

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานบังคับคดีแฟงสู่ภาคเอกชน¹

สรรพสิทธิ์ สุทธิรักษ์²

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจการบังคับคดีแฟงไปสู่ภาคเอกชน พบว่าแนวโน้มนโยบายดังกล่าวมิได้เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ หากมีการออกแบบกรอบกฎหมายและโครงสร้างการกำกับดูแลที่เหมาะสมและรัดกุมเพียงพอ ทั้งในด้านคุณสมบัติของผู้ได้รับมอบอำนาจ ระบบการอบรมและรับรองมาตรฐานวิชาชีพ ตลอดจนกลไกการควบคุม ตรวจสอบ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน การเริ่มต้นทดลองในพื้นที่นำร่องก่อนขยายผลไปทั่วประเทศ และการจัดตั้งองค์กรกำกับเฉพาะทางเพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและกำกับการปฏิบัติงานของเอกชนผู้รับมอบอำนาจ ล้วนเป็นแนวทางที่อาจช่วยให้ระบบบังคับคดีแฟงมีความยืดหยุ่นคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบกฎหมายปัจจุบัน โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคห้า³ ซึ่งเปิดช่องให้มีการมอบหมายให้บุคคลภายนอกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่แทนเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ จะพบว่า การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวยังคงก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายที่สำคัญสามประการ ได้แก่ ปัญหาความรับผิดชอบของเอกชนผู้รับมอบอำนาจ ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจ และปัญหาความถูกต้องในการจัดทำบัญชีภายหลังการขายทอดตลาด ซึ่งมีได้เป็นปัญหาที่แยกขาดจากกัน หากแต่มีความเชื่อมโยงกันในเชิงระบบและมีรากฐานร่วมกันจากความไม่ชัดเจนของสถานะ ขอบเขตอำนาจ และโครงสร้างความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง

กรมบังคับคดีเป็นหน่วยงานหลักของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการและกำกับดูแลการบังคับคดีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีบทบาทสำคัญในการทำให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเกิดผลในทางปฏิบัติ ภารกิจของกรมบังคับคดีครอบคลุมตั้งแต่การบังคับคดีแฟง การบังคับคดีล้มละลาย การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การชำระบัญชี ไปจนถึงการวางทรัพย์ ซึ่งล้วนเป็นกลไกที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการบังคับคดีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่บุคลากรและทรัพยากรของกรมบังคับคดี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานบังคับคดีแฟงสู่ภาคเอกชน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งานประดับ และรองศาสตราจารย์สุธินี รัตนวราห

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ยังคงมีข้อจำกัดตามกรอบอัตรากำลังและงบประมาณของภาครัฐ ส่งผลให้การดำเนินงานในหลายกรณีเกิดความล่าช้า คู่ความและผู้มีส่วนได้เสียมิได้รับความเป็นธรรมอย่างทันทั่วถึง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบบังคับคดีและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

ในอดีตนับตั้งแต่การจัดตั้งกรมบังคับคดีจนถึงก่อนปี พ.ศ. 2540 ระบบบังคับคดีของไทยสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง เนื่องจากปริมาณคดียังอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับศักยภาพของบุคลากรและทรัพยากรของรัฐ แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จำนวนคดีบังคับคดีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่กรมบังคับคดียังคงเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณและอัตรากำลัง รัฐจึงเริ่มแสวงหาแนวทางใหม่ในการบริหารจัดการภารกิจบังคับคดี โดยนำแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่และการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนไปสู่ภาคเอกชนมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดความล่าช้าในกระบวนการบังคับคดี ภายใต้กรอบแผนนโยบายดังกล่าว ได้มีการกำหนดแผนปฏิบัติการ 5 ปี (พ.ศ. 2547–2551) และปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคห้า เพื่อเปิดช่องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถมอบหมายบุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการแทนได้ในบางกรณี รวมถึงการออกกฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551⁴ ซึ่งอนุญาตให้มอบหมายเอกชนเข้ามาดำเนินการในงานบางประเภท เช่น การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีราคาประเมินไม่เกินห้าล้านบาท และการจัดทำบัญชีรับจ่ายเงินแก่ผู้มีส่วนได้เสีย

