



โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหา ทรัพย์สินค้างขายทอดตลาด*

The Action Research on the Legal Execution Procedure of Non-Executable Property Clearance Measures*

ชวันส์ถ์ เจนการ**

Chavanut Janekam**

ปรณพพัชร์ ศิริโรจนสิทธิ***

Pannapat Sirarojanasith***

อรรดสิทธิ เรืองศิลป์****

Auttasit Ruangsilp****

ธนพร ช่วยเจริญ*****

Thanaphon Chuaycharoen*****

วิรวรรณ สีเทา*****

Wirawan Sritao*****

■ บทคัดย่อ

จากข้อมูลสถิติต่อสิ่งหาริมทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป พบว่า กรมบังคับคดีมีทรัพย์สินรอการขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบจำนวนมากถึง 18,585 รายการ จากสภาพปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

* บทความฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งในรายงานวิจัย “โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างขายทอดตลาด” (สิงหาคม 2566) สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

* This paper is part of the project “The Action Research on Non-executable Property Clearance Measures in the Thai Legal Execution Procedure” (August 2023), supported by the Office of Justice Affairs, Ministry of Justice.

** รองศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำวิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Associate Professor, Ph.D. Lecturer at College of Interdisciplinary Studies, Thammasat University

*** นักวิจัยอิสระ

Independent researcher

**** นักวิจัยอิสระ

Independent researcher

***** นักวิจัยอิสระ

Independent researcher

***** นักวิจัยอิสระ

Independent researcher

Received: 29 May 2024 Revised: 28 July 2024 Accepted: 31 July 2024

จึงได้ร่วมกันผลักดันแนวคิดการนำสินทรัพย์
ด้วยค่าที่ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานาน
หรือมีปัญหาไม่สามารถจัดการขายได้ด้วยวิธีการ
ขายทอดตลาดตามปกติมาเข้าสู่กระบวนการ
บริหารจัดการและพัฒนาทรัพย์สินให้เกิดขึ้นจริง
ผ่านต้นแบบการดำเนินการในลักษณะของ
การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) ในการนำ
ทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมาย
มาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบ 4 ต้นแบบ
ใน 10 พื้นที่ ทั้งในกรุงเทพมหานครฯ และ
ต่างจังหวัด เพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละ
ต้นแบบที่ได้ออกแบบไว้และทำให้สามารถ
ทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการ
ในแต่ละต้นแบบจนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบ
การดำเนินการที่เหมาะสมสามารถนำไปปฏิบัติ
ใช้ได้จริงและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้
มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษา
พบว่า แนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหา
ทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดที่ผ่านการทดลอง
เชิงปฏิบัติจริงจนนำไปสู่การเป็นต้นแบบที่ประสบ
ความสำเร็จและสามารถขยายผลในพื้นที่อื่นได้
บางต้นแบบ และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง
กฎหมายโดยการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนด
หลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่น
การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อช่วย
ดำเนินการในเชิงรุก การจัดตั้งคณะทำงานระดับ
พื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์สิน และการนำสิทธิการรับรู้
ข้อมูลที่ดินของเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
ในการเข้าถึงข้อมูลที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของ
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คำสำคัญ: ทรัพย์สินค้างขายทอดตลาด, การบริหาร
สินทรัพย์, กรมบังคับคดี

■ Abstract

According to the legal execution statistics, the Legal Execution Department, Thailand, has a total of 18,585 remaining items that have been held up for sale at legal execution auctions over 10 years. The aim of this research is to carry out a pilot test on non-executable property clearance measures for substantial management and execution procedures. The action research was performed under 4 types of individual designed models. To test the feasibility of each model, a trial of the non-executable property clearance measure was implemented in 10 targeted areas in Bangkok and other provinces. This approach can define problems within each model and lead to proper implementation in real practice recognized by organizations and stakeholders. The results showed that the execution procedure of non-executable property clearance measures through this action research delivers a success model while some prototypes can be extended to other areas. Recommendations for improving nonexecutable property clearance applications include issuing ministerial regulations for special measures. A special service unit responsible for proactive property clearance measures should be established. An area-based integrating team to handle this property is encouraged. In addition, the rights of information access

to private land cadastral surveys from both the debtor and stakeholders should be considered by the Official Information Commission.

Keywords: Non-executable Property, Asset Management, Legal Execution Department

■ บทนำ

ข้อมูลสถิติอสังหาริมทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จากระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินรอกการขายของกรมบังคับคดี ณ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2565 พบว่ากรมบังคับคดีมีทรัพย์สินรอกการขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก โดยมีอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป มากถึงจำนวน 18,585 รายการ มีทุนทรัพย์ที่เรียกครองตามมูลหนี้ตามคำพิพากษา 285,250,685,131 บาท มูลค่าทรัพย์สินตามราคาประเมินล่าสุดรวม 27,511,574,368 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์สินแต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,480,311 บาทต่อรายการ จากสภาพปัญหาดังกล่าว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมบังคับคดี และสถาบันคลังสมองแห่งชาติได้ร่วมกันศึกษาเพื่อผลักดันแนวคิดการนำสินทรัพย์ด้อยค่าที่ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานานหรือมีปัญหาไม่สามารถจัดการขายได้ด้วยวิธีการขายทอดตลาดตามปกติมาเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการจัดการและพัฒนาทรัพย์สินให้เกิดขึ้นจริง และได้มีการนำเสนอผลการศึกษาคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติซึ่งได้มีมติให้ทำการศึกษาและขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา

ทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดให้เกิดขึ้นจริง จึงเป็นที่มาของโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาด โดยนำแนวคิดและข้อเสนอในการดำเนินการที่ได้จากการสำรวจทรัพย์ค้างการขายทอดตลาด (Chavanut Janekam et al., 2022) และผลจากการหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ จากนั้นนำประเด็นมากำหนดต้นแบบการดำเนินการ แล้วนำไปพิจารณาดำเนินการตามแนวทางการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) ผ่านการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติการในการนำทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละต้นแบบที่ได้ออกแบบไว้และเพื่อให้สามารถทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบจนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษา วิจัย วิเคราะห์ แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดในปัจจุบันของประเทศไทย และกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหา
2. เพื่อศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาด รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบและถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาของต่างประเทศ (best

practice)

3. เพื่อพัฒนาตัวแบบ (model) แนวทางการแก้ไข้ปัญหาและนำไปดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหาทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาด เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาแนวทางการบูรณาการความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไข้ปัญหาทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาด

5. เพื่อจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้จริง

■ กรอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำการสำรวจทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดทั่วประเทศจากข้อมูลทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดที่เป็นตัวอย่างทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดที่เป็นตัวอย่างทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดที่กลับมา 3,028 รายการ หรือคิดเป็นร้อยละ 16.29 กลุ่มตัวอย่างที่ได้มามีค่าระดับความเชื่อมั่นเกินกว่าร้อยละ 98 ตามมาตรฐานการคำนวณกลุ่มตัวอย่างแบบ Yamane จากการสำรวจทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดประเภทลูกหนี้ พบว่าส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ประเภทบุคคลธรรมดา จำนวน 1,811 ราย คิดเป็นร้อยละ 59.81 รองลงมาคือ ลูกหนี้ผู้ประกันนำมามาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย

ในคดีอาญา จำนวน 847 ราย คิดเป็นร้อยละ 27.91 ลูกหนี้นิติบุคคล จำนวน 368 ราย คิดเป็นร้อยละ 12.15 และลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์คดีอาญาเสียดหรือคดีฟอกเงิน จำนวน 2 ราย คิดเป็นร้อยละ 0.07 โดยเมื่อแบ่งแยกทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ตามผลการสำรวจทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดตามลักษณะทรัพย์ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร จำนวน 1,259 รายการ คิดเป็นร้อยละ 41.58 รองลงมาคือ บ้านพักอาศัย จำนวน 1,112 รายการ คิดเป็นร้อยละ 36.72 และที่ดินเปล่า จำนวน 180 รายการ คิดเป็นร้อยละ 5.94 (Chavanut Janekarn et al., 2022)

จากผลการสำรวจดังกล่าวพบว่า ปัญหาสำคัญที่ทำให้้องสังหาริมทรัพย์ค้ำการขายทอดตลาดเป็นเวลานานจากการสำรวจดังกล่าวได้แก่ การนำทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย (เช่น น้ำท่วมขัง ตักหน้าดินขายแปลงเล็กพินหลอ) กรณีเจ้าหนี้ไม่ยอมมามาวางเงินค่าใช้จ่ายทำให้ไม่สามารถเริ่มกระบวนการขายทอดตลาดได้ กรณีทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดยังไม่มีการแบ่งมรดกหรือทายาทที่ชัดเจน กรณีข้อขัดข้องในการส่งหมาย (เช่น ลูกหนี้ต่างชาติทิ้งทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดต่างประเทศ) กรณีทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดได้แย่งกรรมสิทธิ์ (เช่น ที่ดินข้อนที่บุคคลอื่นทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดที่ดินของรัฐ ทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดที่ดินของวิญญู ทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดที่ดินของวิญญู) กรณีการประวิงเวลาของลูกหนี้ (เช่น การให้ผู้อื่นมาร้องขังทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาด การร้องคัดค้านกรณีขายรวมทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดหรือแยกขายทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาด) การคัดค้านเพิกถอนราคาประเมิน) และกรณีทรัพย์สินค้ำการขายทอดตลาดไม่ได้โดยสภาพ (เช่น ห้องชุดร้าง ห้องชุดด้อยคุณภาพ ที่จัดสรรแปลงย่อยแบ่งขาย ที่ขายฝั่ง

หรือที่ริมทะเลที่ถูกน้ำกัดเซาะไม่เหลือสภาพที่ติด)

จากการศึกษาตัวแบบ (model) การบริหารจัดการทรัพย์สิน ค่างการขายทอดตลาดของต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางการดำเนินงานตัวอย่างแรก คือ สหรัฐอเมริกา มีตัวอย่างของกฎหมายของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ กรณีที่เป็นการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่มาจากภาระจำนอง หากไม่มีผู้เข้าสู่ราคาทรัพย์สินนั้นจะถูกขายให้โจทก์ ในราคาเริ่มต้นตามมูลหนี้ตั้งต้นโดยได้กำหนดการเลื่อนขายอสังหาริมทรัพย์ได้เพียง 5 ครั้ง หากเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดแล้วไม่มีผู้สู่ราคา ทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของเจ้าหนี้แล้วหักมูลค่าหนี้ตามหนี้จำนอง หรือก็จะตกเป็นของเจ้าหนี้ในราคาประเมินขั้นต่ำของทรัพย์สิน (New Jersey Revised Statutes Section 2A:17-36, 2022) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว โดยทั่วไปหากเป็นหนี้จำนองเจ้าหนี้ก็มักจะเข้าซื้อทรัพย์สินไว้เองเว้นแต่เป็นกรณีทรัพย์สินที่มีปัญหาหรือเจ้าหนี้ไม่มั่นใจว่าซื้อมาแล้วจะสามารถทำกำไรได้ก็มักจะถูกทิ้งให้เป็นทรัพย์สินค่างการขายทอดตลาดในระบบ แนวคิดการรวบรัดกระบวนการขายทอดตลาดดังกล่าวในมุมมองหนึ่งอาจมีประเด็นว่าอาจเป็นการละเมิดสิทธิเจ้าหนี้และลูกหนี้เกินควร แต่ถ้ามองในอีกมุมมองหนึ่งทรัพย์สินขายยากของในประเทศไทยนั้นเป็นทรัพย์สินติดจำนองที่มีลักษณะเป็นการฉ้อฉลโดยนำทรัพย์สินที่ไม่สามารถใช่ประโยชน์ได้หรือทรัพย์สินที่มีการแบ่งแปลงที่ดินผิดปกติมาวางเป็นหลักประกันจนเมื่อนำออกมาขายทอดตลาดก็ไม่น่าจะขายออกได้อยู่เป็นจำนวนมากหากเจ้าหนี้ซื้อทรัพย์สินไว้ก็อาจจะไม่มีความคุ้มค่าในทางกลับกันทางฝ่ายลูกหนี้เมื่อเห็นว่าเจ้าหนี้

ยังบังคับคดีไม่สำเร็จเนื่องจากตัวทรัพย์สินโดยมูลค่าทำให้ไม่ได้สนใจการประนอมหนี้และยังอาจใช้ประโยชน์ในตัวทรัพย์สินนั้นต่อไป หรือสร้างเงื่อนไขให้ทรัพย์สินนั้นขายยากหรือเป็นอุปสรรคต่อผู้ซื้อ

ต่อมาในส่วนของสหราชอาณาจักรที่มีระบบการบังคับคดีที่ดำเนินการขายทอดตลาดโดยเอกชนซึ่งเป็นธุรกิจที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย โดยแยกกระบวนการระหว่างการบังคับคดีซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพนักงาน ออกจากการขายทอดตลาดซึ่งดำเนินการโดยเอกชน ในกรณีที่ไม่มีภาระหนี้จากลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูงจะเป็นผู้ยึดทรัพย์สินมาอยู่ในความครอบครองดูแลก่อน โดยหากมีหมายบังคับคดีไปยังลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ยอมชำระหนี้ และมีทรัพย์สินที่สามารถขายได้เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูงจะเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นผ่านการขายโดยวิธีการนำส่งให้ผู้ขายทอดตลาดเอกชนโดยที่เจ้าพนักงานจะต้องส่งประกาศขายและให้สิทธิลูกหนี้ในการประกาศรายละเอียดของทรัพย์สินที่จะขายและมีการกำหนดและแจ้งให้ทราบถึงราคาขั้นต่ำที่สามารถจะขายได้ (reserve price) เมื่อมีการประเมินราคาที่เป็นธรรมโดยใช้ผู้ประเมินราคาเอกชนทำให้กระบวนการบังคับคดีเกิดขึ้นโดยรวดเร็วและไม่มีปัญหาที่ลูกหนี้ไม่สนใจกับการบังคับคดีโดยยังคงใช้ประโยชน์ในตัวทรัพย์สินอยู่ เนื่องจากได้มีการจัดการทรัพย์สินมาอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดีเรียบร้อยแล้ว สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นทางฝ่ายผู้ซื้อจะต้องรับความเสี่ยงเองจากการไล่หรือจัดการกับผู้บุกรุกหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้

การขายทอดตลาดไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้มีผู้ขายทอดตลาด เอกชนยอมเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทำให้มีผู้เข้าสู้ราคามากขึ้น มีราคาที่ยาวสูงขึ้น และลดภาระงานด้านการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีได้อีกด้วย นอกจากนี้ หากทรัพย์นั้น แม้ขายทอดตลาดแต่กลับขายไม่ได้ทรัพย์ จะยังมีได้ถูกถอนออกไปจากการขายทอดตลาด แต่จะถูกประกาศขายไว้ โดยเปิดโอกาสให้มีการหาผู้สนใจเพื่อหาราคาที่ดีที่สุดได้ภายหลังการขายทอดตลาดที่ไม่สามารถขายทรัพย์ได้ ภายหลังหากมีผู้สนใจให้ราคาเท่ากับหรือสูงกว่าราคาขั้นต่ำ (reserve price) ผู้ทอดตลาดก็ยังสามารถขายทรัพย์สินนั้นได้โดยไม่ต้องนำทรัพย์มาขายทอดตลาดซ้ำอีก

