



บทที่ 1

ความสำคัญของปัญหาและขอบเขตการวิจัย

1. ความสำคัญของปัญหา

หัวใจหรือจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของการนำคดีมาสู่ศาลคือ การได้รับสิทธิตามคำพิพากษา ซึ่งส่วนมาก ได้แก่ การให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้เงิน หรือปฏิบัติการ หรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งหากลูกหนี้นั้นไม่ปฏิบัติตามแต่โดยดีแล้ว กระบวนการบังคับคดีก็เป็นกลไกที่จะถูกนำมาใช้เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ซึ่งจะต้องสามารถบังคับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยถ้ากระบวนการบังคับคดีนั้นไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพแล้ว คำพิพากษานั้นก็จะไม่มีความศักดิ์สิทธิ์และตกเป็นอันไร้ประโยชน์ ซึ่งก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม กล่าวคือบุคคลผู้ต้องการใช้สิทธิทางศาลก็จะไม่กล้าลงทุนฟ้องคดี กฎหมายสารบัญญัติและวิธีบัญญัติก็จะไม่ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร การใช้กฎหมายแทนกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ศาลเตี้ย ก็จะทำให้เกิดการลงทุนธุรกิจต่าง ๆ ก็จะเกิดความระส่ำระสายในวงการ อันเป็นความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น การศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีทั้งระบบนี้จึงมีความจำเป็นอย่างสูงที่ต้องมีการกระทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้การบังคับคดีนั้นบรรลุสมดังเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับปริมาณงานการบังคับคดีแห่งนั้น จะเห็นได้ว่า มีความต้องการบังคับคดีเพิ่มขึ้นสูงมากทุกปี ดังเช่นปริมาณงานบังคับคดีของศาลในกรุงเทพมหานคร ที่มีหมายบังคับคดีตั้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา เพียงในรอบ 4 ปีเท่านั้น ก็ปรากฏว่ามีเพิ่มมากขึ้นถึงประมาณ 30 เปอร์เซ็นต์ ดังปรากฏตามสถิติดังนี้

ปี พ.ศ. 2524	มีจำนวนหมายบังคับคดี	5524	คดี
ปี พ.ศ. 2525	มีจำนวนหมายบังคับคดี	5190	คดี
ปี พ.ศ. 2526	มีจำนวนหมายบังคับคดี	6561	คดี
ปี พ.ศ. 2527	มีจำนวนหมายบังคับคดี	6910	คดี

(สถิติจากกรมบังคับคดี ในหนังสือรายงานประจำปี พ.ศ. 2527)

ยิ่งไปกว่านั้น ในปี พ.ศ. 2527 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความ
 แห่งใหม่ ทำให้บทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีเพิ่มมากขึ้น โดยต้องบังคับคดีในคดีฟ้อง
 ชับไล่และหรือให้รื้อถอนอีกด้วย ซึ่งส่งผลให้ปัญหาการบังคับคดีล่าช้า และคั่งค้างที่มีอยู่แล้วนั้น
 มีมากขึ้นกว่าเดิมอีก เป็น เท่าทวีคูณ

ปัญหาดังกล่าวนี้อีกได้เกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศเช่นกัน เช่น ในประเทศ
 อังกฤษ ก็ได้มีรายงานเรื่องวิธีปฏิบัติและวิธีพิจารณาความแห่งของศาลสูงว่าการบังคับคดีของเขา
 ยังไม่เป็นระบบ เป็นเพียงสถาบันที่เกิดขึ้นตามบุญตามกรรม และมีนักกฎหมายหลายคนพยายาม
 ศึกษาอย่างจริงจังและได้กล่าวว่า พวกเขามีความต้องการอย่างมากที่จะเปลี่ยนไปสู่ระบบการบังคับ
 คดีแบบใหม่ โดยเสนอแนะให้มี สำนักงานบังคับคดีแบบใหม่ ซึ่งมีความยืดหยุ่นและละเอียดลึกซึ้งใน
 วิธีการ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ที่น่าพิจารณามากขึ้น

