรูปแบบหลากหลาย เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศฝรั่งเศสเป็นเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจบางอย่างจากรัฐ เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศอังกฤษมีทั้งส่วนที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐและที่เป็นเอกชน ขึ้นอยู่กับประเภทของคดีและศาลที่มีคำพิพากษา ส่วนในประเทศสิงคโปร์เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐโดยแท้ ถึงแม้ว่าประเทศดังกล่าวจะมีแนวทางในการกำหนดสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีแตกต่างกัน แต่ประเทศดังกล่าวได้วางรากฐานความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการมุ่งเน้นที่ความรู้ความสามารถเฉพาะทางและจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพของตน ตัวอย่างที่นำมาใช้ศึกษาจึงสะท้อนให้เห็นว่าสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีจะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือเป็นเอกชนก็มีไม่สำคัญ แต่ข้อสำคัญอยู่ที่การสร้างความเป็นวิชาชีพให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อข้อพิพาทในทางแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องของเอกชน รัฐก็ควรจะปล่อยให้ เป็นบทบาทของเอกชนเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนั้นเอง เว้นแต่ประชาชนจะไม่สามารถตกลงกันได้ และต้องแสวงหาความยุติธรรม รัฐจึงจะมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในส่วนของความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาว่าบริการอำนวยความสะดวกนั้นรวมถึงกระบวนการบังคับคดีด้วย การบังคับคดีก็ควรเป็นภารกิจของรัฐ แต่หากย้อนพิจารณาความเป็นจริงที่ว่า การอำนวยความสะดวกที่รัฐได้จัดให้แก่ประชาชนไปแล้วก่อนการบังคับคดี นั่นคือการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ปัญหาเกิดจากการที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอัน เป็นบริการที่รัฐจัดให้แล้ว การบังคับคดีก็เป็นเพียงการจัดให้เรื่องต่างๆเป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งอยู่ในวิสัยที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ เพียงแต่อาจต้องได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐในบางเรื่อง เพื่อดำเนินการเท่านั้น ซึ่งรัฐก็สามารถที่จะมอบหมายเช่นนั้นได้ภายใต้เงื่อนไขในการตรวจสอบ และกำกับดูแลการใช้อำนาจ โดยการให้เอกชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นก็ได้รับการยอมรับแล้วในปัจจุบัน ดังที่ปรากฏมาตรการบังคับหลักประกันประเภทกิจการในพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558

จากปัจจัยดังกล่าวเมื่อพิจารณาย้อนกลับมาที่เจ้าพนักงานบังคับคดีของประเทศไทย พบว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีถูกจัดเป็นตำแหน่งนักกฎหมายในหน่วยราชการตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะด้านแต่อย่างใด ต้องการเพียงผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีด้านกฎหมาย และผ่านการทดสอบบรรจุเข้ารับตำแหน่งเท่านั้น

เมื่อพิจารณาปัจจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การศึกษากฎหมายระดับปริญญาตรีในปัจจุบัน หลายสถาบันกำหนดให้วิชากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดีเป็นเพียงวิชาเลือก แสดงว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านนิติศาสตร์อาจไม่เคยศึกษากฎหมายในเรื่องการบังคับคดีมา

ก่อนเลยก็ได้ แม้จะผ่านการทดสอบความรู้ก็มีโอกาสได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทันที ทั้งที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อนเลยก็ตาม จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบันไม่อาจเกื้อหนุนให้เกิดวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีได้เลย

เมื่อเปรียบเทียบกับวิชาชีพอย่างทนายความที่ได้รับการยอมรับในความเป็นวิชาชีพนั้น แม้สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตแล้ว ยังต้องเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา และต้องเข้ารับการอบรมทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติและต้องผ่านการทดสอบความรู้ จึงจะได้รับใบอนุญาตว่าความแนวทางการเกิดขึ้นของวิชาชีพทนายความจึงมีการสร้างมาตรฐานในเรื่องคุณสมบัติให้มากกว่านักกฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องการอบรมและประสบการณ์ ในขณะที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเพียงนิติกรคนหนึ่งที่ไม่เคยศึกษากฎหมายเรื่องการบังคับคดีและไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานเลยก็ได้ โอกาสในการสร้างวิชาชีพให้เกิดขึ้นจึงเป็นไปได้ยาก

เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว จะเห็นว่าไม่ได้มีหน้าที่เพียงตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับคดีเท่านั้น ในความเป็นจริงมีภารกิจอย่างอื่นทั้งตามกฎหมายพิเศษ หรือตามคำร้องขอของหน่วยงานอื่นเช่น การขายทรัพย์สินที่กรมสรรพากรใช้อำนาจยึดตามประมวลกฎหมายรัษฎากร การช่วยเหลือลูกจ้างหรือผู้บริโภคในคดีแรงงานหรือคดีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคฟ้องดำเนินคดีให้ การบังคับคดีเรียกชำระค่าปรับในคดีอาญา ซึ่งคดีกลุ่มนี้อาจไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้นำกระบวนการอย่างคดีแพ่งและพาณิชย์ทั่วไป การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม หรือแม้แต่การเป็นผู้ชำระบัญชีในนิติบุคคลตามคำสั่งศาล เป็นต้น ซึ่งบทบาทที่มีมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงจากการทำงานด้วยในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะการถูกร้องเรียน หรือถูกฟ้องดำเนินคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายหรือดำเนินคดีอาญา หรือแม้แต่การร้องต่อศาลเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดภาระที่ต้องทำรายงานเสนอต่อศาลทั้งหลายเรื่องเป็นเพียงกระบวนการประวิงคดีของคู่ความอย่างชัดเจน

หากบทบาทและความเสี่ยงที่มากนั้นสะท้อนถึงอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ย่อมทำให้บุคลากรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดียอมรับกับบทบาทและความเสี่ยงดังกล่าวได้ง่ายขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นเพียงนิติกรในหน่วยงานราชการคนหนึ่งเท่านั้น จึงต้องอ้างอิงอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอย่างข้าราชการพลเรือนในสายวิชาการคนหนึ่งเช่นเดียวกับนิติกรในหน่วยงานอื่น อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อการสร้างระบบวิชาชีพที่ต้องยอมรับในความเป็นวิชาชีพและกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับความเป็นวิชาชีพด้วย

ค่าตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่อ้างอิงอัตราค่าตอบแทนในตำแหน่งนิติกรในหน่วยงานของรัฐ ทำให้ไม่สะท้อนภารกิจและความเสี่ยงที่เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องเผชิญจากการทำงาน และส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของบุคลากรจากภายในหน่วยงานกรมบังคับคดีไปยังหน่วยงานอื่นซึ่งแม้จะมีบทบาทหรือความเสี่ยงที่ไม่แตกต่างกัน แต่มีการสร้างระบบวิชาชีพให้เกิดการ

ยอมรับและกำหนดค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับวิชาชีพเช่นว่านั้น หรือแม้แต่การเคลื่อนย้ายภายในองค์กรจากนิติกรที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีไปสู่การเป็นนิติกรที่ทำหน้าที่อื่นซึ่งไม่ต้องพบปะกับประชาชนหรือไม่ต้องใช้ดุลพินิจในการสั่งงาน

การเคลื่อนย้ายของบุคลากรเช่นนี้ ส่งผลให้การลงทุนฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรนั้น เป็นไปอย่างไร้ทิศทาง เพราะเมื่อบุคลากรที่รับการฝึกอบรมจนมีความรู้ความชำนาญแล้วก็ต้องเลือกสายวิชาชีพอื่นที่ได้รับการยอมรับในสังคมและมีการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทและความเสี่ยงจากการทำงานมากกว่า ทำให้กรมบังคับคดีต้องใช้งบประมาณหมุนเวียนอยู่กับการฝึกอบรมบุคลากรใหม่ที่จะต้องเข้ามาทดแทนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และทำให้การพัฒนาหน่วยงานกรมบังคับคดีโดยเฉพาะในด้านการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นเกือบจะเป็นไปได้

คณะผู้วิจัยได้พิจารณาตำแหน่งเจ้าพนักงานของรัฐในวิชาชีพอย่างอื่นแล้ว พบว่าจำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะทางและมีความเสี่ยงจากการปฏิบัติงานไม่แตกต่างจากการเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี อีกทั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องใช้ดุลพินิจในการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่ความทุกฝ่าย และบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสีย อันแตกต่างจากการใช้ดุลพินิจในเรื่องระหว่างรัฐฝ่ายหนึ่งและประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง ในการออกใบอนุญาตหรือออกเอกสารหลักฐานใดๆ จึงต้องการหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจไม่แตกต่างจากองค์กรวิชาชีพอื่นที่นำมาเป็นตัวอย่างทางการศึกษา เมื่อพิจารณาวิชาชีพในหน่วยงานอื่นโดยละเอียดแล้วพบว่ามี การสร้างความเป็นวิชาชีพโดยกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรในวิชาชีพที่สูงกว่าค่าจ้างเพียงการสำเร็จการศึกษาด้านกฎหมายเท่านั้น และมีการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งให้เป็นพิเศษต่างห่างจากเงินเดือนราชการปกติ ซึ่งค่าตอบแทนพิเศษเช่นนี้ส่งผลให้มีคนมีความรู้ความสามารถเลือกที่จะเข้ามาในองค์กรวิชาชีพของตน อีกทั้งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระต่อการใช้ดุลพินิจ และยังเป็นทางสงวนคนมีความรู้ความสามารถให้คงอยู่ภายในองค์กรวิชาชีพนั้นได้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางดังกล่าวเป็นรากฐานในการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เกิดขึ้น

## 2. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาในการบังคับคดีนั้นด้านหนึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการบังคับคดีที่ไม่ได้สะท้อนมาตรฐานสากลในเรื่องความรวดเร็ว ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และคุณภาพของการอำนวยความสะดวกและอีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องของหน่วยงานหรือผู้ดำเนินการบังคับคดีของประเทศไทยที่ขาดการสร้างความเป็นวิชาชีพขึ้น

ในด้านกระบวนการนั้น ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. 2558 เพื่อเพิ่มกลไกการบังคับหลักประกันโดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล อีกทั้งกรมบังคับคดีอยู่ระหว่างการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคบังคับ



คดี โดยลดขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น สร้างความชัดเจนของกระบวนการ และเสริมกลไกการบังคับคดีกับทรัพย์สินที่มีลักษณะพิเศษบางประเภท ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียอย่างเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยจึงมีได้มุ่งเน้นไปที่ปัญหาและข้อเสนอแนะในเรื่องกระบวนการบังคับคดีเป็นสำคัญ เพียงแต่สะท้อนให้เห็นว่าข้อพิจารณาแก้ไขดังกล่าวเป็นมุมมองในเชิงปัจเจกเป็นรายคดี แต่ยังมีอีกมุมมองหนึ่งของกระบวนการในเชิงมหภาคที่ร่างกฎหมายยังมิได้คำนึงถึง ได้แก่ การกำหนดขั้นตอนการบังคับคดีกับทรัพย์สินบางประเภทเป็นพิเศษเพื่อเร่งรัดกระบวนการเนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าลดลงไปตามกาลเวลาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น สิทธิการเช่าที่มีเวลาจำกัด หรือทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอายุการคุ้มครองสิทธิ เป็นต้น ข้อพิจารณาเรื่องค่าใช้จ่ายที่แท้จริงทั้งหมด รวมถึงค่าใช้จ่ายแฝงในรูปแบบของงบบุคลากร ควรตกเป็นภาระของลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นต้นเหตุของการบังคับคดี และข้อพิจารณาในเรื่องการยอมรับบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เพื่อจะยกระดับมาตรฐานการบังคับคดีของประเทศไทยให้มีความเป็นสากลมากขึ้นโดยยังคงสงวนอธิปไตยทางการศาลของประเทศไว้ได้

ในส่วนของการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้น คณะผู้วิจัยเสนอแผนในการยกระดับวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ด้านบุคลากรและด้านหน่วยงาน โดยด้านบุคลากรนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติที่เป็นพิเศษกว่าลำพังการสำเร็จการศึกษาด้านนิติศาสตร์ และต้องมีกระบวนการฝึกอบรม การสร้างจริยธรรมและควบคุมการปฏิบัติตามกรอบจริยธรรม การสร้างองค์กรควบคุมวิชาชีพ และการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสม และเสนอให้ใช้วิธีการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจจะใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานบังคับคดี” ซึ่งมีข้อดีคือสามารถแก้ไขไปพร้อมกับร่างกฎหมายที่กรมบังคับคดีเสนอและอยู่ระหว่างการพิจารณา โดยรายละเอียดของการสร้างวิชาชีพให้ไปกำหนดในกฎกระทรวง หรืออาจใช้วิธีการตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่โดยกำหนดรายละเอียดเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมาพร้อมงานวิจัยนี้แล้วในเอกสารแนบท้ายหมายเลข 5

เหตุผลสำคัญที่ต้องนำเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพราะเป็นเรื่องการสร้างวิชาชีพเฉพาะด้านตลอดจนมีการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติหรือข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ อีกทั้งมีเรื่องของการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่เจ้าพนักงานของรัฐรวมอยู่ด้วย จึงจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเมื่อพิจารณาวิชาชีพในหน่วยงานอื่นก็ล้วนแต่ถูกสร้างขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งสิ้น

ตามร่างกฎหมายเสนอให้มีการกำหนดแบ่งชั้นของเจ้าพนักงานบังคับคดีออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งการเลื่อนไหลของแต่ละระดับเป็นไปตามระยะเวลาเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์ และการฝึกอบรมกับการทดสอบความรู้ โดยข้าราชการที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี

ได้นั้นจะต้องเริ่มต้นจากการเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีก่อน และได้รับการอบรมและประเมินผ่านหลักสูตรสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดีระดับต้น นอกจากนี้ ความเป็นวิชาชีพจะต้องมีกรอบในปฏิบัติงานทั้งด้านความรู้ความสามารถและด้านจริยธรรม จึงมีการกำหนดเงื่อนไขมาตรฐานของตำแหน่ง และกำหนดหลักสูตรในการอบรมแต่ละช่วงชั้นไว้ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอหลักสูตรต่างๆ ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องเข้ารับการอบรมในแต่ละชั้นก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งในแต่ละระดับไว้พร้อมงานวิจัยนี้แล้วในเอกสารแนบท้ายหมายเลข 6

ในส่วนของการพัฒนาระบบงานบังคับคดีในเชิงหน่วยงานนั้น ความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบงานอยู่ 3 แนวทาง แนวทางแรกคือการให้ระบบงานบังคับคดีทั้งหมดยังคงดำเนินการโดยรัฐ แนวทางที่สองคือการให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบงานบังคับคดีแต่มีอำนาจมอบหมายงานบางส่วนที่ไม่มีผลสำคัญให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และแนวทางที่สามคือการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีทั้งหมดโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล

ความเป็นรัฐหรือเอกชนนั้นมีความสำคัญเพื่อพิจารณาเพียงว่าใครควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายจากการบังคับคดี แต่ไม่ได้มีความสำคัญต่อการสร้างความเป็นวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีแต่อย่างใด และจากการศึกษาองค์กรบังคับคดีในต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่าองค์ประกอบร่วมของความสำเร็จในงานบังคับคดีคือประสิทธิภาพซึ่งเกิดจากความเป็นวิชาชีพของเจ้าพนักงานบังคับคดีนั่นเอง

คณะผู้วิจัยตั้งข้อสมมติฐานว่า การบังคับคดีเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างเอกชนภายหลังจากที่รัฐได้จัดให้บริการสาธารณะในเรื่องการพิจารณาพิพากษาคดีไปแล้ว และอยู่ในวิสัยที่เอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการโดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลได้ ซึ่งจะทำให้การบังคับคดีเกิดความคล่องตัวและเกิดการพัฒนาได้ดีกว่าการให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง เพราะเอกชนมีศักยภาพในการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกันได้แตกต่างจากรัฐที่มีข้อจำกัดเรื่องระเบียบขั้นตอนและงบประมาณ อีกทั้งการบังคับคดีมีใช้ส่วนที่รัฐควรจัดให้บริการสาธารณะโดยแท้ถึงแม้ว่าจะเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมก็ตาม เพราะจะทำให้รัฐต้องใช้รายได้จากภาษีมาแบกรับข้อพิพาทของเอกชนบางรายทั้งที่รัฐได้ทำเช่นนั้นในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแล้ว อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีแทนรัฐทั้งหมด เพราะประชาชนยังมีความเชื่อมั่นในเจ้าพนักงานของรัฐมากกว่าเอกชน ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงเสนอแผนในการพัฒนาแบ่งออกเป็น 3 ระยะ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีโดยมีแนวทางที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในการดำเนินงานของภาคเอกชน

## 2.1 ขั้นตอนการสร้างมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงาน บังคับคดี

ในขั้นตอนนี้กระบวนการบังคับคดียังคงดำเนินการโดยรัฐอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และรัฐอาจมอบหมายงานบางอย่างที่ไม่มีความสำคัญและไม่ต้องใช้อำนาจรัฐหรือดุลพินิจในการทำ คำสั่งให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้ แต่การพัฒนาที่เป็นหัวใจในขั้นตอนนี้คือการสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตั้งแต่เรื่องกำหนดคุณสมบัติให้มีความเหมาะสมกับบทบาทและภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี ด้วยการออกกฎหมายในระดับพระราช เพื่อรับรองความเป็นวิชาชีพ และสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบวิชาชีพ ตลอดจนวางกรอบจริยธรรมและสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในวิชาชีพให้มีความเหมาะสม

นอกจากนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพในงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการควบคู่กันไป พร้อมกับความพยายามในการยกระดับวิชาชีพ เมื่อวิเคราะห์แนวทางในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานบังคับคดี พบว่ามีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาสนับสนุนระบบงานบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นระบบเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นเอกชนอย่างประเทศฝรั่งเศส หรือที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐอย่างในประเทศสิงคโปร์ก็ตาม สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในระบบงานมีส่วนสำคัญที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพให้แก่การบังคับคดีได้อย่างชัดเจน แต่จะต้องสร้างเงื่อนไขกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างเหมาะสมด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วเทคโนโลยีที่นำเข้ามาใช้งานก็ไม่อาจตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในเรื่องความรวดเร็วและประสิทธิภาพได้

แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้งานในระบบการบังคับคดีนี้ส่วนหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการทำงานจากรูปแบบของเอกสารให้อยู่ในรูปแบบของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารที่มีความสะดวกมากกว่าการมาพบเจ้าพนักงาน ณ ที่ตั้งที่ทำการ การสร้างระบบนัดหมายที่ตรวจสอบได้จากข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อตรวจสอบสิทธิทรัพย์สินของลูกค้านี้ตามคำพิพากษา รวมตลอดถึงการสร้างช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการบังคับคดีที่ง่ายกว่าข้อมูลที่เขียนไว้ในกฎหมาย เช่น การสร้างคลิปวิดีโอแนะนำขั้นตอน เป็นต้น

แนวทางเช่นนี้อาจมีข้อติดขัดในระยะแรกเนื่องจากเป็นความเปลี่ยนแปลงไปสู่มิติใหม่ แต่เมื่อทุกฝ่ายมีความเข้าใจและมีความสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้มากขึ้นแล้ว ความเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการยอมรับในระบบงานบังคับคดี และกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้ในที่สุด

## 2.2 ขั้นตอนการมอบหมายงานให้เอกชนเข้ามามีบทบาทงานบังคับคดีมากขึ้น

ถึงแม้ว่าประชาชนจะมีความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าพนักงานรัฐ แต่เมื่อการบังคับคดีเป็นเรื่องของเอกชนเพื่อประโยชน์ของเอกชนเพียงบางราย จึงควรเป็นเรื่องของเอกชนที่จะดำเนินการและเป็นเรื่องของเอกชนที่จะต้องรับผิดชอบในภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาระบบงานบังคับคดีที่ควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการนั้นมีอุปสรรคสำคัญที่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยภาคเอกชน ในขั้นตอนนี้จึงเป็นระยะที่มุ่งเน้นการสร้าง ความเชื่อมั่นในการทำงานของภาคเอกชนเป็นสำคัญ

การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐนั้นกฎหมายให้อำนาจในการมอบหมายงานบางส่วนให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการได้อยู่แล้ว และเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องพิจารณาว่าจะอนุญาตให้มีการมอบหมายงานส่วนใดได้บ้าง ที่ผ่านมาการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดียังขาดทิศทางที่ชัดเจนและเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมั่นใจในความเป็นวิชาชีพ งานที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นจึงจำกัดอยู่เพียงเรื่องที่ไม่สำคัญ ได้แก่ การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีมูลค่าทุนทรัพย์ที่สูงมากนักหรือการจัดทำบัญชีรับจ่าย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วสามารถขยายกรอบของทุนทรัพย์ได้ หรือมีงานอย่างอื่นที่ไม่ต้องใช้อำนาจรัฐหรือใช้ดุลพินิจอีก เช่น งานประเมินมูลค่าทรัพย์สิน หรืองานส่งหมายในชั้นบังคับคดี เป็นต้น การจำกัดภารกิจที่อาจมอบหมายให้แก่เอกชนดำเนินการได้เช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคสำหรับเอกชนที่จะคิดพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเอกชนเพราะไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนกรอบภารกิจที่อาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนา

นอกจากนี้ เมื่อประเทศไทยผ่านขั้นตอนการพัฒนาในระยะแรกจนเกิดวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีที่มีความชัดเจนแล้ว และวิชาชีพได้สร้างแนวทางการปฏิบัติงานและการใช้ดุลพินิจจนเกิดเป็นบรรทัดฐานที่เหมาะสมแล้ว ประเทศไทยย่อมเข้าสู่ความพร้อมที่จะพัฒนาระบบงานบังคับคดีในขั้นต่อไป คือการให้รัฐมอบหมายงานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ และมีการสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนแล้วให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยเอกชนดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานกรอบจริยธรรมเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐด้วยการมอบหมายงานเช่นนี้จะต้องกำหนดจุดแบ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐและเอกชนให้มีความชัดเจน เพราะหากไม่สามารถขีดเส้นแบ่งความรับผิดชอบในงานได้ชัดเจนแล้ว โอกาสที่เจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐจะมอบหมายงานลักษณะเช่นนี้ให้เอกชนดำเนินการย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะจะต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง และจำเป็นต้องกำหนดกรอบความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ไว้ให้ชัดเจน ซึ่งหากการพัฒนาวิชาชีพสามารถทำได้ด้วยการตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่ ก็อาจพัฒนาเงื่อนไขคุณสมบัติและความรับผิดชอบของเอกชนที่เป็นผู้รับมอบหมายงานจากเจ้าพนักงานบังคับคดี ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการวางหลักประกันและการจ่ายเงินตามหลักประกันให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเอกชนดังกล่าวไว้ในกฎหมายในระยะต่อไปได้

### 2.3 ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติงานของเอกชนซึ่งกำกับดูแลโดยองค์กรวิชาชีพ

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนเพื่อบรรลุเป้าหมายตามสมมติฐานที่จะกำหนดให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบงานบังคับคดีทั้งหมดโดยรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแล เมื่อประเทศไทยสามารถผ่านขั้นตอนที่สองไปจนกระทั่งประชาชนเชื่อมั่นและยอมรับในการทำหน้าที่ของเอกชนทั้งการใช้อำนาจรัฐและการใช้ดุลพินิจแล้ว ประเทศไทยจึงจะมีความพร้อมที่จะก้าวเข้าสู่ความเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนนี้ โดยงานทั้งหมดในเรื่องการบังคับคดีจะดำเนินการโดยเอกชน และรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลในรูปแบบขององค์กรวิชาชีพที่เป็นผู้กำหนดคุณสมบัติ มาตรฐาน และเงื่อนไขการฝึกอบรมหรือทดสอบความรู้ โดยใช้อำนาจในฐานะเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนในการกำกับดูแล โดยอาจกำหนดระดับของเจ้าพนักงานบังคับคดีไว้หลายระดับตามอำนาจที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเอกชนนั้นอาจใช้ได้ ในกระบวนการบังคับคดี และต้องอาศัยประสบการณ์และการทดสอบความรู้ในการเลื่อนระดับ หรืออาจใช้วิธีการต่ออายุใบอนุญาตเป็นครั้งคราวซึ่งต้องมีการทดสอบความรู้ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตพัฒนาตนเองให้รู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและระบบงานบังคับคดีตลอดเวลา อันเป็นการควบคุมมาตรฐานของวิชาชีพที่ได้ผลดีอีกทางหนึ่ง

คณะผู้วิจัยเสนอแผนการพัฒนาในขั้นตอนนี้แบ่งออกเป็น 3 ระยะ โดยระยะแรก กรมบังคับคดีอาจใช้วิธีการจำลองรูปแบบขององค์กรเอกชนโดยเลือกหน่วยงานบังคับคดีในสังกัดบางพื้นที่ที่มีความพร้อม เพื่อขอความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในการแปลงสภาพเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 เพื่อเป็นต้นแบบของเอกชนซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีอย่างี่ควรจะเป็น โดยมีบุคลากรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีของรัฐคอยสนับสนุนงานในกรณีที่มีข้อติดขัดในทางปฏิบัติเกิดขึ้น เมื่อได้รูปแบบอย่างที่ต้องการแล้วจึงเริ่มขยายผลไปยังเอกชนโดยอาจเปิดโอกาสให้มีการมอบหมายงานในกระบวนการบังคับคดีทั้งหมดให้แก่เอกชนในพื้นที่นั้น ปฏิบัติภารกิจของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทั้งกระบวนการ โดยหน่วยบริการรูปแบบพิเศษในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของกรมบังคับคดีอาจรับจ้างจากเอกชนนั้นในการปฏิบัติงานบางส่วน เช่น การขายทอดตลาด เป็นต้น ตลอดจนขยายผลการพัฒนาไปยังพื้นที่อื่นที่มีความพร้อมในระยะต่อไป

จนกระทั่งในที่สุดเมื่อประชาชนเชื่อมั่นการทำหน้าที่ของเอกชนแล้ว จึงถึงเวลาที่ประเทศไทยพร้อมจะเปลี่ยนแปลงกลไกการบังคับคดีโดยเอกชนเป็นผู้ดำเนินการและรัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการทำงานอย่างสมบูรณ์ โดยเสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อยกเลิกกฎหมายเดิมที่เป็นพื้นฐานของการสร้างวิชาชีพ และกำหนดเงื่อนไขสร้างวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีที่เป็นเอกชนโดยแท้และเปลี่ยนสถานะของกรมบังคับคดีเป็นเพียงผู้กำกับดูแลวิชาชีพอย่างสมบูรณ์

แนวทางในการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีนั้น จะต้องไม่ลืมว่ายังมีการบังคับคดีตามกฎหมายในบางเรื่องที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐโดยแท้ เช่น การบังคับคดีปกครองที่รัฐเป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษา การบังคับคดีนายประกันในคดีอาญาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างการปล่อยชั่วคราว การบังคับคดีค่าปรับในคดีอาญา เป็นต้น แม้ว่าเอกชนจะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี แต่รัฐยังคงต้องมีเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจบังคับคดีในเรื่องที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐด้วย

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

..... . คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและติดตามการบังคับคดีใช้กฎหมายคณะที่ 4. เอกชนประกอบการสัมมนาเรื่องการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้.

..... . ประกาศคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสมขาย ในการขายทอดตลาด เรื่อง หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่เหมาะสมขายในการขายทอดตลาด .

กรมบังคับคดี. คู่มือติดต่อราชการ. กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม

คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางในการร่างกฎกระทรวง. รายงานการศึกษาดูงานการมอบหมายงานบังคับคดีภาคเอกชน ณ ทวีปยุโรป ระหว่างวันที่ 3-15 ตุลาคม 2548. กรมบังคับคดี, .

จิตติ ดิงศภัทย์. หลักวิชาซีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 20 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้เล่ม 2 (ภาคจบบริบูรณ์). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรศาสตร์, 2520.

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ และคณะ. การพัฒนาระบบเพื่อการบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้.

โครงการตามแผนพัฒนากฎหมายประจำปี 2548 เสนอคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับคดีใช้กฎหมาย, สิงหาคม 2549.

สุนัย มโนมัยอุตม. ระบบกฎหมายอังกฤษทั่วไป. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์การพิมพ์, 2530.

สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง. โรงการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2550.

### วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

ฐิติภรณ์ พงษ์ประเสริฐ. “การบังคับคดีกับลิขสิทธิ์”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

อมรรัตน์ รัตนกิจเจริญ. “การบังคับคดีโดยเอกชน”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

### วารสารภาษาไทย

ศาลยุติธรรม. “เจ้าพนักงานบังคับคดี,” วารสารศาลยุติธรรม. (เมษายน 2547-พฤษภาคม 2547)  
: 41.

### หนังสือต่างประเทศ

\_\_\_\_\_. Post-Judgment Remedies in Reaching Patents, Copyrights and  
Trademarks in the Enforcement of A Money Judgment.

Chichester District Council. Bailiff Reform : What it means to you as the debtor. (2014).

Jack I.H. Jacob. The Reform of Civil Procedure Law and Other Essay in Civil Procedure.  
London: Sweet & Maxwell, 1982.

Michael Zander. Case and Materials on the English Legal System. 3 th ed. London:  
wedenfelld and Nicol son.

The World Bank Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems (Revised  
Version 2005).

UIHJ. Global Code of Enforcement(English Version). UIHJ, 2015.

Wipo. Wipo Intellectual Property Handbook : Policy, Law and Use : Chapter 4  
Enforcement Intellectual Property Right.

### วารสารต่างประเทศ

Alan Reed. “A New Model of Jurisdictional Propriety for Anglo-American Foreign  
Judgement Recognition and Enforcement: Something Old, Something Borrowed,  
Something New.” Loyola of Los Angeles International and Comparative Law  
Review. 25 Loy. L.A. Int'l & Comp. L. Rev. 243 , (2003) : 245.

Babatunde Fagbayibo. “Towards the harmonization of laws in AfricaL is OHADA the way  
to go?.” The Comparative and International Law Journal of Southern Africa.  
Vol.42, No.3, (November 2009) : 314.



- Claire Moore Dickerson. "Harmonizing Business Laws in Africa: OHADA Calls the Tune." Columbia Journal of Transnational Law. 4 Colum. J. Transnat'l L. 17 (2005-2006) : 61-62.
- Ian Ayres & Paul Klemperer Limiting Patentees. "Market Power Without Reducing Innovation Incentives: The Perverse Benefits of Uncertainty and Non-Injunctive Remedies." 97 MICH. L. Rev., 985, (1999) : 1031-1032.
- L.S.Tellier. "Liability of Mortgagee or Lienholder of a lease with respect to rents or covenants therein." American Law Report.
- Michael. "The Uneasy Case for Patent Races over Auctions." 60 Stan.L., Rev.803 , (2007) : 811.
- Pauli Houany and Sibao Shen. "Investment Protection in the Framework of the Treaty of Harmonizing Business Law in Africa (OHADA)." Beijing Law Review, Vol.4, No. 1. 2013 : 2.

### เอกสารอื่นๆ

- COINTAT (Christian). "Quels metiers pour quelle justice?", RAPPORT D' INFORMATION 345 (2001-2002) – commission des lois (Senat)
- Council of Europe. "European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) : Guidelines for a better implementation of Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement". Council of Europe, 2010.

### เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

- Baker and McKenzie. "Dispute Resolution around the World – Singapore." From [http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Global%20Dispute%20Resolution/Dispute%20Resolution%20Around%20the%20World/dratw\\_singapore\\_2012.pdf](http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Global%20Dispute%20Resolution/Dispute%20Resolution%20Around%20the%20World/dratw_singapore_2012.pdf), Accessed on 05/04/2016.
- Edmund Jerome Kronenburg, Tan Kok Peng and Charmaine Cheong. "Enforcement of Foreign Judgments in 28 jurisdictions worldwide 2012 – Singapore." From <http://braddellbrothers.com/cabinet/EFJ2012%20Singapore.pdf> , Accessed on 1 April 2016.

Françoise ANDRIEUX. Powerpoint Presentation on “World Code of Enforcement”

retrieved from <http://www.led.go.th/inter/pdf/UIHJ.pdf>.

Dr. Heike Gramckow. “Civil Enforcement and the Rule of Law : Effective Enforcement and the Role of Judicial Officers under Globalization and Economic Integration.”

From <http://www.led.go.th/inter/pdf/Asean%20contract%20enfroement.pdf>,

Accessed on January 2, 2016.

Rajah and Tann. “When Is a Foreign Judgment Enforceable in Singapore?, Client Update - April 2010.” From

[http://www.lexology.com/\(F\(fsdellVM\\_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGgICy9JbK0\\_f\\_uWav3A2zd5la5X5-](http://www.lexology.com/(F(fsdellVM_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGgICy9JbK0_f_uWav3A2zd5la5X5-)

[R7i8b3UHla3s6ahG1bdy8usgpDdiHKLIn7hWz9PEZAJ\\_EiVF8AeoJvBOOGMdW04CGN4u8c4aotiY62K5kyCWT1OiZ560tSdZwde3-](http://www.lexology.com/(F(fsdellVM_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGgICy9JbK0_f_uWav3A2zd5la5X5-R7i8b3UHla3s6ahG1bdy8usgpDdiHKLIn7hWz9PEZAJ_EiVF8AeoJvBOOGMdW04CGN4u8c4aotiY62K5kyCWT1OiZ560tSdZwde3-)

[JRbzdnuEpi71ebvN5IUoEkRTKayXjxHAu394l0lNKHp6HxM1\)\)/library/document.aspx?g=0f103cdc-0713-4132-8796-](http://www.lexology.com/(F(fsdellVM_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGgICy9JbK0_f_uWav3A2zd5la5X5-R7i8b3UHla3s6ahG1bdy8usgpDdiHKLIn7hWz9PEZAJ_EiVF8AeoJvBOOGMdW04CGN4u8c4aotiY62K5kyCWT1OiZ560tSdZwde3-JRbzdnuEpi71ebvN5IUoEkRTKayXjxHAu394l0lNKHp6HxM1))/library/document.aspx?g=0f103cdc-0713-4132-8796-)

[9723f4357c01&b=Ot%2BH2u43Pcayd1ulfdtrnWMtTqLCNWvi9oOrkfZgx8o%3D&bt=2014-07-08T19%3A54%3A32.5639529%2B01%3A00&noredirect=1](http://www.lexology.com/(F(fsdellVM_ILZxDDjO1p8cgakIDUPdeE3Mj5DthAGsGgICy9JbK0_f_uWav3A2zd5la5X5-R7i8b3UHla3s6ahG1bdy8usgpDdiHKLIn7hWz9PEZAJ_EiVF8AeoJvBOOGMdW04CGN4u8c4aotiY62K5kyCWT1OiZ560tSdZwde3-JRbzdnuEpi71ebvN5IUoEkRTKayXjxHAu394l0lNKHp6HxM1))/library/document.aspx?g=0f103cdc-0713-4132-8796-9723f4357c01&b=Ot%2BH2u43Pcayd1ulfdtrnWMtTqLCNWvi9oOrkfZgx8o%3D&bt=2014-07-08T19%3A54%3A32.5639529%2B01%3A00&noredirect=1), Accessed on

05/04/2016.

World Bank Group. “Doing Business Measure Business Regulations : Starting a Business

Methodology.” From [http://www.doingbusiness.org/methodology/starting-a-](http://www.doingbusiness.org/methodology/starting-a-business)

[business](http://www.doingbusiness.org/methodology/starting-a-business), Accessed 01/04/2016.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “โครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ.” จาก

<https://www.dsi.go.th/view.aspx?tid=T0000008>, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. “ปรัชญา ภาระหน้าที่ และการจัดองค์กร.” จาก

[http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general!/ut/p/c5/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g\\_A2czQ0cTQ89ApyAnA0\\_\\_EIOAQGdXAwM\\_Y30\\_j\\_zcVP3gkgz9gmxHRQBoEU5U/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZftjBDNjFBNDfJUUSQjBJT1QwUFFDRTAwVjA!](http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwM_Y30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBoEU5U/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZftjBDNjFBNDfJUUSQjBJT1QwUFFDRTAwVjA!/), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “วิสัยทัศน์และพันธกิจ.” จาก

<https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc3>, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. จาก

[http://job.nacc.go.th/article\\_2015051514221\(3\).pdf](http://job.nacc.go.th/article_2015051514221(3).pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. จาก

[http://library\(2\).parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-annouce24-255\(7\).pdf](http://library(2).parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce24-255(7).pdf), สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559.

วันที่.....

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ.....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติ.....

พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

ด้วยข้าพเจ้าและคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้มีรายชื่อท้ายนี้ ขอเสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติ..... พร้อมด้วยบันทึกหลักการ  
และเหตุผลประกอบและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ มาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ได้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังมี  
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยที่แนบมาพร้อมนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

ผู้เสนอ

(.....)

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หมายเลข.....

๑. ....

๒. ....

(.....)

(.....)

๓. ....

๔. ....

(.....)

(.....)

๕. ....

๖. ....

## ภาคผนวก 1 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ....

(.....)

(.....)

๗. ....

๘. ....

(.....)

(.....)

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ..... (ต่อ)

๙. ....

๑๐. ....

(.....)

(.....)

๑๑. ....

๑๒. ....

(.....)

(.....)

๑๓. ....

๑๔. ....

(.....)

(.....)

๑๕. ....

๑๖. ....

(.....)

(.....)

๑๗. ....

๑๘. ....

(.....)

(.....)

๑๙. ....

๒๐. ....

(.....)

(.....)

## ภาคผนวก 1 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ....

๒๑. ....  
(.....)

๒๒. ....  
(.....)

๒๓. ....  
(.....)

๒๔. ....  
(.....)

๒๕. ....  
(.....)

๒๖. ....  
(.....)

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ..... (ต่อ)

๒๗. ....  
(.....)

๒๘. ....  
(.....)

๒๙. ....  
(.....)

๓๐. ....  
(.....)

๓๑. ....  
(.....)

๓๒. ....  
(.....)

๓๓. ....  
(.....)

๓๔. ....  
(.....)

๓๕. ....

๓๖. ....

ภาคผนวก 1 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ....

(.....)

(.....)

๓๗. ....

๓๘. ....

(.....)

(.....)

๓๙. ....

๔๐. ....

(.....)

(.....)

๔๑. ....

๔๒. ....

(.....)

(.....)

๔๓. ....

๔๔. ....

(.....)

(.....)

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ..... (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

หลักการ

.....  
.....  
.....

เหตุผล

โดยที่.....

.....  
..... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



## ภาคผนวก 1 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ....

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
..... (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ..... ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ .....) พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## ภาคผนวก 1 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ....

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑๔) ของมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๔) เจ้าพนักงานบังคับคดี หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดี หรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งและให้หมายความร่วมมือถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราที่คำนวณแล้วไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนของนักกฎหมายกฤษฎีกา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....

หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงวิธีการได้มาและการดำรงตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในระดับสูงได้อย่างกว้างขวางและเป็นไปด้วยความรอบคอบ ตลอดจนเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และสมควรปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่และการพัฒนาคุณภาพของเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



# ภาคผนวก 1

# ภาคผนวก 2

# ภาคผนวก 2.1

# ภาคผนวก 2.2

## ภาคผนวก 2.3



## ภาคผนวก 2.4

# ภาคผนวก 3

# ภาคผนวก 4

# ภาคผนวก 5

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่.....

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ.....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติ.....

พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

ด้วยข้าพเจ้าและคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้มีรายชื่อท้ายนี้ ขอเสนอ  
ร่างพระราชบัญญัติ..... พร้อมด้วยบันทึกหลักการ  
และเหตุผลประกอบและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ มาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ได้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังมี  
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วยที่แนบมาพร้อมนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

ผู้เสนอ

(.....)

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หมายเลข.....

๑. ....

๒. ....

(.....)

(.....)

๓. ....

๔. ....

(.....)

(.....)

๕. ....

๖. ....

(.....)

(.....)

๗. ....

๘. ....

(.....)

(.....)

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ..... (ต่อ)

๙. ....

๑๐. ....

(.....)

(.....)

๑๑. ....

๑๒. ....

(.....)

(.....)

๑๓. ....

๑๔. ....

(.....)

(.....)

๑๕. ....

๑๖. ....

(.....)

(.....)

๑๗. ....

๑๘. ....

(.....)

(.....)

๑๙. ....

๒๐. ....

(.....)

(.....)

๒๑. ....  
(.....)

๒๒. ....  
(.....)

๒๓. ....  
(.....)

๒๔. ....  
(.....)

๒๕. ....  
(.....)

๒๖. ....  
(.....)

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ร่วมเสนอร่างพระราชบัญญัติ..... (ต่อ)

๒๗. ....  
(.....)

๒๘. ....  
(.....)

๒๙. ....  
(.....)

๓๐. ....  
(.....)

๓๑. ....  
(.....)

๓๒. ....  
(.....)

๓๓. ....  
(.....)

๓๔. ....  
(.....)

๓๕. ....

๓๖. ....

(.....)

(.....)

๓๗. ....

๓๘. ....

(.....)

(.....)

๓๙. ....

๔๐. ....

(.....)

(.....)

๔๑. ....

๔๒. ....

(.....)

(.....)

๔๓. ....

๔๔. ....

(.....)

(.....)



ภาคผนวก 2 ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. ....

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดี  
พ.ศ. ....

---

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยเจ้าพนักงานบังคับคดี

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงวิธีการได้มาและการดำรงตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในระดับสูงได้อย่างกว้างขวาง และเป็นไปด้วยความรอบคอบ ตลอดจนเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดียิ่งขึ้น และสมควรปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่และการพัฒนาคุณภาพของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
เจ้าพนักงานบังคับคดี  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเจ้าพนักงานบังคับคดี

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าพนักงานบังคับคดี” หมายความว่า เจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีหรือพนักงานอื่นผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ในอันที่จะปฏิบัติตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือ

กฎหมายอื่น เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งและให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ปฏิบัติการแทน

“ก.บ.” หมายความว่า คณะกรรมการบังคับคดี

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามที่ ก.บ. กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี

(๒) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาในสาขาวิชาอื่นที่ ก.บ. กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามที่ ก.บ. กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

มาตรา ๖ ปริญญาในสาขาวิชาอื่น ตามมาตรา ๕ (๒) ได้แก่ ปริญญาในสาขาวิชาเกี่ยวกับการบัญชี บริหารธุรกิจ การตลาด การขาย สถิติ การประเมินราคา และสาขาอื่นตามที่ ก.บ. กำหนด

หมวด ๒

เจ้าพนักงานบังคับคดี

มาตรา ๗ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสามชั้น ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๑

(๒) เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๒

(๓) เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๓

มาตรา ๘ เจ้าพนักงานบังคับคดีแต่ละชั้นตามมาตรา ๙ นอกจากคุณสมบัติตาม มาตรา ๕ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ของการเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๑ มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ใน ด้านการบังคับคดี และการบริหารราชการแผ่นดิน และผ่านการทดสอบความรู้สำหรับเจ้า พนักงานบังคับคดีชั้น ๑

(๒) เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๒ มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ในด้านการบังคับคดี และการบริหารราชการแผ่นดิน และผ่านการทดสอบความรู้สำหรับเจ้า พนักงานบังคับคดีชั้น ๒

(๓) เจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๓ มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ในด้านการบังคับคดี และการบริหารราชการแผ่นดิน และผ่านการทดสอบความรู้สำหรับเจ้า พนักงานบังคับคดีชั้น ๓

มาตรา ๙ มาตรฐานหน้าที่และความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของเจ้า พนักงานบังคับคดีในแต่ละชั้น ให้เป็นไปตามก.บ. ที่กำหนดไว้

มาตรา ๑๐ การบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเจ้า พนักงานบังคับคดี ให้อธิบดีกรมบังคับคดีสั่งโดยวิธีการสอบคัดเลือก การทดสอบความรู้ หรือการ คัดเลือกพิเศษ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๓ จะต้อง เป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ผ่านการอบรมและทดสอบความรู้ในหลักสูตรการศึกษาสำหรับ เจ้าพนักงานบังคับคดีและผ่านการทดสอบการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามที่ ก.บ. กำหนด

มาตรา ๑๒ ภายใต้บังคับตามมาตรา ๒๓ และ ๒๔ การแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับ คดี ชั้นที่ ๒ และเจ้าพนักงานบังคับคดี ชั้นที่ ๑ ให้แต่งตั้งเมื่อผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพล เรือนในระดับที่กำหนดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับการเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตาม

มาตรา ๑๐ หรือเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีชั้น ๓ มาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และ ๒๐ ปีตามลำดับ และต้องผ่านการประเมินผลงานและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ และผ่านอบรมตามหลักสูตรที่ ก.บ. เห็นสมควร หรือให้มีการทดสอบด้วยวิธีการอื่นก่อนได้รับการแต่งตั้งก็ได้

มาตรา ๑๓ เมื่อ ก.บ. เห็นชอบให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีชั้นใดแล้ว ให้เสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาแต่งตั้งผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี แล้วนำรายชื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลงานและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ผ่านการอบรมหรือทดสอบตามที่ ก.บ. กำหนด เพื่อเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีในระดับที่สูงขึ้น ให้ผู้นั้นยังคงดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีชั้นเดิม

ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานหน้าที่และความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามที่ ก.บ. กำหนดไว้ หรือขัดต่อระเบียบเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามที่ ก.บ. กำหนดไว้ ก.บ. อาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดีได้

การเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนระดับของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่มีผลกระทบต่อการแต่งตั้งพนักงานบังคับคดีในชั้นที่สูงขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๕ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในแต่ละชั้นตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

#### หมวด ๓

#### คณะกรรมการบังคับคดี

มาตรา ๑๖ ให้มีคณะกรรมการบังคับคดีคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.บ.” ประกอบด้วย

- (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน
- (๒) อธิบดีกรมบังคับคดี เป็นรองประธาน
- (๓) รองอธิบดีกรมบังคับคดี

(๔) ผู้แทนประธานศาลฎีกา ผู้แทนประธานศาลปกครองสูงสุด และผู้แทนอัยการสูงสุด แห่งละหนึ่งคน

(๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวนสองคน ให้ ก.บ. แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.บ.

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการบังคับคดีว่างลง ถ้ายังมีกรรมการบังคับคดีพอที่จะเป็น องค์ประชุม ให้กรรมการบังคับคดีที่เหลืออยู่ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๘ การประชุม ก.บ. ต้องมีกรรมการบังคับคดีมาประชุมไม่น้อยกว่า .....คนจึงเป็น องค์ประชุม

ถ้าประธานไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานและรองประธานไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการบังคับคดีในที่ประชุม เลือกกรรมการบังคับคดีคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม หากกรรมการบังคับคดีโดยตำแหน่งว่างลง หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้รักษาราชการแทน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งตามกฎหมาย ทำหน้าที่กรรมการบังคับคดีแทนในระหว่างนั้น

มาตรา ๑๙ ในการประชุมของ ก.บ. ถ้ามีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกรรมการบังคับคดีผู้ใด โดยเฉพาะ ผู้นั้นไม่มีสิทธิอยู่ในที่ประชุม แต่เพื่อประโยชน์ในการนับองค์ประชุม ถ้าผู้นั้นได้เข้าประชุมแล้ว และต้องออกจากที่ประชุม ให้นับผู้นั้นเป็นองค์ประชุมด้วย การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออก เสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๐ หลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมนาคุณ เบี้ยประชุม หรือค่าตอบแทนของ ก.บ. รวมทั้งอนุกรรมการ บุคคล และคณะบุคคลที่ ก.บ. แต่งตั้ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.บ. กำหนด

มาตรา ๒๑ นอกจากอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ให้ ก.บ. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังและเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อพิจารณาแต่งตั้งตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๒) เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๓) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดระบบ การแก้ไข และการรักษาทะเบียนประวัติ และควบคุม การพ้นจากตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในแต่ละชั้น เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่นแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานหน้าที่และความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีในแต่ละชั้น
- (๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการอบรมและทดสอบความรู้และประเมินผลงาน กำหนดหลักสูตรการศึกษาสำหรับเจ้าพนักงานบังคับคดี และเกณฑ์การทดสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การทดสอบความรู้และประเมินผลงาน และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เข้าสู่ตำแหน่งเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๘) ออกระเบียบเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดี การคุ้มครองระบบคุณธรรม และการจัดระเบียบสำนักงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- (๙) แต่งตั้งอนุกรรมการ บุคคล หรือคณะบุคคลเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ ก.บ. มอบหมาย
- (๑๐) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อกำหนดการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ของเจ้าพนักงานบังคับคดี

## หมวด ๔

## จริยธรรมและความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี

มาตรา ๒๒ เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดี

เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้ใดโดยหน้าที่ราชการได้ทราบเรื่องกิจการของคู่ความ หรือของผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง ห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใดหรือยังให้ทราบกันไปโดยวิธีใด เว้นแต่จะมีอำนาจที่จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ผู้เกี่ยวข้องรายงานให้ ก.บ. ทราบ และให้ ก.บ. นำมาประกอบการพิจารณาในการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของเจ้าพนักงานบังคับคดี

มาตรา ๒๓ ในการฟ้องให้รับผิดทางละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี ให้ฟ้องกรมบังคับคดีเป็นจำเลย ในการนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

การฟ้องร้องตามวรรคก่อน ถ้ามิได้ฟ้องภายในกำหนดเวลา ๖ เดือน นับแต่วันที่ เกิดอำนาจฟ้องให้ถือว่าขาดอายุความ

ในการพิจารณาคดีที่มีการฟ้องตามมาตรา นี้ ให้ผู้ฟ้องคดีมีภาระการพิสูจน์ใน ข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง

## บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๔ ให้ข้าราชการพลเรือนในกรมบังคับคดีที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ระดับ ๑๐ และระดับ ๑๑ ไม่ว่าจะ เป็นตำแหน่งนักบริหารหรือผู้เชี่ยวชาญเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีชั้นที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งบุคคลตามวรรคหนึ่งให้ เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี



มาตรา ๒๕ ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง.....ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ ก.บ. เทียบระดับตำแหน่งให้เป็นไปตามคุณสมบัติเจ้าพนักงานบังคับคดีที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แล้วเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้นั้นได้รับเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้ง และให้ทางการได้เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่ง.....ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

มาตรา ๒๖ ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง.....ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....



## เอกสารแนบท้ายหมายเลข 1

ที่มา คุณสมบัติ และบทบาทของเจ้าพนักงานในตำแหน่ง  
นักกฎหมายกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การพัฒนาวิชาชีพของคณะกรรมการกฤษฎีกามีที่มาจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551 ในมาตรา 8 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 8 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 63/1 และมาตรา 63/2 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

“มาตรา 63/1 เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานกฎหมายของรัฐให้มีตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกาซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในทางนิติศาสตร์ การร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านกฎหมายตามความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้นักกฎหมายกฤษฎีกาได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งในอัตราที่คำนวณแล้วไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนของข้าราชการอัยการ

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา และอัตราเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด”

จากบทบัญญัติข้างต้น กฎหมายได้บัญญัติให้มีนักกฎหมายกฤษฎีกาซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความรู้สาขานิติศาสตร์ การร่างกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดของวิชาชีพดังกล่าวได้มีการร่างระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา พ.ศ.2551 ออกตามมาตรา 63/1 วรรคสาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 1. หน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจและพันธกิจของหน่วยงาน

หน้าที่โดยชัดแจ้งของนักกฎหมายกฤษฎีกาได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 63/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 บัญญัติให้นักกฎหมายกฤษฎีกามีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบปรัชญา ภาระหน้าที่และการจัดองค์กรของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>1</sup> ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

---

<sup>1</sup>คณะกรรมการกฤษฎีกา, “ปรัชญา ภาระหน้าที่ และการจัดองค์กร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก

กฤษฎีกา พ.ศ.2522 ในส่วนนี้ปรากฏหน้าที่ประการหนึ่งคือ การพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่ คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไข ปรับปรุงหรือ ยกเลิกกฎหมาย นอกจากนี้ยังปรากฏหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงาน ของรัฐ และให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานรัฐ หรือตามที่รัฐบาล ต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ในงานด้านกฎหมายที่เป็นภารกิจของนักกฎหมายกฤษฎีกาโดยเฉพาะ ซึ่ง จากหน้าที่ข้างต้นลักษณะงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นงานในเชิงรับ กล่าวคือ นักกฎหมายกฤษฎีกามี หน้าที่จัดทำร่างกฎหมายหรือให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตาม การเสนอของหน่วยงานของรัฐ หาใช่งานที่คณะกรรมการริเริ่มได้เอง นอกจากนี้ยังเป็นงานที่เกี่ยวกับการคิดกล ยุทธ์เพื่อให้คำแนะนำในการจัดทำกฎหมายด้วย ซึ่งมีหลักฐานสนับสนุนรูปแบบงานคือ การออกคำวินิจฉัย คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งต้องมีกรร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวกับปัญหาการตีความตีความตีความตีความก่อน

## 2. คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้ง และอัตราเงินเพิ่มในตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ประกอบระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ด้วยการกำหนดตำแหน่งคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา พ.ศ. 2551 ได้คุณสมบัติของนักกฎหมายกฤษฎีกาต้องจบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต อีกทั้งมีความรู้ความสามารถในการ ร่างกฎหมาย โดยเป็นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติที่แน่นอนชัดเจน เป็นไปตามหลักการสร้างความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization)

สำหรับการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกานั้น หากผู้มีใช้นักกฎหมาย ต้องได้รับการ ทดสอบความรู้และประเมินผลงานทางวิชาการและประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กำหนดเห็นสมควร เพื่อเสนอเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งให้เป็นนักกฎหมายกฤษฎีกาตามข้อ 12 ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่ง นักกฎหมายกฤษฎีกา พ.ศ.2551

ส่วนในข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา พ.ศ.2551 ยังได้แบ่งระดับของนักกฎหมายกฤษฎีกาออกเป็น 3 ระดับ คือ

(1) นักกฎหมายกฤษฎีกา ชั้นที่ 1 ซึ่งต้องประกอบด้วยคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- จบการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย

## ภาคผนวก 2.1 เอกสารแนบท้ายหมายเลข 1.

- เป็นข้าราชการพลเรือนในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป
  - มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน ในระดับผู้ทรงคุณวุฒิ
  - ต้องผ่านการประเมินผลงานทางวิชาการและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง อ.ก.พ. อาจกำหนดให้ผู้นั้นต้องเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรที่เห็นสมควรหรือให้มีการทดสอบด้วยวิธีการอื่นก่อนได้รับการแต่งตั้งก็ได้
- (2) นักกฎหมายกฤษฎีกา ชั้นที่ 2 ซึ่งต้องประกอบด้วยคุณสมบัติดังต่อไปนี้
- จบการศึกษาปริญญาตรีทางกฎหมาย
  - เป็นข้าราชการพลเรือนในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป
  - มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน ในระดับผู้เชี่ยวชาญ
  - ต้องผ่านการประเมินผลงานทางวิชาการและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง อ.ก.พ. อาจกำหนดให้ผู้นั้นต้องเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรที่เห็นสมควรหรือให้มีการทดสอบด้วยวิธีการอื่นก่อนได้รับการแต่งตั้งก็ได้
- (3) นักกฎหมายกฤษฎีกา ชั้นที่ 3 ซึ่งต้องประกอบด้วยคุณสมบัติดังต่อไปนี้
- จบการศึกษาปริญญาตรีทางกฎหมาย
  - เป็นข้าราชการพลเรือนในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป
  - มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน ในระดับผู้ชำนาญการ
  - ต้องผ่านการอบรมและการทดสอบความรู้ในหลักสูตรการศึกษาสำหรับนักกฎหมายกฤษฎีกา และผ่านการทดสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่นักกฎหมายกฤษฎีกา ตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กำหนด ตามข้อ 7

ซึ่งในเรื่องความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์นั้น ได้มีหลักเกณฑ์การกำหนดความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของนักกฎหมายกฤษฎีกาต้องเป็นไปตามที่ อ.ก.พ. กำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ

- ความรู้เกี่ยวกับระบบกฎหมายและเนื้อหากฎหมายของประเทศ
- ความรู้ทางทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม การร่างกฎหมาย การตีความกฎหมายและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

- ความสามารถในการประยุกต์ใช้กฎหมาย
- ความสามารถในการศึกษาวิจัยทางกฎหมายหรือเปรียบเทียบกฎหมายทั้งของในประเทศและต่างประเทศ
- ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายระดับประเทศ

ในส่วนมาตรฐานหน้าที่และความรับผิดชอบและลักษณะงานที่นักกฎหมายกฤษฎีกาต้องปฏิบัติเป็นไปตามที่ อ.ก.พ. (คณะกรรมการสามัญในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) กรมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด และหลักสูตรที่ใช้ในการอบรมนักกฎหมายกฤษฎีกาหรือการทดสอบและการประเมินผลงานทางวิชาการหรือประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกาก็ต้องได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ. ด้วย

สำหรับการพัฒนาวิชาชีพนักกฎหมายกฤษฎีกานั้น ได้มีการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมจากเงินเดือนปกติตามลำดับขั้นในข้อ 9 ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา พ.ศ.2551 ดังนี้

- นักกฎหมายกฤษฎีกาขั้นที่ 1 มีสิทธิได้รับเดือนละ 40,000 บาท
- นักกฎหมายกฤษฎีกาขั้นที่ 2 มีสิทธิได้รับเดือนละ 35,000 บาท
- นักกฎหมายกฤษฎีกาขั้นที่ 3 มีสิทธิได้รับเดือนละ 25,000 บาท

ในส่วนของเงินเพิ่มดังกล่าว เมื่อนำมาคำนวณกับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มพิเศษในลักษณะเดียวกัน นักกฎหมายกฤษฎีกาต้องได้รับค่าตอบแทนไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนข้าราชการอัยการชั้น 2 ขั้น 1 แต่ต้องไม่เกินค่าตอบแทนของข้าราชการอัยการดังต่อไปนี้

- นักกฎหมายกฤษฎีกา ขั้นที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 ให้ได้รับค่าตอบแทนขั้นสูงไม่เกินค่าตอบแทนข้าราชการอัยการชั้น 8
- นักกฎหมายกฤษฎีกา ขั้นที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ให้ได้รับค่าตอบแทนขั้นสูงไม่เกินค่าตอบแทนข้าราชการอัยการชั้น 7
- นักกฎหมายกฤษฎีกา ขั้นที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ให้ได้รับค่าตอบแทนขั้นสูงไม่เกินค่าตอบแทนข้าราชการอัยการชั้น 6
- นักกฎหมายกฤษฎีกา ขั้นที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับ 8 ให้ได้รับค่าตอบแทนขั้นสูงไม่เกินค่าตอบแทนข้าราชการอัยการชั้น 4
- นักกฎหมายกฤษฎีกา ขั้นที่ 2 และ 3 ให้ได้รับค่าตอบแทนขั้นสูงไม่เกินค่าตอบแทนข้าราชการอัยการชั้น 3

### 3. การเลื่อนตำแหน่งตามระดับขั้น

จากคุณสมบัติต่างๆข้างต้น การประเมินเลื่อนระดับตามคุณสมบัติตามระดับชั้น หากผู้ได้รับการประเมินผลไม่ผ่านการทดสอบในระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมาย กฤษฎีกา พ.ศ.2551 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้นั้นยังคงดำรงตำแหน่งเป็นนักกฎหมายกฤษฎีกาชั้นเดิมต่อไป

หรือหากการปฏิบัติงานของนักกฎหมายกฤษฎีกาไม่เป็นไปตามคุณภาพมาตรฐานหน้าที่และความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของนักกฎหมายกฤษฎีกาตามข้อ 6 วรรคหนึ่ง อ.ก.พ.อาจพิจารณาเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำสั่งให้นักกฎหมายกฤษฎีกาผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ก็ยังคงสภาพเป็นข้าราชการคณะกรรมการกฤษฎีกาเช่นเดิมตามข้อ 8 วรรคสอง

นอกจากนี้ การเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนระดับของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่มีผลกระทบต่อแต่งตั้งนักกฎหมายกฤษฎีกาในชั้นที่สูงขึ้นแต่อย่างใด

#### 4. วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของระบบ

สำหรับวิชาชีพนักกฎหมายกฤษฎีกานั้น มีข้อดีที่สามารถเปรียบเทียบใช้กับการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี คือ ลักษณะโครงสร้างงานของนักกฎหมายกฤษฎีกามีลักษณะเป็นเชิงรับเช่นเดียวกับลักษณะงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี ทำให้การกำหนดคุณสมบัติของนักกฎหมายกฤษฎีกาต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการร่างตัวบทกฎหมาย นอกจากนี้สถานะของนักกฎหมายกฤษฎีกายังมีความมั่นคง กล่าวคือ มีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งสถานะของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็ควรเป็นข้าราชการเช่นกัน เพื่อความมั่นคงในวิชาชีพ ซึ่งมีความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เห็นชอบด้วยคือ รองศาสตราจารย์จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย

สำหรับข้อดีอื่นๆ นั้น นักกฎหมายกฤษฎีกามีการแบ่งระดับชั้นอย่างชัดเจน และมีมาตรฐานชีวิตการเลื่อนตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งต่างจากวิชาชีพอื่นที่กำหนดคุณสมบัติเฉพาะการสมัครเข้าดำรงตำแหน่งเท่านั้นโดยไม่ได้กำหนดมาตรฐานการเลื่อนชั้นภายในตำแหน่งเอาไว้ด้วย นอกจากนี้สถานะของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรในลักษณะรวมอำนาจ (Centralization) แต่การบริหารงานมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรมๆ หนึ่ง ทำให้การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพประจำตำแหน่งมีโครงสร้างใกล้เคียงกับกรมบังคับคดี จึงควรนำต้นแบบวิชาชีพนักกฎหมายกฤษฎีกามาเป็นรูปแบบโครงสร้างหลักของวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

นอกจากข้อดีข้างต้น หากพิจารณาข้อเสีย ข้อเสียของระบบที่เกิดขึ้น คือ แม้ระบบนักกฎหมายกฤษฎีกาจะมีการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง หรือประเมินประสิทธิภาพระหว่างดำรงตำแหน่ง แต่การประเมินดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับใช้ระหว่างการดำรงตำแหน่งด้วย กล่าวคือ หากนักกฎหมายกฤษฎีกาคนใดไม่ผ่านการประเมิน ระบบการประเมินจะส่งผลร้ายต่อผู้ที่ไม่ได้รับมาตรฐานเมื่อผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น แต่ไม่ได้ส่งผลเสียต่อนักกฎหมายผู้นั้นขณะดำรงตำแหน่ง เช่น การงดจ่ายเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนพิเศษต่างๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ถูกประเมินไม่ปรับปรุงประสิทธิภาพแบบทันที

## เอกสารแนบท้ายหมายเลข 2

### ที่มา คุณสมบัติ และบทบาทของเจ้าพนักงานในตำแหน่ง พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

สำหรับองค์กรวิชาชีพที่คณะผู้วิจัยใช้เป็นวัตถุประสงค์ทางการศึกษาต่อมาคือ ตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งถูกตั้งมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีพิเศษบางประเภทที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถยิ่งกว่าพนักงานสอบสวนธรรมดา ซึ่งพิจารณาได้จากวัตถุประสงค์การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ที่กล่าวเอาไว้ว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีการสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากเหตุผลข้างต้น เหตุผลเบื้องหลังอีกประการที่อธิบายความเป็นมาของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้เขียนไว้ในประวัติความเป็นมาขององค์กร กล่าวคือ

“สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วการพัฒนาด้านเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมการเมืองวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการก่ออาชญากรรม ซึ่งพัฒนาจากการใช้ความรุนแรง เป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก การใช้เทคโนโลยีคุณภาพสูงและช่องว่างของกฎหมายปิดบังความผิดของตน มีอิทธิพลและเครือข่ายองค์กร โยงใยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี จึงต้องมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นโดยอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION” มีชื่อย่อว่า “DSI” ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่าง ๆ พัฒนารูปแบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ เป็นองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ประชาชนและประเทศชาติได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์สูงสุด”<sup>1</sup>

จากกรณีข้างต้นจึงเป็นที่มาของวิชาชีพพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ซึ่งสามารถอธิบายสาระสำคัญเกี่ยวกับตำแหน่งวิชาชีพดังกล่าวได้ ดังนี้