ลำดับถัดมา ประเทศญี่ปุ่นมีกระบวนการสองขั้นตอนคือการบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สิน และการบังคับในการจัดการทรัพย์สินซึ่งอาจดำเนินการในสองขั้นตอนควบคู่กันได้ โดยหากเจ้าหน้าที่ศาลได้ทำการบังคับขายทอดตลาดครบ 3 ครั้งแล้ว หากศาลเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่น่าจะขายได้อีกในอนาคตก็ให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการขายไว้ก่อนแล้วสามารถบังคับให้นำอสังหาริมทรัพย์มาบริหารจัดการในวิธีอื่น เช่น การค้นหาทรัพย์ของลูกหนี้มาจัดการรวมทรัพย์ขาย (package sale) ได้ (Civil Execution Act of Japan, 2009) ในกรณีของประเทศไทยนั้น มีการออกกฎหมายเปิดช่องให้มีการบริหารจัดการโดยวิธีอื่นนั้นได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 เปิดโอกาสให้นำทรัพย์มาขายหรือจัดการโดยวิธีอื่นได้ แต่ในทางปฏิบัติมีแต่ใช้ในกรณีของสदन่าเสียที่ยังไม่เคยมีการนำมา

ใช้เป็นกลไกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดแต่อย่างใด

ในส่วนของประเทศสุดท้ายคือตัวอย่างของประเทศเกาหลีใต้ ประเทศเกาหลีใต้มีพระราชบัญญัติบังคับคดี โดยเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในกระบวนการบังคับคดีแพ่งและการขายทอดตลาดเป็นการเฉพาะและในกระบวนการบังคับคดีจะให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับประเทศไทย กฎหมายดังกล่าวมีประเด็นสำคัญคือการสั่งให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้หากมีการขายทอดตลาดหลายครั้งแล้วไม่สามารถขายได้ซึ่งจะทำให้ปัญหาทรัพย์ ค้างการขายทอดตลาดหรือการบังคับคดีแพ่งเป็นเวลานานหมดสิ้นไปโดยสิ้นเชิงทำให้ระบบการบังคับคดีของประเทศเกาหลีใต้นั้นมีประสิทธิภาพสูงมาก ระบบการและกฎหมายบังคับใช้ของเกาหลีใต้นั้นเน้นการส่งเสริมระบบการให้กู้ยืมที่ดี รวมทั้งยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับคำสั่งบังคับคดี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีใช้อำนาจทางปกครองในการบังคับคดีด้วยวิธีอื่น อีกทั้งประเทศเกาหลีใต้ยังให้ความสำคัญในการดูแลลูกหนี้ผู้ถูกบังคับคดีมากกว่าโดยหากเป็นการยึดทรัพย์ที่อยู่อาศัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับลูกหนี้เพื่อให้ยังคงสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุข การตัดภาระหนี้สินคงค้าง รวมถึงการจัดหางานทำที่เหมาะสมหากลูกหนี้ไร้ช่องทางประกอบอาชีพ (Civil Execution Act of Korea, 2002) ซึ่งในทางกลับกันประเทศไทยถือว่าประเด็นการให้ความสำคัญหรือการดูแลลูกหนี้ผู้ถูกบังคับคดียังถือว่าค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับแล้ว

ตัวแบบการจัดการทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาดของต่างประเทศที่มีความน่าสนใจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกามีตัวแบบการบังคับขายทรัพย์สินให้โจทก์ในราคาเริ่มต้นตามมูลหนี้จำนองหรือราคาประเมินขั้นต่ำของทรัพย์สิน สหราชอาณาจักรมีตัวแบบระบบการขายทอดตลาดที่ดำเนินการโดยเอกชนและกรณีที่ไม่มีการชำระหนี้จากลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูงจะเป็นผู้เข้าครอบครองทรัพย์สินและจัดการทรัพย์สินให้พร้อมรอขาย ญี่ปุ่นมีตัวแบบกระบวนการสองขั้นตอน ได้แก่ การบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สินและการบังคับในการจัดการทรัพย์สิน ซึ่งมีการเปิดช่องให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินโดยวิธีอื่นได้ และสาธารณรัฐเกาหลีมีตัวแบบการออกกฎหมายที่ใช้บังคับในกระบวนการบังคับคดีแพ่งและการขายทอดตลาดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีค่อนข้างมาก และการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของเจ้าหนี้หากมีการขายทอดตลาดหลายครั้งแล้วไม่สามารถขายได้ รวมถึงการให้ความสำคัญกับลูกหนี้ที่ถูกยึดทรัพย์สินที่พิทกาศัย โดยตัวแบบการจัดการทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาดของต่างประเทศที่อาจสามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น ผู้ประกันนำทรัพย์สินมาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยร้องขอศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 ในลักษณะของการยึดคืนเจ้าหนี้หรือปล่อยเช่าการจัดการกับทรัพย์สิน การเปิดโอกาสให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินโดยวิธีอื่น หรือการปล่อยเช่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 และมาตรา 336

ซึ่งสามารถนำมาขับเคลื่อนแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาดทดลองในพื้นที่นำร่อง (sandbox) ตามโครงการ และตัวแบบการจัดการทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาด อาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม เช่น การบังคับหนี้จำนองหรือบังคับขายทรัพย์สินให้กับเจ้าหนี้ตามราคาประเมินซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพิ่มเติมเพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับกับเจ้าหนี้และลูกหนี้ การจำหน่ายทรัพย์สินโดยผู้ทอดตลาดเอกชนและการประกาศขายทรัพย์สินต่อเนื่องในระบบ ซึ่งอาจต้องมีการประกาศระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทอดตลาด โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติม

นอกเหนือจากการศึกษาตัวแบบของต่างประเทศแล้ว ในการทบทวนวรรณกรรมยังได้ทำการศึกษางานวิจัยของ Winatta Sangsuk et al. (2019) ที่ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการขายทอดตลาด จากการศึกษาพบว่า กรมบังคับคดีมีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบ รวมถึงข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การขายทอดตลาดสามารถผลักดันทรัพย์สินให้เกิดการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ยังคงพบปัญหาการขายทอดตลาดไม่ได้แม้ว่าจะนำออกขายทอดตลาดหลายครั้ง จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพการขายทอดตลาดและเกิดปัญหาทรัพย์สิน ค้างขายทอดตลาดขึ้น และในงานวิจัยของ Chavanut Janekarn et al. (2022) ได้ดำเนินการสำรวจทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ขึ้นไปทั่วประเทศ ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาดในรูปแบบต่าง ๆ

ได้แก่ ให้มีการนำทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดไม่ได้ มาประกาศขายยาวโดยตกลงราคาได้ผ่าน ราคาประเมินขั้นต่ำ (reserve price) นำทรัพย์สินที่มีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาล ในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา มาปล่อยเข้าขังหรือให้ตกเป็นของแผ่นดิน นำทรัพย์สินที่เป็นที่เกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกร ไร่ที่ดินทำกินผ่านโครงการของรัฐ การนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดเสื่อมโทรมด้วยมูลค่า มาเข้าโครงการบ้านมั่นคง และการเปิดโอกาส ให้มีการร้องขอต่อศาลขอรับซื้อทรัพย์สินกลับไป ในราคามูลหนี้ตั้งต้นหรือการบังคับขายทรัพย์สิน กลับคืนเจ้าหน้าที่นั่นเอง