แม้มาตรการดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการบังคับคดี แต่การเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐกลับก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับสถานะและความรับผิดชอบของเอกชนผู้รับมอบอำนาจ ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจ และปัญหาความถูกต้องในการจัดทำบัญชีภายหลังการขายทอดตลาด ซึ่งล้วนเป็นจุดเปราะบางของระบบบังคับคดีแห่งในปัจจุบัน ในมิติของเอกชนผู้รับมอบอำนาจ ปัญหาสำคัญเกิดจากความทับซ้อนของสถานะทางกฎหมาย กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง เอกชนปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐและใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน แต่อีกด้านหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐกลับมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาหรือการว่าจ้างตามกฎหมายเอกชน ความทับซ้อนดังกล่าวทำให้ยากต่อการกำหนดว่าความรับผิดชอบจากการกระทำโดยมิชอบของเอกชนควรอยู่ภายใต้ระบอบใด ระหว่างกฎหมายแพ่งทั่วไปว่าด้วยละเมิดและตัวแทน หรือกฎหมายมหาชนว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐจากการใช้อำนาจ ความไม่ชัดเจนนี้ยิ่งทวี

⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551

ความสำคัญเมื่อพิจารณาภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชนผู้เสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ แต่กลับมิได้บัญญัติถึงสถานะของเอกชนผู้รับมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดคำถามว่าเอกชนดังกล่าวควรถือเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายของกฎหมายหรือไม่ หากไม่ถือเป็นเจ้าหน้าที่ ความเสียหายย่อมต้องให้เอกชนรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมายแพ่ง และอาจเปิดช่องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะผู้มอบอำนาจหรือผู้บกพร่องในการกำกับดูแล แต่หากถือว่าเอกชนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ในนามของรัฐ ความรับผิดชอบเบื้องต้นย่อมตกแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องรับภาระค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย และจึงค่อยใช้สิทธิไล่เบี้ยภายหลัง ความไม่แน่นอนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและความเชื่อมั่นในระบบบังคับคดี

ในมิติของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจ ปัญหาเกิดจากการที่แม้การปฏิบัติงานบางส่วนจะถูกถ่ายโอนไปให้เอกชนดำเนินการ แต่ในเชิงหลักการ อำนาจบังคับคดีและความรับผิดชอบขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของเจ้าพนักงานบังคับคดีในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ การมอบอำนาจดังกล่าวจึงก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะของความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจในกรณีที่ผู้รับมอบหมายปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ บกพร่อง หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความหรือบุคคลภายนอก ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องรับผิดชอบในฐานะใด ระหว่างความรับผิดทางแพ่งในฐานะตัวการ ความรับผิดทางปกครองในฐานะผู้บังคับบัญชา หรือความรับผิดทางอาญาในกรณีละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแล ความคลุมเครือนี้ยิ่งทวีความรุนแรงเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของงานบังคับคดีซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง หากเกิดความผิดพลาดหรือการทุจริตขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมโดยรวม

นอกจากนี้ ปัญหาความถูกต้องในการจัดทำบัญชีภายหลังการขายทอดตลาดยังเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่สะท้อนถึงความไม่สอดคล้องระหว่างโครงสร้างการปฏิบัติงานรูปแบบใหม่กับกรอบกฎหมายเดิม การจัดทำบัญชีเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่เชื่อมโยงผลของการใช้อำนาจบังคับคดีไปสู่การจัดสรรสิทธิในทรัพย์สินของกลุ่มความโดยตรง และต้องอาศัยความถูกต้องแม่นยำทางการเงินอย่างสูง ตั้งแต่ราคาขาย ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนผู้ดำเนินการ ไปจนถึงการจัดสรรเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ตามลำดับสิทธิ ความคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อยย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของกลุ่มความอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินการตกอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชนที่มีได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตรง กลไกการควบคุม ตรวจสอบ และการรับรองความถูกต้องตามแบบแผนราชการเดิมย่อมลดระดับความเข้มงวดลงโดยปริยาย ขณะที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังคงตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าผู้จัดทำบัญชีคือเจ้าพนักงานบังคับคดี ซึ่งอยู่ภายใต้

⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระบบวินัยและความรับผิดชอบของราชการ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานความระมัดระวัง การกำหนดความรับผิดชอบในกรณีบัญชีผิดพลาด และการเยียวยาความเสียหายแก่คู่ความอย่างมีประสิทธิภาพ

จากภาพรวมดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหาทั้งสามประการมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคทางกฎหมาย หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีรากฐานมาจากการเปลี่ยนแปลงผ่านของระบบการบังคับคดีแห่งจากรูปแบบที่รัฐผูกขาดการดำเนินการไปสู่ระบบที่เปิดให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ภายใต้กรอบกฎหมายและกลไกกำกับดูแลที่ยังมิได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายและระบอบความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่เพียงบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบบังคับคดี หากยังส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบังคับคดีแพ่งให้ภาคเอกชน ดำเนินการ รวมถึงรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องพิจารณาทั้งในมิติของประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์และมิติของหลักการทางกฎหมายควบคู่กันไป การกำหนดสถานะทางกฎหมายของเอกชนผู้รับมอบอำนาจให้มีความชัดเจน การออกแบบระบอบความรับผิดชอบที่สมดุลระหว่างรัฐ เจ้าพนักงานบังคับคดี และเอกชน รวมถึงการพัฒนากลไกกำกับดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของขั้นตอนสำคัญ เช่น การจัดทำบัญชีภายหลังการขายทอดตลาด ล้วนเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้การพัฒนาบบบังคับคดีแพ่งสามารถบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และความเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง และช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมและระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ประการแรกปัญหาความรับผิดชอบของเอกชนผู้รับมอบอำนาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระบวนการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในงานที่เดิมเป็นอำนาจของรัฐโดยตรง แม้แนวนโยบายดังกล่าวจะมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระของหน่วยงานรัฐ แต่กลับทำให้สถานะทางกฎหมายของเอกชนผู้รับมอบอำนาจอยู่ในภาวะกำกวม กล่าวคือ มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสมบูรณ์ แต่กลับต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของคู่ความและบุคคลภายนอกโดยตรง ความคลุมเครือดังกล่าวทำให้การกำหนดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นควรตกเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายใดระหว่างเอกชนผู้รับมอบหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจ หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนทั้งในทางแพ่ง ทางปกครอง และทางอาญา อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้เสียหายควรใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือฟ้องเอกชนเป็นการเฉพาะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระการพิสูจน์และประสิทธิภาพในการเยียวยาความเสียหายโดยตรง

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจกับเอกชนผู้รับมอบหมายยังมีลักษณะก้ำกึ่งระหว่างความสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครองกับความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ ในทางหนึ่งมีลักษณะคล้ายสัญญามอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจนำไปสู่การกำหนดความรับผิดชอบในฐานะตัวการ-ตัวแทน หรือผู้ใช้ให้ทำละเมิด แต่อีกทางหนึ่งกลับเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก การนำกรอบแนวคิดของกฎหมายเอกชนมาปรับใช้กับการใช้อำนาจรัฐเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดข้อจำกัดเชิงหลักการ และทำให้ระบบความรับผิดชอบโดยรวมขาดความสอดคล้องและความแน่นอนทางกฎหมาย ช่องว่างดังกล่าวบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการบังคับคดี และสะท้อนถึงความไม่สมบูรณ์ของกรอบกฎหมายที่ยังไม่สามารถรองรับรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจการใช้อำนาจรัฐไปสู่ภาคเอกชนได้อย่างแท้จริง