---

<sup>1</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ, “โครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก <https://www.dsi.go.th/view.aspx?tid=T0000008>



## 1. หน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจและพันธกิจของหน่วยงาน

การพิจารณาหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ จำเป็นต้องพิจารณา กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2554 และ ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ. 2554 ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

มาตรา 14 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 บัญญัติว่า “ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ มี พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับคดีพิเศษตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัตินี้”

สำหรับหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษนั้นได้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบ กระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งพนักงาน สอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ.2554 ในข้อ 3 ซึ่งกำหนดว่า

หน้าที่หลักของตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ หมายความว่าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

(1) การสืบสวน สอบสวนคดีพิเศษและหน้าที่อย่างอื่นของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่ คดีพิเศษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตาม กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือที่ให้สามารถมอบหมายเจ้าหน้าที่ คดีพิเศษทำหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้

(2) การปฏิบัติหน้าที่ประจำกรมการคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานด้านอำนวยการและสนับสนุนการ ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3) การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านอำนวยการ ด้านบริหาร และการปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นเพื่อ สนับสนุนงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม

ในส่วนหน้าที่การสืบสวน สอบสวนคดีพิเศษนั้น ยังต้องพิจารณารายละเอียดของหน้าที่ตามข้อ 2 ของ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2554 ที่ได้บัญญัติให้กรมสอบสวนคดี พิเศษ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวน และการสอบสวนคดีความผิดอาญาที่ต้อง ดำเนินการสืบสวนและสอบสวนโดยใช้วิธีการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งประเภทคดีที่ กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ สำหรับประเภทคดีนั้นตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ได้กำหนดให้คดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนโดยกรม สอบสวนคดีพิเศษ ได้แก่ความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ความผิดดังต่อไปนี้

- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร
- คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(2) ความผิดที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- เป็นคดีความผิดอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

- เป็นคติความผิดอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
- เป็นคติความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม
- เป็นคติความผิดอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน
- เป็นคติความผิดอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวน คดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือเป็นผู้ต้องหาทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555 ซึ่งมีความผิดดังต่อไปนี้
  - คติความผิดตามประมวลรัษฎากร
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา
  - คติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

(3) .คติความผิดทางอาญาอื่นนอกจากสองประเภทคดีข้างต้น ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่

(4) .ความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท หรือความผิดเกี่ยวพัน หรือความผิดหลายเรื่องต่อเนื่อง โดยมีความผิดบทใดบทหนึ่งต้องดำเนินการสอบสวนคดีโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษให้สอบสวนความผิดอื่นด้วย และให้ถือเป็นคดีพิเศษ

(5) .ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนที่กระทำความผิดตาม 4 ข้อที่กล่าวมาข้างต้น

## 2. คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้ง และอัตราเงินเพิ่มในตำแหน่ง

มาตรา 15 กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(1) กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าห้าปีในตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในระดับที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(3) คุณสมบัติทางการศึกษาต้องเป็นไปตามนี้

(3.1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี และดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 6 หรือดำรงตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(3.2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมายหรือสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าห้าปีตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(3.3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปีตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(3.4) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาใดสาขาหนึ่ง และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปีตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

ส่วนเจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และต้องมีคุณสมบัติพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโททางกฎหมาย หรือปริญญาเอกทางกฎหมาย

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

(3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและปริญญาสาขาอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ อีกอย่างน้อยหนึ่งสาขาตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

(4) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาใดสาขาหนึ่ง และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองปีตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

นอกจากคุณสมบัติตามข้างต้น หากเป็นกรณีตามมาตรา 17 กล่าวคือ กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการสอบสวนคดีพิเศษจำเป็นต้องมีบุคลากรซึ่งมีความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์สูง เพื่อดำเนินการสอบสวนคดีพิเศษ หรือเป็นบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลน กคพ. อาจมีมติให้ยกเว้นคุณสมบัติข้างต้นก็ได้ตามแต่กรณี ซึ่งอาจเป็นการยกเว้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

สำหรับการประเมินแต่งตั้งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ที่มีคุณสมบัติข้างต้นต้องผ่านการประเมินความรู้ความสามารถตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด หรือเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามย่อหน้าก่อนหน้า โดยต้องประกาศลงราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้เมื่อได้รับการบรรจุ บุคคลดังกล่าวต้องสำเร็จการฝึกอบรมตามหลักสูตรพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจัดขึ้นด้วย

ส่วนกรณีของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ตามมาตรา 19 ได้กำหนดให้การบรรจุและแต่งตั้ง ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กล่าวมาแล้วต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด และก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจัดให้มีขึ้นด้วย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ภายหลังบรรจุ มาตรา 20 ให้ถือว่าทั้งสองตำแหน่งเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ คุณภาพของงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมโดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระทรวงยุติธรรมด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวได้มีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ.2547 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ.2547 (ฉบับที่ 2) ซึ่งกำหนดเอาไว้ว่า

ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งเป็นรายเดือน ในอัตราดังต่อไปนี้

- ระดับ 10 เดือนละ 42,000 บาท
- ระดับ 9 เดือนละ 41,000 บาท
- ระดับ 8 เดือนละ 35,000 บาท
- ระดับ 7 เดือนละ 30,000 บาท
- ระดับ 6 เดือนละ 20,000 บาท

ส่วนกรณีของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งเป็นรายเดือนในอัตราดังต่อไปนี้

- ระดับ 8 เดือนละ 26,250 บาท
- ระดับ 7 เดือนละ 22,500 บาท

- ระดับ 6 เดือนละ 15,000 บาท
- ระดับ 5 เดือนละ 10,000 บาท
- ระดับ 4 เดือนละ 10,000 บาท
- ระดับ 3 เดือนละ 10,000 บาท

สำหรับการได้รับเงินเพิ่มดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษได้กำหนดให้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษทุกเดือน หากเห็นว่าไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน อันแสดงถึงการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ให้ระดับการจ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งของผู้นั้นตั้งแต่เดือนถัดไปจนกว่าจะผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งการประเมินดังกล่าว กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการรายงาน และการพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ที่ออกตามความในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ.2554

ในส่วนของระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พ.ศ.2554 ในข้อ 6 ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษที่ปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งในฝ่ายบริหารคดี ฝ่ายปฏิบัติการคดี และปฏิบัติหน้าที่ประจำคณะกรรมการคดีพิเศษ มีหน้าที่จัดทำรายงานแสดงถึงการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตน เสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อพิจารณาทุกเดือน และเมื่อหัวหน้ารับรายงานแล้ว ในข้อ 7 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานพิจารณาถึงภาระงาน ความรับผิดชอบ และคุณภาพของงานสำหรับตำแหน่งดังกล่าว กรณีที่เห็นว่าภาระงานความรับผิดชอบหรือคุณภาพของงานยังไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ให้หัวหน้าหน่วยงานดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงานตามสมควร นอกจากนี้หัวหน้าหน่วยงานยังต้องรวบรวมผลการพิจารณาเสนอต่ออธิบดีผ่านรองอธิบดีที่กำกับดูแลงานเพื่อพิจารณา ในการนี้ หากอธิบดีเห็นสมควรอาจสั่งให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นก็ได้

### 3. การเลื่อนตำแหน่งตามระดับชั้น

เมื่อสถานะของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 15 และ 16 การเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของข้าราชการปกติ

### 4. วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของระบบ

สำหรับการวิเคราะห์เกี่ยวกับวิชาชีพพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ข้อดีของระบบคือ กฎหมายอนุบัญญัติมีการกำหนดระบบการประเมินผลที่ชัดเจนระหว่างการดำรงตำแหน่ง และมีระบบบังคับที่เป็นผลเสียชัดเจน เช่น การงดจ่ายเงินเพิ่ม นอกจากนี้ที่มาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษยังอาจมีที่มาจากผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาอื่น ไม่จำกัดเฉพาะสาขานิติศาสตร์ หากผู้นั้นมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีลักษณะ

คล้ายคลึงกับเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่จำเป็นต้องคัดสรรบุคลากรจากสาขาวิชาอื่นนอกจากสาขาวิชานิติศาสตร์ เนื่องจากมีงานบางประเภท จำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น งานเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน

ส่วนข้อเสียของระบบคือ ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการประเมินเพื่อเลื่อนระดับไว้ชัดเจนอย่างเช่นนักกฎหมายกฤษฎีกา การเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามรูปแบบข้าราชการปกติ ซึ่งอาจส่งผลให้ระบบการประเมินเลื่อนระดับมีความไม่แน่นอน นอกจากนี้ระบบงานของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นลักษณะงานในเชิงรุก กล่าวคือ มีรูปแบบในการแสวงหาข้อเท็จจริงเข้าสู่สำนวนการสอบสวน มากกว่าการปฏิบัติงานเชิงรับดังเช่นเจ้าพนักงานบังคับคดี

จากข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การรับรูปแบบวิชาชีพของกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงควรกำหนดรูปแบบงานเป็นแผนกหนึ่งในส่วนเจ้าพนักงานบังคับคดี ในคดีที่มีความซับซ้อนยิ่งกว่าคดีธรรมดา โดยกำหนดผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับคดีนั้นไว้เฉพาะ เช่น การบังคับคดีทรัพย์สินไม่มีรูปร่าง การบังคับคดีกับทรัพย์สินอันตราายโดยสภาพ หรือการบังคับคดีล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

### เอกสารแนบท้ายหมายเลข 3

#### ที่มา คุณสมบัติ และบทบาทของเจ้าพนักงานในตำแหน่ง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด

องค์กรต่อมาที่ผู้วิจัยนำมาเป็นวัตถุทางการศึกษาเปรียบเทียบคือ องค์กรอัยการโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หลักในหน่วยงาน ซึ่งในส่วนนี้ได้มีพัฒนาการของหลักกฎหมายองค์กรอัยการต่อเนื่องเรื่อยมา เริ่มจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 และในที่สุดก็พัฒนามาเป็นพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ซึ่งการศึกษาต้องพิจารณาคู่กับระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัคร หลักสูตรและวิธีการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ.2554 และพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการอัยการ พ.ศ.2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553

#### 1. หน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจและพันธกิจของหน่วยงาน

อัยการที่เข้ารับสู่ตำแหน่งมีสถานะเป็นทนายแผ่นดินตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มีหน้าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- (2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง ก็มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้
- (5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวในข้อ 3 หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา



จัดตั้งขึ้นเป็นคู่อภิบาลและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแตกต่างกันก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(7) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของกรณียึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ซึ่งกฎหมายไม่ให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ซึ่งกฎหมายไม่ให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

อำนาจหน้าที่ต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น บางหน้าที่เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด พนักงานอัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจได้ เช่น ตามข้อ 6 คดีอาญาที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้ อันได้แก่ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แต่อำนาจหน้าที่บางประการ พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจประกอบหน้าที่ได้ เช่น อำนาจรับแก้ต่างของพนักงานอัยการตามข้อ 5 เป็นต้น ซึ่งอำนาจดังกล่าวส่วนมากเป็นอำนาจในเชิงรับซึ่งส่วนมากพนักงานอัยการจะเป็นผู้ถูกร้องขอให้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

## 2. คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้ง และอัตราเงินเพิ่มในตำแหน่ง

ในส่วนของคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานอัยการนั้น หากพิจารณาในทางประวัติศาสตร์ พนักงานอัยการมีที่มาเทียบเคียงพอดูได้กับยกกระบัตร<sup>1</sup> ซึ่งเป็นตำแหน่งข้าราชการสังกัดกระทรวงวัง มีหน้าที่ออกไปประจำตามหัวเมืองเพื่อสอดส่องอรรถคดี ตำแหน่งเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับอรรถคดีตรงกับพนักงานอัยการหรืออัยการในปัจจุบัน ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีดำริให้ปฏิรูปกฎหมายและการศาลในปี ร.ศ.111 ได้จัดให้มีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของแผ่นดิน<sup>2</sup> ซึ่งส่งผลให้มีการตั้งกรมอัยการอย่างเป็นทางการในปี ร.ศ.112 โดยแบ่งประเภทอัยการเป็น 2 ประเภท คือ พนักงานอัยการสังกัดกรมอัยการ และพนักงานอัยการสังกัดกรมนครบาล ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผลให้พนักงานอัยการกลายเป็นข้าราชการพลเรือนฐานะ

<sup>1</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับปีพุทธศักราช 2542.

<sup>2</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ, (พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557), น.1.

เช่นเดียวกับข้าราชการในกรมอื่นๆ ในกระทรวงมหาดไทย<sup>3</sup> จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2472 ได้มีประกาศเรื่อง ยกเลิกอัยการพระนครบาล และให้โอนพนักงานอัยการในสังกัดกรมพระนครบาลไปสังกัดกรมอัยการ<sup>4</sup> ซึ่งการดังกล่าวก่อให้เกิดพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478 และพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเป็น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

สำหรับในปัจจุบันที่มาของพนักงานอัยการได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 35,49 ถึง 54 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 โดยมาตรา 35 ได้กำหนดให้การบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการอัยการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งโดยวิธีการสอบคัดเลือก ทดสอบความรู้ หรือ การคัดเลือกพิเศษ ซึ่งประการแรกบุคคลผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 49 คือ

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และหากเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (4) เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- (5) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต
- (6) เป็นผู้ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.อ. กำหนด และ ก.อ. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้

ส่วนลักษณะต้องห้ามนั้น ผู้สมัครต้องไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (2) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (3) เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งให้พักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมาย
- (4) เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (5) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด

นอกจากคุณสมบัติข้างต้น การทดสอบเพื่อคัดเลือกเป็นพนักงานอัยการผู้ช่วยนั้น ถูกแบ่งออกเป็น 4 สนามสอบ คือ สนามใหญ่ สนามเล็ก สนามพิเศษ และสนามจีว โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

<sup>3</sup> อ้างแล้ว, น.1(2).

<sup>4</sup> อ้างแล้ว, น.1(2).

(1).สนามใหญ่ ตามมาตรา 50 ผู้สมัครต้องเป็นนิติศาสตร์บัณฑิต หรือสอบไล่ได้ปริญญาหรือประกาศนียบัตรทางกฎหมายจากต่างประเทศ ซึ่ง ก.อ. เทียบไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา รวมถึงได้ประกอบวิชาชีพเป็นข้าราชการตุลาการ จำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญหรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพอย่างอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี

(2).สนามเล็ก ตามมาตรา 51 ผู้สมัครต้องสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และสอบไล่ได้ปริญญาโททางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่ง ก.อ. รับรอง และได้ประกอบวิชาชีพเป็นข้าราชการตุลาการ จำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญหรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพอย่างอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(3).สนามจิว ตามมาตรา 51 ผู้สมัครต้องสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และสอบไล่ได้ปริญญาหรือประกาศนียบัตรทางกฎหมายจากต่างประเทศโดยมีหลักสูตรเดียวไม่น้อยกว่าสองปี หรือหลายหลักสูตรรวมกันไม่น้อยกว่าสองปี ซึ่ง ก.อ. เทียบไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และได้ประกอบวิชาชีพเป็นข้าราชการตุลาการ จำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญหรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพอย่างอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(4).สนามพิเศษ ตามมาตรา 51 ผู้สมัครต้องสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และมีคุณวุฒิต่างอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- สอบไล่ได้ปริญญาหรือประกาศนียบัตรทางกฎหมายจากต่างประเทศโดยมีหลักสูตรเดียวไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่ง ก.อ. เทียบไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือสอบไล่ได้ปริญญาเอกทางกฎหมายจากมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่ง ก.อ. รับรอง
- สอบไล่ได้นิติศาสตร์บัณฑิต และสอบไล่ได้ชั้นเกียรตินิยมตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และได้ประกอบวิชาชีพเป็นข้าราชการตุลาการ จำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญหรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพอย่างอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- เป็นนิติศาสตร์บัณฑิตชั้นเกียรตินิยม และได้ประกอบวิชาชีพเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่ง ก.อ. รับรองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี
- เป็นนิติศาสตร์บัณฑิตและเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการที่ได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในตำแหน่งตามที่ ก.อ. กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกปี และอัยการสูงสุดรับรองว่ามีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถดีและมีความประพฤติดีเป็นที่ไว้วางใจว่าจะปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการอัยการได้

- สอบไล่ได้ปริญญาโทหรือปริญญาเอกในสาขาวิชาที่ ก.อ. กำหนดและเป็นนิติศาสตรบัณฑิต และได้ประกอบวิชาชีพเป็นข้าราชการตุลาการ จำศาล รองจำศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานบังคับคดี พนักงานคุมประพฤติ นายทหารเหล่าพระธรรมนูญหรือทนายความ หรือได้ประกอบวิชาชีพอย่างอื่นตามที่ ก.อ. กำหนด
- สอบไล่ได้ปริญญาตรีหรือที่ ก.อ. เทียบไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีในสาขาวิชาที่ ก.อ. กำหนด และได้ประกอบวิชาชีพตามที่ ก.อ. กำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีจนมีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้นเป็นนิติศาสตรบัณฑิต

(5) นอกจากสนามสอบข้างต้น ยังมีการคัดเลือกโดยวิธีพิเศษตามมาตรา 52 กล่าวคือ ผู้สมัครต้องสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และมีประสบการณ์เป็นหรือเคยเป็น ศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่ง ก.อ. รับรอง หรือเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการประเภทอื่นในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือ เป็นหรือเคยเป็นทนายความมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี และเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ดีเด่นในสาขาวิชาที่ ก.อ. กำหนด

สำหรับสัดส่วนในการบรรจุนั้น ได้มีการระบุไว้ในระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัคร หลักสูตรและวิธีการทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ.2554 ในข้อ 22 คือ ให้บรรจุได้ในอัตราส่วนของจำนวนผู้สอบคัดเลือกได้ไม่เกินหนึ่งต่อสี่ แต่ ถ้าไม่มีผู้สอบคัดเลือกได้อยู่แล้ว ก็ให้บรรจุได้โดยไม่มีอัตราส่วน

นอกจากวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและการบรรจุแต่งตั้งข้างต้น ค่าตอบแทนของพนักงานอัยการก็เป็นอีกส่วนที่สำคัญ ซึ่งต้องพิจารณาพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการอัยการ พ.ศ.2554 ซึ่งแบ่งค่าตอบแทนของพนักงานอัยการเอาไว้ 2 ประเภท คือ เงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง โดยแบ่งชั้นเงินเดือนออกเป็น 8 ชั้น ซึ่งมีรายละเอียดค่าตอบแทนดังนี้

## บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ

ขั้นเงินเดือน	เงินเดือน	เงินประจำตำแหน่ง
๘	๗๓,๒๔๐	๔๒,๕๐๐
๗	๗๒,๐๖๐	๔๒,๐๐๐
๖	๗๐,๘๘๐	๔๑,๕๐๐
๕	๖๙,๗๐๐	๔๑,๐๐๐
๔	๖๘,๕๒๐	๔๐,๐๐๐
	๖๗,๓๔๐	๓๐,๐๐๐
๓	๖๖,๑๖๐	๒๙,๐๐๐
	๕๙,๐๖๐	๒๙,๓๐๐
	๕๘,๒๐๐	๒๙,๓๐๐
	๕๐,๘๘๐	๒๙,๓๐๐
	๓๖,๕๑๐	๒๙,๓๐๐
	๓๒,๑๑๐	๒๙,๓๐๐
๒	๒๙,๙๘๐	๗,๙๐๐
	๒๗,๘๕๐	๗,๙๐๐
	๒๕,๗๒๐	๗,๙๐๐
๑	๑๘,๕๕๐	
	๑๗,๕๖๐	

**(3). การเลื่อนตำแหน่งตามระดับชั้น**

การดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการนั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 ในหมวดที่ 2 พนักงานอัยการ ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

สำหรับตำแหน่งพนักงานอัยการตามมาตรา 9 ได้มีกำหนดไว้ คือ

- (1).อัยการสูงสุด
- (2).รองอัยการสูงสุด
- (3).ผู้ตรวจการอัยการ
- (4).อธิบดีอัยการ
- (5).อธิบดีอัยการภาค
- (6).รองอธิบดีอัยการ
- (7).รองอธิบดีอัยการภาค
- (8).อัยการพิเศษฝ่าย
- (9).อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
- 10.อัยการผู้เชี่ยวชาญ
- (11).อัยการจังหวัด
- (12).อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- (13).อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
- (14).รองอัยการจังหวัด
- (15).อัยการประจำกอง
- (16).อัยการจังหวัดผู้ช่วย
- (17).อัยการผู้ช่วย
- (18).อัยการอาวุโส

ในตำแหน่งต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น ชีวิตข้าราชการของพนักงานอัยการเริ่มต้นจากการบรรจุเป็นข้าราชการอัยการผู้ช่วยหลังจากผ่านการทดสอบความรู้ที่ได้อธิบายมาแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจจากมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ที่ระบุให้ใช้หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2553 ในลักษณะ 3 ข้าราชการอัยการ หมวด 1 การบรรจุ การแต่งตั้ง และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ตั้งแต่มาตรา 32 ถึงมาตรา 48

ซึ่งการแบ่งตำแหน่งของข้าราชการอัยการ หากพิจารณาจากบัญชีค่าตอบแทนประกอบมาตรา 32 ตำแหน่งข้าราชการอัยการสามารถแบ่งออกเป็น 8 ชั้น ได้แก่

- (1).อัยการสูงสุดเป็นข้าราชการอัยการชั้น 8 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 8 ตามมาตรา 34(1)

(2) รองอัยการสูงสุด และผู้ตรวจการอัยการ เป็นข้าราชการอัยการชั้น 7 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 7 ตามมาตรา 34(2)

(3) อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย และอัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เป็นข้าราชการอัยการชั้น 6-7 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 6-7 ตามมาตรา 34(3) โดยเริ่มนับจากชั้น 6

(4) อัยการผู้เชี่ยวชาญ เป็นข้าราชการอัยการชั้น 5 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 5-6 ตามมาตรา 34(4) โดยเริ่มนับจากชั้น 5

(5) อัยการจังหวัด และอัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นข้าราชการอัยการชั้น 4 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 4-5 ตามมาตรา 34(5) โดยเริ่มนับจากชั้น 4

(6) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และรองอัยการจังหวัด เป็นข้าราชการอัยการชั้น 3 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 3-4 ตามมาตรา 34(6) โดยเริ่มนับจากชั้น 3

(7) อัยการประจำกอง และอัยการจังหวัดผู้ช่วย เป็นข้าราชการอัยการชั้น 2 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 2-3 ตามมาตรา 34(7) โดยให้เริ่มนับจากชั้น 2

(8) อัยการผู้ช่วย เป็นข้าราชการอัยการชั้น 1 ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งชั้น 2 ตามมาตรา 34(8)

ส่วนอัยการอื่นนอกเหนือโครงสร้างระดับชั้นคืออัยการอาวุโสตามมาตรา 33 โดยได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเท่ากับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเดิมที่ได้รับอยู่ก่อนดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส เว้นแต่ผู้ซึ่งได้รับเงินเดือนชั้นสูงสุดของชั้นอยู่ก่อน ให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเงินเดือนเดิมหนึ่งชั้น และให้ปรับเงินเดือนขึ้นปีละหนึ่งชั้นแต่ไม่เกินอัตราเงินเดือนของชั้น 8 และเมื่อปรับเงินเดือนสูงกว่าชั้นสูงสุดของชั้นเดิมแล้ว ให้ปรับเงินประจำตำแหน่งให้เท่ากับเงินประจำตำแหน่งของชั้นถัดไป

สำหรับการแต่งตั้งอัยการผู้ช่วยนั้น มาตรา 36 ได้บัญญัติให้อัยการผู้ช่วยต้องได้รับการอบรมจากสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และผลการอบรมเป็นที่พอใจของ ก.อ. ว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และความประพฤติเหมาะสม โดยในขั้นแรกหลังผ่านการอบรม อัยการผู้ช่วยจะได้รับมอบหมายให้ช่วยงานประจำกองหรือสำนักงานอัยการจำกัด เรียกว่า อัยการประจำกองหรืออัยการจังหวัดผู้ช่วย โดยก่อนการเข้ารับหน้าที่อัยการผู้ช่วยนั้นต้องผ่านขั้นตอนการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 นอกจากนี้ในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวในปีแรก หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง อัยการสูงสุดด้วยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการได้

หลังจากการดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยมาครบหนึ่งปี ตำแหน่งอัยการก็จะขึ้นไปตามชั้นที่กำหนดไว้ ซึ่งการเลื่อนชั้นเงินเดือนชั้น 1 ชั้น 2 และชั้น 3 ให้ปรับขึ้นหนึ่งชั้นทุกปีโดยความเห็นชอบของ ก.อ. จนกว่าจะได้รับเงินเดือนในชั้นสูงสุดของชั้นเงินเดือน เว้นแต่ข้าราชการอัยการจะถูกลงโทษทางวินัยในปีใด ก.อ. จะมีมติไม่ให้ปรับอัตราเงินเดือนให้ข้าราชการอัยการผู้ช่วยนั้นสำหรับปีนั้นก็ได้ หรือข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่อหรือลาเพื่อการทำงานตามที่ ก.อ. กำหนด นอกจากนี้ ก.อ. หากพิจารณาเห็นว่าข้าราชการอัยการผู้ใดมีผลงานดีเด่นเป็นอย่างดี

ยิง และเมื่อคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน การรักษาวินัย ความประพฤติ คุณธรรม จริยธรรม ก.อ จะให้ปรับอัตราเงินเดือนให้ข้าราชการอัยการผู้นั้นเป็นกรณีพิเศษเกินหนึ่งขั้นก็ได้ ซึ่งการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นเป็นไปตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งในมาตรา 43 ซึ่งวางหลักเอาไว้ว่า

(1) อัยการประจำกอง และอัยการจังหวัดผู้ช่วย เมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 2 มาครบหนึ่งปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นเงินเดือนชั้น 3 และเมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นเงินเดือนชั้น 3 มาครบห้าปีแล้ว ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 3 ได้ ตามมาตรา 43(5)

(2) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และรองอัยการจังหวัด เมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นเงินเดือนชั้น 3 มาครบห้าปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 3 และเมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 3 มาครบหนึ่งปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นเงินเดือนชั้น 4 และเมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นเงินเดือนที่ 4 ครบสามปีแล้ว ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 4 ตามมาตรา 43(4)

(3) อัยการจังหวัด และอัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นเงินเดือนชั้น 4 มาครบสามปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 4 และเมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้นสูงสุดของขั้นเงินเดือนชั้น 4 มาครบหนึ่งปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นเงินเดือนชั้น 5 ตามมาตรา 43(3)

(4) อัยการผู้เชี่ยวชาญ เมื่อได้รับเงินและเงินประจำตำแหน่งในขั้น 5 มาครบเจ็ดปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้น 6 ตามมาตรา 43(2)

(5) อธิบดีอัยการ อธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย และอัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เมื่อได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในขั้น 6 มาครบสี่ปี ให้ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นขั้นเงินเดือนชั้น 7 ตามมาตรา 43(1)

นอกจากการดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาและขั้นเงินเดือนที่กำหนดไว้แล้ว เมื่อถึงวาระการดำรงตำแหน่งรองอัยการสูงสุด การเสนออัยการผู้นั้นเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้ประธาน ก.อ. เสนอ ก.อ. เพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อ ก.อ. ให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

และภายหลังการดำรงตำแหน่งรองอัยการสูงสุด หากอัยการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอัยการสูงสุดต้องเป็นไปตามความแห่งมาตรา 42 กล่าวคือต้องพิจารณาพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 10 ซึ่งการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด ซึ่งในปัจจุบันได้มีประกาศ คสช.ฉบับที่ 30/2557 ให้วุฒิสภาลิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม



2557 โดยอำนาจของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามข้อ 2

สำหรับการขอความเห็นชอบจาก ก.อ. ให้ประธาน ก.อ. เป็นผู้เสนอชื่อ โดยคำนึงถึงอาวุโส ความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ประวัติการปฏิบัติราชการ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลนั้น ประกอบด้วย

ส่วนกรณีอื่นๆ นั้น เมื่ออัยการผู้ใดมีอายุครบหกสิบปีขึ้นไป หากประสงค์จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสในปีงบประมาณใด ให้แจ้งเป็นหนังสือต่ออัยการสูงสุดไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนเริ่มปีงบประมาณนั้น ซึ่งคุณสมบัติและเงื่อนไขการขอดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสเป็นไปตามระเบียบ ก.อ. กำหนด ซึ่งได้แก่ระเบียบคณะกรรมการอัยการว่าด้วยคุณสมบัติและเงื่อนไขการขอดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ.2554 ซึ่งในข้อ 4 ของระเบียบกำหนดให้อัยการอาวุโสจะต้องผ่านการประเมินสมรรถภาพตามสำนักงานคณะกรรมการอัยการ จัดให้มีการทดสอบทั้งทางร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์ที่คณะกรรมการอัยการแต่งตั้ง นอกจากนี้ อัยการอาวุโสต้องเป็นอัยการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในปีงบประมาณก่อนปีที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส

#### 4. วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของระบบ

เมื่อวิเคราะห์ระบบของพนักงานอัยการ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ข้อดีของระบบคือ ระบบวิชาชีพ มีการจัดระบบคัดเลือกที่แน่นอนเพื่อแสวงหาผู้มีความรู้ความสามารถกับตำแหน่ง ซึ่งการพัฒนาวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีควรนำไปปรับใช้โดยตรงแทนการคัดเลือกจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนิติกรทั่วไป นอกจากนี้ การได้รับค่าตอบแทนถูกกำหนดในลักษณะแปรผันตรงกับระดับที่ดำรงตำแหน่ง ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกถึงความมั่นคงในตำแหน่งมากขึ้น

ส่วนข้อเสียนั้น เป็นผลสะท้อนจากระบบค่าตอบแทนที่แปรผันตรงกับระดับการดำรงตำแหน่ง ซึ่งการเลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามอาวุโส จึงอาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งไม่มีแรงบันดาลใจที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเอง สำหรับระบบการประเมินผลมีเพียงการประเมินผลเฉพาะตอนอบรมอัยการผู้ช่วย และการคัดเลือกเป็นอัยการอาวุโสเท่านั้น ระบบวิชาชีพยังขาดระบบการประเมินประสิทธิภาพระหว่างการดำรงตำแหน่งเพื่อสร้างแรงกระตุ้นให้พนักงานอัยการกระตือรือร้นกับงานที่ตนรับผิดชอบ

## เอกสารแนบท้ายหมายเลข 4

ที่มา คุณสมบัติ และบทบาทของเจ้าพนักงานในตำแหน่ง พนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ปรากฏการพัฒนาวิชาชีพทางกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งวิชาชีพดังกล่าวมีที่มาจากมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 อันได้แก่วิชาชีพพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน

“มาตรา 107 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป บริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน โดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน

(7) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใดๆตามแต่จะมอบหมาย”

จากบทบัญญัติข้างต้น ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัยการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ซึ่งในเรื่องดังกล่าวได้ปรากฏการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติให้มีตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนประจำสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 1. หน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจและพันธกิจของหน่วยงาน

สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่ระบุตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 คือ

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302 ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีผลบังคับต่อไปโดยให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ

ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ และให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 250(3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นใหม่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบทรัพย์สินหรือหนี้สิน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางประการโดยเฉพาะการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

สำหรับกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สามารถมีผลใช้บังคับต่อไปได้เนื่องจากมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป<sup>1</sup> ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้กฎหมายมีผลใช้บังคับต่อไป แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่เป็นฐานที่มาของอำนาจในการตรากฎหมายจะถูกลบเลิกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ตาม

นอกจากวัตถุประสงค์ข้างต้นยังปรากฏพันธกิจสำคัญ<sup>2</sup> คือ

- (1). ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีค่านิยมเกี่ยวกับการซื้อตรง มีวินัย คุณธรรมและจริยธรรม ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริต กระตุ้นให้สังคมเกิดค่านิยมต่อต้านการทุจริตอย่างกว้างขวาง
- (2). พัฒนากลไกการปฏิบัติงานขององค์กรให้เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>1</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก [http://library\(2\).parliament.go.th/giventake/content\\_ncpo/ncpo-annouce24-255\(7\).pdf](http://library(2).parliament.go.th/giventake/content_ncpo/ncpo-annouce24-255(7).pdf)

<sup>2</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “วิสัยทัศน์และพันธกิจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc3>

(3). ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคีเป็นเครือข่ายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็ง รวมถึงบูรณาการร่วมมือกับภาคีพันธมิตรเพื่อให้ทุกภาคส่วนมาร่วมกันขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4). พัฒนาให้เป็นองค์กรหลักการบริหารจัดการที่ดีและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สิน มีบุคลากรที่มีความสามารถระดับมืออาชีพ เข้าใจบริบททางสังคม วัฒนธรรมในพื้นที่ มีระบบการทำงานและฐานข้อมูลที่ทันสมัย รวดเร็ว เท่าทัน มีประสิทธิภาพ

(5). เสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการบริหารการสื่อสาร โดยใช้สื่อที่ทันสมัยและเหมาะสมเป็นเครื่องมือ

ในเรื่องหน้าที่ของพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากเอกสารการรับสมัคร ผู้ช่วยพนักงานไตสวน<sup>3</sup>ที่อธิบายหน้าที่เอาไว้ว่าพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนมีหน้าที่ คือ “ปฏิบัติงานด้านปราบปรามการทุจริตที่ไม่ยาก โดยปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น แสดงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ดำเนินการใดๆ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด ดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดตามขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำเนินการด้านการข่าวที่เกี่ยวกับการทุจริต การรวบรวมข้อมูลการดำเนินคดีเพื่อรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น จัดทำคู่มือ ให้คำปรึกษา แนะนำ ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วมประชุมคณะต่างๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย” ซึ่งในงานดังกล่าวตามข้อ 22 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการจ่ายสำนวน การโอนสำนวน และการควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน เพื่อให้การบริการจัดการสำนวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐานหน้าที่ โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการดังกล่าว

ซึ่งในเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับระเบียบฯ ในข้อ 4 ที่กำหนดให้พนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนต้องประกอบด้วยความรู้กฎหมายในแขนงต่างๆ เป็นอย่างดี และนอกจากลักษณะของงานดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้พนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนต้องปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมด้วย

<sup>3</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก [http://job.nacc.go.th/article\\_2015051514221\(3\).pdf](http://job.nacc.go.th/article_2015051514221(3).pdf)

## 2. คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง การแต่งตั้ง และอัตราเงินเพิ่มในตำแหน่ง

ในส่วนคุณสมบัติของผู้บรรจุเป็นพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดที่มาของผู้ช่วยพนักงานไตสวนเอาไว้ในข้อ 5 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 ได้กำหนดที่มาของผู้ปฏิบัติหน้าที่เอาไว้ในข้อ 5 ดังนี้

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาทางกฎหมายและมีประสบการณ์ หรือ

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาทางกฎหมายและสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

นอกจากนี้คุณสมบัติข้างต้นผู้ช่วยพนักงานไตสวนต้องมีคุณสมบัติต้องตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2520 ด้วย ซึ่งเป็นคุณสมบัติทั่วไปของการเข้ารับราชการ

ส่วนที่มาของพนักงานไตสวน ได้ถูกกำหนดไว้ในข้อ 4 ซึ่งกำหนดให้พนักงานไตสวนมีที่มาจากผู้ช่วยพนักงานไตสวนในสายงานพนักงานไตสวน โดยต้องประกอบด้วยคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไตสวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าหกปี และดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการยุติธรรมไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(2) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไตสวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าหกปี และดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการยุติธรรมไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมาย และสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไตสวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสี่ปี และดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการยุติธรรมไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(4) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางกฎหมาย และสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไตสวนและวินิจฉัยคดี หรือการให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองปี และดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการยุติธรรมไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

สำหรับตำแหน่งพนักงานไตสวนนี้ ก็ได้มีการกำหนดตำแหน่งเป็นแต่ละระดับได้แก่

(4.1).พนักงานไตสวนชั้นที่ 1

(4.2).พนักงานไตสวนชั้นที่ 2

(4.3).พนักงานไตสวนชั้นที่ 3

ซึ่งตำแหน่งข้างต้น ระเบียบก็ได้กำหนดคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งไว้ในข้อ 6 ดังนี้

- พนักงานไตสวนชั้นที่ 1 ต้องเป็นข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ในตำแหน่งพนักงานไตสวนสายงานพนักงานไตสวน ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป นอกจากนี้ยังต้องเป็นผู้ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรพนักงานไตสวนและผ่านการทดลองการปฏิบัติหน้าที่พนักงานไตสวนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
- พนักงานไตสวนชั้นที่ 2 ต้องเป็นข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ในตำแหน่งพนักงานไตสวนสายงานพนักงานไตสวน ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในสาขากระบวนการยุติธรรมในระดับที่กำหนดเป็นคุณสมบัติพนักงานไตสวนในแต่ละชั้น และต้องผ่านการประเมินผลงานและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณี สำนักงาน ป.ป.ช. อาจกำหนดให้ผู้นั้นเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรวิชาชีพพนักงานไตสวนระดับกลางหรือระดับสูง แล้วแต่กรณี หรือให้มีการทดสอบด้วยวิธีการอื่นก่อนได้รับการแต่งตั้งหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันแต่งตั้งด้วยก็ได้
- พนักงานไตสวนชั้นที่ 3 ต้องเป็นข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ในตำแหน่งพนักงานไตสวนสายงานพนักงานไตสวน ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป นอกจากนี้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในสาขากระบวนการยุติธรรมในระดับที่กำหนดเป็นคุณสมบัติพนักงานไตสวนในแต่ละชั้น และต้องผ่านการประเมินผลงานและประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณี สำนักงาน ป.ป.ช. อาจกำหนดให้ผู้นั้นเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรวิชาชีพพนักงานไตสวนระดับกลางหรือระดับสูง แล้วแต่กรณี หรือให้มีการทดสอบด้วยวิธีการอื่นก่อนได้รับการแต่งตั้งหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันแต่งตั้งด้วยก็ได้

นอกจากคุณสมบัติข้างต้นแล้ว ในข้อ 8 ระเบียบฯ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์กำหนดความรู้ความสามารถ และการนับประสบการณ์ของพนักงานไตสวนแต่ละชั้น ต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1).ความรู้เกี่ยวกับระบบกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(2).ความรู้ทางทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ระบบไตสวน การให้ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการไตสวนข้อเท็จจริง การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน การดำเนินคดีในศาล การตีความกฎหมาย และระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(3).ความสามารถในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

(4).ความสามารถและทักษะในการไตสวนและวินิจฉัยคดีตามลักษณะและประเภทคดี

(5).ประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในศาลแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งการว่าความและดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้

จากเกณฑ์ต่างๆข้างต้น การแต่งตั้งในระดับชั้นต่างๆ ล้วนส่งผลถึงค่าตอบแทนพิเศษซึ่งกำหนดจำนวนไว้ในข้อ 15 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 ดังนี้

- พนักงานไตสวนชั้นที่ 1 ให้ได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษเดือนละ 25,000 บาท
- พนักงานไตสวนชั้นที่ 2 ให้ได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษเดือนละ 35,000 บาท
- พนักงานไตสวนชั้นที่ 3 ให้ได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษเดือนละ 40,000 บาท

นอกจากเงินค่าตอบแทนพิเศษในตำแหน่งพนักงานไตสวน ในตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานไตสวนก็มีการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษในอัตราดังต่อไปนี้ในข้อ 16 ด้วยเช่นกัน

- ผู้ช่วยพนักงานไตสวนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี ให้ได้รับเดือนละ 15,000 บาท
- ผู้ช่วยพนักงานไตสวนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ให้ได้รับเดือนละ 10,000 บาท
- ผู้ช่วยพนักงานไตสวนซึ่งได้รับการแต่งตั้งและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ให้ได้รับเดือนละ 8,000 บาท

ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษข้างต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจบุคคลที่มีความสามารถให้เข้ามารับราชการในตำแหน่ง อีกทั้งยังเป็นมาตรการป้องกันบุคลากรผู้มีความสามารถย้ายองค์กรหรือที่เรียกว่าภาวะสมองไหล นอกจากนี้ยังเป็นเหตุจูงใจให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย

### 3. การเลื่อนตำแหน่งตามระดับชั้นและการประเมินผลงาน

(1).การประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่งตามระดับชั้นนั้น นอกจากผู้ช่วยพนักงานไตสวนและพนักงานไตสวนต้องมีคุณสมบัติตามหัวข้อที่แล้ว สำหรับพนักงานไตสวนชั้นที่ 1 การสอบผ่านหลักสูตรพนักงานและการทดลองการปฏิบัติหน้าที่พนักงานไตสวนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นสาระสำคัญเช่นกัน

ในส่วนพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนระดับสูงขึ้นเป็นพนักงานไตสวนชั้นที่ 2 และ 3 นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดให้มีการเลื่อนตำแหน่งโดยคัดเลือกจากผู้ที่ผ่านการสอบผ่านการประเมินผลงานและมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงาน ป.ป.ช. เข้าอบรมหลักสูตรวิชาชีพพนักงานไตสวน

ระดับกลางหรือระดับสูง หรือให้มีการทดสอบด้วยวิธีการอื่นก่อนได้รับการแต่งตั้งหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันแต่งตั้ง

สำหรับเกณฑ์การประเมินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หากผู้ได้รับการประเมินไม่ผ่านการอบรมหรือไม่ผ่านการทดสอบหรือไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดเพื่อแต่งตั้งเป็นพนักงานไตสวนในระดับที่สูงขึ้น ก็ยังมีสถานะดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานไตสวนชั้นเดิมอยู่ได้

นอกจากนี้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 ในข้อ 13 ยังได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้มีการประเมินผลงานและประสบการณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อแต่งตั้งเป็นพนักงานไตสวนในระดับที่สูงขึ้นทุกระดับอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และให้แต่งตั้งย้อนหลังถึงวันที่ยื่นผลงานครบถ้วนถูกต้องหรือวันที่ยื่นผลงานเพิ่มเติมครบถ้วนถูกต้องแล้วแต่กรณีด้วย

(2) การประเมินทางวินัย กล่าวคือ นอกจากนั้นพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนหากปรากฏพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรม และหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจกระทบต่อความยุติธรรม เลขาธิการ ป.ป.ช. อาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว และให้ส่งค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่ง เป็นเวลาไม่เกิน 3 เดือน นับแต่มีคำสั่งก็ได้ตามข้อ 20 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 ซึ่งอำนาจดังกล่าวผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นอำนาจดุลพินิจวินิจฉัย ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการแทรกแซงการทำงานเกิดขึ้นได้

นอกจากการประเมินผลเกี่ยวกับการละเมิดประมวลจริยธรรมข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. พนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนที่ถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ก็จะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษด้วยตามข้อ 21 วรรคหนึ่ง

สำหรับพนักงานสอบสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนถูกสั่งลงโทษตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ให้งดจ่ายเงินตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่ง เป็นเวลาสามเดือนนับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษด้วยเช่นกัน

(3) การประเมินผลเกี่ยวกับค่าตอบแทนพิเศษ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษไว้ในข้อ 14 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 โดยวางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า พนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวนที่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษ จะต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกปี ผู้ใดไม่ผ่านการประเมิน ให้งดเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษจนกว่าผู้นั้นจะผ่านการประเมินผล นอกจากนี้หากพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติของพนักงานไตสวนที่กำหนดไว้ในข้อ 10 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษ



ประจำตำแหน่งพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน พ.ศ.2557 คณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ทดสอบและประเมินผลงาน อาจเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งพนักงานไตสวนหรือให้ลดขั้นก็ได้ และให้เลขาธิการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนก็ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ข้างต้นเป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดขึ้น และหากมีการให้พ้นจากตำแหน่ง ห้ามเจ้าพนักงานผู้นั้นกลับมาดำรงตำแหน่งภายใน 2 ปี นับแต่มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

#### 4. วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียของระบบ

สำหรับวิชาชีพพนักงานไตสวนและผู้ช่วยพนักงานไตสวน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การจัดโครงสร้างระบบวิชาชีพมีข้อดีคือ ระบบมีการแบ่งแยกลำดับขั้นของพนักงานไตสวนที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังกำหนดให้การเลื่อนตำแหน่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องผ่านการอบรมหลักสูตรที่กำหนด นอกจากนี้ การเลื่อนการดำรงตำแหน่งต้องมีการประเมินผ่านหลักสูตรดังกล่าว หรือไม่ผ่านทดลองงานในตำแหน่งที่สูงขึ้น ผู้นั้นย่อมไม่ได้รับการแต่งตั้งในระดับที่สูงขึ้น

ส่วนข้อดีต่อมาคือ วิชาชีพดังกล่าวได้สร้างระบบการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานโดยเชื่อมโยงกับเงินเพิ่มประจำตำแหน่ง หากพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนผู้ใดไม่ผ่านการประเมินย่อมส่งผลร้ายให้จ่ายเงินเพิ่มประจำตำแหน่ง หรือหากการปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพ คณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ทดสอบและประเมินผลงาน มีอำนาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ และห้ามกลับมาดำรงตำแหน่งภายในระยะเวลา 2 ปี

นอกจากนี้ ลักษณะการทำงานของพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวนเป็นรูปแบบการปฏิบัติงานในเชิงรุกและการปฏิบัติงานในลักษณะกึ่งตุลาการ ซึ่งเมื่อเทียบกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบันมีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ แม้จะแตกต่างกันคือเจ้าพนักงานบังคับคดีมีการปฏิบัติงานในเชิงรับก็ตาม เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในส่วนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในส่วนการทำคำสั่งคำขอรับชำระหนี้ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีดุลพินิจสั่งการในเบื้องต้นได้ เป็นต้น การประเมินเพื่อเพิ่มค่าตอบแทนวิชาชีพในระดับต่างๆจึงควรนำรูปแบบการประเมินเป็นต้นแบบของวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดี

ส่วนข้อเสีย คือ ระบบพนักงานไตสวนหรือผู้ช่วยพนักงานไตสวน เปิดโอกาสให้เฉพาะผู้ที่จบการศึกษาสาขากฎหมายเท่านั้น ไม่ได้เปิดกว้างให้สาขาวิชาชีพอื่น ซึ่งบางครั้งอาจต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการไตสวนบางอย่าง

## สรุปแบบสอบถามในการจัดสัมมนา

“โครงการยกระดับการบังคับคดีแพ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

(การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพการบังคับคดี)”

1. ท่านเห็นว่า กระบวนการบังคับคดีในปัจจุบันควรมีการปรับปรุงในเรื่องใดเพื่อให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
  - ปรับปรุงด้านกฎหมายโดยลดขั้นตอนการดำเนินคดีไม่จำเป็น และพัฒนากระบวนการด้านไอทีมาสนับสนุนการบังคับคดีให้สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส มีประสิทธิภาพ
  - การส่งหมายต่าง ๆ
  - การทำบัญชีรับ-จ่าย
  - การกำหนดราคาทรัพย์สินในการประมูลขายทอดตลาดทรัพย์สิน
  - การขยายระยะเวลาให้วางเงินชำระหนี้จากการประมูลไม่ให้ยาวนานเกินไป
  - กระบวนการเพิกถอนการขายทอดตลาด
  - กระบวนการจัดเก็บสำนวนของกรมบังคับคดีทำให้มีความล่าช้าในการดำเนินการบังคับคดีเป็นอย่างมาก ควรมีการจัดเก็บเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ สแกนเอกสารเข้าระบบ เพื่อลดขั้นตอนการหาสำนวน ใช้เปิดจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ ประกันการสูญหายของเอกสาร เนื่องจากปัจจุบันเป็นปัญหาในการติดต่อกับกรมบังคับคดี เรื่องสำนวนหาไม่เจอ และเอกสารหาย
  - การรับเอกสารที่คู่ความแกล้งนำส่งแล้วสูญหายไม่นำเข้าสำนวน
  - การเก็บสำนวนไม่มีระบบการควบคุมทำให้สูญหายหาไม่พบ
  - ขั้นตอนบางขั้นตอนซ้ำซ้อนควรลดขั้นตอนที่ไม่สำคัญลง เช่น การขอคัดสำเนาเอกสารเสนอส่งตามลำดับ บางที่ผู้บังคับบัญชาไม่อยู่ต้องรอเป็นเวลานาน
  - การรวบรวมทรัพย์สิน เปลื้องทรัพย์สินในตัวเงินล่าช้า การขายทอดตลาดการคัดค้านการขาย การเพิกถอนการขาย ไม่ควรมีการเพิกถอน เกิดการประวิงคดี คดีพิพาทบางเรื่องไปศาลชั้นต้น
  - การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การตัดบทบาทของคู่กรณี ในการใช้จ่ายของกฎหมายในการประวิงคดี ก่อผลให้การบังคับคดีล่าช้า ความไม่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในด้านข้อมูลเอกสารค่าใช้จ่าย
  - การพัฒนาบุคลากร และการเพิ่มค่าตอบแทนบุคลากร
  - การพัฒนากระบวนการบังคับคดีแพ่งให้ทันสมัยไม่มาเพิ่มภาระในการทำงานหรือตัวถ่วงแทนที่จะเป็นตัวสนับสนุน
  - การจัดกรอบอัตรากำลังควรเพิ่มขึ้นตามประสิทธิภาพงานที่เพิ่มขึ้น
  - การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งให้เอื้อต่อการบังคับคดีให้มีความรวดเร็วโดยเฉพาะเรื่องการเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานบังคับคดีควรยุติเพียงศาลชั้นต้นเท่านั้น
  - การกำหนดกระบวนการบังคับคดีมีความรวดเร็ว
  - ควรจัดให้มีการเข้าถึงระบบทรัพย์สินหรือระบบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการบังคับคดีได้รวดเร็วขึ้น โดยไม่จำเป็นที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการขึ้นเพื่อบังคับคดีเป็นจำนวนหรือทรัพย์สินแต่ละอย่างหรือแต่ละครั้งไป โดยการบังคับคดีนั้นเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจในการดำเนินการเมื่อมีคำสั่งของศาล และมีการร้องขอจากเจ้าหน้าที่นั้นแล้ว

- กระบวนการยึดทรัพย์สิน ควรจัดทำมาตรฐานโดยการยึดทรัพย์สินแต่ละประเภทให้ชัดเจน เช่น อสังหาริมทรัพย์ สິงหาริมทรัพย์ หุ่น หลักทรัพย์ ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง ทรัพย์สินสิทธิ
- การจัดส่งเอกสารของกระบวนการบังคับคดีเช่น หมายนัดต่าง ๆ ประกาศต่าง ๆ ควรยอมรับการจัดส่งทางไปรษณีย์เป็นกระบวนการหลัก และการส่งทรัพย์สินเป็นกระบวนการเองได้หรือคู่ความได้ เพื่อลดระยะเวลาและกระบวนการ
- การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อระบุตัวบุคคล ตัวทรัพย์สิน ที่เป็นอยู่ เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการบังคับคดี ทำให้กระบวนการบังคับคดี รวดเร็ว
- ตัดขั้นตอนการโต้แย้งที่ไม่จำเป็นออกจากกระบวนการบังคับคดี
- มีขั้นตอนยุ่งยาก ลำบาก
- การบังคับคดีควรปรับปรุงด้านความเชี่ยวชาญในการบังคับคดี และเฉพาะทางไม่ได้แค่มีความรู้ด้านกฎหมายอย่างเดียว ด้านระยะเวลาในการตามทรัพย์สินเพื่อบังคับคดีขายทอดตลาดด้วย
- บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องการบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีโดยเฉพาะเจ้าของ กำหนดระเบียบข้อบังคับกำหนดระยะเวลาให้แน่นอน ระยะเวลาปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอน
- เพิ่มจำนวนเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เพียงพอต่อสำนวน
- พัฒนาระบบในการตรวจสอบสำนวนให้แก่เจ้าหน้าที่-ลูกหนี้
- พัฒนาระบบการนำยึด

## 2. ท่านเห็นว่า กระบวนการบังคับคดีในเรื่องใดที่ไม่มีความจำเป็นและควรยกเลิก

- การร้องขจัดทรัพย์สิน
- การบังคับคดี ของกรมบังคับคดีเป็นการบังคับคดีตามหมายบังคับคดีของศาล เมื่อบังคับคดีเสร็จ ควรประกาศขายทอดตลาดได้เลย โดยไม่ต้องขออนุญาตศาลขายทอดตลาดอีกควรลดขั้นตอนตรงนี้
- การยื่นคำร้อง ขอบุริมสิทธิจำนอง
- การยื่นคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สิน
- การรายงานศาลขออนุญาตขายทอดตลาด
- การร้องขอให้เพิกถอนการขาย
- การร้องขจัดทรัพย์สิน
- การร้องขอบุริมสิทธิ และการร้องขอสวมสิทธิ
- การร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สิน
- การขออนุญาตขาย การกำหนดขายแยก ขายรวมการคัดค้านคำสั่ง การร้องเพิกถอนการขาย
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 309 ทวิ
- การเปิดโอกาสให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียร้องเพิกถอนการขาย
- การบังคับจำนองของสถาบันการเงิน
- งานซ้ำไล่ ที่อาจให้หน่วยงานที่เหมาะสมกว่าดำเนินการเป็นหลักแต่เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องอยู่ด้วยในฐานะวิชาชีพที่เป็นพยาน

- การขออายุัดเงินเดือน ค่าจ้าง ศาล ค่าอุปการะเลี้ยงดู
  - ควรคงไว้เพื่อบังคับเอาทรัพย์สิน เพราะลูกหนี้ตามคำพิพากษามักไม่ชำระหนี้เองตามคำสั่งศาล
  - ขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทำให้ล่าช้า
  - การขออนุญาตขาย
  - การร้องเพิกถอนการขาย
  - การร้องขอการชำระบัญชีแสดงรายการรับจ่าย
  - การร้องให้เพิกถอนการขายเพราะเหตุราคาต่ำ การร้องขัดทรัพย์สิน การต่อหมายแจ้งคู่ความแจ้งการยึด ไปประกาศขายควรลดระยะเวลาแจ้งเพียงครั้งเดียว ความชอบด้วยกฎหมายของการแจ้ง การกำหนดหลักเกณฑ์การขายทอดตลาด การกำหนดราคาเริ่มต้นแต่ละนัดแตกต่างกัน ทำให้ผู้รับรองที่ซื้อ ราคาเริ่มต้นต่ำที่สุด ซึ่งในความเป็นจริงราคาประเมินของกรมที่ดินเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาขายจริงตามท้องตลาดอยู่แล้ว
3. ท่านเห็นว่า ควรจะกำหนดมาตรการอย่างไรเพื่อป้องกันมิให้มีการประวิงการบังคับคดี
- ควรมีบทลงโทษที่ชัดเจน เมื่อมีการกระทำที่เข้าข่ายการประวิงการบังคับคดี
  - ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต้องถูกต้อง ชัดเจน ป้องกันมิให้มีการยื่นคำร้องต่าง ๆ
  - การส่งหมาย ต้องไม่ผิดพลาด
  - เห็นด้วยว่าควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการประวิงการบังคับคดี เช่น ไม่ให้มีการร้องขัดทรัพย์สิน
  - การร้องเพิกถอนการขายทอดตลาดเรื่องราคาขาย ไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาแล้วเนื่องจากการขายทอดตลาดมีกระบวนการเรื่องให้ใช้สิทธิคัดค้านราคาขายทอดตลาดแล้ว หากเห็นว่าเป็นราคาที่ไม่สมควรขาย
  - จรรยาบรรณของเจ้าพนักงานบังคับคดี
  - กำหนดบทลงโทษให้ชัดเจน
  - ในส่วนของผู้รับจำนอง กรณีผู้รับจำนองเป็นเจ้าของนั้นนอกในส่วนการแปลงวิธีการขายว่าจะขายติดหรือขายปลอดจำนอง ปัจจุบันผู้รับจำนองแปลงเปลี่ยนกลับไปกลับมาทำให้การบังคับคดีล่าช้า
  - กระบวนการเกี่ยวข้องกับ การบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นกรณีร้องขัดทรัพย์สิน ร้องเฉลี่ยทรัพย์สิน ร้องขอเป็นเจ้าหนี้ บุริมสิทธิ และร้องเพิกถอนการขาย หรือร้องเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานบังคับคดี ควรยุติที่ศาลชั้นต้น
  - เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ ต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และต้องทราบความเป็นจริง
  - การทำระบบเทคโนโลยีมาสนับสนุนการทำงานที่มีมาอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่เป็นตัวถ่วง
  - กำหนดให้มีการวางเงื่อนไขในการวางเงินประกันค่าเสียหายแก่คู่ความฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอย่าง ยิ่งโดยการได้รับการยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด
  - กำหนดกรอบอัตราส่วนเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ได้สัดส่วนกัน และกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมนั้น
  - ควรร้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาด
  - การอุทธรณ์ และการขอทุเลาการบังคับ
  - กำหนดระยะเวลา การปฏิบัติงานให้ชัดเจน กรอบเวลาการทำงานว่าควรจะใช้เวลาเท่าใด เพื่อเป็นการให้เจ้าหนี้ตัดสินใจได้ว่า จะบังคับคดีหรือไม่
  - ดูเจตนา หากมีเจตนาทำซ้ำหลายครั้ง ก็ต้องมีบทลงโทษทางอาญา

- ลดขั้นตอนการใช้สิทธิคัดค้านคดี กำหนดผู้มีการคัดค้านให้ได้เองต่อศาล กรณีศาลที่ตัดสินคือศาลชั้นต้น เท่านั้นไม่ควรไปถึงศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา
  - การพิจารณาของศาลจะต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด และใช้เวลาในการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว
  - การกำหนดสิทธิเข้าสู่กระบวนการต้องชัดเจนและกำหนดการวางหลักประกันความเสียหาย (ถ้ามี)
  - การร้องเพิกถอน การขาย ที่ไม่ได้รับหมาย ราคาตั้ง การขายไม่ชอบ
  - กำหนดราคาเริ่มต้นขายที่ราคาเดียว 100% ไม่ต้องลดหลั่นลง เพราะใช้เวลาเพิ่มห่างเกิน 3 สัปดาห์
  - การร้องคัดค้านของลูกหนี้ผู้มีส่วนได้เสีย เพราะการปล่อยให้ค้ำอ้างเหตุราคาต่ำก็ไม่สามารถสู้ราคาเป็นการ ค้ำเพื่อประวิงคดีหรือตัวเจ้าหน้าที่เป็นธนาคารเอง การขายทอดตลาดควรเป็นครั้งเดียว (กรณีมีผู้รับราคา) ไม่ ต้องค้ำ ค้ำก็ต้องเสมอราคาที่สูงกว่า การขายที่ 100% อย่างเดียวจะไม่มีเหตุอ้างราคาต่ำเพราะเป็นราคา มาตรฐานที่อ้างอิงจากรมธนารักษ์
4. ท่านเห็นว่า ควรจะมีมาตรการอย่างไรเพื่อให้การสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้เป็นไปได้โดยง่ายมากยิ่งขึ้น
- มีมาตรการลงโทษที่ชัดเจน กรณีลูกหนี้ทุจริต
  - ใช้ระบบ Online เชื่อมโยงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นฐานข้อมูลกลางเพื่อรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้
  - หน่วยงานของรัฐ น่าจะมีข้อตกลงกับสำนักงานที่ดินหรือสถาบันการเงิน เรื่องทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่น กรณี ลูกหนี้ล้มละลาย น่าจะมีข้อตกลงกับสำนักงานที่ดิน หาก จพท แจ้งให้สำนักงานที่ดินทราบเรื่องล้มละลายให้ สำนักงานที่ดินส่งบัญชีชื่อสังหาริมทรัพย์ที่ลูกหนี้ ถือกรรมสิทธิ์แจ้งให้ จพท ทราบ
  - การตรวจสอบทรัพย์สินลูกหนี้ได้ทางอิเล็กทรอนิกส์
  - ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้ตรวจสอบได้ทั่วประเทศ
  - ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและให้เจ้าหน้าที่ตามหมายบังคับคดีสามารถสืบค้นได้ เองเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์
  - การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของลูกหนี้โดยมีเหตุสมควร
  - การเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีและบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน
  - ลูกหนี้จะต้องมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ หรือ ยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ มีความผิดทางอาญา
  - ออกกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลลูกหนี้อย่างถูกต้อง
  - เห็นด้วย
  - ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นลูกหนี้หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้หรือสังหาริมทรัพย์ได้ง่าย
  - เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา สามารถเข้าถึงสืบค้น ตามหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะป็นภาครัฐ หรือเอกชนได้ เช่น ทำงานที่ไหน มีอาชีพอะไร ปัจจุบันอยู่ที่ไหน
  - ระบบการเชื่อมข้อมูลทรัพย์สินของทะเบียนเจ้าหนี้ ประกันสังคม ขนส่ง
  - การเข้าถึงข้อมูลทางสารสนเทศ
  - การให้ความยินยอมแต่แรกนั้นและทำสัญญาโดยให้สามารถเข้าถึงข้อมูลทรัพย์สินของคู่สัญญา
  - ความเชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์สินระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับ

- การแสวงหาทรัพย์สินให้ทราบก่อนทำสัญญาในจำนวนที่เพียงพอต่อการชำระหนี้
  - เป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้เป็นหลักอยู่แล้ว แต่การเชื่อมโยงข้อมูลมีความสำคัญและจำเป็น เช่นกรณีการอายัดเงินฝากในบัญชีธนาคาร ตรวจสอบข้อมูลกับกรมที่ดิน
5. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะมีกระบวนการบังคับคดีบางกรณี ในลักษณะอย่างเดียวกันกับการบังคับคดีจำนอง หรือ การบังคับหลักประกันที่เป็นกิจการ ให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการฟ้องบังคับชำระหนี้ต่อศาล หากเห็นด้วย ท่านเห็นว่าควรจะมีกรณีใดเพิ่มอีกบ้าง
- เห็นด้วย เพิ่มเติมในเรื่องบุคลากรในชั้นบังคับคดีให้มีการอบรม เรื่องประสิทธิภาพความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
  - ไม่เห็นด้วย เนื่องด้วยความยุติธรรมและมาตรฐานในการดำเนินการ
  - ไม่เห็นด้วย
  - ควรกำหนดให้มีการกำหนดให้มีเจ้าพนักงานผู้รับรองนิติกรรม หากมีการผิดสัญญาขึ้น เจ้าพนักงานผู้รับรองนิติกรรมนั้นสามารถบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมสัญญานั้นได้เอง
  - เห็นด้วย แต่ไม่มีกรณีที่จะต้องเพิ่มขึ้น แต่สามารถกระทำได้ในกรณีที่ลูกหนี้มีการวางหลักประกันนั้นแล้ว
  - เห็นด้วย อาทิ กระบวนการยึดอายัดเงินเดือน ค่าจ้าง ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ในคดีผู้บริโภค หรือคดีฟ้องเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดู
  - เห็นด้วย
  - สืบเสาะหาทรัพย์สินของลูกหนี้ก่อนฟ้องคดีเพื่อให้ทราบว่าลูกหนี้ทรัพย์สินที่สมควรฟ้องคดีและบังคับคดีหรือไม่ เพราะถ้าลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอะไรให้บังคับคดีโอกาสที่เจ้าหนี้จะได้รับการชำระหนี้ย่อมน้อยหรือไม่ได้เลย (นอกจากลูกหนี้ถูกถอดเตอร์รางวัลที่ 1 หรือมีทรัพย์สินภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด)
  - เห็นด้วย การบังคับคดีบางประเภทเช่น สัญญาประนีประนอมก่อนพิพากษา นิติกรรมบางชนิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ร่างสัญญา
  - การบังคับจำนองโดยจำนองตามมาตรา 729 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในทางปฏิบัติมีการปรับโครงสร้างหนี้จนกระทั่งหมดระยะเวลาในการใช้สิทธิพลต่อจนกระทั่งไม่สามารถให้การจำนองหลุดได้
  - การยอมให้เปรียบหลักประกันในการบังคับหลักประกันโดยมีมูลค่าที่ไม่แตกต่างกันหรือมูลค่าน้อยกว่าให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ
  - การให้สิทธิลูกหนี้ทำการขายหลักประกัน เจ้าหนี้ใช้สิทธิบังคับเพื่อให้โอกาสเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินในการชำระหนี้
6. ท่านเห็นว่าค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ (มากไปหรือน้อยไป)
- มากไป ควรมีช้อยกเว้น ลดหย่อนให้กับผู้มีรายได้น้อย
  - มากเกินไป
  - เหมาะสมแล้ว (ค่าธรรมเนียม ถอด ยึด ค่าธรรมเนียมยึดแล้ว มีประกาศขายทอดตลาด) 2
  - ในส่วนตัวค่าใช้จ่ายในคดีค่อนข้างสูงอันเป็นภาระของคู่ความ
  - ไม่เหมาะสม น้อยไปเช่นค่าป่วยการของเจ้าพนักงานบังคับคดีจำนวน 50 บาท/ปี

- น้อยไปเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินการบังคับคดีของต่างประเทศ
  - การกำหนดค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีมีส่วนสำคัญในการพิจารณาของคู่ความควรจะให้มีการบังคับคดีหรือไม่ หากต้องบังคับคดีแล้วจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากทำให้ไม่มีฝ่ายใดอยากเข้ากระบวนการบังคับคดี
  - มากไป ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ ไม่ใช่แนวทางในการใช้วิธีบังคับคดีแต่หากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องการบังคับคดีเพิ่มจำต้องให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มกับเจ้าหน้าที่เป็นราย ๆ ไป แต่ในส่วนค่าตอบแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีมีน้อยไป
  - คิดว่าจะน้อยไปแต่ควรจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายสูงสุดส่วนการจะต้องไม่ใช่ต้องค่าใช้จ่ายเพิ่มอยู่เรื่อย ๆ
  - น้อยเกินไป เพราะการบังคับคดีมีความเสี่ยงสูง
  - เหมาะสมแล้วแต่กรณี
  - ในชั้นตอนยึดอายัด เห็นว่าเหมาะสม แต่ชั้นตอนขายทอดตลาด หากขายทรัพย์สินไม่ได้ เห็นว่าจะเสียค่าประกาศและค่าส่งหมายมากเกินไป
  - ไม่เหมาะสม ไม่มีความชัดเจนว่าในการบังคับคดีเรื่องทรัพย์สินต้องมีค่าใช้จ่ายอย่างไร ค่าธรรมเนียมเท่าไร
  - ไม่เหมาะสม การวางค่าใช้จ่ายไว้เพียงเล็กน้อย ทำให้เกิดการติดขัดในการดำเนินการ การแจ้งไปใหม่แต่ละครั้งต้องใช้เวลากว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ตั้งเรื่องเบิกก็ใช้เวลาพอสมควร การเรียกบ่อย ๆ ก็เสียเวลาของเจ้าหน้าที่
7. ปัจจุบันภาระค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ (ที่แฝงอยู่) เป็นภาระของรัฐ ท่านเห็นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ หรือควรให้คู่ความฝ่ายใดเป็นผู้รับผิดชอบในการค่าใช้จ่ายนี้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา
- ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้ที่รับภาระเนื่องจากเป็นต้นเหตุให้มีการบังคับคดี
  - ควรเป็นค่าใช้จ่ายของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อลดจำนวนงานคดี เช่น ควรให้มีการวางเงินประกันค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (วันบังคับคดี) ตั้งแต่เริ่มต้นกับสถาบันการเงิน หรือหน่วยงานที่ลูกหนี้ไปทำสัญญากู้ จำนอง ลูกหนี้จะไม่รับคืนส่วนนี้ เมื่อมีการชำระหนี้ครบถ้วนแล้วเท่านั้น
  - ควรเป็นภาระของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา
  - ควรให้ทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันโดยต้องดูว่า คู่ความฝ่ายใดประวิงคดีให้ล่าช้า ฝ่ายนั้นต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดี
  - ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รัฐสามารถจ่ายได้บางส่วน ส่วนที่ต้องบังคับคดีเพิ่ม เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มแก่รัฐ
  - ควรเป็นเรื่องที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย
  - ควรให้ลูกหนี้เป็นผู้รับภาระทั้งหมด
  - โดยปกติค่าใช้จ่ายเป็นของลูกหนี้ตามคำพิพากษา
  - ผู้แพคดีต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี
  - ค่าใช้จ่ายที่แฝงอยู่เช่น เงินเดือนของ จพท ซึ่งเป็นบริการของรัฐอยู่แต่ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรให้ได้รับตรงบุคคลที่ทำให้เกิดการบังคับคดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา
  - ไม่เหมาะสม ลูกหนี้ควรต้องรับผิดชอบ เพราะถ้ามีการชำระหนี้ก่อนคงไม่ต้องมาบังคับคดีและก็ไม่มีการใช้จ่ายในจำนวนนี้

8. ท่านเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบันมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไรบ้าง
- การจัดเก็บเอกสาร ที่ไม่มีระบบเทคโนโลยีมาช่วยดำเนินการ
  - การกระจายสำนักงานบังคับคดีในกรุงเทพฯ ตามเขตอำนาจศาล เกิดความล่าช้าในการประสานในหน่วยงานเดียวกัน
  - ส่วนมากแล้วล่าช้า ไม่เป็นมืออาชีพ ระบบเส้นสายเข้ามามีส่วนทำให้กลัวที่จะดำเนินการ ไม่กล้าที่จะตัดสินใจในการดำเนินการ ไม่มีความรู้ ความรอบรู้ในการปฏิบัติหน้าที่
  - ขาดอัตรากำลังที่เพียงพอ
  - ขาดการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถและความชำนาญงาน
  - ขาดค่าตอบแทนที่เพียงพอต่อความเสี่ยง
  - มีระยะเวลาที่ดำเนินการล่าช้าจนเกินไป ในบางกรณีไม่มีการประสานงานระหว่างองค์กรเพื่อดำเนินการบังคับคดี
  - ขาดความรู้ความสามารถ
  - ต้องมีความเด็ดขาดมาก ไม่ควรให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ตัดสินใจใช้การที่จะต้องบังคับหรือไม่
  - อุปสรรคในการสืบเสาะหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา
  - ปริมาณงานที่มาก
  - ปริมาณงานจำนวนมาก ความล่าช้า ขาดประสบการณ์ การใช้ดุลพินิจบางเรื่องไม่เหมาะสม ไม่มีเหตุผลหรือกฎหมายรองรับชัดเจน
  - ความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลในบางกรณี การงดการบังคับคดี
  - มีการขายที่ยังคงใช้หลักการขายทอดตลาด ซึ่งบางกรณีไม่เหมาะสมกับประเภทของทรัพย์ที่ต้องทำโดยทันทีไม่ให้เกิดความเสียหายซึ่งต้องรอคำสั่งศาล
  - การอนุญาตให้ใช้สิทธิในศาลบังคับคดีของคุณภาพทำให้เกิดความขัดแย้งกันในบางกรณี เกิดปัญหาใหม่ในการบังคับคดี
  - ความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของ จพท ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญเพราะส่วนหนึ่งไม่ได้จัดอบรมสมองไหล ขาดประสบการณ์การทำงานระหว่างศาลกับ จพท บางเรื่องไม่สอดคล้องกัน
  - ตัวเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ การร้องเรียนความไม่พอใจในคำสั่ง ไม่ถูกใจ ถ้าร้องเรียน ร้องต่อศาลบางครั้งไม่เป็นสาระควรแก่การพิจารณา เมื่อศาลรัฐเรื่องก็ทำให้เสียเวลา
  - ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีกรอบระยะเวลากำหนดมากมาย ขั้นตอนที่ดีกรอบการทำงานส่งผลทำให้งานช้าลง
  - มีคดีแพ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่เสร็จน้อย จึงทำให้มีคดีค้างเป็นจำนวนมาก
9. ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะมีการถ่ายเทงานบางส่วนของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ หากเห็นด้วย ท่านคิดว่ามีงานในเรื่องใดบ้างที่เอกชนสามารถดำเนินการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้
- เห็นด้วยตามความเห็นของผู้วิจัย
  - เห็นด้วยควรให้เอกชนมาช่วยทำเพื่อให้งานคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น เช่น ให้เอกชนเป็นผู้จัดการประมูลขายทอดตลาดทรัพย์



- งานยึดทรัพย์ ขายทอดตลาด เห็นด้วยหากให้เอกชนดำเนินการแต่ทั้งนี้ต้องมีมาตรฐานและประสิทธิภาพในเรื่องนี้โดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรม การเลือกการปฏิบัติกับลูกหนี้ หรือเจ้าหนี้
  - เห็นด้วยที่จะถ่ายเทงาน บางส่วนให้แก่เอกชน เช่น งานวางทรัพย์ งานอายัดเงิน งานประเมินราคาทรัพย์ งานการชำระบัญชี
  - เห็นด้วยในบางส่วน งานที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการส่ง การประเมินราคาทรัพย์ และการขายทอดตลาด ทรัพย์
  - เห็นด้วย ในส่วนที่เอกชนต้องได้รับการมอบหมายงานจากภาครัฐหรืองานที่ต้องมีการประสานงานกับองค์กรอื่นหรืองานที่เอกชนสามารถดำเนินการได้สะดวก โดยเฉพาะคดีที่ไม่ต้องดำเนินการฟ้องต่อศาล เช่น จำนวน หรือที่มีหลักประกันและมีจำนวนหนี้สินที่ไม่มากนัก
  - เห็นด้วย งานประกาศขายทอดตลาด งานประมูลทรัพย์ งานเก็บรักษาทรัพย์
  - การขายทรัพย์ การยึด การส่งหมาย
  - เห็นด้วยกับการทำงานจะรวดเร็วขึ้น
  - เอกชนก็สามารถดำเนินการแทนเจ้าพนักงานบังคับได้ทั้งหมด
  - เห็นด้วย งานที่ไม่ต้องใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานบังคับคดี
  - การประเมินราคา
  - การขายทอดตลาด
  - การทำบัญชีแสดงรายการรับจ่าย
  - เห็นด้วย งานบัญชี งานประเมิน งานส่งหมาย งานขายทรัพย์ งานวางทรัพย์
10. ท่านเห็นว่าคุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดีควรจะต้องเป็นนักกฎหมายเท่านั้น หรืออาจเป็นผู้มีวิชาชีพอื่นได้
- นักกฎหมายเท่านั้น (2)
  - ควรมีความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายแต่อาจมีวิชาอื่นได้
  - เป็นผู้มีวิชาชีพอื่นได้ แต่ต้องผ่านการฝึกอบรมขั้นตอนด้านความรู้ ด้านการบังคับคดีหรือความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - ควรเป็นนักกฎหมาย แต่ให้มีคุณสมบัติที่เพิ่มขึ้นคือให้มีการจัดอบรมเฉพาะทาง เพื่อเป็นวิชาชีพเฉพาะ และมีความเชี่ยวชาญ เพิ่มประสิทธิภาพ
  - ควรเป็นนักกฎหมายเท่านั้น
  - ไม่จำเป็น แต่จะมีความรู้ ความชำนาญ ด้านการบังคับคดีโดยผ่านการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดี หลักสูตรที่สถาบันการบังคับคดีจะกำหนด
  - ไม่จำเป็นแต่ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการบังคับคดีโดยตรง
  - อาจต้องมีวิชาชีพอื่นในกรณีที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
  - อาจเป็นผู้มีวิชาชีพได้แต่คงต้องผ่านการอบรมในด้านการบังคับคดี
  - อาจเป็นผู้มีวิชาชีพอื่นใด แต่ควรมีเงื่อนไขในการต้องมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง-พาณิชย์ และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเฉพาะ

- ต้องมีอาชีพอื่น เช่น การเงิน การบัญชี วิศวกรรม
- ไม่เห็นด้วย ควรเปิดโอกาสให้อาชีพอื่นและอบรมเพิ่มเติม
- ควรเป็นนักกฎหมายแต่ควรมีการอบรมก่อนเพื่อให้เข้าใจระบบเหมือนกันเสียก่อนเพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกัน
- ควรเป็นนักกฎหมายแต่ควรกำหนดคุณสมบัติมากกว่าวุฒิปริญญาตรี
- ควรเป็นนักกฎหมายเพราะเป็นกรณีบังคับใช้กฎหมายแต่ควรมีความรู้อื่นประกอบการพิจารณาด้วย เช่น การเงิน ตราสาร ทรัพย์สินทางปัญญา
- ไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมาย เพราะข้อเท็จจริงในการบังคับต้องอาศัยทักษะ การทำงานเกี่ยวกับประเภทของทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น การซื้อหุ้น พันธบัตร ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น เรื่องการจะเปลี่ยนแปลงวิธีการขาย
- เป็นวิชาชีพนักกฎหมายมีคุณค่าไม่ต่างจากนักกฎหมายของกฤษฎีกา DSI ปปช เพราะนอกจากความรู้ด้านกฎหมาย เราต้องสะสมประสบการณ์ อีกทั้งการทำงานมีความเสี่ยงเวลาที่ออกไปดำเนินการยึด เพราะทำงานอยู่บนความขัดแย้งของเอกชน 2 ฝ่าย และมีความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางกฎหมาย หาก จพท กระทบไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

#### 11. ท่านเห็นว่า ค่าตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับคดีในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

- ไม่เหมาะสม เนื่องจากงานมีจำนวนมาก ความเสี่ยงสูง ค่าตอบแทนต่ำ ระยะเวลาผ่านไปหลายสิบปีแล้ว แต่ค่าตอบแทนยังไม่มีเพิ่มขึ้น เช่น ค่าป่วยการ 50 บาท
- ไม่เหมาะสม น้อยมาก ๆ
- ต่ำไป
- ไม่เหมาะสม ควรมีค่าตอบแทนที่สูงขึ้นเช่นเดียวกับนักกฎหมายกฤษฎีกา หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
- ไม่เหมาะสม การจำแนกของอยู่ระหว่างความขัดแย้งของคู่ความที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถพอสมควรและถ้ามีทุนทรัพย์สูงย่อมมีความเสี่ยงในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น
- ไม่เพียงพอ เพราะได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น
- น้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และความรับผิดชอบ
- น้อยไป
- ปัจจุบันเท่าไรคะ
- ควรเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่เจ้าพนักงานบังคับคดี
- ไม่เหมาะสม เพราะเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มาบังคับ ค่าตอบแทนน้อยเกินไป
- การพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนต้องพิจารณาให้รอบคอบหลาย ๆ เรื่องประกอบกันว่างานที่ดำเนินการยังมีขั้นตอนงานธุรการแฝงอยู่จนทำให้ จพท ต้องทำงานหนักหรือปฏิบัติงานอย่างไม่สอดคล้องกับภารกิจงานในฐานะเป็น จพท การได้รับค่าตอบแทนจึงต้องคำนึงถึงสัดส่วนกับประสิทธิผลที่ได้รับ โดยกระบวนการที่ดีต้องมีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิผลเป็นค่าตอบแทนที่มีสิทธิได้รับอย่างเหมาะสม
- ปัจจุบันมีเพียงค่าป่วยการ จพท ในการยึดแต่ละครั้ง 50 บาท ไม่มีเงินตอบแทนพิเศษอื่นใด ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันก่อให้เกิดภาวะสมองไหลไปยังหน่วยงานที่มีค่าตอบแทนพิเศษ

12. หากจะมีการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพเจ้าพนักงานบังคับคดีขึ้น อย่างเดียวกับนักกฎหมาย กฤษฎีกา (เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่มีค่าตอบแทนวิชาชีพ) พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (แยกออกเป็นองค์กรเอกชนภายใต้กำกับ) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (แยกสังกัดตั้งเป็นกรมใหม่ แต่ยังมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือเจ้าพนักงานคดีของศาล (ตำแหน่งพิเศษซึ่งต้องการคุณสมบัติมากกว่านิติกร) พนักงานสอบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ รูปแบบอย่างอื่น ท่านเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร
- การพัฒนาวิชาชีพไม่ควรมองด้านค่าตอบแทนมากเกินไป เพราะวิชาชีพด้านกฎหมายแทบทุกส่วนมุ่งพัฒนาค่าตอบแทนเป็นส่วนใหญ่ถ้าไม่มีค่าตอบแทนสูงก็จะทู่หม่นน้อย จริยธรรมยิ่งน้อยมาก
  - เห็นด้วย เนื่องจาก เจ้าพนักงานบังคับคดี ต้องรับผิดชอบสำนวนคดีจำนวนมาก และมีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องทั้งจากเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียในคดี แต่ทั้งนี้ควรจัดให้มีการอบรมเฉพาะกับบุคลากรในชั้นนี้ก่อน
  - เห็นด้วย (3)
  - เห็นด้วย เพราะการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นวิชาชีพเฉพาะที่ต้องมากใช้ความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ ความชำนาญงาน ความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้อง ถูกร้องเรียนสูงมากทำให้บุคลากรส่วนหนึ่งโอนย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่น
  - เห็นด้วย ในการกำหนดตำแหน่งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นวิชาชีพพิเศษได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม และมีความเชื่อมโยงระหว่างข้าราชการด้วยกัน เกิดสมองไหลอย่างร้ายแรง
  - เห็นด้วย หากต้องมีการดำเนินการด้านบังคับคดีที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะด้านแต่ไม่รวมถึงงานที่ขายทอดตลาดหรืองานธุรการที่ไม่จำเป็นต้องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการ
  - เห็นด้วย โดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีค่าตอบแทนวิชาชีพ
  - ไม่ควรแยกออกจากองค์กรของรัฐ เพราะหากเกิดความผิดพลาดควรมีองค์กรของรัฐรับผิดชอบเพราะในเมื่อเป็นการพิพากษาจากรัฐ รัฐจำเป็นต้องรับผิดชอบทั้งหมด
  - เห็นด้วยอย่างยิ่ง
  - เห็นด้วย เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีค่าตอบแทน
  - เห็นด้วย เมื่อให้ระบบพัฒนาไปสู่การบังคับคดีโดยภาคเอกชนได้ซึ่งเป็นความสามารถให้เอกชนดำเนินการได้เช่นเดียวกับในต่างประเทศแตกต่างจากนักกฎหมายกฤษฎีกา พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ
13. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ยอมรับการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ หากเห็นด้วย ท่านคิดว่าควรมีของเขตของกฎหมายในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง
- เห็นด้วยแต่ควรมีขอบเขตการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ แต่ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในประเทศของประเทศนั้น ๆ ด้วย
  - ไม่มีความเห็น เนื่องจากไม่ได้ศึกษาเรื่องนี้ แต่หากจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข แล้วทำให้กระบวนการทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือการติดต่อกันของคุณภาพ มีขั้นตอนที่สะดวกแบะรวดเร็วขึ้นก็ควรที่จะยอมรับหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น

- ไม่สามารถออกความเห็นได้ เนื่องจากมิได้ศึกษาเกี่ยวกับการบังคับคดีของต่างประเทศเปรียบเทียบกับของประเทศไทย
- เห็นด้วย โดยควรมีเขตของกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลชั้นต้น ออกหมายบังคับคดีให้เจ้าหน้าที่บังคับคดีดำเนินการตามกฎหมายไทย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)
- เห็นด้วย โดยกำหนดวิธีการทำคำพิพากษาศาลต่างประเทศเสนอต่อศาลไทย ให้พิจารณาว่าลูกหนี้ตามต่อกฎหมายไทยคำพิพากษาของศาลต่างประเทศมีทรัพย์สินอยู่ในไทย และสามารถบังคับแก่ทรัพย์สินนั้นได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายไทยและสถานะของการบังคับคดีเปิดช่วงให้ทำได้
- เห็นด้วยแต่ต้องมีหน่วยงานที่พิจารณา ในกรณีที่สามารถบังคับคดีในไทยได้ ซึ่งต้องมีการกรอกร่องหรือต้องได้รับการพิจารณาเห็นควรโดยศาลไทย
  - ยอมรับได้ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นคนในสัญชาติ ของศาลที่มีคำพิพากษา แต่ถ้าเป็นคนสัญชาติไทย ควรมีการคุ้มครองที่เหมาะสมอาจเปิดโอกาสให้โต้แย้งหรือคัดค้านได้ก่อนมีคำพิพากษา
  - ไม่ควร
  - ปรับให้เหมาะสมกับกฎหมายของประเทศไทย
  - ประสานงานกับศาลต่างประเทศที่ลูกหนี้ได้ย้ายทรัพย์สินไปยังประเทศนั้น ๆ เพื่อสะดวกในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป
  - เห็นด้วย แต่ต้องมีอนุสัญญาหรือภาคีต่อประเทศนั้นและต้องดูอันดับความน่าเชื่อถือของศาลในประเทศที่จะเป็นภาคีกับเรา
    - ยังไม่เห็นด้วย ประเทศไทยไม่มีความพร้อม ดูจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเข้า AEC
    - เห็นด้วย เนื่องจากมีการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ทั้งในอาเซียน การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง จึงมีความจำเป็นต้องหาวิธีการให้การทำธุรกรรมระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงการไม่ชำระภาษีของบุคคลหนึ่งซึ่งประชากรระหว่างประเทศ และไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ
    - เห็นด้วยเนื่องจากปัจจุบันเป็นโลกธุรกิจเปิดกว้าง การค้า การลงทุนข้ามชาติ

# Global Code of Enforcement

English Version



May 2015



## Global Code of Enforcement

The work was carried out by the Scientific Council of the UIHJ:

- **Nadhir Ben Ammou**, professor at the University of Tunis (**Tunisia**);
- **Robert Emerson**, Huber Hurst professor of Business Law, Warrington College of Business Administration, University of Florida (**USA**);
- **Frédérique Ferrand**, professor at the University Jean Moulin Lyon III (**France**);
- **Natalie Fricero**, professor at the University of Nice (**France**);
- **Burkhard Hess**, professor at the Universities of Tübingen and Heidelberg (**Germany**), Director of the Max Planck Institute Luxembourg;
- **Ton Jongbloed**, Professor at the University of Utrecht (**the Netherlands**);
- **Aida Kemelmajer de Carlucci**, professor at the University of Mendoza (**Argentina**);
- **Ioan Les**, professor at the University of Sibiu (**Romania**);
- **Jacqueline Lohouès-Oble**, professor at the University of Cocody (**Ivory Coast**);
- **Paula Meira Lourenço**, assistant-professor at the University of Lisbon (**Portugal**);
- **Pimonrat Vattanahatai**, Senior Judge at the Court of Appeal of Bangkok (**Thailand**);
- **Vladimir Yarkov**, professor at the University of Ural Ekaterinburg (**Russian Federation**).

Natalie Fricero and Leo Netten, President of the UIHJ, chaired the work of the Scientific Council of the UIHJ with the participation of Jacques Isnard, former President of the UIHJ, and Françoise Andrieux, General Secretary of the UIHJ.

The authors would like to thank Bernard Menut, 1<sup>st</sup> vice-President of the UIHJ, Mathieu Chardon and Jos Uitdehaag, First Secretaries of the UIHJ, as well as Sue Collins, Marc Schmitz and David Walker, Members of the board of the UIHJ, for their assistance.

The authors would like specially to thank John Stacey, President of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), for his precious guidance.





# The Global Code of Enforcement

***“There is no State without law, no law without judges, and no judgement without judicial officers.”***  
Jacques Isnard, opening address at the 19<sup>th</sup> Washington congress, 2006 (*Harmonization of enforcement procedures in an area of justice with no boundaries, EJT, coll. Passerelle 2007*)

***“Far from being in the completion, we are in the beginning, in the improvement and in the consolidation of all actions carried out for many years.”***  
Leo Netten, President of the UIHJ, *A Word from the President*, UIHJ Newsletter, April 2012

The International Union of Judicial Officers (Union internationale des huissiers de justice – UIHJ) was established in 1952. Nowadays there are 85 member countries. Its mission is to represent its members with respect to international organizations and to bring about cooperation with professional organizations at national level. It contributes to the improvement of national legal procedures and international agreements. It works to promote the ideas, projects and initiatives aimed at advancing and improving the independent status of the judicial officer.

The UIHJ is a member of the United Nations Economic and Social Council. It participates in the work of The Hague Conference on Private International Law, particularly in the preparation of conventions relating to the service and notification of judicial documents and enforcement. It is a permanent observing member of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) of the Council of Europe and has in this capacity taken an active part in the drafting of the Guidelines of 17 December 2009 on the enforcement of judicial decisions. It participated in the work that led to the revision of Council Regulation (EC) No 1348/2000 of 29 May 2000 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters. It was involved in the process of reflection aimed at opening the legal professions to the European Judicial Network in civil and commercial matters. Furthermore it contributes to the work of the Justice Forum established by the European Commission as well as to the group set up to think about e-Justice.

After playing an active part in the creation of the profession of independent judicial officer in Central and Eastern Europe, it has concentrated in particular on establishing throughout Africa a profession with proper legal status and getting the process moving.

The UIHJ is also active in the Americas, particularly in the USA, in South America and in the Caribbean zone. At present and looking forward the UIHJ is extending its contacts with Asian countries with a view to persuading them to join the ranks of the existing member organizations.

In a world dominated by economic concerns, it is important that legal professionals play their role by strengthening the presence and prestige of the law.

With respect to the law of enforcement, the UIHJ hopes to make its experience and influence available in order to ensure the effectiveness of judicial decisions wherever possible.

Every three years the UIHJ organizes an international congress, which provides an occasion to reflect upon and discuss future developments.

In Tunis in 2003 the theme of the congress was: *“Globalization of Law in a Universal Area of Justice”* and the UIHJ committed to the implementation of a global area of justice.

During the three years following this congress, the works were refined in order to concentrate on the law of enforcement, which thus naturally led to the theme of the Washington congress of 2006. This was: *“Harmonization of enforcement procedures in an area of justice with no boundaries”* and cleared the way for the birth of a Global Code of Enforcement.

The foundations of a global harmonization of the rules of enforcement had been laid. For several years the UIHJ has been working on the construction of a set of norms and standards that would give all states simple and effective rules that would allow all legal systems to use a common language.

## **PREAMBULE**

# **THINKING ABOUT ENFORCEMENT IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**



## I. Birth of the project – an idea, an achievement

### A. Definition of the “Global Code of Enforcement” and its objectives

As conceived of by the UIHJ, the Global Code of Enforcement contains the definition of a set of practices that allow the enforcement of enforceable titles to be structured. In accordance with the definition adopted by Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 of the Council of Europe, enforcement means *“the putting into effect of judicial decisions, and also other judicial or non-judicial enforceable titles in compliance with the law which compels the defendant to do, to refrain from doing or to pay what has been adjudged”*. The Global Code of Enforcement concerns the principles that must govern the various procedures making it possible to constrain, under legal conditions, a person to put the executory title into effect. These principles must be universally recognized. The object has not been the elaboration of a Code comprising specific technical rules for organizing all the methods of enforcement in detail, for two essential reasons:

- First of all, enforcement touches on the sovereignty of each State. Under a principle of international law, every State has the monopoly on constraint in its own territory, and only the authorities designated by the State are empowered to enforce a writ of constraint. In view of the territorial nature of the power of constraint, enforcement is carried out in principle on the territory of a State if the judgment debtor possesses goods on that territory and exclusively in accordance with the procedures provided for by that State (certain conservatory measures may have an extra-territorial effect, such as the “Mareva” injunction (or freezing order), which forbids a person from performing certain actions on his goods on pain of being penalized, which for example has been recognized by the French Court of Cassation, 1<sup>st</sup> Civil Chamber, 30 June 2004 (Bulletin No 191).
- Furthermore, civil enforcement procedures comprise cultural, social and economic aspects that make it necessary to respect specific national particularities. The behaviour of debtors, the contents of the individual’s estate is not always the same in all countries (in some countries, the car is a frequent and important item of property, in others it is the bank account, while in others it is land). Even the definition of a good itself differs from state to state (movable or immovable goods, tangible or intangible property, do not always mean exactly the same thing, some of them may be registered, others not).

Consequently, the task has been to find and define a coherent set of principles common to all systems for enforcing enforceable titles. These principles make it possible to define certain ideal enforcement procedures. They should be capable of being implemented regardless of the system in effect in the state. For example there is a principle according to which the creditor who is the holder of an enforceable title may seize all the goods belonging to his debtor without waiting and without being required to start new proceedings for enforcement. It is the task of each state to define the procedures for such seizures on the basis of this principle.

The Global Code of Enforcement comprises the definition of the worldwide standards for enforcement essential for promoting an equitable and effective enforcement system.

- Part 1 defines the “Fundamental principles”;
- Part 2 defines the “Enforcement agents”;

- Part 3 defines the “Judicial authorities”;
- Part 4 defines the “Provisions common to enforcement measures”;
- Part 5 defines the “Provisions common to provisional measures”.

The Code only concerns enforcement procedures for enforceable titles of a judicial nature. It excludes all “collective procedures” aimed at realizing the assets of a commercial debtor while protecting the employees; it also excludes procedures aimed at collection via public agencies and enforcement in criminal matters. These other forms of enforcement must comply with different rules and cannot be subjected to the same principles.

## **B. Methodology**

The Global Code of Enforcement is the result of a sustained collective effort by the UIHJ. It represents the points of convergence of all systems of enforcement.

The work was carried out by the Scientific Council of the UIHJ, which consists of university professors, senior judges, lawyers specializing in international law, all having experience dealing with enforcement professionals. Its composition is designed to represent the geographic expression of the UIHJ.

It is entirely justified that the UIHJ should pursue this project.

- First of all, judicial officers and enforcement agents are the persons who usually have the monopoly on enforcement, which is granted to them by the State. Their essential role in implementing enforcement procedures enables them to understand the problems and to propose relevant solutions. The UIHJ brings judicial officers together from a highly divergent set of legal systems. This in itself is a significant strength when it comes to considering the “global” principles of enforcement (it may be recalled that the UIHJ counts 85 states on four continents with a wide range of legal traditions).
- Apart from this the UIHJ has always been a driving force in the work of researching enforcement. Numerous papers have already been published (on service of documents, the document initiating proceedings, the harmonization of enforcement procedures, etc.), while various colloquia have led to the formulation of proposals and have had a notable impact on legislative developments, particularly on European Union law and the law of the Council of Europe (for example the guidelines of the Council of Europe on enforcement were largely inspired by solutions suggested by this work).

In this way the Washington International Congress of Judicial Officers of April 2006 organized by the UIHJ embarked on the process of thinking about “*Towards a Global Code of Enforcement*” and defined the objectives of such a “Code”, where this would have to meet the standards of legal safety, economic effectiveness, harmonize the rules of enforcement with a view to strengthening a space of liberty, safety, and global justice in order to respond to the globalization of trade, and promote a body of professional rules and professional ethics for enforcement that transcends national boundaries.

The work of the Cape Town Congress of Judicial Officers of May 2012 made it possible, with the help of a questionnaire developed by the UIHJ, to gain a greater knowledge of the role and status of the enforcement agent throughout the world. The Madrid Congress of the International Union to be held in 2015 will see the finalization of this work.

The Scientific Council of the UIHJ is in charge of the works under the chair of Natalie Fricero worked in three stages.

- **1° Knowledge**

It was necessary to inventorize the systems currently in use for enforcement. The diverse composition of the Scientific Council of the UIHJ made it possible to get a very complete picture. Each member the Scientific Council was asked to make investigations in a neighbouring country so that the study could deal with the essential aspects of the legal systems.

- **2° Understanding**

This inventorization of systems provided in turn the tools that allowed the analysis and classification of different “families” of enforcement law. For example, what are the essential principles of enforcement law? Who are the actors involved in the enforcement (judges, judicial officers, enforcement agents, etc.)?

- **3° Action**

The analysis allowed us to distinguish standards and principles that could be reasonably considered to be universally applicable. These principles were discussed and approved at the most recent meeting of the Scientific Council of the UIHJ, which was held in Luxembourg on 10 July 2014.

## **II. An Innovative Global Code**

The Global Code of Enforcement makes it possible to modernize enforcement procedures, adapt them to current economic and social concerns, make them fair and compatible with human rights. This is a process of harmonizing the diversity, reducing divergence, while maintaining the “multicultural character of enforcement”.

How is the Code innovative?

### **1° A new balance between the rights of the creditor and the protection of the fundamental rights of the debtor**

**Enforcement law must not be inhumane:** its structuring principles must be able to guarantee the payment of the creditor while still protecting the fundamental rights of the debtor. The Code defines the rights and duties of each of the parties.

**Rights of the creditor:** a right of general security on all of the goods, the ability to invoke measures appropriate to the nature of the goods, the freedom to choose enforcement measures, the right to receive the assistance of the State to enforce judgments, the award of compensation and interest in the event of unjustified resistance by the debtor.

**Rights of the debtor:** the protection of privacy and the family, the protection of certain goods that cannot be seized, the granting of procedural rights (rights of defence, recourse to the courts in the event of difficulty), the ability to benefit from a period of grace, the right to compensation in the event of incorrect enforcement, the right to participate in the definition of enforcement procedures

(participatory enforcement, amicable enforcement procedures), and where applicable the possibility of expunging the debt with a view to reestablishment of his solvency.

**2° The Code introduces modern concepts** such as “amicable” enforcement, “participatory” enforcement, and “soft” enforcement, that is to say the participation of the debtor in the procedures of the enforcement.

The Code applies to all forms of enforcement, including collective enforcement with the effects related to class action suits.

**3° The Code anticipates the recourse to new technologies for modernizing enforcement methods.**

**4° The Code responds to new economic factors:** the right to the effective enforcement of enforceable titles is a factor in the development of a socially responsible economy in the world.

The absolute necessity of finding solutions in this time of economic crisis give a particular urgency to the process of reflection embarked upon by the UIHJ and the Institute Jacques Isnard on worldwide enforcement standards. In effect the right to effectively enforce enforceable titles is a key tool for economic development. All international organizations concerned with sustainable development strategies stress the need of granting a right to enforce to both private individuals and companies.

## **1) European Union**

In the European Union the objective is to implement a highly competitive social market economy during the coming years. The effectiveness of justice systems has in the European Union long been considered as a key factor of economic development. In its 2014 EU Justice Scoreboard published on 27 March 2014, the European Commission extended its analysis of the justice systems of Member States. It introduces a new comparative tool with the object of promoting the effectiveness of justice systems in the European Union in order to strengthen economic growth. The aim is the improvement of the quality, independence and effectiveness of justice systems. Mrs Viviane Reding, Commissioner and Vice-President for Justice, put it as follows, *“The attractiveness of a country as a place to invest and do business is undoubtedly boosted by having an independent and efficient judicial system. That is why predictable, timely and enforceable legal decisions are important and why national judicial reforms became an important structural component of the EU’s economic strategy”*. If economic operators are convinced that there is rule of law in a State, they will not hesitate to invest in its economy. There can be no doubt that the ineffectiveness of enforceable titles in a national system undermines the operation of the single European market.

The European Union is in the first instance concerned with the problem of the enforcement of court decisions, enforceable titles and in general the enforcement of obligations, contracts and the recovery of debt. In a report to the President of the European Commission submitted by Mario Monti on 9 May 2010 aimed at introducing a new strategy for the single market in the service of the economy and European society, the letter of appointment sent by Mr Barroso to Professor Mario Monti stressed the effects of the recent economic crisis, the danger of the weakening of the single market and the need to take account of the concerns relating to the social dimensions of the economy.

## **2) Council of Europe**

The European Court of Human Rights, acting in the context of the Council of Europe, has included the right of enforcement in the elements of fair trial as guaranteed by Article 6§1 of the European Convention for the Protection of Human Rights since the judgment in the *Hornsby v. Greece* case of



19 March 1997 (ECHR, 19 March 1997, No 25701/94, *Hornsby v. Greece*). It requires the States abide by the positive obligations as to ensure that the public authorities enforce judgments concerning them within a reasonable period of time, and without being able to object that insufficient financial resources are available. The States also have the positive duty to establish effective enforcement procedures that are performed by regulated enforcement agents who are competent and diligent so that private individuals may obtain the effective enforcement of enforceable titles (see the study of the enforcement of judgments in the jurisprudence of the European Court of Human Rights and of the European Court of Justice, 2014, UIHJ Publishing). Various Recommendations have been drafted: Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 of the Committee of Ministers to member states on enforcement and Recommendation Rec(2003)16 of 9 September 2003 of the Committee of Ministers to member states on the enforcement of administrative and judicial decisions in the field of administrative law. On 17 December 2009 the European Commission for the Efficiency of Justice defined the *“Guidelines for the better implementation of the recommendations of the Council of Europe on enforcement (Rec(2003)17)”*.

### **3) The “Doing Business” reports of the World Bank**

The “Doing Business” reports of the World Bank contain a number of provisions relating to the enforcement of judicial decisions. For example the 10<sup>th</sup> Report for 2013 entitled *“Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises”* contains information aimed at inspiring politicians and academics and stresses the fact that renewed economic growth is dependent on the creation of an environment that is more favourable to entrepreneurs and the better regulation of business in all economies. In particular the report notes with respect to the protection of investors, cross-border trade and resolving bankruptcy that the regulatory environment is better than in 2005 (p. 11). *“Doing business”* takes as its guiding principle that economic activity, in particular with respect to the development of the private sector, needs clear and coherent rules to build on. These would be rules that establish property rights in a clear way and facilitate the resolution of disputes. Certain indicators attribute a higher score when regulation is more rigorous and the institutions function more satisfactorily (in particular the courts and databases of credit information). The Doing Business project also records the number of procedures required for resolving a dispute about a commercial sale before the local courts. The report observes that instruments of a judicial nature are necessary for measuring the efficiency of contract enforcement, and that economies with good contract enforcement tend to produce and export more customized products than those with poor contract enforcement (p. 22). The complexity and costs of regulatory processes, procedures, delays and cost of resolving commercial disputes, and recovery rates have a direct impact on economic development. Businesses are the essential vectors of competition, growth and job creation and must be given a satisfactory legal environment if they are to flourish. The 2014 report (*Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*) indicates that the public authorities should make the framework of enterprise more dynamic in order to meet the objectives of the World Bank, to put an end to extreme poverty and to work for a shared and equal prosperity (in particular regarding gender equality). *“They determine rules that define and clarify property rights, reduce the expense of resolving disputes and increase the predictability of economic transactions”*. The enforcement of contracts and the resolution of insolvency require a basis of secure and effective legal systems.

### **4) The Hague Conference on Private International Law**

The Council on General Affairs and Policy of The Hague Conference on Private International Law has established a “Judgments Project” as a way out of the framework of “The Hague Conference on the Choice of Court”. In preliminary document No 14 of February 2010 for the attention of the Council, it is indicated that in the light of the experience of the Convention and the rapidly evolving context of globalization, an international instrument on the recognition and enforcement of judgments might be usefully developed. The document indicates that *“negotiating such a Convention for the entire*

*world would still be a challenge, but definitely less complicated than a Convention directly affecting the Contracting States' powers to regulate the grounds upon which their courts may assume jurisdiction".*

## **5) Ohada**

In the context of the application of the Acts of the Organisation of the harmonisation of Business Law in Africa (Ohada), the 2008 Lomé Conference on the role of law in economic development has already highlighted the crucial importance of the law and its effectiveness in economic development. Regardless of which judicial system is in effect, it is essential that economic actors can have legal certainty and the assurance that the rules will be effectively applied and their rights will be protected. The law of enforcement thus plays an essential role in securing legal certainty.

## **6) American Law Institute (ALI) and Unidroit**

The Principles and rules of transnational civil procedure of the American Law Institute and of Unidroit likewise contain aspects that concern enforcement. Principle 29 concerns "*Effective Enforcement*" and reads: "*Procedures should be available for speedy and effective enforcement of judgments, including money awards, costs, injunctions, and provisional measures*". Principle 26 speaks of the "*Immediate Enforceability of Judgments*", except when the court grants a stay of the enforcement of the judgment possibly on condition of a payment into court. Principle 8 examines the right to "*Provisional and Protective Measures*" when such is necessary to ensure the effectiveness of the decision to be given between parties.

If effective enforcement law makes an undisputable contribution to economic growth, the crisis shows that poverty is increasing and that enforcement is becoming a task that is increasingly difficult to achieve. For this reason and because the citizenry want economic development that takes account of the social aspects, it should not be forgotten that the right to enforcement must respect the basic rights of the debtor (the right to a family life, right to housing, right of defence, etc.). These essential aspects must be guaranteed by the intervention of a judicial officer or enforcement agent who is competent, diligent and impartial. The global standards of enforcement must therefore both allow effective enforcement procedures and guarantee the quality of the enforcement agents and the protection of the rights of the debtor.

# **III. An Effective and Concrete Global Code**

**1° These common principles of enforcement law must apply to both the internal, national situation and to the cross-border situation.**

The Code must not be merely theoretical but must be effective and concrete.

First of all the Global Code of enforcement is concerned with the process of the enforcement of enforceable titles on national territory. The aim is the reduction of divergence between States by recommending the introduction of universally shared common principles. Such integration is more or less subject to the constraint of the political necessity of ensuring equitable economic growth as well as by the globalization of trade and disputes and the accompanying phenomenon of legal forum shopping. Enforcement, law has become an economic battlefield in virtually all countries!

Furthermore, because of the growing interdependence of the world, numerous disputes have a cross-border aspect. Enforcement thus acquires a border-crossing dimension and is itself undergoing

a process of globalization. Enforcement standards must therefore be integrated into the international instruments that organize cross-border recognition and enforcement and which are the key factors of the development of economic exchanges.

The UIHJ has always argued strongly in favour of the participation of institutions in the construction of a space of justice providing certainty and freedom and for technical cooperation between the actors, the professionals, and the representatives of institutions, while implementing common strategies. Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 of the Committee of Ministers to Member States on enforcement and Recommendation Rec(2003)16 of 9 September 2003 of the Committee of Ministers to member states on the enforcement of administrative and judicial decisions in the field of administrative law. The colloquium organized by the UIHJ in Reims in November 2005 showed that the development of an area of justice and freedom within the European Union and the Council of Europe could only be achieved with the cooperation of the professional organizations and practitioners within international organizations and associations.

The Lomé colloquium once again showed, insofar necessary, that the effectiveness of the universal principles regarding enforcement necessarily called for partnership between professionals such as enforcement agents and judicial officers and the various international organizations that are capable of integrating these principles either into constraining standards or into Guides of Good Practice or Recommendations to the States.

## **2° Tools for integrating global principles**

Various levels of integration of these universal standards must be progressively introduced.

### **2-1 Partnership between the UIHJ and international organizations**

The UIHJ will have to work in partnership with the various international organizations so that they decide to integrate these principles into the international conventions dealing with the circulation, recognition and enforcement of judgments. International law shows that certain principles have already been formulated: for instance, the Council Regulation on “maintenance obligations” of the European Union imposes set periods on the authorities who intervene in the circulation of the judgment, and in this way enunciates the requirement of promptness of enforcement (Article 30, Council Regulation 4/2009 of 18 December 2008, which reads, *“The decision shall be declared enforceable without any review under Article 24 immediately on completion of the formalities in Article 28 and at the latest within 30 days of the completion of those formalities, except where exceptional circumstances make this impossible”*). Similarly, the Convention of 23 November 2007, adopted in the context of The Hague Conference on Private International Law, on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance contains a Chapter VI entitled *“Enforcement by the State Addressed”* which clearly states that enforcement takes place in accordance with the law of the State addressed. Nonetheless Article 32-1° also provides that the law of the State addressed is applied *“subject to the provisions of this Chapter”*. Article 32-2° sets a rule, *“Enforcement shall be prompt”*. The Convention, while being respectful of national law, requires States to implement a system of enforcement that meets the promptness requirement.

It is perfectly possible in political and legal terms to envisage that an international instrument defines positive obligations incumbent on States for making effective seizure procedures available. Once again we may refer to the Convention of 23 November 2007, adopted in the context of the Hague Convention, on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance, where Article 34 states that *“Contracting States shall make available in internal law effective measures to enforce decisions under this Convention; such measures may include wage withholding,*

*garnishment from bank accounts and other sources, etc.*". In this way the international instrument contributes to the effective integration of common principles.

## **2-2 A source of inspiration for future instruments**

Certain international organizations develop "soft law" instruments, in the form of Principles (see The Hague Conference on Private International Law, the "*Draft Hague Principles on Choice of Law in International Commercial Contracts*", November 2012), in order to enunciate "*virtually universal*" principles (in this case the independence of will in contracts) at the international level. The Global Code of Enforcement could be a preliminary step in the adoption of an international convention, and be the source of inspiration for future instruments, whether national or international. The experience of the United Nations Commission on International Trade Law (Uncitral) shows that principles, standard laws and guides to good practice benefit from their credibility and practical utility in the circles concerned.

## **2-3 A legislative model for the States**

The Global Code of Enforcement could serve as a legislative model for states that wish to reform their enforcement laws, while fostering international consensus on the essential aspects of enforcement. Indeed the first function of the Principles is to enable the circulation of models for national, regional and international instruments and to foster the harmonization of systems (such as the Recommendation of the European Parliament on enforcement, and the Guidelines of the Council of Europe for a better implementation of the Recommendation). Judicial officers may make representations to their governments so that national legislative reforms take up the Principles defined in the Global Code of Enforcement.

## **2-4 A professional tool and an ethical reference**

If it is widely distributed among judicial officers and execution agents, the Global Code can also become a professional tool, a source document for the professional ethics of all persons professionally responsible for enforcement. Well known and widely shared rules of enforcement greatly reinforce professional ethics.

# **Conclusion**

In conclusion the Code contributes to improving legal certainty and the rule of law.

### **1) The enforcement of judicial decisions is an essential element in the functioning of a State founded on the primacy of the law.**

If the rule of law is to be maintained so that all persons before the law may have confidence in the judicial system, the enforcement process must be effective and equitable. Numerous international declarations affirm the need to promote the rule of law and all the states of the world are concerned.

### **2) Effective enforcement contributes to legal certainty.**

The enforceable title that is recognized in national law (a court decision or other enforceable title) must be indisputable and definitively applicable. Failings in the enforcement system result in forum shopping and various forms of "private justice", which then lead to the justice system losing

credibility and the abuse of basic human rights. Enforcement procedures must also make it possible to combat the evasion tactics of debtors (for example arranging insolvency, transfer of goods to another state, etc.).

States must grant a monopoly on enforcement to judicial officers or enforcement agents who are subject to a strict code of professional ethics, in order to combat corruption and the abuse of power.

**3) For all states the right to enforce all enforceable titles must be qualified as pertaining to Human Rights and as being a fundamental right.**

It must be linked to the nature of judicial decisions to which the authority of res judicata is attached and which are enforceable. Justice is a sovereign prerogative of the state, given in the form of public service, and the value of the judgment must be respected.

It must all be linked to the protection of fundamental individual rights. Often a judgment declares a right of claim (the victim of an accident has a right to compensation, the owner of a good has a right to the return or repair of his good). The right of enforcement is thus linked to the right of ownership and to the right of reparation. As we know, these two rights are often protected by international conventions, and even by the constitutions of various states.

# **PART 1**

## **FUNDAMENTAL PRINCIPLES**



## **Article 1: Fundamental right to enforcement**

**Every creditor who is the holder of an enforceable title, whether judicial or extra-judicial, has the right to effective access to its enforcement in respect of his defaulting debtor, in strict compliance with the conditions laid down in the law and subject to the immunities from enforcement provided for in national and international law.**

**This right is granted without discrimination and regardless of the amount of the claim.**

### **Explanatory remarks**

The right of enforcement must be respected as a fundamental right both by national legislation systems and by international instruments. It must be a feature of high standards (constitutional and legislative), because it is an essential element of the functioning of a state based on the primacy of the law. If the rule of law is to be maintained so that all persons before the law may have confidence in the judicial system, the enforcement process must be effective and equitable. The enforcement of enforceable titles, particularly when these are judicial decisions, is a factor of economic development. Economic actors look carefully at legal certainty and the guarantee of enforcement before committing to investment.

### **1° ALI/Unidroit Principles of Transnational Civil Procedure**

These principles were adopted in 2004 and in particular Principle No 29 which reads: *“Procedures should be available for speedy and effective enforcement of judgments, including money awards, costs, injunctions, and provisional measures”*.

### **2° European Court of Human Rights**

The case law of the European Court of Human Rights, which affirms in the *Hornsby v. Greece* decision of 19 March 1997 (ECHR, 19 March 1997, No 25701/94, *Hornsby v. Greece*: D. 1998, 74, note Fricero; RTD civ. 1998, obs. Marguénaud; N. Fricero, *Le droit européen à l'exécution des jugements*, Dr et Procédures 2001, p. 6) that the right to the effective enforcement of judicial decisions within a reasonable period of time is an integral part of fair process as provided for by Article 6 § 1 of the European Convention and is based on the following arguments. First of all, the concrete and effective nature of the right to a fair trial, which *“would be illusory if a Contracting State's domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party”*. Furthermore, non-enforcement of judgments *“would be likely to lead to situations incompatible with the principle of the rule of law which the Contracting States undertook to respect when they ratified the Convention”*. Consequently, the Court enunciated the principle that *“Execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the “trial” for the purposes of Article 6”* of the Convention. The right of enforcement becomes a key element for a fair trial, thereby adding a conditional element to the effectiveness of Article 6 § 1, and the pre-eminence of the rule of law (ECHR, 27 June 2000, No 32842/96, *Nuutinen v. Finland*, see the dissenting opinion of Judge Zupancic, joined by Judges Pantiru and Türmen where one reads: *“Needless to say, finality of judgment without enforcement remains mere suggestion. The enforcement of judicial decisions, in turn, is at the centre of the rule of law question. Rule of law entails the replacement of private power,*



*including the passive resistance of the beatus possidens, with public power. ... To render justice is to enforce the satisfaction of the law-abiding party. The enforcement of judicial decisions, in other words, is an essential and unchangeable element of the rule of law”).*

Recommendations Rec(2003)16 and Rec(2003)17 of 9 September 2003 of the Council of Europe define the duties of the States with respect to the effective enforcement of enforceable titles, which the Guidelines of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) clarified on 9-10 December 2009 in order to “*facilitate the application of the principles contained in these recommendations*”. The court user has the right to an effective and fair enforcement process, implemented by a quality enforcement agent.

### **3° African Charter on Human and Peoples’ Rights**

This charter adopted on 27 June 1981 and which came into force on 28 October 1986, proclaims in Article 7 that “*The individual shall have the right to have his cause heard. This comprises: (a) the right to an appeal to competent national organs against all acts violating his fundamental rights as recognized and guaranteed by conventions, laws, regulations and customs in force ...*”. This fundamental right can only be effective and concrete when decisions given by the national organs are enforced within a reasonable period of time.

### **4° European Union**

Acting in the context of the European Union, the Commission published an EU Justice Scoreboard on 27 March 2013. Here justice is regarded as a development factor and it is stated that an efficient legal system is essential for ensuring the effectiveness of laws in the economic domain and for protecting consumers and the environment. In the European Union, the performance of the justice system is of fundamental importance: creditors must be able to obtain recognition of their rights and a judgment against their debtors by means of procedures that are simple, fast, relatively uniform, and above all they must be able to benefit from the free circulation and effective enforcement of their enforceable title in all of the Union’s member states. Indeed it is possible to find case law of the “Court of First Instance” (e.g. TPI, 19 March 1997, case T-73/95, Mentos Isidoro M. Oliveira) and say that there is a degree of protection of the right of enforcement in European Union law. Regulation (EU) No 655/2014 “*establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters*” was signed by the Presidents of the Council of the European Union and the European Parliament on 15 May 2015 (published in the OJ of 27 June 2014). The establishment of this procedure, which aims at simplifying and speeding up the recovery of cross-border claims, was envisaged by the European institutions as long as 15 years ago. It is a landmark text in the unification of the law, and allows the creditor to provisionally immobilize funds belonging to his debtor and held in a bank account in the same way throughout the European Union, and must facilitate the recovery of unpaid debts and consolidate the European space of justice.

### **5° Ohada**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada (adopted on 10 April 1998, JO Ohada No 6, 1 July 1998) provides in Article 28 the following by way of general arrangements: “*In the absence of voluntary execution, any creditor may, regardless of the nature of his claim and under the conditions provided for in this Uniform Act, compel the defaulting debtor to honour his obligations towards him or take preventive measures to secure his rights*”. Thus here too the right of enforcement is confirmed.

## **Article 2: The debtor is answerable for his debts on all his goods**

**The debtor is answerable for his debts on all his goods wherever these are to be found. National laws can require the debtor to declare the extent of his estate. They must provide for the applicable sanctions.  
The debtor who deliberately organizes his insolvency makes himself liable.**

### **Explanatory remarks**

#### **1° European Union**

Work has been carried out in the context of the European Union, aimed at establishing “transparency of assets”. In this connection the Green Paper of 6 March 2008 on effective enforcement of judgments in the European Union: The Transparency of Debtors’ Assets (COM(2008)128 Final) stresses the need of the creditor to be able to localize the assets of the debtor in order to improve the recovery of cross-border claims. The Resolution of the European Parliament of 10 May 2011 contains recommendations to the Commission on proposed measures regarding the transparency of debtors’ assets (2009/2169(INI)).

Regulation No 655/2014 of 15 May 2014 “establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters” sets out measures to secure the provision of information to the creditor: Article 14 allows a creditor who is the holder of an enforceable title to request the court to which he has applied for a preservation order (conservatory seizure) to request the authority responsible for obtaining information in the Member State where the title must be enforced, in order obtain the information necessary for identifying the bank or banks and account or accounts of the debtor.

#### **2° Council of Europe**

To make enforcement possible Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 of the Council of Europe provides that “*defendants should provide up-to-date information on their income, assets and on other relevant matters*” (guiding principle III-1-d).

#### **3° Ohada**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 provides in Article 50 that “*Seizures may be carried out on all property belonging to the debtor, even where the said property is held by a third party, save where it has been declared inalienable by the national law of each Contracting State. They may also be carried out on conditional claims, future debts or successive execution debts*”. With respect to preservation orders (or sequestration) the Uniform Act specifies in Article 56 that “*Sequestration may be carried out on all the tangible or intangible personal property belonging to the debtor. It shall render such property inalienable*”.

## Article 3: Enforceable titles

All court decisions with power of enforceability as well as those documents to which the law grants the power of enforceability, in particular, authentic instruments, arbitral decisions, and judicial transactions are regarded as enforceable titles.

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 states: “2. Enforcement procedures should: b. prescribe an exhaustive definition and listing of enforceable titles and how they become effective”.

In the Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's recommendation on enforcement, adopted by the CEPEJ at its 14<sup>th</sup> plenary meeting on 9 – 10 December 2009, the following is clearly stated:

#### **“3. Enforceable Title – Definition and Form of the Title**

23. National legislative framework should contain a clear definition of what is considered an enforceable title and the conditions of its enforceability. 24. Enforcement titles should be drafted in a clear and comprehensible way, leaving no opportunity for misinterpretation.”

#### 2° European Union

In the field of judicial cooperation in civil matters (Art. 81 of the Treaty on the Functioning of the European Union), there are various European Regulations which have as their object to make it possible to enforce an enforceable title in a different Member State than that in which the title was obtained. While organizing the cross-border circulation of titles obtained in accordance with the national legislation of the originating Member State, these regulations are not only applicable to court decisions, they also govern the recognition and enforcement of “judicial transactions” and “authentic instruments”. Thus for example there is Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, known as “Regulation Brussels I” (OJ L 012 , 16/01/2001 P. 0001 – 0023), which effective as of 10 January 2015 has been replaced by “Regulation Brussels I Recast” (EU) 1215-2012 of 12 December 2012, which applies to all decisions adopted by a court in a Member State, to judicial transactions approved by a jurisdiction, and to authentic instruments. EU Regulation No 805/2004 of the European Parliament and the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims (OJ L 143, 30/04/2004 P. 0015 – 0039) authorises the circulation of the enforceable title in the requested State without complying with further formalities.

#### 3° Ohada

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 also specifies in its Article 33 that “The following shall constitute writs of execution (enforceable titles) (1) court decisions bearing an executory clause and decisions enforceable immediately; (2) foreign writs and decisions as well as arbitration awards declared enforceable by a court decision not liable to any remedy at law suspending execution, of the State in which the writ is invoked; (3) conciliation reports signed by the judge and the parties; (4) notarial deeds bearing an

*executory clause; (5) decisions to which the national law of each Contracting State recognizes as a court decision”.*

#### **Article 4: The immediately enforceable nature**

**The beneficiary of an enforceable judgment shall not be required to have recourse to other legal procedures to obtain enforcement.**

#### **Explanatory remarks**

##### **1° ALI/Unidroit Principles of Transnational Civil Procedure**

Among the principles, Principle 26 deals with the “Immediate Enforceability of Judgments”

*“26. Immediate Enforceability of Judgments.*

*26.1. The final judgment of the first instance court ordinarily should be immediately enforceable.*

*26.2. The first instance court or the appellate court, on its own motion or motion of a party, may in the interest of justice stay enforcement of the judgment pending appeal.*

*26.3. Security may be required from the appellant as a condition of granting a stay or from the respondent as a condition of denying a stay.”*

##### **2° Council of Europe**

###### **Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003**

The Recommendation repeats that *“there should be no postponement of the enforcement process unless there are reasons prescribed by law. Postponement may be subject to review by the court”* (guiding principle III-1-f).

##### **European Court of Human Rights**

The European Court of Human Rights considers that while States may intervene in the enforcement of court decisions, such interventions may not have as consequence the obstruction, invalidation or excessive delay of enforcement, and even less the questioning of the merits of said decision. A stay of the enforcement of a court decision for the period of time strictly necessary to find a satisfactory solution to problems of a public policy nature may be justified in certain circumstances (ECHR, *Matheus v. France*, 31 March 2005, No 62740/00). Only *“reasons of a social nature in the field of housing or social guidance could justify the State delaying the assistance of the forces of public order”* (ECHR, *Sofiran & BDA v. France*, 11 July 2013, No 63684/09).

##### **3° The Hague Conference on Private International Law**

The Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance includes a Chapter VI entitled *“Enforcement by the State Addressed”* and states that enforcement is carried out in accordance with internal law. However, Article 32-1° specifies that *“enforcement shall take place in accordance with the law of the State addressed, subject to the provisions of this Chapter”* Article 32-3° goes on to say with respect to these

mandatory provisions that with respect to applications through Central Authorities, where a decision has been declared enforceable, “*enforcement shall proceed without the need for further action by the applicant*”.

## **Article 5: Costs of Enforcement**

**The costs of enforcement are payable by the debtor, but the creditor must pay them in advance, except in those cases provided for by the law (in particular for the payment of maintenance).**

**In the event of the insolvency of the debtor, the costs are borne by the creditor.**

**Should the judge decide that the creditor has abused his power to seek enforcement, he may direct the creditor to pay the costs of enforcement and to compensate the loss sustained by the debtor.**

**States must ensure that these enforcement costs are fixed, predictable, transparent and reasonable.**

**They must make certain that all creditors have equal access to enforcement measures by providing legal support.**

## **Explanatory remarks**

### **1° Council of Europe**

#### **Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003**

The Recommendation indicates in guiding principle III-2-3-4 and 5: “3. *Enforcement fees should be reasonable, prescribed by law and made known in advance to the parties.* 4. *The attempts to carry out the enforcement process should be proportionate to the claim, the anticipated proceeds to be recovered, as well as the interests of the defendant.* 5. *The necessary costs of enforcement should be generally borne by the defendant, notwithstanding the possibility that costs may be borne by other parties if they abuse the process.*”

#### **CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009**

In this document, the control of the costs of the enforcement process is an important element that is expressed in several recommendations to states:

- guaranteed access by means of a mechanism of legal support ... (cost set by law);
- a procedure for disputing costs must be established with transparency: rates must be disclosed (even by means of a website). This must be a matter of public policy and based on easily defined criteria;
- the same principles in the event of “international” enforcement;
- information about the cost of the enforcement by the enforcement agent who is acquainted with the financial situation of the debtor;
- costs must be borne by the solvent debtor. But the claimant must be held to the fees. In the event of the insolvency of the debtor, the claimant pays.

### **“2.1. Regulation of costs**

47. Each member state is encouraged to introduce regulations governing the level of enforcement costs to ensure effective access to justice notably through legal aid or schemes allowing for the waiver of costs or a postponement of their payment, where such costs are likely to fall to the parties. The parties should be protected to ensure that they will pay only the costs determined by law.

48. Where, within the same member state, there are enforcement agents working in both the private and public sector, the state should avoid any discrimination in terms of the costs for the debtor between enforcement agents of different status but equal competence.

49. Member states should introduce a procedure whereby parties may challenge the costs of the enforcement agents.

## **2.2. Transparency of enforcement costs**

50. Where enforcement costs are likely to fall to the parties, the member states should ensure that the latter are informed as fully as possible about the enforcement costs (enforcement fees and the performance fees due upon successful completion). This information should be made available to the parties not only by the enforcement agent but also by the courts, consumer organisations, procedural codes or via the official Internet sites of the judicial and professional authorities.

51. In recognition of the growing mobility of persons and services in Europe, there is an increasing need for international enforcement of court decisions. The transparency of enforcement costs should therefore go beyond mere domestic level: member states should agree to set up a data base of the amounts charged for the procedural acts most frequently performed and make it as broadly available as possible, with the aim of giving persons in other member states access to each country's structure of charges<sup>6</sup>.

## **2.3. Clarity and predictability of enforcement fees**

52. Enforcement fees should be public. Member states are encouraged to require that any procedural document clearly indicate the amount of the action and provide for sanctions in the event of non-compliance (i.e. invalidity of documents failing to comply with the requirement, etc.).

53. Where the defendant's financial situation is known to the enforcement agent and he recommends a particular enforcement process he should inform the claimant about the type of action envisaged and the likely resulting costs at the beginning of and at each stage in the procedure.

54. The clarity of fees is a factor in the transparency of enforcement costs. In order to be as intelligible as possible, the fee for an action should depend on a limited number of factors. The fee should be set out in the regulation as simply, clearly and concisely as possible.

55. When setting enforcement fee tariffs, member states should exchange their experiences and consider the need to take certain factors into account, such as the amount of the debt, any particular urgency and the difficulties that the enforcement agent is likely to encounter.

## **2.4. Relevance of taking action**

56. The ultimate cost of enforcement should be in due proportion to the remedy sought. Member states should endeavour to provide an effective enforcement procedure for all level of debts, either large or small.

57. It is the responsibility of the enforcement agent to take all reasonable and necessary steps in enforcement and to decide which enforcement action is most appropriate. Where costs are considered irrelevant or wrongfully incurred, these costs should be borne by the enforcement agent.

58. Member states which grant legal aid should verify the relevance of the costs incurred, so that the community does not have to bear unjustified costs.

59. Where an enforcement agent has a duty to offer proper advice, he/she should be required to explain clearly to claimants their situation and the relevance of the action they suggest be taken.

## **2.5. Allocation of enforcement costs**

60. Enforcement fees should be borne by defendants, where he or she is solvent, together with the possibility of a performance fee borne by the claimant. Where the defendant is insolvent, the enforcement fees should be paid by the claimant.

61. Where enforcement is deemed to be wrongful or irregular, liability for the costs should be borne by the persons or the bodies responsible for the wrongful or irregular act.

## **2.6. Legal aid**

62. *In order to guarantee access to justice, legal aid schemes, or alternative funding schemes, should be available to claimants who are unable to pay enforcement fees (i.e. by means of state funding or by remitting the fees). Where legal aid is granted, the state may, if considered just, avail itself with mechanisms allowing it to recover its outlay from the proceeds of enforcement.*"

## **2° European Union**

Council Directive No 2002/8/EC of 27 January 2003 is aimed at improving access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes (OJ No L 26 of 31 January 2003, p. 41).

In Article 3, part. 1 this directive states that *"Natural persons involved in a dispute covered by this Directive shall be entitled to receive appropriate legal aid in order to ensure their effective access to justice in accordance with the conditions laid down in this Directive"*. This right is not confined to the phase of obtaining a judicial decision but, the costs *"incurred in having a judgment declared enforceable or enforced"* fall likewise within the scope of application of this directive (in this respect, see consideration No 20 of the directive).

According to Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council *"establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters"* signed into law on 15 May 2014, the court fees for obtaining such an order should not be higher than those for obtaining an equivalent national order. The fees charged by a bank to the creditor or a debtor must be provided for by national law (Article 43).

## **3° International organizations**

Although strictly speaking they are not concerned with the enforcement of enforceable titles, we may, by way of comparison, refer to the ALI/Unidroit Principles of transnational civil procedure and in particular to principle No 25 which deals with "costs".

### **"25. Costs**

25.1. *The winning party ordinarily should be awarded all or a substantial portion of its reasonable costs. "Costs" include court filing fees, fees paid to officials such as court stenographers, expenses such as expert-witness fees, and lawyers' fees.*

25.2. *Exceptionally, the court may withhold or limit costs to the winning party when there is clear justification for doing so. The court may limit the award to a proportion that reflects expenditures for matters in genuine dispute and award costs against a winning party who has raised unnecessary issues or been otherwise unreasonably disputatious. The court in making cost decisions may take account of any party's procedural misconduct in the proceeding."*

## **4° Ohada**

*"The costs of the compulsory distraint shall be borne by the debtor, save where it is clear that they were not warranted at the time they were incurred. Save where they concern an act whose performance is provided for by the national law of each Contracting State or by this Uniform Act, or is authorized by the competent court, costs incurred for recovery without an executory clause shall be borne by the creditor. At his request, however, the competent court may transfer all or part of the costs incurred to the mala fide debtor"* (Article 47 of the Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998).

## Article 6: Speed of Enforcement

The enforcement must be carried out by the enforcement agent or the judicial officer diligently and within a reasonable period of time.

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

##### Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003

*“7. Assets should be sold promptly while still seeking to obtain the highest market value and avoiding any costly and unnecessary depreciation” (guiding principle III-2-7).*

##### CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009

#### **“3.1. Timeframes for enforcement procedures**

##### **3.1.1. Reasonable and foreseeable time limits**

63. *The time lines for enforcement procedures should be reasonable and member states should not impose any arbitrary cut-off deadlines for enforcement to end.*

64. *Member states should set forth clear and precise criteria regarding the reasonable nature of the duration, which could vary according to the nature of the case and the type of action requested.*

65. *In view of the importance of being able to foresee the length of enforcement proceedings from the point of view of legal certainty, member states should consider establishing publicly accessible statistical databases enabling the parties to calculate the likely duration of the different enforcement measures possible in domestic legislation (i.e. attachment of salary, attachment of bank assets, and attachment of vehicle). The databases should be compiled in collaboration with enforcement professionals and should be made as broadly available as possible, with the aim of giving persons in other member states access to each country's structure of duration so comparisons can be made.*

##### **3.1.2. Factors of smooth and prompt enforcement**

66. *At the stage of the enforcement of decisions, swift (such as e-mail) communication between the court, the enforcement agents and the parties should be possible.*

67. *Member states should ensure that the legal framework of enforcement is not unnecessarily prolonged. Member states are encouraged in particular to take measures to ease the procedural enforcement framework to give enforcement agents the necessary autonomy to choose for themselves, without prior authorisation, the procedural steps that are the most appropriate for the case in question.*

68. *Member states should also ensure that the defendant can take action to challenge enforcement measures within a reasonable timeframe, provided this does not unjustifiably halt or delay the enforcement proceedings; for example where a defendant wishes to appeal a decision, machinery should be in place to allow him to provide security for the protection of the claimant.*

69. *Member states should provide for an accelerated and emergency enforcement procedure in cases where a delay could result in an irreversible damage (i.e. cases within the province of a family court, cases of defendant absconding, eviction, deterioration of assets, etc.).*

70. *Priority should always be given to reaching agreement between the parties in order to coordinate enforcement timeframes. Where the parties agree between themselves a timeframe for enforcement*



*then any procedures put in place by the member state should not preclude these agreements from taking effect.*

*71. The defendant's allegations of misconduct against an enforcement agent should not hamper or delay the enforcement process except where there is judicial intervention. Complaints against enforcement agent should be investigated simultaneously with the enforcement proceedings."*

The European Court of Human Rights has given numerous decisions against States because of unreasonable delays in the enforcement of judgments. It sanctions states not just for non-enforcement but also for the slow enforcement of judgments. The criteria applied by ECHR to assess the non-reasonability of a delay in enforcement are identical to those which it uses for the duration of procedures: the complexity of the case, the behaviour of the petitioner and that of the competent authorities as well as the importance of the litigation to the interested party (N. Fricero, *Dalloz Action Droit et pratique de la procédure civile*, 2014-2015, dir. S. Guinchard, No 212.121 s.). The Court has stated on several occasions that *"these criteria are also applicable to the case at hand, where the duration of the enforcement procedure of a final judgement is under discussion"* (ECHR, 9 June 2009, No 28142/04, *Bendayan Azcantot & Benalal Bendayan v. Spain*, § 71; ECHR, 17 March 2005, No 38305/02 *Gorokhov & Roussaïev v. Russia*). ECHR proceeds to a specific appreciation, examining the circumstances of the case, with considerable rigour regarding the behaviour of the authorities responsible for the enforcement process: the State cannot reproach the debtor for making use of the resources offered by procedure to defend his interests, and even if the matter has a certain degree of complexity, the enforcing court must act diligently in order not to prejudice the real possibilities of enforcing the judgment (ECHR No 28142/04, *Bendayan Azcantot & Benalal Bendayan v. Spain*, § 74).

## **2° European Union**

Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council "establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters", signed into law on 15 May 2014 imposes a diligence requirement on the courts to which application is made. In Article 18-1 it provides that *"Where the creditor has not yet obtained a judgment, court settlement or authentic instrument, the court shall issue its decision by the end of the tenth working day after the creditor lodged or, where applicable, completed his application"*. It shall issue its decision by the end of the fifth working day following the day on which the creditor has filed his application, if he has already obtained a decision, judicial transaction or authentic instrument (article 18-2).

The same diligence is required of enforcement agents: Article 23.2 reads: *"All authorities involved in the enforcement of the Order shall act without delay"*. Enforcement agents must proceed to the service of the order without delay (at the latest by the end of the third working day following the receipt of the declaration made at the request of the creditor in accordance with national law – Article 28).

## **3° International organizations**

Although strictly speaking they are not concerned with the enforcement of enforceable titles, we may, by way of comparison, refer to the ALI/Unidroit Principles of transnational civil procedure and in particular to principle No 7 which deals with the *"Prompt Rendition of Justice"* and principle No 26 concerning the *"Immediate Enforceability of Judgments"*.

*"7. Prompt Rendition of Justice*

*7.1. The court should resolve the dispute within a reasonable time."*

#### **4° The Hague Conference on Private International Law**

Chapter VI of the Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance entitled “*Enforcement by the State addressed*” states that enforcement is carried out in accordance with internal law. Nonetheless Article 32-1° also provides that the law of the State addressed is applied “*subject to the provisions of this Chapter*”. Article 32-2° sets a rule in that “*enforcement shall be prompt*”. The Convention, while being respectful of national law, requires States to implement a system of enforcement that meets the promptness requirement.

#### **Article 7: Legal hours**

**Enforcement may not take place outside the legal hours determined in accordance with the national law of the State of enforcement.**

#### **Explanatory remarks**

##### **1° Council of Europe**

In Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003, “*g. during the enforcement process, a proper balance should be struck between claimants' and defendants' interests, bearing in mind, in particular, the provisions of both Articles 6 and 8 of the ECHR*” (guiding principle III-1-g). The private and family life of the debtor must be protected, which should prohibit enforcement measures during the night.

##### **2° Ohada**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 specifies in its Article 46 that “*No act of performance shall be carried out on a Sunday or a public holiday except in the case of necessity and by virtue of a special authorization of the president of the court in whose jurisdiction the enforcement is carried out. No act of performance may be begun before 8 a.m. or after 6 p.m., save in case of necessity, with the authorization of the competent court and only in places not used as dwellings*”.

#### **Article 8: Service of the enforceable title and acts of enforcement**

**Every measure of enforcement must on pain of nullity be preceded by the service or notification of the enforceable title on the debtor in accordance with the procedures provided for by national law. Every act of enforcement must be brought to the attention of the debtor.**

#### **Explanatory remarks**

##### **1° Council of Europe**

## **Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003**

The Recommendation indicates that enforcement procedures must “*d. provide for the most effective and appropriate means of serving documents (for example, personal service by enforcement agents, electronic means, post)*” (guiding principle III-2-d). Precise information about the debtor is essential and must be safeguarded.

## **CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009**

### **“2. Notices to parties and third parties**

*17. Notices to parties concerning the enforcement of judicial decisions or enforceable titles or notarised or other documents are an essential aspect of the law of enforcement. Due notification of parties is a necessary element of a fair trial, in the sense of Article 6.1 of the European Convention on Human Rights.*

*18. The member states may draw up standard documents to notify parties. These standard documents could relate to the different stages in the enforcement process and to any possible remedies allowing enforcement to be challenged. They could have the following purposes:*

- *notifying the defendants of the consequences of enforcement (including the cost of enforcement) and of the costs of a failure to comply with a decision ordering them to pay;*
- *notifying the defendants of the enforcement measures to be taken against them, as they are implemented, so as to enable the defendant to comply with or, where applicable, challenge each measure;*
- *keeping the claimants fully informed of the stages reached by the enforcement procedure;*
- *notifying the third parties to ensure, firstly, that their rights are upheld and, secondly, that they are able to fulfil any obligations incumbent on them and to be aware of the consequences of a failure to comply.*

*19. Notification in all cases should encourage the defendant to comply with the court order voluntarily and include a warning that in case of non-compliance enforcement measures could be used, including, if appropriate, further costs may be applied.*

*20. It should be possible to entrust enforcement agents with the service of notices. To this end, member states should determine conditions for a secure method for the service of documents.*

*21. Where notices generate rights or obligations, it is the duty of the enforcement agent to ensure that the parties are served with adequate notice in a timely manner.”*

## **2° European Union**

Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council “establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters”, signed into law on 15 May 2014 contains precise provisions relating to the service and notification of the order in order to guarantee the rights of defence of the debtor. As the procedure is non-adversarial, with the debtor not being informed of the application nor being heard prior to the delivery of the order (Article 11), it is necessary to inform him precisely and to bring the preservation order to his attention. Even though the enforcement is subject to national law, the rules of service or notification are set out in detail in the regulation (Article 28). In particular, the service must be made at the latest by the end of the third working day following the receipt of the declaration showing the amounts of the bank account which are the object of the preservation order. The writ of service contains the preservation order as well as copies of all the documents supplied by the creditor accompanied by a translation where such is applicable.

### 3° Ohada

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 specifies the procedures for informing the person who is the object of an enforcement procedure. Article 35 provides that *“Any person who, on the occasion of a measure to ensure the execution or protection of a claim, avails himself of a document, shall be required to notify such document or give a copy thereof, except where it has been notified before, unless otherwise provided for in this Uniform Act”*. In the special rules for seizure for sale, it is provided that the judicial officer or execution must inform the debtor. For example, *“Where the debtor is not present during the seizure operations, a copy of the report of the seizure shall be served to him and he shall be given a period of eight days to disclose to the bailiff or process-server the existence of any previous seizure and furnish him with the report thereof”* (Article 102).

### Article 9: Access to information

**States must make provision that all relevant bodies, both public and private, shall disclose as quickly as possible to the professionals instructed with enforcement all information that they hold about the domicile, registered office or principal place of business of the debtor, as well as about the elements constituting its assets. These bodies may not withhold information by invoking professional confidentiality.**

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

##### Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003

Under this Recommendation: *“6. The search and seizure of defendants' assets should be made as effective as possible taking into account relevant human rights and data protection provisions. There should be fast and efficient collection of necessary information on defendants' assets through access to relevant information contained in registers and other sources, as well as the option for defendants to make a declaration of their assets”* (guiding principle III-2-6). So that the enforcement procedure is to be as efficient as possible, *“defendants should provide up-to-date information on their income, assets and on other relevant matters”* (guiding principle III-1-d).

##### CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009

#### **“1.2. Information accessible to the enforcement agent**

40. *So that enforcement agents may produce an estimate of costs and ensure that any measures taken are proportionate to those costs, member states should allow them speedy and preferably direct access to information on the defendant's assets. Member states are encouraged to consider making such information available to the enforcement agent by Internet through a secured access, if possible.*

41. *In order to prevent the defendants from avoiding enforcement by relocating their assets, member states are encouraged to establish a unique multi-source restricted access database about debtor's attachable assets (i.e. ownership rights over a vehicle, real estate rights, payable debts, tax returns, etc.). Member states should provide the database with an acceptable level of security, with respect to the risks incurred. Access of the enforcement agent to the database should be restricted to that data*

*pertaining to the pending enforcement procedure and be subject to thorough control. Member states should provide the defendants with effective legal means to ensure that any inquiry about their personal assets is justified.*

*42. Co-operation between the various organs of state and private institutions, subject to compliance with the data protection legislation, is essential for enabling a speedy access to the multiple-source information on defendants' assets. Protocols and uniform procedures should be drawn up to ensure inter-departmental co-operation, on one hand, and cooperation between these departments and enforcement services, on the other hand.*

### **1.3. The duty to provide information**

*43. All state bodies, which administer databases with information required for efficient enforcement, should have a duty to provide the information to the enforcement agent, within an agreed time-limit if such information is compatible with data protection legislation.*

### **1.4. Data protection**

*44. It is recommended that national legislation on personal data protection should be scrutinized in case it needs to be adapted to allow for efficient enforcement procedures.*

*45. Enforcement agents must bear a responsibility for maintaining confidentiality when secret, confidential or sensitive information comes to their attention in the course of enforcement proceedings. In case of a breach of this duty, measures of disciplinary liability should be applicable, along with civil and criminal sanctions.*

### **1.5. Multiple use of information**

*46. Member states are invited to consider allowing enforcement agents to reuse information on the defendant's assets in subsequent procedures that involve the same defendant. The reuse of information should, however, be subject to a clear and precise legal framework (i.e. setting strict timeframes for data retention, etc.)."*

## **2° European Union**

Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council "establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters", signed into law on 15 May 2014, provides in Article 14 that the creditor may obtain information about the bank account of the debtor in order to enforce the preservation order. The court to which the request for a preservation order is made must transmit the request for information to the authority in the addressee member state responsible for requesting information. The national law of each Member State must provide for methods of obtaining information, particularly by requiring the banks on the national territory to declare whether the debtor has an account with them and to disclose to the person responsible for collecting information the details that they hold (Article 14).

### **Article 10: Alternative or participatory enforcement**

**States must ensure that the professional instructed with the enforcement has the option of adopting a consensual enforcement procedure at the request of the debtor.**

**In order to adapt the enforcement to the situation of the creditor and the debtor, States must allow the active participation of the parties to the enforcement.**

### **Explanatory remarks**

## 1° Council of Europe

### Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003

The recommendation provides: *“c. the parties should have a duty to co-operate appropriately in the enforcement process; in addition, and, in particular, in family law matters, the relevant authorities should facilitate this co-operation”*.

### CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009

#### **“3.1.2. Factors of smooth and prompt enforcement**

*70. Priority should always be given to reaching agreement between the parties in order to coordinate enforcement timeframes. Where the parties agree between themselves a timeframe for enforcement then any procedures put in place by the member state should not preclude these agreements from taking effect.”*

## 2° Uncitral

This idea of making people active participants in the resolution of their conflicts is found in the Uncitral Model Law on International Commercial Conciliation (2002) (and Guide to Enactment and Use). Even if the law does not aim at enforcement: the amicable resolution of a trade dispute gives rise to an agreement that is mandatory and can be enforced. The Uncitral Conciliation Rules of 23 July 1980 are based on the recognition of the value of conciliation (or mediation) as a way of bringing about the amicable resolution of disputes arising from the context of international trade relations. The enforcement must also allow, within the bounds of public policy, persons to seek a participatory or amicable solution to the enforcement procedures of the enforceable title.

## 3° The Hague Conference on Private International Law

The Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance contains a Chapter VI entitled “Enforcement by the State Addressed”. Article 34 states that the Contracting States must make effective measures available in their internal law so that decisions may be enforced. These measures may include, “the use of mediation, conciliation or similar processes to bring about voluntary compliance” (Art. 34, i).

### **Article 11: Reestablishment of the debtor's solvency**

**When it is necessary for the reestablishment of the debtor, the states shall introduce procedures that make it possible to settle the liabilities of the debtor.**

#### **Explanatory remarks**

The object here is to adapt the enforcement to the limited assets of the small enterprise. It is a matter of creating a swift procedure that makes it possible to pay off creditors quickly using existing assets and to end the debtor’s activity so that he is able to make use of his entrepreneurial capacity anew. Reestablishment of solvency must also be available to the debtor who is not a trader.

## **Article 12: Use of new technologies**

**Acts of enforcement may be carried out using all forms of support, including non-material ones, subject to the precautions provided for by the national law of the State where the enforcement is made.**

### **Explanatory remarks**

#### **1° Council of Europe**

##### **Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003**

The preamble to Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 refers to the new technologies, *“Having regard to the importance of information technology in improving the efficiency of the enforcement process and the relevant Council of Europe legal instruments in this field, including Recommendation Rec(2003)14 on the interoperability of information systems in the justice sector and Recommendation Rec(2003)15 on the archiving of electronic documents in the legal sector”*.

#### **European Court of Human Rights**

In the judgment *Lawyer Partner A.S. v. Slovakia* of 16 June 2009 (No 54252/07), the European Court of Human Rights, ruling on the basis of Article 6 § 1 of the European Convention, found against the State whose courts refused to register applications submitted by electronic means, even though the civil procedure code provided for the possibility of submitting an application in law by means of electronic communications. The State must equip its courts with the material means to ensure that the right of access of persons to the courts is respected.

#### **2° European Union**

Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council “establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters”, signed into law on 15 May 2014, states that in order to improve the effectiveness of the procedure, the States must authorize the widest possible recourse to accepted modern communications technologies in their procedural rules, in particular for the completion of the standard forms required by regulation, and for the purposes of communications between the authorities involved in the procedure. It specifies that the methods of signing the account preservation order and other documents provided for by the regulation must allow for digital certification or secure authentication and technical developments in this respect.

#### **3° The Hague Conference on Private International Law**

We read in the conclusions and recommendations of the Council on General Affairs and Policy of the Council (9-11 April 2013) that *“the Council welcomed the recent developments in relation to electronic tools under the 2007 Child Support Convention and 1980 Child Abduction Convention and encouraged States to support the work in this area”*.

## **Article 13: Assistance of the forces of public order**

**The State must upon its responsibility guarantee within a reasonable period of time the assistance of the forces of public order to the professionals instructed with the enforcement of enforceable titles who request same.**

**States must ensure that judicial officers and enforcement agents are able in the context of the implementation of an enforcement measure to enter the premises belonging to the debtor or occupied by same even without his consent or in his absence.**

**When the goods of the debtor are to be found with a third party, the authorization of a court to enter the premises is required.**

### **Explanatory remarks**

#### **1° Ohada**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 provides in Article 29: *“The State shall be required to lend assistance in the execution of decisions and in other writs of execution. The executory clause shall entail a direct requisition of the police force. Any default or refusal by the State to lend assistance shall commit its liability”. The Uniform Act also affirms the right of the judicial officer or the enforcement agent to enter premises with a view to implement enforcement measures, “Where the legal conditions are met, the bailiff or process-server may enter a place whether used as an abode or not and, as the case may be, open doors and movables” (Article 41).*

#### **2° Council of Europe**

The European Court of Human Rights has ruled on numerous occasions that the State is responsible for enforcement and that it must lend its assistance by placing the forces of public order at the disposal of the judicial officer, and by guaranteeing the safety of the enforcement agent. Thus, in the case of Pini and Bertani and Manera and Atripaldi v. Romania of 22 June 2004 (applications No 78028/01 and 78030/01) it is stated that *“The Court considers that such conduct towards bailiffs, who work to ensure the proper administration of justice and thus represent a vital component of the rule of law, is incompatible with their position as law-enforcement officers and that action should be taken against those responsible. In this connection, it is for the State to take all the necessary steps to enable bailiffs to carry out the task they have been assigned, particularly by ensuring the effective participation of other authorities that may assist enforcement where the circumstances so require, failing which the guarantees enjoyed by a litigant during the judicial phase of the proceedings will be rendered devoid of purpose”.*

## **Article 14: Transparency**

**States must ensure that the public is informed about the measures of enforcement.**

**States must use the new technologies to allow cooperation between enforcement professionals both internally and internationally.**



**The creditor must be able to keep himself informed of the enforcement measure by using the new technologies where applicable.**

## **Explanatory remarks**

### **Council of Europe**

#### **CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009**

##### **“2. Notices to parties and third parties**

*17. Notices to parties concerning the enforcement of judicial decisions or enforceable titles or notarised or other documents are an essential aspect of the law of enforcement. Due notification of parties is a necessary element of a fair trial, in the sense of Article 6.1 of the European Convention on Human Rights.*

*18. The member states may draw up standard documents to notify parties. These standard documents could relate to the different stages in the enforcement process and to any possible remedies allowing enforcement to be challenged. They could have the following purposes:*

- notifying the defendants of the consequences of enforcement (including the cost of enforcement) and of the costs of a failure to comply with a decision ordering them to pay;*
- notifying the defendants of the enforcement measures to be taken against them, as they are implemented, so as to enable the defendant to comply with or, where applicable, challenge each measure;*
- keeping the claimants fully informed of the stages reached by the enforcement procedure;*
- notifying the third parties to ensure, firstly, that their rights are upheld and, secondly, that they are able to fulfil any obligations incumbent on them and to be aware of the consequences of a failure to comply.*

*19. Notification in all cases should encourage the defendant to comply with the court order voluntarily and include a warning that in case of non-compliance enforcement measures could be used, including, if appropriate, further costs may be applied.*

*20. It should be possible to entrust enforcement agents with the service of notices. To this end, member states should determine conditions for a secure method for the service of documents.*

*21. Where notices generate rights or obligations, it is the duty of the enforcement agent to ensure that the parties are served with adequate notice in a timely manner.*

*22. Where the defendant’s assets are to be sold at a public auction following their seizure, potential buyers should be notified in advance by efficient means of communication, guaranteeing rapid dissemination of information to the broadest possible public, while safeguarding the defendant’s privacy. Member states should propose minimum dissemination standards taking account of the nature of assets, their estimated value and the date of sale.”*

### **Article 15: Extraterritoriality**

**Any measure that has effects of an extraterritorial nature may only be implemented by a judicial officer or enforcement agent of the state of the place of enforcement.**

## **PART 2**

# **JUDICIAL OFFICERS AND ENFORCEMENT AGENTS**



#### **Article 16: Specialization of judicial officers and enforcement agents**

Only a judicial officer or an enforcement agent authorized by the state may conduct an enforcement procedure in accordance with national law.

#### **Article 17: Obligations**

The authorized agent or judicial officer is required to proceed with the required enforcement measures on every occasion this is lawfully required of him, except in the event of those impediments as provided for by law or for any other cause justified by those reasons which are left to the discretion of the enforcement professional and in accordance with the rules of professional ethics.

He is bound by professional secrecy.

#### **Article 18: Professional status of enforcement agents**

The persons instructed with enforcement must be made subject to regulations governing their professional status which guarantee the quality of the enforcement by demanding a high level of legal qualification.

Judicial officers and enforcement agents must be required to comply with obligations regarding initial training and lifelong training.

#### **Article 19: Professional Ethics**

States must take measures to define the rules of the professional ethics of enforcement agents and judicial officers.

#### **Article 20: Professional Discipline**

A disciplinary procedure that complies with the rules of fair process before an independent organ that decides in adversarial proceedings must be installed.

The disciplinary sanctions must be defined and be proportional to the gravity of the errors committed.

The disciplinary decision may be appealed.

#### **Article 21: Secondary activities**

The professional status must allow judicial officers and enforcement agents to pursue secondary activities that are compatible with their position.

In particular, they must be capable of being authorized to proceed with the amicable collection of debts.

## Explanatory remarks

### 1° Council of Europe

#### Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003

The Recommendation clarifies the professional status of enforcement agents.

(extracts)

#### ***“IV. Enforcement agents***

- 1. Where states make use of enforcement agents to carry out the enforcement process, they should comply with the principles contained in this recommendation.*
- 2. Enforcement agents' status, role, responsibilities and powers should be prescribed by law in order to bring as much certainty and transparency to the enforcement process as possible. States should be free to determine the professional status of enforcement agents.*
- 3. In recruiting enforcement agents, consideration should be given to the moral standards of candidates and their legal knowledge and training in relevant law and procedure. To this end, they should be required to take examinations to assess their theoretical and practical knowledge.*
- 4. Enforcement agents should be honourable and competent in the performance of their duties and should act, at all times, according to recognised high professional and ethical standards. They should be unbiased in their dealings with the parties and be subject to professional scrutiny and monitoring which may include judicial control.*
- 5. The powers and responsibilities of enforcement agents should be clearly defined and delineated in relation to those of the judge.*
- 6. Enforcement agents alleged to have abused their position should be subject to disciplinary, civil and/or criminal proceedings, providing appropriate sanctions where abuse has taken place.*
- 7. State-employed enforcement agents should have proper working conditions, adequate physical resources and support staff. They should also be adequately remunerated.*
- 8. Enforcement agents should undergo initial and ongoing training according to clearly defined and well-structured aims and objectives.”*

#### CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009

#### ***“4. Enforcement agents***

##### ***4.1. Qualification requirements***

- 25. For the fair administration of justice, it is important that the quality of enforcement should be guaranteed. Member states should accredit enforcement agents only if the candidates concerned are of a standard and training commensurate with the complexity of their tasks. A high quality of training of professionals is important for the service of justice and to increase the trust of users in their justice system.*
- 26. Enforcement agents should also be required to follow compulsory continuous training.*
- 27. It is recommended that links be forged between national training institutions. Member states should ensure that enforcement agents are given appropriate training curricula and should set down common minimum standards for instructors in the different member states<sup>5</sup>.*
- 28. Initial and continuous training could encompass:*
  - the principles and objectives of enforcement;*
  - professional conduct and ethics;*
  - stages in the enforcement process;*
  - the appropriateness, organization and implementation of enforcement measures;*
  - the legal framework;*

- role-playing and practical exercises as appropriate;
- assessment of trainees' knowledge;
- international enforcement of judicial decisions and other enforceable titles.

#### **4.2. Organization of the profession and enforcement agents' status**

29. With a view to good administration of justice, it is desirable that enforcement agents should be organized in a professional body representing all members of the profession, thereby facilitating their collective representation and the gathering of information.

30. Within the member states which have established professional organizations of enforcement agents, membership of this representative body should be compulsory.

31. Enforcement agents' status should be clearly defined so as to offer potential parties to enforcement procedures a professional who is impartial, qualified, accountable, available, motivated and efficient.

32. Where enforcement agents are state employees, they should enjoy appropriate working conditions and sufficient human and material resources. For example, enabling staff to work with access to functioning modern communication and IT equipment (computers, telephones, fax machines, Internet connections, job-specific upgradeable IT systems) and with appropriate means of transport sufficient to allow them to perform their role as effectively as possible.

#### **4.3. Rights and obligations**

33. Enforcement agents, as defined by a country's law, should be responsible for the conduct of enforcement within their competences as defined by national law. Member states should consider giving enforcement agents sole competence for:

- enforcement of judicial decisions and other enforceable titles or documents, and
- implementation of all the enforcement procedures provided for by the law of the state in which they operate.

34. Enforcement agents may also be authorized to perform secondary activities compatible with their role, tending to safeguard and secure recognition of parties' rights and aimed at expediting the judicial process or reducing the workload of the courts. These may be, among others:

- debt recovery;
- voluntary sale of moveable or immoveable property at public auction;
- seizure of goods;
- recording and reporting of evidence;
- serving as court ushers;
- provision of legal advice;
- bankruptcy procedures;
- performing tasks assigned to them by the courts;
- representing parties in the courts;
- drawing up private deeds and documents;
- teaching.

35. Enforcement agents should be obliged to perform their role whenever they are legally required to do so except in cases of impediment or where they are related by blood or marriage to a party. Enforcement agents should be precluded from being assigned disputed rights or actions in cases with which they are dealing.

36. Where enforcement agents are independent professionals, they should be obliged to open a non-attachable account specifically intended for depositing funds collected on behalf of clients. This account should be subject to inspection. They should also be required to take out professional and civil liability insurance. Enforcement agents should benefit from social insurance cover.

#### **4.4. Remuneration**

37. Where enforcement agents are state employees, the state should ensure that they receive appropriate remuneration, particularly in the light of their level of training, experience and the difficulties inherent in their task.

#### **4.5. Ethics and professional conduct**

38. *Enforcement agents should be subject to clearly stated rules of ethics and conduct, which could be set out in professional codes of conduct. These codes of conduct should inter alia contain professional standards regarding:*

- *information to be given to parties by enforcement agents concerning the enforcement procedure (grounds of action, transparency and clarity of costs, etc.)*
- *the rules governing the formulation of notices to parties (enforcement agents' social role, duty of advice, etc.)*
- *professional ethics (behaviour, professional secrecy, ethical criteria governing the choice of actions, etc.)*
- *smooth enforcement (predictability and proportionality of costs and lead-times, co-operation between enforcement services, etc.)*
- *procedural flexibility (autonomy of enforcement agents, etc.)”*

## **2° International organizations**

In the Ohada zone judicial officers are ministerial officers who have a monopoly on seizures (distrainments). They are the only persons competent to serve legal instruments and decisions, carry out enforcements and to draft instruments prior to enforcement (such as final demands and notices); their professional status depends on the national law of the state concerned.

## **PART 3**

# **JUDICIAL AUTHORITIES**





## Article 22: Role of judges

Only a judge can rule on disputes arising from the enforcement and order the measures necessary for its implementation at the request of one of the parties or of the enforcement agent.

The judge to whom application is made by the debtor, an interested third party, the judicial officer or enforcement agent may suspend or cancel an enforcement measure should a sound reason justify such.

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

Opinion No 13 (2010) on *“The role of judges in the enforcement of judicial decisions”* of the Consultative Council of European Judges. Point 8 of the *“General Principles”* of the Opinion indicates that *“the enforcement procedure must be implemented in compliance with fundamental rights and freedoms (Articles 3, 5, 6, 8, 10, 11 of the [ECHR], data protection, etc.)”*, whereas Point 9 states that *“the decision to be enforced must be precise and clear in determining the obligations and rights engaged in order to avoid any obstacle to effective enforcement”*. Point 18 of the opinion reads: *“In order for judges to fulfil their tasks, the judiciary should be entrusted with the following missions concerning enforcement: [...] an appeal to a judge if the enforcement is not initiated or is delayed by the relevant bodies; a judge should also be involved when fundamental rights of the parties are concerned; in all cases, the judge should have the power to grant just compensation; [...] an appeal or complaint to a judge if there is any abuse in the enforcement procedure; [...] an appeal to a judge in order to settle litigation concerning enforcement and to give orders to state authorities and other relevant bodies to enforce decisions; at the final stage, it should be up to the judge to use all possible ways to ensure enforcement; [...] to identify and take due account of the rights and interests of third parties and members of the family including those of children”*. The judge must only intervene in the enforcement process if there is an incident.

#### 2° Ohada

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 defines the role of the judicial authorities. Article 48 states that *“The bailiff or process-server may, whenever he encounters any difficulty in executing a writ of execution, take the initiative to refer the matter to the competent court. The bailiff or process-server shall deliver, at the expense of the debtor, a writ of summons to the parties and inform them of the date, time and place of the hearing during which the difficulty shall be examined. He shall disclose to the parties the fact that a ruling may be made in their absence”*. To avoid delays in enforcement, the court rules in accordance with an emergency procedure as set out in Article 49, *“The competent authority to rule on all disputes or petitions relating to a forced act of performance or sequestration shall be the president of the court ruling in urgent proceedings, or the judge delegated by him. His decision may be appealed against within a period of fifteen days from its pronouncement. The time limit for appeal and the exercise of the right to appeal shall not bar enforcement unless otherwise specially decided, with reasons therefor, by the president of the competent court”*.

## Article 23: Timeframe for enforcement

**The judge may amend the enforcement and grant a stay of enforcement.**

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

According to Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 the enforcement procedure must “*f. prescribe a right for parties to request the suspension of the enforcement in order to ensure the protection of their rights and interests*”. The competent judge of the State must be able to change the enforcement measures.

#### 2° Ohada

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 allows the debtor to apply to the judge for certain measures to mitigate the enforcement. Article 39 provides that “*A debtor may not compel a creditor to receive part payment of a debt, even a divisible debt. However, taking into account the situation of the debtor and considering the needs of the creditor, the competent court may, save for claims for alimony and exchange debts, postpone or reschedule payment of the sums owed over a period of one year. The court may also rule that payments shall first be made on the principal debt. It may, in addition, order that these measures be subject to the fulfilment by the debtor of acts necessary to facilitate or guarantee payment of the debt*”.

