

ความรับผิดจากการทำละเมิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

Tortious Liabilities of Private Receiver¹

พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล¹
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
9/9 หมู่ 9 ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: pongsit.aro@gmail.com

Pongsit Aroonratanakul²
School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University
9/9 Moo 9 Chaengwattana Road, Bangpood, Pakkret, Nonthaburi 11120, Thailand
Email: pongsit.aro@gmail.com

Received: January 17, 2022 Revised: March 16, 2022 Accepted: March 23, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและความรับผิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน รวมถึงการดำเนินคดีต่อศาลจากการทำละเมิดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย คือ ปัญหาด้านการขาดแคลนบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมบังคับคดี ได้มีการเสนอแนวความคิดให้มีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน เพื่อแบ่งเบาภารกิจของกรมบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายได้ แต่จากบทบัญญัติตามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังมีข้อพิจารณาทางกฎหมายอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของความรับผิดจากการทำละเมิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย

คำสำคัญ: ความรับผิด; การทำละเมิด; เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์; เจ้าพนักงานเอกชน

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Assistant Professor, Lecturer.

Abstract

This article aims to study legal problems pursuant to the draft of the Bankruptcy Act (no. ...) B.E. ..., especially in term of legal status and liabilities of private receiver and also legal proceedings on tortious act by private receiver.

The study shows that one of significant problems relating to bankruptcy's execution is the deficiency of government officers, particularly official receiver. To solve this problem, the Legal Execution Department has introduced an idea of private receiver for lighten the work load of the Legal Execution Department and official receiver by introducing the draft of the Bankruptcy Act (no. ...) B.E. The purpose of the draft is to specify that private person work on official receiver's duties in bankruptcy cases. However, there are still legal loopholes, particularly in term of tortious liabilities of private receiver. Thus, there is a need to amend the draft in order to get the highest effective result in terms of the law enforcement.

Keywords: Tortious; Liabilities; Official Receiver; Private Officer

1. บทนำ

จากสถิติของกรมบังคับคดี ในการบังคับคดีล้มละลายปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2565 พบว่า มีสำนวนเกิดใหม่ในการบังคับคดีล้มละลายเป็นจำนวนถึง 14,536 เรื่อง ซึ่งคิดเป็นทุนทรัพย์ 165,344,643,112.76 บาท³ จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบันคดีล้มละลายมีจำนวนเพิ่มสูงมากขึ้นและเป็นคดีที่ทุนทรัพย์สูงมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลล้มละลายประกอบกับการที่เจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับการชดใช้หนี้ กระบวนการพิจารณาหรือดำเนินการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องกระทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง

ในการดำเนินคดีล้มละลาย เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถือได้ว่าเป็นบุคคลหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ในการบริหารจัดการรวบรวมทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย เพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้อย่างเป็นธรรม แต่เนื่องจากจำนวนคดีที่มีปริมาณมากขึ้นประกอบกับความสลับซับซ้อนของธุรกรรมหรือสัญญาประเภทต่าง ๆ ที่มีสัดส่วนไม่สอดคล้องกับจำนวนของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ทำให้การบริหารจัดการเกิดความล่าช้า และไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอแนวความคิดให้มี “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน” ขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของกรมบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

³ กรมบังคับคดี, “สถิติการบังคับคดีล้มละลาย,” แก้ไขครั้งล่าสุด 2565, สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2565, <https://www.led.go.th/Policy/pdf/scan-17-2-2565-2.pdf/>

ทั้งนี้ กรมบังคับคดีได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน โดยมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีประเด็นที่น่าสนใจทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหนี้ พ.ศ. 2539 รวมถึงความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนและการฟ้องร้องคดีละเมิดที่กระทำโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