ประการที่สองปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการใช้อำนาจรัฐและความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจ แม้นโยบายการมอบหมายงานดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระของหน่วยงานรัฐ แต่ในทางกฎหมาย เจ้าพนักงานบังคับคดียังคงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในภาพรวม และเป็นผู้มีหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติงานของเอกชนผู้รับมอบหมาย ความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเอกชนจึงไม่อาจตัดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานออกไปได้โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการคัดเลือกผู้รับมอบอำนาจโดยไม่เหมาะสม หรือจากความบกพร่องในการกำกับดูแลตรวจสอบ

อย่างไรก็ดี กฎหมายปัจจุบันยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจว่า ควรต้องรับผิดชอบในระดับใด ระหว่างความรับผิดชอบส่วนตัว ความรับผิดชอบของหน่วยงาน หรือความรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่มีเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความไม่แน่นอนดังกล่าวทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถกำหนดแนวทางการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้อย่างชัดเจน และอาจต้องดำเนินคดีกับหลายฝ่ายพร้อมกัน อันเป็นภาระเกินสมควรและขัดต่อหลักความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงต่อความรับผิดทางอาญาในกรณีที่การมอบอำนาจหรือการกำกับดูแลมีลักษณะเอื้อประโยชน์โดยมิชอบ ปลอ่ยปละละเลย หรือสมคบกับผู้ได้รับมอบหมายในการกระทำทุจริต ซึ่งอาจเข้าข่ายความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความไม่ชัดเจนของเส้นแบ่งระหว่างความบกพร่องทางแพ่ง ทางวินัย และทางอาญา ยิ่งเพิ่มภาระความเสี่ยงแก่เจ้าพนักงานและบั่นทอนความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

ประการที่สามปัญหาความถูกต้องในการจัดทำบัญชีภายหลังการขายทอดตลาดเป็นประเด็นที่สะท้อนผลกระทบเชิงรูปธรรมของการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ภาคเอกชนอย่างชัดเจนที่สุด เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวเป็นกลไกสุดท้ายที่เชื่อมโยงผลของการใช้อำนาจบังคับคดีไปสู่การจัดสรรเงินและสิทธิประโยชน์ให้แก่คู่ความและเจ้าหน้าที่ตามลำดับ หากการจัดทำบัญชีขาดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดความ

เสียหายโดยตรงต่อสิทธิในทรัพย์สินของกลุ่มความ และบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม โครงสร้างการดำเนินงานที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบัญชีแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ แต่กลับทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน เมื่อผู้จัดทำบัญชีมิได้เป็นเจ้าพนักงานโดยตรง การควบคุมตรวจสอบอาจไม่เข้มงวดเพียงพอ และเปิดช่องให้เกิดความผิดพลาดหรือการกระทำโดยมิชอบได้ง่ายยิ่งไปกว่านั้น ขั้นตอนการจัดทำบัญชีมีความซับซ้อนทั้งในทางเทคนิคและทางกฎหมาย ต้องอาศัยการคำนวณรายการค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม ดอกเบี้ย และลำดับการชำระหนี้ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติกฎหมาย หากขาดความรู้ความเข้าใจหรือขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ย่อมเกิดความคลาดเคลื่อน เช่น การหักค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การจัดลำดับเจ้าหนี้ไม่ถูกต้อง หรือการกันเงินส่วนเกินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ความผิดพลาดดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหนี้บางรายได้รับชำระหนี้เกินสิทธิ หรือทำให้ลูกหนี้เสียประโยชน์โดยไม่ชอบ อีกทั้งกลไกการตรวจสอบและการคัดค้านบัญชีก็ยังไม่ชัดเจนและไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิของกลุ่มความในทางปฏิบัติ กลุ่มความมักขาดข้อมูล ความรู้ และโอกาสเข้าถึงรายละเอียดของบัญชีอย่างเพียงพอ ส่งผลให้การคัดค้านไม่เกิดขึ้นหรือไม่สามารถพิสูจน์ความไม่ถูกต้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อเกิดความเสียหายจากการจัดทำบัญชี ปัญหาเชิงโครงสร้างของความรับผิดชอบก็ปรากฏขึ้นอีกครั้ง กล่าวคือ หากบัญชีจัดทำโดยเอกชนผู้รับมอบหมาย จะต้องพิจารณาว่าความรับผิดชอบควรตกแก่ผู้จัดทำบัญชีโดยตรง เจ้าพนักงานบังคับคดีผู้กำกับดูแล หรือหน่วยงานของรัฐ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ผู้เสียหายประสบความยากลำบากในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และอาจนำไปสู่การฟ้องคดีต่อหลายฝ่ายพร้อมกัน ซึ่งขัดต่อหลักความแน่นอนและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