จากการศึกษาตัวแบบการบริหารจัดการ ทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดของต่างประเทศ และรวมถึงการวิเคราะห์ผลการศึกษาดังกล่าว ทางสำนักงานกิจการยุติธรรมได้นำเสนอ ผลการศึกษาเข้าสู่การประชุมหารือแนวทาง แก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาด ครั้งที่ 1/2565 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2565 ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักงาน ศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมบังคับคดี กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานกิจการ ยุติธรรม และในการประชุมคณะอนุกรรมการ พัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ ครั้งที่ 1/2565 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2565 ได้มีการนำ ประเด็นการแก้ไขกฎหมายกรณีหากมีการแก้ไข กฎหมายอาจเป็นการแก้ไขเพื่อช่วยลดอุปสรรค ในการขายทอดตลาดหรือช่วยเปลี่ยนอำนาจ

ในการต่อรองในการประชุมคณะอนุกรรมการ พัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ภายใต้ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม แห่งชาติ ภายหลังได้มีการสรุปแนวทางการ แก้ปัญหาเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ในการประชุมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2565 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการ ทำการศึกษาและขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา ทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดตามแนวทาง ดังกล่าว และให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ ศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไข ปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดเพื่อขับเคลื่อน แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างการขาย ทอดตลาด การจัดตั้งคณะอนุกรรมการฯ นำมาสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบ การบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์สิน ค้าง การขายตลาดออกเป็น 4 ต้นแบบ โดยคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบ การบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์สิน ค้าง การขายทอดตลาดได้มอบหมายให้สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (sandbox) ในพื้นที่ต้นแบบทั้งในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด เพื่อทดสอบความเป็นไปได้ พัฒนาตัวแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์สิน ค้างการขายทอดตลาดให้เหมาะสมกับประเทศไทย ในลำดับต่อไป

■ เรายังต้องวิจัย

โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไข ปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดดำเนินการ

ขับเคลื่อนกระบวนการแก้ปัญหาทรัพยากรขายทอดตลาดในแต่ละรูปแบบในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (action research) ในลักษณะของการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติการในการนำทรัพยากรขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละต้นแบบที่ได้ออกแบบไว้เพื่อให้สามารถทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบ จนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยการนำทรัพยากรขายทอดตลาดที่ด้อยมูลค่ามาบริหารจัดการตามแนวทางทั้ง 4 ต้นแบบ ได้แก่

ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพยากรที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์

ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพยากรที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้ หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพยากรที่มี

ปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลาอันยาวนานในรูปแบบอื่น

ในการศึกษาและพิจารณาคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบได้มีการพิจารณากำหนดพื้นที่ที่นำร่องร่วมกับกรมบังคับคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการจากสำนักงานบังคับคดีที่มีทรัพยากรที่เป็นปัญหาทรัพยากรขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไปที่มีความเหมาะสมกับต้นแบบที่ต้องการศึกษาโดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากผลการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพยากรตามโครงการ โดยทรัพยากรขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไปนั้นเป็นตัวชี้วัดของกรมบังคับคดีที่กำหนดให้สำนักงานบังคับคดีทุกแห่งมีทรัพยากรขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไปให้น้อยที่สุดและให้มอบหมายเจ้าพนักงานบังคับคดีอาวุโสในแต่ละสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรเป็นการเฉพาะ ในการศึกษาวิจัยได้ดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (sandbox) ในพื้นที่ต้นแบบ 10 พื้นที่ โดยมีเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างอาคารชุดร้าง ซึ่งเป็นพื้นที่เพิ่มเติมขึ้นมา เนื่องจากในขณะขับเคลื่อนโครงการร่วมดำเนินโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้มีหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้ความสนใจดำเนินโครงการชุดชื้อวิตติกร้างซึ่งมีวัตถุประสงค์การดำเนินโครงการสอดคล้องกัน โดยทางกรุงเทพมหานครได้พิจารณาคัดเลือกโครงการอาคารชุดร้างโครงการสิรินเพลสซึ่งอยู่ในพื้นที่สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1

ซึ่งมีกลุ่มชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงได้ลงสำรวจพื้นที่และให้ความสนใจพื้นที่อยู่ก่อนแล้ว

2) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างอาคารชุดร้างในพื้นที่ดอนเมืองร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งได้ร่วมกันคัดเลือกตามโครงการช่วยเหลือประชาชนในชุมชนริมคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากรที่กำลังจะถูกไล่รื้อที่ดินในโครงการพัฒนาริมคลองซึ่งมีอาคารห้องชุดร้างในโครงการดอนเมืองคอนโดทาว์นตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเป็นทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดที่มีปัญหาของสำนักงานอยู่พอดี

3) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ดำเนินการในกรณีศึกษากรณีห้องชุดเสื่อมโทรมด้วยราคาโดยดำเนินการร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อเป็นตัวแทนการขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่ต่างจังหวัดโดยสำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี เป็นพื้นที่ซึ่งมีอาคารร้างและห้องชุดเสื่อมโทรมด้วยราคาเป็นทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดอยู่หลายแห่ง

4) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างกรณีเจ้าหน้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐร่วมกับสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นกรณีศึกษาพื้นที่เกษตร เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีเนื่องจากจังหวัดอุทัยธานีเป็นพื้นที่ซึ่งได้มีการประกาศให้เป็นพื้นที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตรในหลายอำเภออยู่ก่อนแล้ว จากหลักเกณฑ์การเข้าพัฒนาพื้นที่ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(ส.ป.ก.) จะต้องดำเนินการในพื้นที่ซึ่งประกาศเป็นเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหากใช้พื้นที่จังหวัดอุทัยธานีก็สามารถดำเนินการได้ทันทีไม่ต้องเสนอให้ออกประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นใหม่

5) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่นำร่องในการดำเนินโครงการแก้ปัญหาทรัพย์นายประกันวางศาลของสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่แล้ว

6) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์ผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป อยู่จำนวนมากที่สุดในประเทศ

7) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี ดำเนินการศึกษารณีศึกษาพื้นที่เกษตร เนื่องจากมีการคัดเลือกจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เป็นพื้นที่เป้าหมายเพื่อเป็นโครงการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังสูญเสียที่ดินทำกินจากโครงการขยายท่าอากาศยาน

8) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น ดำเนินการศึกษารณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้จากการคัดเลือกของกรมบังคับคดีเนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีทั้งลักษณะความเป็นเมือง พื้นที่

กึ่งชนบท และพื้นที่เกษตรซึ่งมีความหลากหลาย

9) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี ดำเนินการศึกษาระณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดได้ แต่เดิมได้กำหนดเป็นต้นแบบดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเนื่องจากเป็นพื้นที่นำร่องในการดำเนินโครงการแก้ปัญหาทรัพย์นายประกันวางศาลของสำนักงานศาลยุติธรรม แต่จากการลงไปสำรวจทรัพย์พบว่า ส่วนใหญ่แล้วทรัพย์นายประกันวางศาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรียังค้างการขายทอดตลาดไม่เกิน 10 ปี ซึ่งไม่ตรงกับขอบเขตการศึกษา อย่างไรก็ตามปรากฏว่าพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีกรณีตัวอย่างทรัพย์ที่มีปัญหาที่มีลักษณะหลากหลายจึงได้ปรับให้ดำเนินการศึกษาระณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษตามต้นแบบที่ 4 แทน

10) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย ดำเนินการศึกษาในกรณีทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดที่เป็นพื้นที่เกษตรซึ่งได้คัดเลือกจากกรมบังคับคดีเนื่องจากมีพื้นที่จำนวนมากที่มีปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิ และจากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์ยังพบว่า พื้นที่จังหวัดเชียงรายยังมีทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้อยู่จำนวนมาก จึงได้ศึกษาระณีศึกษาพื้นที่เกษตรกับทรัพย์นายประกันวางศาลและกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ชนบทควบคู่กัน

■ ผลการศึกษา

จากการศึกษาแยกรายพื้นที่และการศึกษาดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (sandbox) ตามที่คณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดได้มีมติเห็นชอบดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบการบังคับคดีอย่างเป็นทางการทั้ง 4 ต้นแบบ ผลการศึกษาวิจัยในแต่ละต้นแบบ ปรากฏดังนี้

1. กรณีศึกษาตัวอย่างต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาใช้ประโยชน์

ทรัพย์กลุ่มนี้เป็นกลุ่มทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดที่มีจำนวนมากที่สุดและเป็นทรัพย์ที่ไม่สามารถขายได้โดยสภาพเนื่องจากเป็นที่แปลงเล็กแปลงน้อยและเป็นที่ดินขาดยากแก่การนำมาใช้ประโยชน์ โดยได้คัดเลือกทรัพย์นายประกันที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย มาดำเนินการทดลอง (sandbox) ซึ่งจากการลงพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 พื้นที่ดังกล่าว ปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้

กรณีแรก การดำเนินการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดโดยให้มีการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จากการลงพื้นที่สำรวจทั้ง 2 จังหวัดพบว่า ส่วนใหญ่เป็นที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จนกลายเป็นปรอททาบไม่สามารถเดินทางเข้าถึงได้ นอกจากนั้นยังมีลักษณะเป็น

ที่ดินแปลงเล็ก ในการใช้ประโยชน์จำเป็นจะต้องมีการปรับสภาพพื้นที่และเส้นทางเข้าถึงซึ่งเป็นเรื่องยาก รวมถึงเมื่อพิจารณาจากกฎระเบียบการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้น ในขณะนี้ยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดกับระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดไว้ว่าการจัดซื้อที่ดินจะต้องเป็นที่ดินขนาดใหญ่ เหมาะสมกับการทำเกษตร และไม่มีผู้บุกรุก นอกจากนี้ยังต้องปลอดจากการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ ซึ่งที่ดินที่ถูกอายัดมาขายทอดตลาดนั้นเข้าข่ายยังติดภาระผูกพันอันขัดกับระเบียบโดยชัดเจน หากจะดำเนินการตามต้นแบบนี้จะต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน

กรณีที่สอง การนำทรัพย์สินมาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จากการลงทุนที่ร่วมกับผู้แทนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์พบว่า กรณีการปล่อยให้เช่าที่ดินน่าจะทำได้ยาก เนื่องจากลูกหนี้ส่วนใหญ่ปล่อยทิ้งที่ดินแล้วไม่สนใจเข้าเจรจา อีกทั้งที่ดินมีขนาดสูงสุดไม่เกิน 1 ไร่ หากนำไปปล่อยเช่าอาจไม่เพียงพอต่อการนำไปชำระหนี้ได้เนื่องจากราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้และไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

กรณีที่สาม การยึดทรัพย์สินนายประกันตกเป็นของแผ่นดินโดยการรายงานเหตุขัดข้องในการ

บังคับคดี ต่อศาลพร้อมความเห็นขอยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งลูกหนี้ส่วนใหญ่ที่มีความประสงค์ที่จะทิ้งทรัพย์สินอยู่แล้วมักจะไม่มาร่วมการเจรจา โดยหากลูกหนี้ไม่มาทางเจ้าพนักงานบังคับคดียังกังวลว่าหากยึดทรัพย์สินไปแล้วอาจมีการร้องคัดค้านในภายหลัง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สิทธิบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถคัดค้านคำสั่งเมื่อทราบเรื่อง หากยึดทรัพย์สินไปและเข้าทำประโยชน์ไปแล้วศาลมาพิจารณาได้ส่วนในภายหลัง หรือสั่งให้คืนทรัพย์สินกลับไปให้ลูกหนี้จะเกิดความเสียหายในภายหลังได้ ในอนาคตหากจะดำเนินการขับเคลื่อนในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อรองรับก่อน โดยจากการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาข้อกฎหมาย การแก้ปัญหาโดยการออกกฎกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นในกรณีทรัพย์สินขายยาก น่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสม

กรณีที่สี่ ในขณะเดียวกัน มีการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์พื้นที่เกษตรแปลงเล็กในที่ดินทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลซึ่งมีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ้นไอรักษ์ ต.ดอยลาน อ.เมือง จ.เชียงราย รวมกลุ่มทำการเพาะปลูกพืชผักสวนครัวใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งหากประสบผลสำเร็จ สามารถจัดตั้งเป็นศูนย์เรียนรู้ชุมชนสำหรับเป็นต้นแบบและถ่ายทอดองค์ความรู้กับชุมชนอื่นที่สนใจ นอกจากนั้นสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) สามารถสนับสนุนแหล่งเงินทุนในรูปแบบเงินกู้เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนขยายผลในพื้นที่อื่นได้ รวมถึงในขณะลงพื้นที่พบว่า

ทรัพย์นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกัน
ในบางแปลงหากได้มีการดำเนินการในเชิงรุก
ในลักษณะของการจัดหาผู้ซื้อทรัพย์ในพื้นที่
ข้างเคียงก็อาจสามารถขายได้ แต่ปัจจุบันยัง
ไม่สามารถดำเนินการจัดหาผู้ซื้อทรัพย์เชิงรุกได้
เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องวางตัว
เป็นกลางและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการขาย
ทอดตลาด

2. กรณีศึกษาตัวอย่างต้นแบบที่ 2 การดำเนิน โครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกร หรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อ การเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคาร ที่ดินและสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการดำเนินการตามต้นแบบที่ 2
ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกทรัพย์ค้าง
การขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตร
จากสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี
สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี และ
สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย โดยมีข้อสรุป
ผลการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

กรณีแรก การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชน
โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
(ส.ป.ก.) จากการลงพื้นที่ พบว่า ลักษณะที่ดิน
ขัดกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินของสำนักงาน
ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เช่น ที่ดิน
ใกล้แนวเขตป่าไม่มีทางเข้าออกและมีการตก
หน้าดินขาย ทำให้ไม่สามารถขายได้ ประเด็น
สำคัญคือที่ดินที่ถูกอายัดมาขายทอดตลาดนั้น
เข้าข่ายยังติดภาระผูกพันอันขัดกับระเบียบ
โดยชัดเจน หากจะดำเนินการตามต้นแบบนี้
จะต้องมีการปรับปรุงระเบียบหลักเกณฑ์ของ
สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก่อน
ในประเด็นที่ว่าที่ดินต้องปลอดภาระผูกพัน

กรณีที่สอง การนำทรัพย์มาปล่อยเช่า
เพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบัน
บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) โดยต้นแบบนี้
ไม่เหมาะสมต่อการขยายผลการดำเนินการ
เนื่องจากแม้ว่าจะมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ย
ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในส่วนที่เป็นที่ดิน
เกษตรนั้นไม่ได้รับความสนใจทั้งจากฝ่ายเจ้าหนี้
และฝ่ายลูกหนี้ อีกทั้งราคาตลาดการเช่าที่ดิน
เพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อกำหนดจาก
มูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้และ
ยังไม่คุ้มค่าต่อการบริหารจัดการ

กรณีที่สาม การขอรังวัดที่ดินเพื่อทราบ
แนวเขตที่ชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่ทรัพย์ค้างการขาย
ทอดตลาดที่เป็นที่เกษตรมักจะมีปัญหาแนวเขต
ที่ดินหรือเป็นไปได้อาจจะมีการออกเอกสารสิทธิ
โดยมิชอบ มีความขัดแย้งกับชุมชนที่ครอบครอง
ที่ดินในปัจจุบันทำให้ไม่มีผู้กล้าซื้อทรัพย์ไว้
บางพื้นที่เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตร
ตามหลักเกณฑ์แต่เป็นที่ดิน นส.3 ที่ยังไม่ได้ออก
โฉนด การขอให้มีการรังวัดที่ดินนั้นทาง
เจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ทำการรังวัดไว้เว้นแต่ให้
ฝ่ายลูกหนี้ซึ่งเจ้าของที่ดินเป็นผู้ขอรังวัดซึ่งฝ่าย
ลูกหนี้มักจะไม่สนใจ ในการดำเนินการได้มีการ
ทดลองร้องขอต่อศาลแจ้งเหตุขัดข้องการบังคับคดี
ให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรังวัดที่ดิน
อย่างไรก็ดีผลการทดลองพบว่า ยังขึ้นกับ
ดุลยพินิจของศาลในแต่ละพื้นที่ในการสั่งการ
บังคับเจ้าพนักงานที่ดินออกรังวัดแนวเขตที่ดิน
ซึ่งศาลอาจไม่ออกคำสั่งบังคับโดยยกให้เป็น
หน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไปประสานกับ
เจ้าพนักงานที่ดินเอง ในการแก้ปัญหาในระยะ
ต่อไปอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้คำสั่งทาง
ปกครองของฝ่ายบริหารโดยนำเรื่องเข้าสู่

การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่าฝ่ายเจ้าหน้าที่ควรจะมีสิทธิได้รับรู้และให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินต่อไปเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

กรณีที่ดี การรับซื้อที่ดินไว้เพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิที่ดินทำกินโดยสถาบันบริหารจัดการจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ลูกหนี้มักไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้รวมถึงในกรณีที่เป็นหนี้เกษตรกรก็จะมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งหากลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรเข้าโครงการใกล้เคียงหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะได้รับการผ่อนผันในการชำระหนี้ได้ยาวนานขึ้นและยังไม่ต้องกังวลเรื่องดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นจากเบี้ยปรับการไม่ชำระหนี้เป็นช่องทางประวิงเวลา อีกทั้งหากพิจารณาจากมูลหนี้แล้วการรับซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้จำนวนมากแทนการใช้เงินจำนวนมากช่วยเหลือลูกหนี้เพียงรายเดียวจากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินให้ความสนใจในการรับซื้อที่ดินเกษตรกรมาพัฒนาช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือช่วยแก้ปัญหาสิทธิทำกินของผู้ครอบครองที่ดินอยู่เดิม แต่ยังคงติดขัดว่าส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นที่ดินที่อาจมีปัญหาไปทับซ้อนพื้นที่ป่าหรือออกเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบในการดำเนินการจะต้องมีการตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์สินก่อน หากสามารถจัดการทรัพย์สินได้แล้ว ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จึงจะสามารถขอตั้งงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินได้ต่อไป ในการซื้อ

ทรัพย์สินหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าสู่ราคาขายทอดตลาดได้เนื่องจากจะเข้าข่ายเป็นการทำการค้าแข่งกับเอกชนโดยอาจใช้วิธีขอซื้อทรัพย์สินโดยการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 แทนการขายทอดตลาด อย่างไรก็ตามการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นนั้นก็ควรให้มีการออกระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับ

กรณีสุดท้าย การขอลอนการบังคับคดีในกรณีที่ทรัพย์สินมีปัญหาโดยสภาพ (เช่น ไม่สามารถจัดหาที่ตั้งที่ดินได้ ตรวจสอบแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้) ควรเปิดช่องให้มีการขอลอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการลอนการบังคับคดีเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหน้าที่ปล่อยทรัพย์สินค้างไว้ในระบบในอนาคตอาจมีการแก้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการขอลอนการบังคับคดีต่อไป

3. กรณีศึกษาตัวอย่างต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการทำห้องชุดสร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

การแก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดโดยต้นแบบดังกล่าวเป็นการนำห้องชุดสร้างและห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ หากสามารถรวมกลุ่มกันได้แล้วทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จะช่วยในการจัดทำโครงการจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมากู้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นและมีการสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็น

กรณีแรก คณะผู้วิจัยได้มีการประสานกับเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ในอาคารใกล้เคียงที่คอนโดทาว์นรังสิต 1-2 ซึ่งมีราคาประเมินต่อห้องไม่สูงมาก อยู่ในวิสัยที่ที่หน่วยงานเครือข่ายภาคีจะสามารถสนับสนุนแหล่งเงินกู้ให้กับกลุ่มขอรับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยได้ตามโครงการบ้านมั่นคงได้ ประกอบกับมีกลุ่มประชาชนที่สามารถจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ในพื้นที่อยู่ก่อนแล้วไม่ต้องรวมกลุ่มใหม่ อย่างไรก็ตามจากการประสานกับตัวแทนผู้ดูแลพื้นที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กับแกนนำของสหกรณ์ออมทรัพย์ตามโครงการบ้านมั่นคงเดิมนั้นพบว่า กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ผู้ขอรับความช่วยเหลือบริเวณอำเภอธัญบุรีกำลังจะได้รับการจัดสรรพื้นที่ราชพัสดุบริเวณคลอง 13 ธัญบุรี โดยทั่วไปกลุ่มประชาชนต้องการอาศัยในพื้นที่ราบมากกว่าอาคารสูง กรณีดังกล่าวเมื่อกลุ่มชาวบ้านได้รับความช่วยเหลือในการจัดหาที่ดินไปแล้วจึงไม่สามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ได้เนื่องจากไม่มีผู้เชี่ยวชาญแล้วและยังไม่มีกลุ่มชาวบ้านกลุ่มอื่นให้ความสนใจ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยพบว่า ในพื้นที่ต่างจังหวัดแม้จะเป็นจังหวัดปริณทลก็ยังมีโอกาสที่จะหาที่ดินแนวราบเพื่อสร้างบ้านได้ และเมื่อสำรวจความต้องการของประชาชนแล้วประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่แนวราบมากกว่า

กรณีที่สอง ในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการทดลองพื้นที่ต้นแบบอาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาว์นซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารชุดร้าง ไม่มีผู้พักอาศัย และมีประชาชนในชุมชนเปรมประชากร 4 กำลังถูกไล่รื้อที่ดินเพื่อพัฒนาคลองเปรมประชากรโดยบริเวณที่มีพื้นที่

ราชพัสดุแคบเกินกว่าจะปลูกสร้างบ้านเรือนได้ จึงจำเป็นต้องย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ชาวบ้านในชุมชนดังกล่าวจำนวนมากให้ความสนใจโครงการบ้านมั่นคงในอาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาว์นเนื่องจากราคาถูกกว่ามาก เมื่อเทียบกับการก่อสร้างบ้านในโครงการบ้านมั่นคง และเป็นพื้นที่พักอาศัยที่ไม่ไกลจากที่อยู่เดิม ประกอบกับหากชาวบ้านซื้อห้องชุดดังกล่าวก็จะย้ายเข้าอยู่ได้ทันทีซึ่งการปรับปรุงสภาพห้องชุดจะรวดเร็วกว่าการปลูกสร้างบ้านมาก ในขณะที่ดำเนินโครงการพบทางกรุงเทพมหานครโดยสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) มีโครงการชุมชนชีวิตดีกร้างโดยทางกรุงเทพมหานครได้กำหนดเป้าหมายที่ชุมชนดีกร้างสิรินเพลส แต่จากการตรวจสอบข้อมูลร่วมกับกรมบังคับคดีพบว่า โครงการห้องชุดร้างสิรินเพลสดังกล่าวได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินให้กับผู้ซื้อทรัพย์สินซึ่งเป็นบุคคลที่สามไปเรียบร้อยแล้ว แต่ที่ยังไม่มีการเข้าพัฒนาพื้นที่เนื่องจากผู้ซื้อยังมีการชำระเงินไม่ครบอยู่ระหว่างการฟ้องร้องคดี จึงต้องพักโครงการห้องชุดร้างสิรินเพลสไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานที่อยู่อาศัย (สพอ.) กรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับการดำเนินการตามต้นแบบของกรมบังคับคดี จึงได้เสนออาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาว์นให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพิ่มเข้าไปร่วมการดำเนินโครงการชุมชนชีวิตดีกร้างของกรุงเทพมหานครเข้าไปด้วย

จากการสำรวจอาคารดอนเมืองคอนโดทาว์นพบว่า อาคารดังกล่าวถูกแยกเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA: Non-Performing Asset) อีกทั้งยังเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL:

Non-Performing Loan) ที่เกิดจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้และอยู่ระหว่างการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด โดยส่วนใหญ่แล้วห้องชุดร้างในอาคารเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA: Non-Performing Asset) ของบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ไม่ได้เป็นทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาด โครงการนี้สามารถจับคู่หน่วยงานกรุงเทพมหานครร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสถาบันการเงินที่ถือครองทรัพย์สินรอการขายได้จะช่วยทำให้การขับเคลื่อนโครงการบ้านมั่นคงและการแก้ปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจะช่วยให้เกิดการซื้อขายในลักษณะเกือบทั้งอาคาร (big lot) รวมถึงสามารถนำไปพัฒนาสภาพแวดล้อมของทั้งอาคารให้พร้อมอยู่อาศัย จากเดิมโครงการบ้านมั่นคงจะช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้เฉพาะกับกลุ่มสหกรณ์เท่านั้นอันจะช่วยให้ห้องชุดที่เหลืออยู่ในอาคารมีมูลค่าและพร้อมขายได้ในที่สุด การขับเคลื่อนเพื่อดำเนินโครงการร่วมกันอยู่ระหว่างการกำหนดแผนตั้งงบประมาณ หากประสบความสำเร็จสามารถนำมาเป็นต้นแบบและนำมาเป็นกรณีศึกษาขยายผลในพื้นที่อื่นต่อไปได้

4. กรณีศึกษาต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์สินที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์สินที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

ต้นแบบนี้เป็นการพิจารณาหาแนวทางดำเนินการจัดการทรัพย์สินในลักษณะอื่น ๆ เพื่อหาแนวทางในการนำทรัพย์สินมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือหาแนวทางแก้ไขปัญหา

ในกรณีทรัพย์สินขายไม่ได้โดยสภาพ สามารถสรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

กรณีแรก การขอลงทุนการบังคับคดี ในกรณีทรัพย์สินมีปัญหาโดยสภาพ เช่น เป็นพื้นที่ส่วนกลางแปลงย่อยแบ่งขายในลักษณะพื้นที่ล่อ ควรเปิดช่องให้มีการขอลงทุนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเนื่องจากผู้ซื้อ หากซื้อไปก็ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นใดได้ ทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็ไม่ประสงค์จะถอนการบังคับคดีเนื่องจากจะต้องมีค่าใช้จ่ายจากการถอนบังคับคดีจำนวนมาก รวมถึงไม่สามารถบังคับหนี้กับลูกหนี้ต่อไปได้ ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์สินค้างไว้ในระบบ ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขอลงทุนการบังคับคดีก็จะช่วยทำให้ปัญหาตรงนี้หมดไป

กรณีที่สอง การดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาผู้ซื้อทรัพย์สินซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือว่ามีความเป็นไปได้ในการจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์สินในกรณีที่ทรัพย์สินเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ ที่ดินแปลงย่อยแบ่งขาย เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลางไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ โดยหากจะมีการดำเนินการควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมบังคับคดีมาเป็นผู้ดำเนินการในการพิจารณาหานักลงทุนที่มีลักษณะธุรกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินได้แทนการขายทอดตลาดอาจมีความเหมาะสมมากกว่า

กรณีที่สาม การจำหน่ายทรัพย์สินโดยให้ตกเป็นของเจ้าหนี้ในการวิจัยได้ทดลองนำทรัพย์สินที่เป็นพื้นที่ส่วนกลางที่จัดสรรพื้นที่ไหล่ทาง หรือที่ดินที่ถนนหลวงพาดผ่านมาทดลองจำหน่ายทรัพย์สิน

โดยใช้วิธีจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 แทนการขายทอดตลาดในลักษณะการยกทรัพย์สินให้กับเจ้าหนี้เพื่อนำไปยกให้กับสาธารณประโยชน์ จากการดำเนินการมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินได้นำตัวอย่างทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดตั้งแต่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ที่ยังคงอยู่กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินที่น่าสนใจที่อาจใช้เป็นตัวอย่างในการขับเคลื่อนคือในจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดสมุทรปราการที่มีลักษณะทรัพย์สินเป็นที่ดินเปล่ามีการทับซ้อนที่ดินและทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นและเป็นที่ดินที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ส่วนกลางจากการหารือนำมาวางเป็นหลักประกันและการนำโครงการบ้านมั่นคงมาร่วมกับโครงการชุมชนวิถีชีวิตกรังของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดซื้อทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นห้องชุดร้าง ตึกร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่า ในกรณีของการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กนั้นสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยมีพื้นที่ต้นแบบใน ต.ดอยลาน อ.เมือง จ.เชียงราย อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งเป็นศูนย์เรียนรู้ สำหรับเป็นต้นแบบให้พื้นที่อื่น ๆ ในการขับเคลื่อนต่อไป

■ ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดในครั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ต้นแบบข้อเสนอไปทดลองเชิงปฏิบัติจริง (sandbox) ใน 4 ต้นแบบ และได้้นำประเด็นผลการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งความสำเร็จที่ควรนำมาขยายผลและปัญหาข้อขัดข้องที่เป็นประเด็นท้าทายที่ต้องก้าวผ่าน

และนำไปสู่การพัฒนาไปสู่ความสำเร็จ แล้วนำประเด็นข้อค้นพบสำคัญจากเนื้อหาดังกล่าวมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์นโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ (strategy alignment) ซึ่งสามารถกำหนดแนวทางทั้ง 5 รูปแบบตามการดำเนินการในระยะเร่งด่วนและระยะยาว (ต่อเนื่อง) ดังนี้

1. การดำเนินการในระยะเร่งด่วน

1.1 ให้มีการขยายผลต้นแบบนำร่องที่สามารถดำเนินการได้ทันที

จากการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้สามารถพัฒนาต้นแบบที่ประสบความสำเร็จอันได้แก่ การพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กในการจัดซื้อทรัพย์สินที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันและการนำโครงการบ้านมั่นคงมาร่วมกับโครงการชุมชนวิถีชีวิตกรังของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดซื้อทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นห้องชุดร้าง ตึกร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่า ในกรณีของการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กนั้นสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยมีพื้นที่ต้นแบบใน ต.ดอยลาน อ.เมือง จ.เชียงราย อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งเป็นศูนย์เรียนรู้ สำหรับเป็นต้นแบบให้พื้นที่อื่น ๆ ในการขับเคลื่อนต่อไป

ในส่วนของระเบียบกฎหมายโดยการให้วิสาหกิจชุมชนหรือตัวแทนกลุ่มชุมชนเป็นผู้เข้าสู่วางราคาได้ในกระบวนการขายทอดตลาดตามปกติส่วนนี้อาจสามารถขยายผลไปยังทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นที่ดินว่างเปล่าแปลงเล็กซึ่งอาจปรับใช้เป็นพื้นที่เกษตรขนาดเล็กได้ ในการขยายผลโครงการอาจสามารถขอรับการสนับสนุนสินเชื่อในการจัดซื้อ

และพัฒนาที่ดินจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ซึ่งในส่วนของโครงการชุมชนชีวิตดีกร้างของกรุงเทพมหานครนั้น หากทางกรุงเทพมหานครประสงค์จะจัดซื้อทรัพย์สิน อาจต้องใช้วิธีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจำหน่ายทรัพย์สินขายยากโดยวิธีอื่นในลักษณะของการขายทรัพย์สินโดยตรงต่อกรุงเทพมหานครโดยไม่ผ่านการประมูลขายทอดตลาด เพื่อลดปัญหาขัดแย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานราชการในขณะดำเนินโครงการ อาจเปิดช่องให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ร้องขอเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเห็นส่งต่อให้ศาลพิจารณา อย่างไรก็ตามในส่วนของการจำหน่ายทรัพย์สินขายยากโดยวิธีอื่นนั้นยังไม่มีระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับในระยะต่อไปควรมีการกำหนดระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถปฏิบัติได้อย่างมั่นใจและสามารถทำได้เลยตามอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี

1.2 การจัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่ เพื่อจัดการทรัพย์สิน

ในการแก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดในบางพื้นที่พบว่า มีหน่วยงานของรัฐอื่นพร้อมให้ความช่วยเหลือในการซื้อทรัพย์สิน แต่ปรากฏว่ามีที่ดินจำนวนมากที่ยังมีปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน ปัญหาการทรัพย์สินค้างขายทอดตลาดอาจได้มาจากการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ มีกลุ่มประชาชนบุกรุก หรือมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ในการตั้งค่าของบประมาณมีความจำเป็นจะต้องจัดการทรัพย์สินให้เรียบร้อยพร้อมขายจึงจะทำให้สามารถเข้าซื้อทรัพย์สินไว้ได้ โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่ เช่น ผู้แทนหน่วยงานยุติธรรมจังหวัด ผู้แทนสำนักงาน

บังคับคดี เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ชี้แนวเขตที่ชัดเจน และเจรจาต่อรองกับชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ที่ดิน ในส่วนนี้ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ให้ความสนใจในการสร้างต้นแบบการให้สินเชื่อกับประชาชนเพื่อนำไปสู่การให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินของตนเอง

1.3 การเข้าถึงข้อมูลที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพย์สินขายไม่ได้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่ดิน น.ส.3 ซึ่งยังไม่ได้มีการรังวัดหรือกำหนดเขตที่ดินที่ชัดเจน รวมถึงที่ดินที่มีความคาบเกี่ยวว่าจะไปทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะในลักษณะอื่น ดังนั้นจึงเป็นความเสี่ยงของผู้ซื้อ เพราะหากซื้อที่ดินไปแล้วกลับเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะอื่นก็จะไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องขับเคลื่อนการนำสิทธิการรับรู้ข้อมูลที่ดินของเจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้พิจารณาเรื่องสิทธิดังกล่าว เพื่อขอให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

2. การดำเนินการในระยะยาว (ต่อเนื่อง)

2.1 ขับเคลื่อนการออกกฎกระทรวง ยุติธรรม

จากการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขอให้จำหน่ายทรัพย์สินนายประกัน

ให้ตกเป็นของแผ่นดิน การจำหน่ายทรัพย์สินให้ตกเป็นของเจ้าหนี้ การจำหน่ายทรัพย์สินโดยยกให้เป็นสาธารณะสมบัติ (กรณีเป็นพื้นที่ส่วนกลางหรือที่ดินของรัฐโดยสภาพ) การแบ่งแนวเขตกรณีตรวจสอบแล้วเป็นที่ดินของรัฐ การจำหน่ายทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่จะมาช่วยซื้อทรัพย์สินตามราคาประเมินโดยไม่ผ่านการขายทอดตลาด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการขายทอดตลาด กรณีทรัพย์สินขายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 จึงเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้อีกทั้งทางกรมบังคับคดียังคงให้ความสำคัญกับการขายทรัพย์สินทอดตลาดก่อน เพื่อลดข้อขัดแย้งในเรื่องความโปร่งใสในการจำหน่ายทรัพย์สินจากการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการต่าง ๆ การออกเป็นกฎกระทรวงหรือการเสนอกฎหมายลำดับรองขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดในระยะต่อไป

2.2 การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

จากการศึกษากรณีศึกษาตัวแบบหลายกรณี เพื่อให้การจำหน่ายทรัพย์สินประสบผลสำเร็จอาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU: Special Delivery Unit) ขึ้นมา เพื่อช่วยดำเนินการในเชิงรุก เช่น การจับคู่ซื้อทรัพย์สิน การจัดการทรัพย์สิน การประชาสัมพันธ์การขายทอดตลาด โดยเฉพาะการจัดการผู้ซื้อกรณีทรัพย์สินเป็นสินทรัพย์ในอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเฉพาะ หรือการจัดการหน่วยงานรับบริจาคทรัพย์สินในกรณีที่เป็นทรัพย์สินสาธารณประโยชน์ โดยเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างการทำงาน

แยกออกจากกรมบังคับคดีเพื่อลดข้อขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังคงต้องศึกษารายละเอียดให้สอดคล้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2560 ในลำดับต่อไป

■ บรรณานุกรม

- Chavanut Janekarn, Pannapat Sirarojanasith, Auttasit Ruangsilp, & Thanaphon Chuaycharoen. (2022). *The Exploration of Non-executable Properties in the Legal Execution Procedure for the Asset Management Development* (Research Report). Knowledge Network Institute of Thailand.
- KLRI Korea legislation research institute. (2002, January 4). *Civil Execution Act (Act No. 18671)*. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=60227&lang=ENG
- Japanese Law Translation. (2009, March 31). *Civil Execution Act (Act No. 4 of 1979)*. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/70/en>
- JUSTIA us Law. (2022). *2022 New Jersey Revised Statutes Title 2A - Administration of Civil and Criminal Justice Section 2A: 17-36 - Adjournments of sale of real estate*. <https://law.justia.com/codes/new-jersey/2022/title-2a/section-2a-17-36/>

Winatta Sangsuk, Nantharat Techama,
Nanthaphol Puttapong, Sunichaya
Dhirarotwit, Duangrutai Boonyasatian,
Supathida Sooksai, & Praphasri
Buasawan. (2019). *Factors affecting
the efficiency of public auction and the
proposals to development* (Research
Report). Legal Execution Department.