2. ความเป็นมาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

จากภารกิจของกรมบังคับคดีที่จำเป็นที่จะต้องมีการบังคับคดีแพ่ง การบังคับคดีล้มละลาย คดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ประกอบกับปริมาณคดีล้มละลายมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นไม่สอดคล้องกับจำนวนของบุคลากรของกรมบังคับคดีที่มีจำนวนน้อย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบังคับคดีที่อาจจะก่อให้เกิดความล่าช้า และทำให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย กรมบังคับคดีได้มีการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์และสรุปสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนของกรมบังคับคดีล้มละลายไว้ อาทิ 1) ปริมาณงานคดีที่เพิ่มมากขึ้นไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน 2) นิติกรที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มักจะโอนย้ายไปยังหน่วยงานอื่น หรือลาออกจากราชการเพื่อทำงานที่ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่าเดิม 3) การขาดการทำงานในเชิงรุก เนื่องจากปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีจำนวนมากจึงไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้อย่างเต็มที่ 4) ปัญหาด้านความสลับซับซ้อนของการประกอบธุรกิจ การทำสัญญาในธุรกรรมต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันมีการออกกฎหมายพิเศษต่าง ๆ รองรับธุรกิจหลากหลายประเภทเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นการยากต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการที่จะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว 5) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ ความสามารถในรูปแบบสหวิชาชีพ การมีความรู้ในด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียวจึงยังไม่เพียงพอหรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และ 6) การขาดระบบฐานข้อมูลในการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อทำการรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ จากปัญหาดังกล่าวประกอบกับความจำเป็นในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2579) และเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2564) กรมบังคับคดีจึงเห็นควรให้ เอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการบังคับคดีล้มละลาย โดยมีการนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนขึ้น⁴

สำหรับแนวความคิดหรือกฎหมายของต่างประเทศที่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนปรากฏให้เห็นได้จากหลายแหล่งที่มา เช่น แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) หากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แล้ว

⁴ กรมบังคับคดี, “ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน),” แก้ไขครั้งล่าสุด 2564, สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2565, <https://www.led.go.th/opinions2/>

จะพบว่า คณะกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ได้มีการกล่าวถึง “ผู้แทนในคดีล้มละลาย” หมายถึง ผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อการดำเนินคดีล้มละลายหรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่นได้ ผู้แทนในคดีล้มละลายเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นศูนย์รวมในการดำเนินการทั้งหลายตามกฎหมายล้มละลายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยบุคคลเหล่านี้สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้เป็นลูกหนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ในทรัพย์สินและมูลค่าทรัพย์สิน ในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กฎหมายล้มละลายจึงควรกำหนดคุณสมบัติและความสามารถของผู้แทนในคดีล้มละลาย นอกจากนี้แล้วผู้แทนในคดีล้มละลายควรจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เพียงมีความรู้ที่จำเป็นในทางกฎหมายเชิงพาณิชย์ รวมถึงควรมีประสบการณ์ในเชิงพาณิชย์และภาคธุรกิจด้วย⁵

ในประเทศญี่ปุ่น ได้มีการนำเอาระบบเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนมาใช้ โดยเป็นการกำหนดเพื่อเสริมสร้างบทบาทในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในประเทศญี่ปุ่นจะถูกแต่งตั้งขึ้นโดยเรียกว่าเป็น “ผู้จัดการทรัพย์สิน” (Bankruptcy Trustee) เมื่อผู้จัดการทรัพย์สินถูกแต่งตั้งโดยศาลแล้ว ผู้จัดการทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินทั้งหลายของลูกหนี้ และในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการทรัพย์สินจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังรอบคอบ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นผู้จัดการทรัพย์สินก็ต้องชดเชยความเสียหายนั้นกับผู้เสียหาย ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์ ได้มีการออกกฎหมายเรียกว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ค.ศ. 1986 (The Insolvency Act 1986) ขึ้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นบุคคลที่ได้รับการถ่ายโอนการปฏิบัติหน้าที่ในคดีล้มละลาย ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในประเทศอังกฤษและเวลส์แบ่งออกได้เป็นผู้บริหารทรัพย์สินของลูกหนี้ ผู้จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ และผู้ให้คำปรึกษาแก่ลูกหนี้ นอกจากนี้แล้วประเทศอังกฤษและเวลส์ ยังได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำกับดูแลเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของรัฐ (US Trustee) และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน (Private Trustee) สำหรับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนจะถูกแต่งตั้งโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของรัฐ ส่วนใหญ่แล้วเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกาคือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ได้แก่ ทนายความ นักบัญชีในธนาคาร ตัวแทนประกันภัย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า ลักษณะอย่างหนึ่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในประเทศต่าง ๆ มีร่วมกัน คือ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและด้านการบริหารจัดการทางธุรกิจที่จะส่งผลดีต่อเจ้าหนี้และลูกหนี้⁶

3. ความสำคัญของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 6 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์” ไว้ว่า “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์” หมายความว่าตลอดถึงบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

⁵ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *โครงการวิจัยเรื่องโครงการยกระดับการบังคับคดีล้มละลายให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล* (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 196-197.

⁶ ไกรสร สิงหราชวรพันธ์, “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนกับบทบาทใหม่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กรมบังคับคดีในอนาคต,” *วารสารกรมบังคับคดี* 21, ฉ. 107 (มีนาคม-เมษายน 2560): 3-16.

ให้ปฏิบัติการแทน และมาตรา 139 ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เห็นสมควร โดยเฉพาะตัวหรือโดยตำแหน่งหน้าที่ให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และมีอำนาจถอดถอน รวมทั้งออกระเบียบกำหนดคุณสมบัติของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับคำขอรับชำระหนี้ได้”⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ คือ เจ้าพนักงานในคดีล้มละลายที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นข้าราชการสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในคดีล้มละลาย เนื่องจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ สอบสวนความประพฤติของลูกหนี้ และมีส่วนในการไต่สวนลูกหนี้โดยเปิดเผย⁸ เพื่อจัดสรรแบ่งปันทรัพย์สินของลูกหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเป็นธรรมตามหลักความเท่าเทียม (Pari Passu)⁹ เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไว้หลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหรือสอบสวนและมีคำสั่งคล้ายตุลาการ (มาตรา 91, มาตรา 105 และมาตรา 117) อำนาจหน้าที่อย่างทนายความในการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือต่อสู้คดีในทางแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ (มาตรา 22 (3), มาตรา 25, มาตรา 43 และมาตรา 142 (2)) อำนาจหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญา (มาตรา 160) อำนาจหน้าที่ในการจัดการธุรกิจบัญชี ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายทรัพย์สิน การจัดแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ที่ขอรับชำระหนี้ และรวมถึงการเข้าดำเนินธุรกิจของลูกหนี้ด้วย (มาตรา 120, มาตรา 122 และมาตรา 144) นอกจากนี้แล้วเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยังมีอำนาจหน้าที่ทั่วไป เช่น การรายงานเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ รายงานความประพฤติของลูกหนี้ต่อศาล และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาได้ ตามมาตรา 142 และมาตรา 143 เป็นต้น¹⁰

ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินคดีล้มละลายในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ดี ด้วยจำนวนคดีที่เพิ่มสูงขึ้นประกอบกับการขาดแคลนบุคลากรในการทำหน้าที่ดังกล่าว กรมบังคับคดีจึงมีแนวความคิดที่จะผ่อนถ่ายอำนาจหน้าที่เพื่อแบ่งเบาภาระงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้แก่ภาคเอกชน หรือเรียกได้ว่าเป็น “เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน”

4. นิยามความหมายและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

จากข้อมูลของกรมบังคับคดี ที่ได้มีการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ต่อสาธารณชนนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนไว้ในมาตรา 148/2 โดยกำหนดว่า

⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸ เอื้อน ขุนแก้ว, *กฎหมายล้มละลาย*, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ, 2561), 74.

⁹ วิชา มหาคุณ, *คำอธิบายกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้*, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2553), 1.

¹⁰ พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล, *กฎหมายวิธีสบัญญัติ 2: วิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายล้มละลาย*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2562), 8-13.

“เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน” หมายความว่า ผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนและได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ปฏิบัติการแทน¹¹

จากบทนิยามความหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ปฏิบัติการแทน บุคคลที่จะได้รับการตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการมีมติให้ขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน ตามมาตรา 148/11

สำหรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 148/19 อันได้แก่ การให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ แต่เฉพาะคดีล้มละลายที่นิติบุคคลเป็นเจ้าของผู้เป็นโจทก์ เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ตามความในหมวด 5 ส่วนที่ 2 และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้บางประการที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามหมวด 3/1 และกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามหมวด 3/2 กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายที่ส่วนราชการเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และการสอบสวน ตามหมวด 7 ส่วนที่ 1

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 148/20 อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตในเรื่องดังกล่าวประการหนึ่ง คือ หากพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 160 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... กลับกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่แตกต่างกันเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของกรมบังคับคดีและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนมีความสามารถในการดำเนินคดีล้มละลายในทางอาญาที่แตกต่างกัน

ในส่วนของการดำเนินการ ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... กำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรมบังคับคดีเป็นผู้มีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายตามลำดับที่กำหนดไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามมาตรา 184/21 และยังกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรมบังคับคดีมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนนั้น ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยดำเนินการผ่านระบบงานเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน หรือโดยวิธีอื่นใดตามที่ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) การควบคุมดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานทางด้านคดีและการเงิน โดยผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือทางเอกสาร หรือเข้าไปตรวจสอบ

¹¹ กรมบังคับคดี, “ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... (เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน),” <https://www.led.go.th/opinions2/>

ณ ที่ทำการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน 2) การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกและผู้มีส่วนได้เสียสามารถแจ้งต่อคณะกรรมการหรือกรมบังคับคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน 3) การกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน จัดทำบัญชีของกองทรัพย์สินเป็นรายคดี และต้องเก็บรักษาแยกออกจากทรัพย์สินของตน โดยไม่อาจนำไปใช้เพื่อการอื่นใดได้ และ 4) การกำหนดวิธีการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบสำนวนคดี การเรียกคืนสำนวนคดี สรรพเอกสารและทรัพย์สิน ตลอดจนระบบป้องกันความเสียหายในกรณีพบว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนปฏิบัติหน้าที่ผิดกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อกำหนด หรือข้อบังคับ ฝ่าฝืนจรรยาบรรณวิชาชีพ และจริยธรรม เป็นต้น

5. สถานะทางกฎหมายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน คือ ผู้ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนและได้รับมอบหมายจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้ปฏิบัติการแทน และบุคคลที่จะได้รับการตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการมีมติให้ขึ้นทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน ประกอบกับการกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และการเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรมบังคับคดีมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนนั้น ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงาน

เมื่อพิจารณาจากนิยามความหมายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนดังกล่าวประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ ดังนี้

มาตรา 4 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใด

จากนิยามความหมายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนและการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรมบังคับคดี ประกอบกับนิยามความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่ตามความนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อาจกล่าวได้ว่า เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามการนิยามความหมายดังกล่าว และเมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ จึงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

ตามบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี่ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากมีความเสียหายจากละเมิดเนื่องจากการดำเนินคดีล้มละลายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหม

ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย และหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนชดใช้ค่าสินไหมจากการทำละเมิดได้ในกรณีที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนชดใช้ค่าสินไหมได้

สำหรับเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน มีประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เรื่องของเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ ดังนั้น ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น หากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการไม่เหมาะสม อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน¹² อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนทำละเมิด หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์เริ่มต้นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน คือการเข้ามาทำงานเพื่อค่าตอบแทนหรือผลกำไรที่จะได้จากการทำคดี แตกต่างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของกรมบังคับคดี ที่ดำเนินคดีล้มละลายตามอำนาจหน้าที่ หาได้มีผลประโยชน์ตอบแทนหรือได้กำไรจากการทำคดีล้มละลาย แต่เป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อเป็นเช่นนี้ การนำเอาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมจึงมีความเหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่หากนำหลักความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน อาจจะเป็นการไม่เหมาะสม เหตุเพราะนอกจากการได้รับผลตอบแทนหรือกำไรจากการเข้าทำคดีล้มละลายแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนยังมีความคุ้มกันทางกฎหมายที่ผู้เสียหายมีอาจฟ้องร้องเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนได้ (มาตรา 5) แม้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อก็ตาม อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ตามความแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว อาจจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ประการที่สอง เรื่องค่าเสียหายที่ภาครัฐจะต้องสูญเสียไป ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คดีล้มละลายเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์ค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาจากสถิติตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2564 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2565 พบว่าการบังคับคดีล้มละลายคิดเป็นทุนทรัพย์ถึง 165,344,643,112.76 บาท ดังนั้น การดำเนินคดี การบริหารจัดการทรัพย์สิน การรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ หากมีความผิดพลาด อาจจะทำให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมากได้ การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องเป็น