จากการวิเคราะห์ปัญหาทั้งสามประการข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความรับผิดชอบของเอกชนผู้รับมอบอำนาจ ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจ และปัญหาความถูกต้องในการจัดทำบัญชี ภายหลังการขายทอดตลาด ล้วนมีรากฐานร่วมกันจากความไม่ชัดเจนของสถานะผู้ได้รับมอบอำนาจ ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจ และระบบกำกับดูแลที่ยังไม่รัดกุมเพียงพอ อันเป็นผลโดยตรงจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 278 วรรคห้า ซึ่งเปิดช่องให้มีการมอบหมายงานบังคับคดีให้บุคคลภายนอกโดยปราศจากการกำหนดโครงสร้างความรับผิดชอบและกลไกกำกับตรวจสอบที่สอดคล้องกับลักษณะการใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้น หากรัฐยังคงประสงค์จะเดินหน้ากับนโยบายการถ่ายโอนภารกิจการบังคับคดีแพ่งไปสู่ภาคเอกชนต่อไป ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนากฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในเรื่องสถานะขอบเขตอำนาจ และระบบความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง ประการแรก ควรกำหนดสถานะทางกฎหมายของเอกชนผู้รับมอบอำนาจให้ชัดเจนว่าเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐภายใต้การกำกับควบคุมของเจ้าพนักงานบังคับคดี และ

ให้การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอยู่ภายใต้กรอบความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง และลดภาระในการต้องฟ้องคดีต่อหลายฝ่ายพร้อมกัน ประการต่อมา ควรกำหนดหลักความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดีผู้มอบอำนาจให้สอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจรัฐ โดยยืนยันหลักว่าแม้จะมีการมอบอำนาจ เจ้าพนักงานบังคับคดียังคงเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการบังคับคดีในภาพรวม และไม่อาจโอนความรับผิดชอบให้พ้นไปจากตนได้โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การมอบอำนาจกลายเป็นช่องทางหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐ ในส่วนของการจัดทำบัญชีภายหลังการขายทอดตลาด ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้มีความรัดกุมและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้รับรองความถูกต้องของบัญชีในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ แม้จะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำในทางเทคนิคก็ตาม พร้อมทั้งกำหนดระบบการตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลแก่คู่ความ และกลไกการคัดค้านบัญชีอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันความผิดพลาดและการทุจริตที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้เสีย

โดยสรุป ปัญหาทั้งสามประการสะท้อนความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างทางกฎหมายในการถ่ายโอนภารกิจการบังคับคดีแฟ่งไปสู่ภาคเอกชน การพัฒนารอบกฎหมายให้มีความชัดเจนในเรื่องสถานะ ขอบเขตอำนาจ และระบบความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เสริมสร้างความโปร่งใส และธำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์และความน่าเชื่อถือของกระบวนการบังคับคดีในระยะยาว เพื่อให้การใช้เอกชนเป็นผู้ช่วยในงานบังคับคดีเกิดประโยชน์โดยไม่กระทบต่อหลัก นิติธรรมและความยุติธรรมในระบบโดยรวม

เอกสารอ้างอิง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

กฎกระทรวงว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2551.