## Article 24: Supervision of the activities of the judicial officer and the enforcement agent

**Except if they are agents of the State, judicial officers and enforcement agents perform their activities under the supervision of the Public Prosecutor, who may, where applicable, send them an order to lend their assistance.**

**The Public Prosecutor records all complaints formulated upon the occasion of an enforcement measure.**

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

In the CEPEJ Guidelines on Enforcement of 17 December 2009 it is stated:

#### **“2. Supervision and control of enforcement activities**

*78. The authorities responsible for supervision and/or control of enforcement agents have an important role in also guaranteeing the quality of enforcement services. The member states should ensure that their enforcement activities are assessed on an ongoing basis. This assessment should be performed by a body external to the enforcement authorities (for example, by a professional body).*

*The member states' authorities should clearly determine the control procedures to be performed during inspections.*

*79. Member states should ensure that the arrangement for monitoring the activities of enforcement agents does not hamper the smooth running of their work.”*



## **PART 4**

# **PROVISIONS COMMON TO ENFORCEMENT MEASURES**



## **Article 25: Goods that cannot be seized**

**All goods can be seized subject to the exclusion of those goods considered immune from seizure by national law. In the event of a seizure of bank assets, a sum must be left at the disposal of the debtor sufficient to ensure his and his family's subsistence, the amount whereof is determined by law.**

### **Explanatory remarks**

#### **1° European Union**

Regulation No 655/2014 of the European Parliament and the Council “establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters” adopted on 13 May 2014, states that certain amounts in the bank account are exempt from the preservation order. This is essentially a matter of the sums exempt from seizure as provided by the law of the Member State of enforcement (Article 31).

#### **2° Council of Europe**

Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 provides that *“h. certain essential assets and income of the defendant should be protected, such as basic household goods, basic social allowances, monies for essential medical needs and necessary working tools”* (guiding principle III-1-h).

#### **3° Ohada**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 provides for the immunity from seizure by referring to national law in Article 51: *“Inalienable property and rights shall be defined by each of the Contracting States”*. Article 53 supplies clarification about the inalienability of sums deposited in a bank account: *“Where an account, even a joint account, supplied by the earnings and salary of one spouse under community of property, is subject to a forced act of performance or sequestration for the payment or guarantee of a debt incurred by the other spouse, there shall immediately be placed at the disposal of the spouse under community of property a sum of his choice equivalent to the earnings and salary paid into the account during the month preceding the seizure or to the average monthly amount of earnings and salary paid in during the twelve months preceding the seizure”*.

## **Article 26: Immunity**

**Cases of immunity must be clearly specified in national law, particularly in respect of the state and public entities, as well as in respect of diplomatic personnel.**

### **Explanatory remarks**



## **Ohada**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 provides in Article 30: *“Compulsory distraint and preventive measures shall not apply to persons enjoying immunity from execution. However, any unquestionable debts due for payment belonging to public corporations or enterprises, regardless of their form and mission, may equally be compensated with unquestionable debts due for payment belonging to any person owing them, subject to reciprocity. The debts of the corporations and enterprises referred to in the preceding paragraph may only be considered as unquestionable, within the meaning of the provisions of this article, where they arise from an acknowledgement by the said corporations and enterprises of the debts or of a writ enforceable on the territory of the State where the corporations and enterprises are based”*.

### **Article 27: Proportionality of the measure of enforcement**

**The enforcement measure must be proportional to the amount of the claim. In the event of abuse, the creditor may be directed to make reparations.**

### **Article 28: Autonomy of the judicial officer and the enforcement agent**

**The judicial officer or the enforcement agent autonomously implements the measure most appropriate to the rights of the creditor and the basic rights of the debtor.**

### **Article 29: Flexibility of the measures of enforcement**

**States must organize their enforcement systems by adapting them to the interests of the creditor and the economic and social situation of the debtor. For this reason, they must diversify the enforcement measures so that the judicial officer or enforcement agent may choose among them in keeping with the circumstances.**

### **Article 30: Flexibility having regard for the nature of the goods**

**States shall adapt the measures of execution to the legal status of the seized assets.**

### **Article 31: Enforcement in kind**

**When a judge directs to the performance or non-performance of an obligations, he must be able to accompany his judgment with a constraint measure.**

### **Article 32: Enforcement on the person of the debtor or his family**

**States shall ensure that enforcement on the person complies with international Conventions, Charters and Declarations.**

**Imprisonment for civil debt is prohibited.**

**Enforcement on the members of the family of the debtor must be prohibited and the primacy of the interests of the child must be respected.**

## **Explanatory remarks**

### **1° Council of Europe**

Recommendation Rec(2003)17 of 9 September 2003 states that *“g. during the enforcement process, a proper balance should be struck between claimants' and defendants' interests, bearing in mind, in particular, the provisions of both Articles 6 and 8 of the ECHR. Where appropriate, the interests of third parties should also be taken into account. When the enforcement process concerns family law matters, the interests of the members of the family should be taken into account; in addition, when the enforcement process concerns, in particular, the rights of children, the best interests of the child should be a primary consideration, in accordance with international and national law”* (guiding principle III-1-g).

### **2° International organizations**

Enforcement procedures must respect the International Convention on the Rights of the Child, United Nations Convention of 20 November 1989. Article 35 provides that *“States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form”*.

The Convention on the Rights of the Child of 26 January 1990 takes up these requirements in Article 35.



## **PART 5**

# **PROVISIONS COMMON TO PROVISIONAL MEASURES**



## Article 33: The right to a provisional or conservatory measure

Every creditor who shows relevant circumstances may obtain authorization from the judge for the application of a provisional or conservatory measure to ensure the protection of his rights.

The creditor who is the holder of an enforceable title may implement the provisional or conservatory measure without the authorization of a judge.

### Explanatory remarks

#### 1° Council of Europe

In its judgment in *Micallef v. Malta* of 15 October 2009, the European Court of Human Rights insisted on the essential aspect of interim measures. Initially, the European Court had ruled that judicial decisions that do not rule on the merits do not enter into the scope of application of Article 6 § 1 ECHR and the right to fair trial did not apply to them. In the *Micallef v. Malta* judgment given on 15 October 2009 the Court however indicates that nowadays *“there is widespread consensus among Council of Europe Member States, which either implicitly or explicitly provide for the applicability of Article 6 guarantees to interim measures, including injunction proceedings”*. It points out that decisions taken by judges in injunction proceedings are often *“tantamount to a decision on the merits of the claim for a substantial period of time, even permanently in exceptional cases”*. The judgment continues *“that, frequently, interim and main proceedings decide the same “civil rights or obligations” and have the same resulting long-lasting or permanent effects”*. Consequently the Court considers that *“Against this background the Court no longer finds it justified to automatically characterize injunction proceedings as not determinative of civil rights or obligations”*. The applicability of Article 6 of ECHR to interim measures is subordinate to two conditions. First of all the *“right at stake in both the main and the injunction proceedings should be “civil” within the autonomous meaning of that notion (ibid., § 84) and subsequently “the nature of the interim measure, its object and purpose as well as its effects on the right in question should be scrutinized. Whenever an interim measure can be considered effectively to determine the civil right or obligation at stake, notwithstanding the length of time it is in force, Article 6 will be applicable” (ibid., § 85)*. However, the Court *“accepts that in exceptional cases – where, for example, the effectiveness of the measure sought depends upon a rapid decision-making process – it may not be possible immediately to comply with all of the requirements of Article 6. Thus, in such specific cases, while the independence and impartiality of the tribunal or the judge concerned is an indispensable and inalienable safeguard in such proceedings, other procedural safeguards may apply only to the extent compatible with the nature and purpose of the interim proceedings at issue”*. *“In any subsequent proceedings before the Court, it will fall to the Government to establish that, in view of the purpose of the proceedings at issue in a given case, one or more specific procedural safeguards could not be applied without unduly prejudicing the attainment of the objectives sought by the interim measure in question” (ibid., § 86)*.

#### 2° European Union

The law of the European Union has mainly to do with the implementation of a conservatory measure in a Member State other than the one in which the title on which it is based has been obtained. The

interim and conservatory measures the European texts concerning civil law cooperation address are those provided by the national law of the Member States. The Court of Justice of the European Union (formerly the Court of Justice of the European Communities) defined “*provisional or protective measures in a Reichert v. Dresdner Bank judgment of 26 March 1992 (case 261/90) as being measures which ... are intended to preserve a factual or legal situation so as to safeguard rights the recognition of which is sought elsewhere from the court having jurisdiction as to the substance of the matter*”. This definition excludes the “*référé-provision*” whereby an advance on the claim can be obtained by means of an interim payment order, since it does not satisfy the two cumulative conditions formulated in the CJEU judgment, Van Uden, 18 November 1998, case C-391/95 for qualification as a provisional measure (1° repayment to the defendant of the sum awarded is guaranteed if the plaintiff is unsuccessful as regards the substance of his claim and, 2°, the measure sought relates only to specific assets of the defendant located or to be located within the confines of the territorial jurisdiction of the court to which application is made, which comes down to demanding the existence of a real connecting link between the subject-matter of the measures sought and the territorial jurisdiction of the Contracting State of the court before which those measures are sought).

Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000, known as “Brussels I”, thus opens two possibilities regarding provisional and protective measures: 1° the beneficiary of a decision given in a Member State, which according to the Regulation must be recognized but has not (yet) been declared enforceable, may proceed with the provisional and protective measures provided for by the law of the requested Member State (which is the possibility created by Art. 47.1); and 2° the cross-border circulation of judgments that authorize a protective measure.

There are two significant changes.

The first of these is the entry into force on 10 January 2015 of the Brussels I Regulation (recast) No 1215/2012 of 12 December 2012, or Brussels I Recast. Article 2, a) and consideration 33 of this text make a distinction between provisional and protective measures ordered by a judge competent to rule on the merits or otherwise. In the first case, free circulation is authorized, on condition nonetheless that, if the provisional or protective measure was ordered without the defendant being summonsed to appear, the decision was notified or served on him prior to enforcement (Reg., Art. 2, a). In the second case, the effect of the measures is restricted to the territory of the member state of the court which ordered the measures.

At a later date Regulation No 655/2014 of 15 May 2014 “establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters” will introduce a uniform European procedure that will stand above national law.

### **3° International organizations**

In the Ohada zone, Article 28 of the Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of 10 April 1998 clearly states that the creditor may compel the defaulting debtor to honour his obligations towards him or take preventive measures to secure his rights. “*Any person whose claim appears in principle to be founded may, by petition, pray the competent court of the residence or place of abode of the debtor for an authorization to take preventive measures on all the tangible or intangible personal property of his debtor, without prior summons to pay, where he can show justifiable circumstances which are likely to jeopardize the collection*” (Article 54). “*Sequestration may be carried out on all the tangible or intangible personal property belonging to the debtor. It shall render such property inalienable*” (Article 56).

#### 4° Conditions of provisional measures – The ALI/Unidroit Principles

Principle 8 provides:

##### **Intervention of a court**

The court must check that the measure is necessary, proportional and fair.

But the procedure may be unilateral without adversarial process: the surprise effect is the condition of the effectiveness of the measures, particularly in the event of urgency. The court must guarantee impartiality in respect of the unrepresented debtor (Principle 8 – 2).

##### **Rights of defence of the debtor**

The possibility of the lifting of the measure must be open to the debtor, who must be able to respond in respect of the appropriateness of the measure (Principle 8 – 2).

##### **Indemnification in the event of an unjust or abusive measure**

The debtor must be indemnified if the measure has been enforced when such was not justified.

#### **Article 34: Procedure**

**A swift procedure must be established so that preservative or provisional measures may be authorized by a judge. The measures must be limited in time.**

**The procedure does not have to be adversarial. The person in whose respect the measure is ordered must be able to dispute it without delay and by using a simplified means of applying to the judge.**

**If the judge considers that the measure did not have merit, the party which applied for and obtained the measure must indemnify the other party in full.**

#### **Explanatory remarks**

The Uniform Act organizing Simplified Recovery Procedures and Measures of Execution of Ohada of 10 April 1998 contains procedural arrangements that allow a judge to act swiftly. Article 49 provides, *“The competent authority to rule on all disputes or petitions relating to a forced act of performance or sequestration shall be the president of the court ruling in urgent proceedings, or the judge delegated by him. His decision may be appealed against within a period of fifteen days from its pronouncement. The time limit for appeal and the exercise of the right to appeal shall not bar enforcement unless otherwise specially decided, with reasons therefor, by the president of the competent court”*.





# GLOSSARY



### **Enforcement agent**

Any person, whatever his professional status may be, public agent or otherwise, authorized by the State to carry out an enforcement procedure.

### **Cost of enforcement**

Entirety of disbursements, made up of the expenses incurred by the enforcement and the fees paid to the enforcement agent.

### **Enforcement time**

Duration of time between the start and the completion of the enforcement procedure.

### **Professional ethics**

Entirety of the obligations attached to a professional activity and required of the enforcement agent.

### **Discipline**

Entirety of the rules defining, according to the principles of fair trial, the errors sanctioned, the procedure, the disciplinary body, and the sanctions applicable to enforcement agents

### **Basic right**

Right recognized at the highest level of hierarchical standards (by the Constitution or International Conventions).

### **Enforcement**

To give effect, in accordance with the law, to an enforceable title that requires a person to do, or abstain from doing, or to pay that which has been decided.

### **“Participatory” or “amicable” enforcement**

Enforcement procedure that allows parties to reach an agreement on enforcement terms and conditions under the authority of the enforcement agent and the supervision of a judge.

### **Enforcement expenses**

Disbursements incurred by the enforcement, that is to say the sum of the cost of each action undertaken by the enforcement agent (not including the fees of the enforcement agent).

### **Judicial officer**

Enforcement agent with a private and independent professional status that is regulated by the law and who is authorized to implement enforcement.

### **Preservative (conservatory) and provisional (interim) orders**

Measure that has as its objective the safeguarding of the rights whereof recognition has indeed been requested before the judge ruling on the merits, while still maintaining the status quo, both in fact and in law (for example, measure rendering the goods of the debtor inalienable, preservation order, or the sequestration of goods).

### **Speed**

Totality of the time necessary to perform all the actions performed by the enforcement agent must be consistent with a reasonable delay.

### **Service or notification**

Secure procedure that makes it possible to bring an instrument to the attention of the addressee and which is generally performed by a specialized agent.

### **Enforceable title**

Title defined by national law that allows the forced recovery of the debt by implementing legal measures of enforcement.

### **Transparency**

Information about the enforcement measures, the agents with competence and the expenses must be accurate and easily accessible.

# **ARTICLES OF THE GLOBAL CODE OF ENFORCEMENT**

## **PART 1 – FUNDAMENTAL PRINCIPLES**

### **Article 1: Fundamental right to enforcement**

Every creditor who is the holder of an enforceable title, whether judicial or extra-judicial, has the right to effective access to its enforcement in respect of his defaulting debtor, subject to the conditions provided for by the law and without prejudice to the reserve of those immunities from enforcement provided for in national and international law.

This right is granted without discrimination and regardless of the amount of the claim.

### **Article 2: The debtor is answerable for his debts on all his goods**

The debtor is answerable for his debts on all his goods wherever these are to be found.

National laws can require the debtor to declare the extent of his estate. They must provide for the applicable sanctions.

The debtor who deliberately organizes his insolvency makes himself liable.

### **Article 3: Enforceable titles**

Are enforceable titles, all court decisions with power of enforceability as well as those documents to which the law grants the power of enforceability, in particular, authentic instruments, arbitral decisions, and judicial transactions.

### **Article 4: The immediately enforceable nature**

The beneficiary of an enforceable judgment shall not be required to have recourse to other legal procedures to obtain enforcement.

### **Article 5: Costs of enforcement**

The costs of enforcement are payable by the debtor, but the creditor must pay them in advance, except in those cases provided for by the law (in particular for the payment of maintenance).

In the event of the insolvency of the debtor, the costs are borne by the creditor.

Should the judge decide that the creditor has abused his power to seek enforcement, he may direct the creditor to pay the costs of enforcement and to compensate the loss sustained by the debtor.

States must ensure that these enforcement costs are fixed, predictable, transparent and reasonable.

They must make certain that these enforcement costs are fixed, predictable, transparent and reasonable.

### **Article 6: Speed of enforcement**

States must ensure that all creditors have equal access to enforcement measures by providing judicial assistance.

### **Article 7: Legal hours**

Enforcement may not take place outside the legal hours determined in accordance with the national law of the State of enforcement.

### **Article 8: Service of the enforceable title and acts of enforcement**

Every measure of enforcement must on pain of nullity be preceded by the service or notification of the enforceable title on the debtor in accordance with the procedures provided for by national law. Every act of enforcement must be brought to the attention of the debtor.

### **Article 9: Access to information**

States must make provision that all relevant bodies, both public and private, shall disclose as quickly as possible to the professionals instructed with enforcement all information that they hold about the domicile, registered office or principal place of business of the debtor, as well as about the elements constituting its assets. These bodies may not withhold information by invoking professional confidentiality.

### **Article 10: Alternative or participatory enforcement**

States must ensure that the professional instructed with the enforcement has the option of adopting a consensual enforcement procedure at the request of the debtor. In order to adapt the enforcement to the situation of the creditor and the debtor, states must allow the active participation of the parties to the enforcement.

### **Article 11: Reestablishment of the debtor**

When it is necessary for the reestablishment of the debtor, the states shall introduce procedures that make it possible to settle the liabilities of the debtor.

### **Article 12: Use of new technologies**

Acts of enforcement may be carried out using all forms of support, including non-material ones, subject to the precautions provided for by the national law of the state where the enforcement is made.

### **Article 13: Assistance of the forces of public order**

The State must upon its responsibility guarantee the assistance within a reasonable period of time the assistance of the forces of public order to the professional persons instructed with the enforcement of enforceable titles who request same.



States must ensure that judicial officers and enforcement agents are able in the context of the implementation of an enforcement measure to enter the premises belonging to the debtor or occupied by same even without his consent or in his absence.

When the goods of debtor are to be found with a third party, the authorization of a court to enter the premises is required.

#### **Article 14: Transparency**

States must ensure that the public is informed about the measures of enforcement.

States must use the new technologies to allow cooperation between enforcement professionals both internally and internationally.

The creditor must be able to keep himself informed of the enforcement measure by using the new technologies where applicable.

#### **Article 15: Extraterritoriality**

Any measure that has effects of an extraterritorial nature may only be implemented by a judicial officer or enforcement agent of the State of the place of enforcement.

### **PART 2 – JUDICIAL OFFICERS AND ENFORCEMENT AGENTS**

#### **Article 16: Specialization of judicial officers and enforcement agents**

Only a judicial officer or an enforcement agent authorized by the State may conduct an enforcement procedure in accordance with national law.

#### **Article 17: Obligations**

The authorized agent or judicial officer is required to proceed with the required enforcement measures on every occasion this is lawfully required of him, except in the event of those impediments as provided for by law or for any other cause justified by those reason which are left to the discretion of the enforcement professional and in accordance with the rules of professional ethics.

He is bound by professional secrecy.

#### **Article 18: Professional status of enforcement agents**

The persons instructed with enforcement must be made subject to regulations governing their professional status which guarantee the quality of the enforcement by demanding a high level of legal qualification.

Enforcement agents and judicial officers must be required to comply with obligations regarding initial training and lifelong training.

#### **Article 19: Professional ethics**

States must take measures to define the rules of the professional ethics of enforcement agents and judicial officers.

#### **Article 20: Professional discipline**

A disciplinary procedure that complies with the rules of fair process before an independent organ that decides in adversarial proceedings must be installed.

The disciplinary sanctions must be defined and be proportional to the gravity of the errors committed.

The disciplinary decision may be appealed.

#### **Article 21: Secondary activities**

The professional status must allow judicial officers and enforcement agents to pursue secondary activities that are compatible with their position.

In particular, they must be capable of being authorized to proceed to the amicable collection of debts.

### **PART 3 – JUDICIAL AUTHORITIES**

#### **Article 22: Role of judges**

Only a judge can rule on disputes arising from the enforcement and order the measures necessary for its implementation at the request of one of the parties or of the enforcement agent or judicial officer.

The judge to whom application is made by the debtor, an interested third party, the enforcement agent or judicial officer or may suspend or cancel an enforcement measure should a sound reason justify such.

#### **Article 23: Timeframe for enforcement**

The judge may amend the enforcement and grant a stay of enforcement.

#### **Article 24: Supervision of the activities of the enforcement agent and the judicial officer**

Except if they are agents of the State, enforcement agents and judicial officers perform their activities under the supervision of the Public Prosecutor, who may, where applicable, send them an order to lend their assistance.

The Public Prosecutor records all complaints formulated upon the occasion of an enforcement measure.

### **PART 4 – PROVISIONS COMMON TO ENFORCEMENT MEASURES**

#### **Article 25: Goods that cannot be seized**

All goods can be seized subject to the exclusion of those goods considered immune from seizure by national law. In the event of a seizure of bank assets, a sum must be left at the disposal of the debtor sufficient to ensure his and his family's subsistence, the amount whereof is determined by law.

#### **Article 26: Immunity**

Cases of immunity must be clearly specified in national law, particularly in respect of the state and public entities, as well as in respect of diplomatic personnel.

#### **Article 27: Proportionality of the enforcement measure**

The enforcement measure must be proportional to the amount of the claim. In the event of abuse, the creditor may be directed to make reparations.

#### **Article 28: Autonomy of the judicial officer and the enforcement agent**

The judicial officer or the enforcement agent autonomously implements the measure most appropriate to the rights of the creditor and the basic rights of the debtor.

#### **Article 29: Flexibility of the enforcement measures**

States must organize their enforcement systems by adapting them to the interests of the creditor and the economic and social situation of the debtor. For this reason, they must diversify the enforcement measures so that the judicial officer or enforcement agent may choose among them in keeping with the circumstances.

#### **Article 30: Flexibility having regard for the nature of the goods**

States shall adapt the measures of execution to the legal status of the seized assets.

#### **Article 31: Enforcement in kind**

When a judge directs to the performance or non-performance of an obligation, he must be able to accompany his judgment with a constraint measure.

#### **Article 32: Enforcement on the person of the debtor or his family**

States shall ensure that enforcement on the person complies with international Conventions, Charters and Declarations.

Imprisonment for civil debt is prohibited.

Enforcement on the members of the family of the debtor must be prohibited and the primacy of the interests of the child must be respected.

## **PART 5 – PROVISIONS COMMON TO PROVISIONAL MEASURES**

### **Article 33: Right to a provisional or conservatory measure**

Every creditor who shows relevant circumstances may obtain authorization from the judge for the application of a provisional or conservatory measure to ensure the protection of his rights. The creditor who is the holder of an enforceable title may implement the provisional or conservatory measure without the authorization of a judge.

### **Article 34: Procedure**

A swift procedure must be established so that preservative or provisional measures may be authorized by a judge. The measures must be limited in time. The procedure does not have to be adversarial. The person in whose respect the measure is ordered must be able to dispute it without delay and by a simplified means of applying to the judge. If the judge considers that the measure did not have merit, the party which applied for and obtained the measure must indemnify the other party in full.

## Le Code mondial de l'exécution

L'Union internationale des huissiers de justice (UIHJ) a été créée en 1952. Elle regroupe aujourd'hui 85 pays. Elle a pour vocation de représenter ses membres auprès des organisations internationales et d'assurer la collaboration avec les organismes professionnels nationaux. Elle pourvoit à l'amélioration des droits procéduraux nationaux et des traités internationaux. Elle s'efforce de promouvoir les idées, les projets et les initiatives tendant au progrès et à l'élévation du statut indépendant de l'huissier de justice.

Dans un espace planétaire largement dominé par l'économie, il importe que les juristes remplissent leur rôle en renforçant la présence et le prestige du droit. S'agissant du droit de l'exécution, l'UIHJ entend mettre à profit son expérience et son influence pour assurer l'effectivité de l'exécution des décisions de justice partout où cela sera possible.

Tous les trois ans, l'UIHJ organise un congrès international, lieu de grandes réflexions prospectives. En 2003 à Tunis, le thème était « *La mondialisation du droit dans un espace de justice universel* » et l'UIHJ s'est engagée alors dans la mise en œuvre d'un espace de justice mondial. Pendant les trois années qui ont suivi ce congrès, les travaux se sont affinés pour se concentrer sur le droit de l'exécution amenant ainsi tout naturellement le thème du congrès de Washington en 2006 : « *L'harmonisation des procédures d'exécution dans un espace de justice sans frontières* » consacrant la naissance du code mondial de l'exécution.

Les bases d'une harmonisation universelle des règles d'exécution étaient jetées. Depuis plusieurs années l'UIHJ travaille à la construction d'un ensemble normatif, pour fournir à tous les États des règles simples, efficaces pour permettre à tous les systèmes judiciaires d'utiliser un langage commun.

Le Code mondial de l'exécution est le résultat de ce travail.

## The Global Code of Enforcement

The International Union of Judicial Officers (UIHJ) was established in 1952. Nowadays there are 85 member countries. Its mission is to represent its members with respect to international organizations and to bring about cooperation with professional organizations at national level. It contributes to the improvement of national legal procedures and international agreements. It works to promote the ideas, projects and initiatives aimed at advancing and improving the independent status of the judicial officer.

In a world dominated by economic concerns, it is important that legal professionals play their role by strengthening the presence and prestige of the law. With respect to the law of enforcement, the UIHJ hopes to make its experience and influence available in order to ensure the effectiveness of judicial decisions wherever possible.

Every three years the UIHJ organizes an international congress, which provides an occasion to reflect upon and discuss future developments. In Tunis in 2003 the theme of the congress was: "*Globalization of Law in a Universal Area of Justice*" and the UIHJ committed to the implementation of a global area of justice. During the three years following this congress, the works were refined in order to concentrate on the law of enforcement, which thus naturally led to the theme of the Washington congress of 2006. This was: "*Harmonization of enforcement procedures in an area of justice with no boundaries*" and cleared the way for the birth of a Global Code of Enforcement.

The foundations of a global harmonization of the rules of enforcement had been laid. For several years the UIHJ has been working on the construction of a set of norms and standards that would give all states simple and effective rules that would allow all legal systems to use a common language.

The Global Code of Enforcement is the result of this work.



# COUNCIL OF EUROPE

## COMMITTEE OF MINISTERS

### **Recommendation Rec(2003)17 of the Committee of Ministers to member states on enforcement**

*(adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003  
at the 851st meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Recognising that the rule of law on which European democracies are based is dependent on the support of fair, efficient and accessible judicial systems;

Considering that the enforcement of a court judgment is an integral part of the fundamental human right to a fair trial within a reasonable time, in accordance with Article 6 of the European Convention on Human Rights (hereinafter referred to as "the ECHR");

Acknowledging also that the rule of law principle can only be a reality if citizens can, in practice, assert their legal rights and challenge unlawful acts;

Considering that member states have a duty to ensure that all persons who receive a final and binding court judgment have the right to its enforcement. The non-enforcement of such a judgment, or a delay in it taking effect, could render this right inoperative and illusory to the detriment of one party;

Convinced of the need to promote greater efficiency and fairness in the enforcement of judgments in civil cases and to strike a positive balance between the rights and interests of the parties to the enforcement process;

Aware of the risk that without an effective system of enforcement, other forms of "private justice" may flourish and have adverse consequences on the public's confidence in the legal system and its credibility;

Recalling Resolution No. 3 of the 24th Conference of European Ministers of Justice on a "General approach and means of achieving effective enforcement of judicial decisions", held in Moscow on 4 and 5 October 2001, in which it was agreed that the "proper, effective and efficient enforcement of court decisions is of capital importance for States in order to create, reinforce and develop a strong and respected judicial system";

Bearing in mind Resolution Res(2002)12 establishing the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2002;

Having regard to the importance of information technology in improving the efficiency of the enforcement process and the relevant Council of Europe legal instruments in this field, including Recommendation Rec(2003)14 on the interoperability of information systems in the justice sector and Recommendation Rec(2003)15 on the archiving of electronic documents in the legal sector,

Recommends that governments of member states:

- facilitate the efficient and cost-effective enforcement of judicial decisions, as well as of other judicial or non-judicial enforceable titles, as appropriate;

– take or reinforce, as the case may be, all measures which they consider necessary with a view to the progressive implementation of the “Guiding principles concerning enforcement” set out below.

## **Guiding principles concerning enforcement**

### **I. Definitions**

For the purpose of this recommendation,

- a. “Enforcement” means the putting into effect of judicial decisions, and also other judicial or non-judicial enforceable titles in compliance with the law which compels the defendant to do, to refrain from doing or to pay what has been adjudged;
- b. “Enforcement agent” means a person authorised by the state to carry out the enforcement process irrespective of whether that person is employed by the state or not;
- c. “Claimant” means a party seeking enforcement;
- d. “Defendant” means a party against whom enforcement is sought.

### **II. Scope of application**

1. This recommendation applies to civil matters, including commercial, consumer, labour and family law. It does not apply to administrative matters. This recommendation may also apply to criminal matters which are not concerned with the deprivation of liberty.
2. Moreover, this recommendation applies to the enforcement of judicial decisions, as well as of other judicial or non-judicial enforceable titles.

### **III. Enforcement procedures**

1. In order for enforcement procedures to be as effective and efficient as possible,
  - a. enforcement should be defined and underpinned by a clear legal framework, setting out the powers, rights and responsibilities of the parties and third parties;
  - b. enforcement should be carried out in compliance with the relevant law and judicial decisions. Any legislation should be sufficiently detailed to provide legal certainty and transparency to the process, as well as to provide for this process to be as foreseeable and efficient as possible;
  - c. the parties should have a duty to co-operate appropriately in the enforcement process; in addition, and, in particular, in family law matters, the relevant authorities should facilitate this co-operation;
  - d. defendants should provide up-to-date information on their income, assets and on other relevant matters;
  - e. states should set up a mechanism to prevent misuse of the enforcement process by either party which should not be considered as a re-adjudication of the case;
  - f. there should be no postponement of the enforcement process unless there are reasons prescribed by law. Postponement may be subject to review by the court;

*g.* during the enforcement process, a proper balance should be struck between claimants' and defendants' interests, bearing in mind, in particular, the provisions of both Articles 6 and 8 of the ECHR. Where appropriate, the interests of third parties should also be taken into account. When the enforcement process concerns family law matters, the interests of the members of the family should be taken into account; in addition, when the enforcement process concerns, in particular, the rights of children, the best interests of the child should be a primary consideration, in accordance with international and national law;

*h.* certain essential assets and income of the defendant should be protected, such as basic household goods, basic social allowances, monies for essential medical needs and necessary working tools.

2. Enforcement procedures should:

*a.* be clearly defined and easy for enforcement agents to administer;

*b.* prescribe an exhaustive definition and listing of enforceable titles and how they become effective;

*c.* clearly define the rights and duties of defendants, claimants and third parties, including, in the two latter cases, their rankings and entitlements to monies recovered and distributed amongst claimants;

*d.* provide for the most effective and appropriate means of serving documents (for example, personal service by enforcement agents, electronic means, post);

*e.* provide for measures to deter or prevent procedural abuses;

*f.* prescribe a right for parties to request the suspension of the enforcement in order to ensure the protection of their rights and interests;

*g.* prescribe, where appropriate, a right of review of judicial and non-judicial decisions made during the enforcement process.

3. Enforcement fees should be reasonable, prescribed by law and made known in advance to the parties.

4. The attempts to carry out the enforcement process should be proportionate to the claim, the anticipated proceeds to be recovered, as well as the interests of the defendant.

5. The necessary costs of enforcement should be generally borne by the defendant, notwithstanding the possibility that costs may be borne by other parties if they abuse the process.

6. The search and seizure of defendants' assets should be made as effective as possible taking into account relevant human rights and data protection provisions. There should be fast and efficient collection of necessary information on defendants' assets through access to relevant information contained in registers and other sources, as well as the option for defendants to make a declaration of their assets.

7. Assets should be sold promptly while still seeking to obtain the highest market value and avoiding any costly and unnecessary depreciation.



#### **IV. Enforcement agents**

1. Where states make use of enforcement agents to carry out the enforcement process, they should comply with the principles contained in this recommendation.
2. Enforcement agents' status, role, responsibilities and powers should be prescribed by law in order to bring as much certainty and transparency to the enforcement process as possible. States should be free to determine the professional status of enforcement agents.
3. In recruiting enforcement agents, consideration should be given to the moral standards of candidates and their legal knowledge and training in relevant law and procedure. To this end, they should be required to take examinations to assess their theoretical and practical knowledge.
4. Enforcement agents should be honourable and competent in the performance of their duties and should act, at all times, according to recognised high professional and ethical standards. They should be unbiased in their dealings with the parties and be subject to professional scrutiny and monitoring which may include judicial control.
5. The powers and responsibilities of enforcement agents should be clearly defined and delineated in relation to those of the judge.
6. Enforcement agents alleged to have abused their position should be subject to disciplinary, civil and/or criminal proceedings, providing appropriate sanctions where abuse has taken place.
7. State-employed enforcement agents should have proper working conditions, adequate physical resources and support staff. They should also be adequately remunerated.
8. Enforcement agents should undergo initial and ongoing training according to clearly defined and well-structured aims and objectives.