¹² พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 25.

ผู้รับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้น ค่าเสียหายที่ภาครัฐจะต้องชดเชยให้แก่ผู้เสียหายแท้จริงแล้วก็คือภาษีของประชาชน การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนได้รับความคุ้มครองมากเกินไปจนควรจึงอาจไม่เป็นธรรม เนื่องจากหากพิจารณาในด้านธุรกิจการลงทุนแล้ว เมื่อเอกชนได้เข้ามาลงทุนดำเนินกิจการต่าง ๆ ก็มีโอกาที่จะประสบความสำเร็จหรือในทางกลับกัน อาจล้มเหลวไม่ประสบความสำเร็จขาดทุน ฯลฯ เมื่อพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนตามร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... แล้วพบว่า บทลงโทษที่ใช้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนจะมีอยู่ในรูปแบบโทษปรับทางปกครอง เช่น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนผู้ได้ฝ่าฝืนเกี่ยวกับการรับเงินค่าใช้จ่ายหรือเงินประกันต้องรับโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าแสนบาท เป็นต้น

การที่ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มิได้มีการคำนึงถึงสถานะของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน ส่งผลให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนได้รับความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นการไม่เป็นธรรมต่อเงินภาษีของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น และหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยไม่สามารถเรียกร้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

7. การดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

คดีล้มละลายอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์ที่เรียกว่าศาลล้มละลาย ถือว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ เจ้าหนี้หรือผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องร้องลูกหนี้ที่อยู่ในสภาวะมีหนี้สินล้มพันตัวเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ลูกหนี้ผู้นั้นกลายเป็นบุคคลล้มละลาย เมื่อศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็จะเป็นบุคคลที่เข้ามาดำเนินการ บริหารจัดการทรัพย์สินทั้งหลายของลูกหนี้ ในการฟ้องร้องดำเนินคดีล้มละลาย จะเห็นได้ว่าจะเริ่มต้นที่ศาลล้มละลาย แต่ต่อมาหากมีการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน มีข้อสงสัยสงสัยว่า เจ้าหนี้หรือผู้เสียหายจากการทำละเมิดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรมได้หรือไม่ หรือต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

หากพิจารณาถึงกระบวนการหรือระบบในการพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมนั้นใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดี เจ้าหนี้หรือผู้เสียหายจะต้องพยายามหาพยานหลักฐานมายืนยันต่อศาลเพื่อแสดงว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหาย แต่หากฟ้องร้องดำเนินคดีโดยอาศัยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ซึ่งระบบในการพิจารณาจะใช้ระบบการไต่สวน ซึ่งจะเป็นประโยชน์และสะดวกต่อเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือผู้เสียหายที่ฟ้องร้องเป็นอย่างมาก เนื่องจากศาลจะลงมาหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในคดีด้วยตนเองแตกต่างจากระบบการยุติธรรมในระบบกล่าวหาที่โจทก์จะต้องนำสืบถึงพยานหลักฐานด้วยตัวเอง ดังนั้น การนำเอาระบบไต่สวนมาใช้กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน อาจจะทำให้เกิดความสะดวกแก่เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือผู้เสียหายทั้งหลายที่ได้รับผลกระทบจากการทำละเมิดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนมากกว่าการใช้ระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม เช่น การยึดทรัพย์ การยึดบ้านของเอกชน การยึดที่ดินของเอกชน ผู้เสียหายหรือโจทก์ที่ได้รับความเสียหายจะไปฟ้องก็จะต้องเป็นฝ่ายหาพยานหลักฐานด้วยตัวเอง ซึ่งการได้มาของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในทางราชการ

จะมีความยุ่งยาก ทั้งในการตรวจสอบและการขอให้ได้มาซึ่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แต่หากผู้เสียหายนำเรื่องฟ้องศาลปกครอง ผู้เสียหายจะได้รับความสะดวกมากกว่าศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลจะลงมาค้นหาข้อเท็จจริงในคดีด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าในการกระทำละเมิดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนในอนาคต จะมีวิธีการดำเนินคดีในรูปแบบหรือระบบใด แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าในการดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนควรมีแนวบรรทัดฐานที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

8. บทวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่มีวัตถุประสงค์ให้เอกชนสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายได้ อาจจะไม่แก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับปริมาณคดีล้มละลายที่สวนทางกับบุคลากรของกรมบังคับคดีได้ แต่จากบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ปรากฏประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามความนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ จึงได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การให้ความคุ้มครองเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อแสวงหากำไรนั้น มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) การที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนได้รับความคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการไม่เป็นธรรมต่อเงินภาษีของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น และหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย โดยไม่สามารถเรียกร้องให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ และ

3) ความไม่ชัดเจนกรณีที่เกิดละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน เจ้าหน้าที่หรือผู้เสียหายจากการทำละเมิดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรมได้หรือไม่ หรือต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

9. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

9.1 สรุปผล

การที่กรมบังคับคดีได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาภารกิจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรมนั้น เป็นแนวคิดที่น่าสนใจและทันสมัย หลากหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ฯลฯ ต่างมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนแล้วทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... จะพบว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ยังเป็นช่องโหว่ (Loophole) อยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการรับผิดและการดำเนินคดีต่อศาลจากการทำละเมิดโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

9.2 ข้อเสนอแนะ

จากร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ผู้เขียนเห็นควรให้ปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชนให้มีความเหมาะสม และไม่ขัดต่อตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับอื่น ๆ รวมถึงเพื่อให้เกิดความชัดเจน แน่นนอน ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงที่สุดอันจะส่งผลให้เกิดความยุติธรรมต่อเจ้าหนี้ ลูกหนี้ บุคคลผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย และต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เอกชน

References

- Armour, John, and Sandra Frisby. "Rethinking Receivership." *Oxford Journal of Legal Studies* 21, no. 1 (March-June 2001): 73-102.
- Faculty of Law, Thammasat University. *Research Project on the Project to Enhance Bankruptcy Enforcement to Meet International Standards* (Research Report). Bangkok: Thammasat University Press, 2016. [In Thai]
- Kolotilin, Anton, Tymofiy Mylovanov, Andriy Zapechelnyuk, and Ming Li. "Persuasion of a Privately Informed Receiver." *Econometrica* 85, no. 1 (November 2017): 1949-1664.
- Kraisorn Singharatwaraphan. "Private Receiver and the New Roles of Future Legal Execution Department Officials." *Journal of the Legal Execution Department* 21, no. 107 (March-April 2017): 3-16. [In Thai]
- Legal Execution Department. "Bankruptcy Execution Statistics." Last modified 2022. Accessed March 1, 2022. <https://www.led.go.th/Policy/pdf/scan-17-2-2522-2.pdf/> [In Thai]
- Legal Execution Department. "Information Supporting the Hearing on the Bankruptcy Act (No....) B.E. (Private Receiver)." Last modified 2021. Accessed February 25, 2022. <https://www.led.go.th/opinions2/> [In Thai]
- Pongsit Arunratanakul. *Procedural Law 2: Civil Procedure and Bankruptcy Law*. 2nd ed. Nonthaburi: The Office of the University Press Sukhothai Thammathirat Open University, 2019. [In Thai]
- Uan Khunkaew. *Bankruptcy Law*. 15th ed. Bangkok: Krung Siam, 2018. [In Thai]
- Wicha Mahakun. *Explanation of Bankruptcy Law and Rehabilitation of Debtor's Business*. 13th ed. Bangkok: Nitibankan, 2010. [In Thai]