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนพบว่า กระบวนการ
 บังคับคดีโดย เจ้าพนักงานบังคับคดีนี้บางกรณียังมีมาตรการที่ไม่เฉียบขาด รวดเร็ว สัมฤทธิ์ผล
 และเป็นธรรมเพียงพอ ระเบียบวิธีบางวิธี สมควรแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทาง
 ปฏิบัติมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติที่มีประโยชน์มากบางบทไม่ค่อยได้ถูกใช้ให้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร
 การกำหนดเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าพนักงานอย่างกว้างขวาง ตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม
 ใหม่ บางกรณีไม่ได้เพิ่มความรับผิดชอบคู่ไปด้วย อันเป็นการล่อแหลมต่อการใช้อำนาจเกินส่วน และ
 วิธีการบังคับคดีที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่บางกรณีกลับทำให้บังคับได้ล่าช้ากว่าเดิม เป็นต้น ทั้งนี้โดยอาจ
 ยกตัวอย่างให้เป็นได้บางกรณีเช่น กรณีที่หนึ่ง ระยะเวลานับจากการพิพากษาจนถึงวันทำการบังคับ
 คดีจริง ๆ นั้น ยาวนานเพียงพอที่จะเปิดช่องทำให้ลูกหนี้ยักย้ายทรัพย์สินและหลบหนีไปได้ จนเจ้าหน้าที่
 ไม่อาจจะบังคับเอากับอะไรได้ กรณีที่สอง การเรียกลูกหนี้หรือบุคคลอื่นมาไต่สวนเรื่องทรัพย์สินที่จะ
 ต้องถูกบังคับในมาตรา 277 นั้น นับว่าเป็นประโยชน์มาก แต่ทางปฏิบัติกลับนำเสียดายที่พบว่าไม่ค่อย
 ได้มีการบังคับใช้มากเท่าที่ควร กรณีที่สาม การจับกุมกักขังลูกหนี้ ตามมาตรา 297 ยังมีความเห็น
 แตกต่างกันว่า กรณีที่มีคำพิพากษาให้ชำระหนี้เงินจะบังคับใช้วิธีนี้ได้หรือไม่ และก็ยังไม่ถูกบังคับใช้ให้
 เป็นประโยชน์เท่าที่ควรเช่นกัน และโดยเฉพาะเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ วิธีนี้ก็ดู เหมือนจะกลายเป็น
 เป็นเพียงกฎหมายตัวอักษรเท่านั้น เพราะการจับลูกหนี้ในคดีขับไล่ ได้เป็นไปตามมาตรา 296 ทวิ
 ถึง 290 ลัดด เสียแล้ว ซึ่งควรที่จะถูกนำมาใช้แทนวิธีอื่นให้ได้ประโยชน์ต่อไป และการจับตัวลูกหนี้

ตามกฎหมายใหม่เน้นบางกรณีสามารถทำได้ล่าช้ากว่าการจับตามมาตรา 297 เดิมอีกด้วย กรณีที่สี่ การบังคับในระหว่างวิธีตามมาตรา 296 ทวิ ถึง 296 สัตต กับมาตรา 297 นั้น เป็นการกำหนดวิธีพิเศษให้ เลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งในสองมาตรานี้ได้ หรือบังคับให้ใช้เฉพาะวิธีตามที่แก้ไขใหม่ในคดีชั้นไต่ และใช้วิธีตามมาตรา 297 เฉพาะในคดีอื่น ๆ เท่านั้น เป็นต้น

ฉะนั้น กรณีจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และเป็นภาพรวม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสภาพแห่งปัญหาและจะได้เห็นแนวมาตรการการแก้ไข และผลักดันให้มีการวางแนวทางใหม่ที่มีความสอดคล้องต้องกัน ในแต่ละด้าน และเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

2. วัตถุประสงค์และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1) เพื่อทราบถึงหลักกฎหมาย แนวความคิด เกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีแห่งที่เป็นสากลที่สามารถอ่านวยให้เกิดประโยชน์แก่การใช้กฎหมาย เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น
- 2) เพื่อเสนอสภาพแห่งปัญหา ความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น ที่กระทบต่อทั้งระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ และสังคม
- 3) เพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่อง ช่องว่างของกฎหมาย และอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาด้านการตีความ และการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ทั้งในส่วนวิธีดำเนินการ ส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี ทั้งในทางบทบัญญัติกฎหมาย และในทางปฏิบัติ
- 4) เพื่อติดตามผลของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ว่าได้ดำเนินการไปอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงหรือไม่ อย่างไร
- 5) วิเคราะห์ รวบรวม แนวคำพิพากษาของศาลที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี
- 6) วิเคราะห์ รวบรวม และเสนอความคิดเห็นและความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับคดีทุกฝ่าย
- 7) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย วิธีกร และมาตรการแก้ไขปัญหาของไทย กับของต่างประเทศ อย่างเป็นระบบ และชี้แนวทางที่อาจจะนำมาใช้เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น

8) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุง เสริมสร้างงานบังคับคดีแห่งให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3. ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และแนวความคิดที่เกี่ยวกับระบบการบังคับคดีทางแพ่ง ทั้งในด้านองค์กร บุคลากร ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการบังคับคดีทางแพ่งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นได้ในด้านต่าง ๆ ว่า กฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในขณะนี้มีความเหมาะสม ถูกต้อง และอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่ายในสังคมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้แล้วหรือไม่เพียงใด

ทั้งนี้ โดยในการศึกษาดังกล่าวนี ก็ศึกษาโดยเปรียบเทียบหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายและแนวความคิดทางกฎหมายในเรื่องนี้ในระหว่างประเทศไทย กับประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา อันเป็นประเทศในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (The Common Law System) และกับประเทศฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อันเป็นประเทศในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (The Civil Law System) โดยศึกษาเปรียบเทียบด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำข้อมูลเหล่านั้นทั้งหมดมาศึกษาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เพื่อนำความคิดเห็นนั้นมาประกอบการวิเคราะห์ วิจัย ดังกล่าว เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อ เสนอแนะที่ดีในที่สุดท้ายต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย