รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

เสนอ

สำนักงานกิจการยุติธรรม

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กุมภาพันธ์ 2567

คณะผู้วิจัย

ผู้รับผิดชอบโครงการ รศ.พ.ต.ต.ดร.ชวนัสถ์ เจนการ

ผู้ดำเนินงานโครงการ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะวิจัย ประกอบไปด้วย

- รศ.พ.ต.ต.ดร.ชวนัสถ์ เจนการ	หัวหน้าโครงการ
- นางสาวปรรณพัชร์ ศิรโรจนสิทธิ์	นักวิจัย
- นายอรรถสิทธิ์ เรืองศิลป์	นักวิจัย
- นางสาวธนพร ช่วยเจริญ	นักวิจัย
- นางสาววิรวรรณ สีเทา	นักวิจัย

สารบัญ

บทคัดย่อ ..... **i**

Abstract ..... **ii**

บทสรุปผู้บริหาร ..... **iii**

บทที่ 1 บทนำ **1**

1.1 หลักการและเหตุผล 1

1.2 วัตถุประสงค์ 3

1.3 เป้าหมายของโครงการ 3

1.4 สถานที่ดำเนินโครงการ 3

1.5 แผนการดำเนินงาน กิจกรรม และระยะเวลาดำเนินงาน 4

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

บทที่ 2 กรอบแนวคิดและการศึกษาทบทวนวรรณกรรม **7**

2.1 ข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป 7

2.2 แนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด 14

2.3 ความต้องการในการใช้ประโยชน์จากกรมบังคับคดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 21

2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดและการบังคับคดี 24

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 35

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย **40**

3.1 ข้อกำหนดและขอบเขตการศึกษา 40

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 41

3.3 เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา 43

3.4 ขั้นตอนการดำเนินการ 45

3.5 กลุ่มเป้าหมายของโครงการ 46

บทที่ 4 ตัวแบบ (Model) แนวทางการแก้ไขทรัพย์ค้างขายทอดตลาด 47

4.1 ต้นแบบการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด..... 48

4.2 ตัวแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของต่างประเทศ..... 58

บทที่ 5 ผลการศึกษาและผลการทดลอง (Sandbox) ต้นแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป.....67

5.1 ผลการศึกษาต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาพัฒนาใช้ประโยชน์ 69

5.2 ผลการดำเนินการต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)..... 81

5.3 ผลการดำเนินการต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.).....94

5.4 ผลการดำเนินการต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น..... 102

บทที่ 6 ยุทธศาสตร์การดำเนินการจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป..... 109

6.1 สรุปวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์..... 109

6.2 ข้อเสนอรูปแบบ วิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปเพื่อแก้ปัญหาการบังคับคดีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ไม่ขัดหลักกฎหมาย..... 115

6.3 ข้อเสนอแนะแนวทางบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 115

6.4 การกำหนดแผนการบริหารความเสี่ยงเพื่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น 115

6.5 การพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ..... 115

6.6 กรอบแนวทางการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด 10 ปี ขึ้นไป ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Framework)..... 122

บทที่ 7 บทสรุป..... 130

7.1 ผลการศึกษา 131

7.2 ข้อเสนอแนะ..... 136

บรรณานุกรม 140

สารบัญภาพ

ภาพที่ 5.1 ที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จนกลายเป็นป่ารกทึบไม่สามารถเดินทางเข้าถึงได้ 74
ภาพที่ 5.2 ตัวอย่างการทำเกษตรแปลงเล็กของวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์ 77
ภาพที่ 5.3 ที่ดินจังหวัดอุดรธานี มีเสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน 86
ภาพที่ 5.4 อาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์ 97
ภาพที่ 5.5 ตัวอย่างโครงการบ้านมั่นคงในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคงริมคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากร 97
ภาพที่ 5.6 ที่ดินในสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ ด้านหลังที่ดินมีอพาร์ทเมนท์รายเดือนให้เช่าอยู่ในบริเวณใกล้เคียง 104

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 จำนวนและมูลค่าตามราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำแนกตามประเภทลูกหนี้ 8

ตารางที่ 2.2 จำนวนและมูลค่าตามราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำแนกตามลักษณะทรัพย์ 9

บทคัดย่อ

จากข้อมูลสถิติอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป พบว่ากรมบังคับคดีมีทรัพย์รอการขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบจำนวนมากถึง 18,585 รายการ จากสภาพปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ร่วมกันผลักดันแนวคิดการนำสินทรัพย์ด้อยค่าที่ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานานหรือมีปัญหาไม่สามารถจัดการขายได้ด้วยวิธีการขายทอดตลาดตามปกติ มาเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพย์สินให้เกิดขึ้นจริง ผ่านต้นแบบการดำเนินการในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ในการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบ 4 ต้นแบบ ใน 10 พื้นที่ ทั้งในกรุงเทพมหานครฯ และต่างจังหวัด เพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละตัวแบบที่ได้ออกแบบไว้และทำให้สามารถทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบ จนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้จริงและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่าแนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ผ่านการทดลองเชิงปฏิบัติจริง จนนำไปสู่การเป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จและสามารถขยายผลในพื้นที่อื่นได้บางต้นแบบ และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายโดยการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อช่วยดำเนินการในเชิงรุก การจัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์ และการนำสิทธิการรับรู้ข้อมูลที่ดินของเจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้าถึงข้อมูลที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

คำสำคัญ : ทรัพย์ค้างขายทอดตลาด, สินทรัพย์ด้อยค่า, กรมบังคับคดี

Abstract

According to the legal execution statistics, it is found that the Legal Execution Department, Thailand has a total of 18,585 remaining items that have been held up for sale at legal execution auction over 10 years. The aim of this research is to carry out a pilot test on the non-executable property clearance measures that were designed into four initiative models. In testing feasibility of each model, a trail of the non-executable property clearance measure was implemented in 10 targeting areas in Bangkok and other provinces through the action research approach. It happened that some models could be implemented in real practice as prototypes to expand in other areas. However, some further actions are needed to complete non-executable property clearance applications. They are: 1) issuing a ministerial regulation on special measures for the non-executable properties as a guideline for the legal execution officer; 2) establishing a special service unit to be responsible for proactive property clearance measures; 3) encouraging an area-based integrating team to handle with overlapping land or special issues that make the property to be held up for sale at auction for a long time; and 4) to confirm the rights to get access to government information on private land cadastral survey from both the debtor and the officer.

Keywords : non-executable property, poor asset management, Legal Execution Department

บทสรุปผู้บริหาร

1. บทนำ

จากข้อมูลสถิติอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จากระบบฐานข้อมูลทรัพย์รอการขายของกรมบังคับคดี ณ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2565 พบว่ากรมบังคับคดีมีทรัพย์รอการขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก โดยมีอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป มากถึงจำนวน 18,585 รายการ มีทุนทรัพย์ที่เรียกร้องตามมูลหนี้ตามคำพิพากษา 285,250,685,131 บาท มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินล่าสุดรวม 27,511,574,368 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,480,311 บาท ต่อรายการ จากสภาพปัญหาดังกล่าว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมบังคับคดี และสถาบันคลังสมองของชาติ ได้ร่วมกันศึกษาเพื่อผลักดันแนวคิดการนำสินทรัพย์ด้อยค่าที่ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานานหรือมีปัญหาไม่สามารถจัดการขายได้ด้วยวิธีการขายทอดตลาดตามปกติ มาเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพย์สินให้เกิดขึ้นจริง และได้มีการนำเสนอผลการศึกษาต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ซึ่งได้มีมติให้ทำการศึกษาและขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดให้เกิดขึ้นจริง จึงเป็นที่มาของโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โดยนำแนวคิดและข้อเสนอในการดำเนินการที่ได้จากการสำรวจทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดและผลจากการหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนำประเด็นมากำหนดต้นแบบการดำเนินการ แล้วนำไปพิจารณาดำเนินการตามแนวทางการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ผ่านการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมปฏิบัติการในการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบ เพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละตัวแบบที่ได้ออกแบบไว้และเพื่อให้สามารถทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบจนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษา วิจัย วิเคราะห์ แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในปัจจุบันของประเทศไทย และกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

2.2 เพื่อศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบและถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาของต่างประเทศ (Best Practice)

2.3 เพื่อพัฒนาตัวแบบ (Model) แนวทางการแก้ไขปัญหาและนำไปดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการบูรณาการความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

2.5 เพื่อจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้จริง

3. ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ดำเนินการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ปัญหาทรัพย์ขายทอดตลาดในแต่ละรูปแบบ ในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ในลักษณะของการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติการในการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบ เพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละตัวแบบที่ได้ออกแบบไว้ เพื่อให้สามารถทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบ จนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ด้อยมูลค่ามาบริหารจัดการตามแนวทางทั้ง 4 ต้นแบบ ได้แก่

ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์

ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดิน ที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

4. ผลการศึกษา

จากการศึกษาตัวแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของต่างประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์ผลการศึกษาดังกล่าว ทางสำนักงานกิจการยุติธรรมได้นำเสนอผลการศึกษาเข้าสู่การประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนนำมาสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ต้นแบบ 10 พื้นที่ ได้แก่ สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย และสำนักงานบังคับคดีจังหวัด

สกลนคร สาขาสว่างแดนดิน เมื่อนำผลการศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างจากต่างประเทศรวมถึงการศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบที่มีความเหมาะสมกับต้นแบบที่ต้องการศึกษาโดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากผลการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพย์ตามโครงการ ในการศึกษาวิจัยได้ดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ต้นแบบ 10 พื้นที่ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้สรุปวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตามแต่ละต้นแบบดังนี้

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
1. การแก้ปัญหาทรัพย์นายประกันวางศาล	
● การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	● ลักษณะที่ดินที่ส่วนใหญ่เป็นที่แปลงเล็กและเป็นที่ตาบอด ประกอบกับมีภาระผูกพันถูกอายัดเพื่อมาชดใช้หนี้ ซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ● หากจะดำเนินการต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบของ ส.ป.ก. ก่อน
● การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	● เจ้าหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจโดยมองว่าหากที่ดินมีศักยภาพสามารถเข้าซื้อที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้ว ● ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจเข้าเจรจา ● ราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้ และไม่คุ้มค่าการบริหารจัดการ ● ต้นแบบนี้ไม่เหมาะสมต่อการขยายผลการดำเนินการ
● การยึดทรัพย์นายประกันตกเป็นของแผ่นดินโดยการรายงานเหตุขัดข้องในการบังคับคดีต่อศาลพร้อมความเห็นขอยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน	● ลูกหนี้ส่วนใหญ่ประสงค์จะทิ้งทรัพย์อยู่แล้ว มักจะไม่มาร่วมการเจรจา โดยหากลูกหนี้ไม่มาทางเจ้าพนักงานบังคับคดียังกังวลว่าหากยึดทรัพย์ไปแล้วอาจมีการร้องคัดค้านในภายหลังเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สิทธิบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถคัดค้านคำสั่งเมื่อทราบเรื่อง ● มีประเด็นมูลหนี้ส่วนต่างหากยึดทรัพย์ที่มีราคาประเมินต่ำกว่ามูลหนี้ และศาลที่มีอำนาจพิจารณาเป็นศาลที่นำทรัพย์มาประกันหรือท้องที่ที่มีการบังคับคดี

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	● เป็นเรื่องยากที่ศาลจะออกคำสั่ง ● หากจะดำเนินการควรมีการออกกฎหมายหรือระเบียบรองรับ โดยช่องทางที่เหมาะสมน่าจะเป็นการออกกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นกรณีทรัพย์ขายยากให้มีการยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้เพื่อรองรับ
● การดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาผู้ซื้อทรัพย์	● มีความเป็นไปได้ในการจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์ในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลาง ● หากจะดำเนินการควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมบังคับคดีมาเป็นผู้ดำเนินการ
● การพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็ก	● มีการขับเคลื่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายผ่านกลุ่มวิสาหกิจชุมชนซึ่งน่าจะสามารถขยายผลต่อได้ ● อาจสามารถสนับสนุนแหล่งเงินทุนในรูปแบบเงินกู้ผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ● เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ สามารถขยายผลในพื้นที่อื่นได้ต่อไป
2. การแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างที่เป็นพื้นที่เกษตร	
● การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	● ลักษณะที่ดินขัดกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. หากจะดำเนินการต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบของ ส.ป.ก. ในประเด็นที่ว่าที่ดินต้องปลอดภาระผูกพัน ● บางพื้นที่เป็นที่ดินที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์ แต่เป็นที่ดิน นส.3 ที่ยังไม่ได้ออกโฉนด ยังติดขัดว่าต้องให้ฝ่ายลูกหนี้เป็นผู้ขอรังวัด ซึ่งฝ่ายลูกหนี้มักจะไม่สนใจ

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	● หากจะดำเนินการต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบของ ส.ป.ก. ก่อน
● การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	● เจ้าหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจโดยมองว่าหากที่ดินมีศักยภาพสามารถเข้าซื้อที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้ว ● ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจเข้าเจรจา ● ราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้ และไม่คุ้มค่าการบริหารจัดการ ● ต้นแบบนี้ไม่เหมาะสมต่อการขยายผลการดำเนินการ
● การขอรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ชัดเจน	● ส่วนใหญ่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นที่การเกษตรมักจะมีปัญหาแนวเขตที่ดินหรือเป็นไปได้ว่าจะมีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ มีความขัดแย้งกับชุมชนที่ครอบครองที่ดินในปัจจุบัน ทำให้ไม่มีผู้กล้าซื้อทรัพย์ไว้ ● ยังขึ้นกับดุลยพินิจของศาลในแต่ละพื้นที่ ในการสั่งการบังคับเจ้าพนักงานที่ดินออกรังวัดแนวเขตที่ดิน และบางพื้นที่มีข้อจำกัดโดยสภาพที่ไม่สามารถทำการรังวัดได้ ● ในระยะต่อไปควรมีการร้องขอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการพิจารณาประเด็นการให้การเปิดเผยข้อมูลที่ดินให้กับฝ่ายเจ้าหนี้ว่าเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
● การรับซื้อที่ดินไว้เพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิที่ดินทำกินโดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	● ลูกหนี้เกษตรกรมีโครงการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรซึ่งลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการยังสามารถใช้สิทธิที่ดินไปได้เรื่อย ๆ ยังไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ ● เมื่อพิจารณาจากมูลหนี้แล้ว บจธ. สนใจในการรับซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้จำนวนมาก ซึ่งจะเกิดประโยชน์การใช้เงินจำนวนมากแทนการช่วยเหลือลูกหนี้เพียงรายเดียว

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	● บจธ. สนใจการรับซื้อที่ดินการเกษตรมาพัฒนา แต่ในหลายแปลงอาจต้องมีการตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์ก่อน (เช่น สำรวจแนวเขตพื้นที่ทับซ้อน จัดการไกล่เกลี่ยกับชุมชน จัดการกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เป็นต้น) ● หากสามารถจัดการทรัพย์ได้แล้ว ทาง บจธ. จึงจะสามารถขอตั้งงบประมาณในการจัดซื้อที่ดิน โดยอาจใช้วิธีขอซื้อทรัพย์จากการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตาม ป.วิแพ่งฯ ม.332 แทนการขายทอดตลาด อย่างไรก็ดี การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นนั้นทางเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องการให้มีการออกระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับ
● การจัดตั้งคณะทำงานจัดการที่ดินในระดับพื้นที่	● ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานจัดการที่ดินในระดับพื้นที่
● การขอถอนการบังคับคดี	● ในกรณีที่ทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ (เช่น ไม่สามารถจัดหาที่ตั้งที่ดินได้ ตรวจสอบแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้) ควรเปิดช่องให้มีการขอถอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์ค้างไว้ในระบบ ● ควรมีการแก้กฎหมาย ป.วิแพ่งฯ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขอถอนการบังคับคดีกรณีทรัพย์มีปัญหา
3. การแก้ปัญหาทรัพย์ที่เป็นห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่า	
● การนำทรัพย์มาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	● ในพื้นที่ต่างจังหวัดยังสามารถจัดหาที่ดินเพื่อสร้างบ้านบนพื้นราบได้ ประชาชนยังไม่สนใจเข้าไปอยู่อาศัยในห้องชุด ● ในพื้นที่กรุงเทพมหานครสามารถนำอาคารห้องชุดร้างดอนเมืองคอนโดทาวน์มาร่วมแก้ปัญหาการไล่รื้อที่ดินประชาชนได้

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	● สามารถนำไปร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครให้โครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ โดยสามารถซื้อทรัพย์ในส่วนที่เป็นทรัพย์รอการขาย (NPA) มาร่วมพัฒนาทั้งโครงการได้ รวมถึงสามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมของทั้งอาคาร ซึ่งดีกว่าโครงการบ้านมั่นคงที่สามารถสนับสนุนงบพัฒนาสภาพแวดล้อมให้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เข้าร่วมโครงการได้เท่านั้น ● เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ สามารถขยายผลในพื้นที่อื่นได้
4. การจัดการทรัพย์ในลักษณะอื่น	
● การดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาผู้ซื้อทรัพย์	● มีความเป็นไปได้ในการจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์ในกรณีที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ ที่ดินแปลงย่อยแบ่งขาย ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลาง ● หากจะดำเนินการควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมบังคับคดีมาเป็นผู้ดำเนินการ
● การขอถอนการบังคับคดี	● ในกรณีที่ทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ (เช่น เป็นพื้นที่ส่วนกลาง แปลงย่อยแบ่งขายในลักษณะฟันหลอ) ควรเปิดช่องให้มีการขอถอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์ค้างไว้ในระบบ ● ควรมีการแก้กฎหมาย ป.วิแพ่งฯ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขอถอนการบังคับคดีกรณีทรัพย์มีปัญหา
● การจำหน่ายทรัพย์โดยให้ตกเป็นของเจ้าหนี้	● มีการทดลองนำทรัพย์ที่เป็นพื้นที่ส่วนกลางที่จัดสรรหรือที่ดินที่ถนนหลวงพาดผ่าน) มาทดลองจำหน่ายทรัพย์ โดยใช้วิธีจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตาม ป.วิแพ่งฯ ม.332 แทนการขายทอดตลาดในลักษณะ

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	การยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้เพื่อนำไปยกให้กับสาธารณประโยชน์ ● มีประเด็นพิจารณาเรื่องการชดเชยมูลหนี้กรณีรับทรัพย์ไปแล้วไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ ● น่าจะสามารถดำเนินการได้โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่

5. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในครั้งนี้ ได้มีการวิเคราะห์ต้นแบบข้อเสนอไปทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ใน 4 ต้นแบบ และได้นำประเด็นผลการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทั้งความสำเร็จที่ควรนำมาขยายผล และปัญหาข้อขัดข้องที่เป็นประเด็นท้าทายที่ต้องก้าวผ่านและนำไปสู่การพัฒนาสู่ความสำเร็จ แล้วนำประเด็นข้อค้นพบสำคัญจากเนื้อหาดังกล่าวมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์นโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Alignment) ซึ่งสามารถกำหนดเป็น 5 แนวทาง ดังนี้

1) ให้มีการขยายผลต้นแบบนำร่องที่สามารถดำเนินการได้ทันที จากการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้ สามารถพัฒนาตัวแบบที่ประสบความสำเร็จ อันได้แก่ การพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กในการจัดซื้อทรัพย์ที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกัน และการนำโครงการบ้านมั่นคงมาร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานคร ในกรณีของการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กนั้น สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยมีพื้นที่ต้นแบบในจังหวัดเชียงราย อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งเป็นศูนย์การเรียนรู้ สำหรับเป็นต้นแบบให้พื้นที่อื่น ๆ ในการขับเคลื่อนต่อไป

2) ขับเคลื่อนการออกกฎกระทรวงยุติธรรม ในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขายทอดตลาด กรณีทรัพย์ขายยากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 จึงเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ อีกทั้ง ทางกรมบังคับคดียังคงให้ความสำคัญกับการขายทรัพย์ทอดตลาดก่อน เพื่อลดข้อขัดแย้งในเรื่องความโปร่งใสในการจำหน่ายทรัพย์ จากการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการต่าง ๆ การออกเป็นกฎกระทรวงหรือการเสนอกฎหมายลำดับรองขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระยะต่อไป

3) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ในอนาคตอาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU : Special Delivery Unit) ขึ้นมา เพื่อช่วยดำเนินการในเชิงรุก เช่น การจับคู่ซื้อทรัพย์ การจัดการทรัพย์ การประชาสัมพันธ์การขายทอดตลาด โดยเฉพาะการจัดหาผู้ซื้อกรณีทรัพย์เป็นสินทรัพย์ในอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเฉพาะ หรือการจัดหาหน่วยงานรับบริจาคทรัพย์ในกรณีที่เป็นทรัพย์

สาธารณประโยชน์ ซึ่งภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษอาจให้รวมถึงการจัดมหกรรมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อลดภาระงานของสำนักงานบังคับคดี และทำให้การจัดมหกรรมมีความน่าสนใจมากขึ้น อีกทั้งยังประหยัดค่าใช้จ่ายจากการรวมทรัพย์จัดจำหน่ายจากหลายสำนักงานในที่เดียว และอาจรวมถึงการบริหารการขายทอดตลาดทางอิเล็กทรอนิกส์ในอนาคตด้วย การจัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างการทำงานแยกออกจากกรมบังคับคดี เพื่อลดข้อขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังคงต้องศึกษารายละเอียดให้สอดคล้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2560 ในลำดับต่อไป

4) การจัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์ ในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในบางพื้นที่ พบว่ามีหน่วยงานของรัฐอื่นพร้อมให้ความช่วยเหลือในการซื้อทรัพย์ แต่ปรากฏว่ามีที่ดินจำนวนมากที่ยังมีปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอาจมาจากการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ มีกลุ่มประชาชนบุกรุก หรือมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ในการตั้งคำของบประมาณมีความจำเป็นจะต้องจัดการทรัพย์ให้เรียบร้อยพร้อมขายจึงจะทำให้สามารถเข้าซื้อทรัพย์ไว้ได้ โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ชี้แนวเขตที่ชัดเจนและเจรจาต่อรองกับชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน

5) การเข้าถึงข้อมูลที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยการขับเคลื่อนการนำสิทธิการรับรู้ข้อมูลที่ดินของเจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้พิจารณาเรื่องสิทธิดังกล่าว เพื่อขอให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป เพื่อลดปัญหาแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจนหรือเรื่องของพื้นที่ทับซ้อน

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ข้อมูลสถิติอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จากระบบฐานข้อมูลทรัพย์รอการขายของกรมบังคับคดี ณ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2565 พบว่าปัจจุบันกรมบังคับคดีมีทรัพย์รอการขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก โดยมีอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป มากถึงจำนวน 18,585 รายการ มีทุนทรัพย์ที่เรียกร้องตามมูลหนี้ตามคำพิพากษา 285,250,685,131 บาท มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินล่าสุดรวม 27,511,574,368 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,480,311 บาทต่อรายการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมบังคับคดี และสถาบันคลังสมองของชาติได้ร่วมกันศึกษาเพื่อผลักดันแนวคิดการนำสินทรัพย์ด้อยค่าที่ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานาน มาเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพย์สินให้เกิดขึ้นจริง โดยได้นำข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่น่าสนใจในแต่ละประเภทมาพิจารณาหาแนวทางแก้ปัญหาให้สามารถบริหารจัดการทรัพย์ที่เป็นปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ได้ แล้วพิจารณานำประเภททรัพย์ที่น่าสนใจนำมาเป็นโจทย์ในการแก้ปัญหา และจัดการสัมภาษณ์เชิงลึกหรือประชุมกลุ่มย่อยกับผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ทั้งผู้เชี่ยวชาญของกรมบังคับคดี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (สคทช.) หน่วยงานด้านการเงินการธนาคาร หน่วยงานพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ตัวแทนเจ้าหนี้และตัวแทนลูกหนี้ เป็นต้น โดยพบว่าปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมีสาเหตุเกิดจาก 1. เหตุขัดข้องด้านกระบวนการบังคับคดี 2. ทรัพย์ด้อยมูลค่าโดยมีการบริหารจัดการทรัพย์ที่เป็นปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเมื่อนำทรัพย์เหล่านี้มาบริหารจัดการจะทำให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ดังนี้ (1) ทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา คิดเป็นร้อยละ 29.87 ความคุ้มค่า 3,649,403,195.86 บาท (2) เหตุขัดข้องในการบังคับคดี จำนวน 1,113 รายการ คิดเป็นร้อยละ 36.76 หากเปิดให้มีการดำเนินการในส่วนนี้ฝ่ายเจ้าหนี้จะสามารถลดภาระต้นทุนการวางเงินค่าใช้จ่ายและฝ่ายรัฐจะสามารถลดต้นทุนแรงงานการดำเนินการกระบวนการบังคับคดีลงได้ 730,037,696.18 บาท (3) พัฒนาพื้นที่เกษตร คิดเป็นร้อยละ 1.58 ความคุ้มค่า 62,678,869,676.93 บาท (4) พัฒนาอาคารร้าง/ห้องชุดขาดนิติบุคคลดูแล คิดเป็นร้อยละ 10.14 ความคุ้มค่า 17,846,814,934.39 บาท (5) การแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยวิธีอื่น เช่น การเปิดโอกาสให้มีการขายทรัพย์ให้ผู้เสนอซื้อในลำดับถัดไปเพื่อแก้ปัญหาการประวิงเวลาบังคับคดี การเปิดให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอต่อศาลขอรับซื้อทรัพย์กลับไปในราคามูลหนี้ตั้งต้น หรือการบังคับ

ขายทรัพย์กลับคืนเจ้าหนี้จำนอง การรวมทรัพย์ขายต่างลูกหนี้ หรือเปิดโอกาสให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินโดยวิธีอื่น การแก้ไขปัญหาในส่วนนี้จะสามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ 636,505,055.24 บาท

สำนักงานกิจการยุติธรรมได้มีการจัดการประชุมเพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ครั้งที่ 1/2565 เมื่อวันอังคารที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2565 โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมบังคับคดี กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานกิจการยุติธรรม ซึ่งในที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบในเบื้องต้นให้ไปศึกษาเพิ่มเติม และนำเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายเพื่อนำกลับมาพิจารณาอีกครั้ง ต่อมาสำนักงานกิจการยุติธรรมได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อเข้าสู่วาระการประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและการบังคับใช้ในคราวประชุม ครั้งที่ 1/2565 เมื่อวันศุกร์ที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 โดยได้หารือในประเด็นข้อกฎหมาย กรณีหากมีการแก้ไขกฎหมายอาจเป็นการแก้ไขเพื่อช่วยลดอุปสรรคในการขายทอดตลาด หรือช่วยเปลี่ยนอำนาจในการต่อรอง เป็นต้น หรือเป็นการแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกรณีการแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องแก้กฎหมาย เช่น การให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มารับซื้อทรัพย์แล้วนำไปจัดสรรหรือช่วยเหลือเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือนำคอนโดร้างหรือคอนโดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบให้มีการไปศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้ทราบที่มาของปัญหาให้ชัดเจน รายละเอียดของทรัพย์ที่ขายทอดตลาดไม่ได้ และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน และเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2565 ได้ประชุมหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ครั้งที่ 2/2565 โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ด้อยมูลค่ามาบริหารจัดการตามแนวทางทั้ง 4 ต้นแบบ ได้แก่ ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์ ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้ดำเนินการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โดยจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วพิจารณาดำเนินการตามแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษา วิจัย วิเคราะห์ แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในปัจจุบันของประเทศไทย และกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

1.2.2 เพื่อศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบและถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของต่างประเทศ (Best Practice)

1.2.3 เพื่อพัฒนาตัวแบบ (Model) แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด และนำไปดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการบูรณาการความร่วมมือ เพื่อขับเคลื่อนระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

1.2.5 เพื่อจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้จริง

1.3 เป้าหมายของโครงการ

3.1 สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของประเทศไทย กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประเด็นปัญหาที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป

3.2 ข้อเสนอ รูปแบบ วิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับคดีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมาย

3.3 ข้อเสนอตัวแบบ (Model) แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด และนำไปดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3.4 ข้อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

3.5 ข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่สามารถนำไปจัดการที่ดินได้จริง ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.4 สถานที่ดำเนินโครงการ

กรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด จำนวน 10 พื้นที่เป้าหมาย

1.5 แผนการดำเนินงาน กิจกรรม และระยะเวลาดำเนินงาน

1.5.1 ระยะเวลาดำเนินการ 5 เดือน

1.5.2 กิจกรรม

กิจกรรม/ระยะเวลา (เดือน)	1		2		3		4		5	
1) รวบรวมข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป และความต้องการในการใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด										
2) ส่งงานงวดที่ 1 ประกอบด้วย เค้าโครงการศึกษาวิจัย แผนการดำเนินงาน และผลการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้น ภายใน 30 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา										
3) นำข้อมูลสารสนเทศทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของกรมบังคับคดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับข้อมูลของประชาชนและกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่และกำหนดพื้นที่เป้าหมาย										
4) ศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบและถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของต่างประเทศ (Best Practice)										
5) พัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ใน 4 กลุ่มเป้าหมาย (1) สำรวจพื้นที่ก่อนดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายและดำเนินการจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) ศึกษาและดำเนินการทดลอง (Sandbox) ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด										
6) สรุปผลการทดลอง (Sandbox) โดยนำข้อมูลจากการเก็บข้อมูลการสำรวจและการทดลอง (Sandbox) ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดมาถอดบทเรียน										
7) จัดส่งงานงวดที่ 2 ภายใน 120 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา										

กิจกรรม/ระยะเวลา (เดือน)	1		2		3		4		5	
8) ออกแบบคิดค้นวิธีการดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาด และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ										
9) สรุปวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไปของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์										
10) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้จริง										
11) รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ พร้อมผลสรุปการศึกษาวิจัย										
12) บทความทางวิชาการฉบับภาษาไทย และภาษาอังกฤษ จำนวน 10 - 15 หน้า										
13) จัดส่งงานงวดที่ 3 ภายใน 150 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา										

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผลผลิต

1) สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของประเทศไทย กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงประเด็นปัญหาที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป

2) ข้อเสนอรูปแบบ วิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับคดีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมาย

3) ตัวแบบ (Mode) แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดและไปดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

4) ข้อเสนอแนะแนวทางการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

5) ข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่สามารถนำไปจัดการที่ดินได้จริงให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.6.2 ผลลัพธ์

มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ที่สามารถนำไปจัดการที่ดินได้จริงให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.6.3 ผลสัมฤทธิ์

สามารถนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป เสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ ที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.)

บทที่ 2
กรอบแนวคิดและการศึกษาทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง “โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด” เป็นการศึกษาขับเคลื่อนแนวคิดในการแก้ปัญหาสินทรัพย์ค้างขายทอดตลาด อันเป็นทรัพย์ด้อยค่าหรือมีปัญหาที่ไม่สามารถจัดการขายได้ด้วยวิธีการขายทอดตลาดตามปกติ อันเป็นปัญหาสำคัญของกระบวนการบังคับคดี ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดและข้อเสนอในการดำเนินการที่ได้จากผลการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาด[1] และผลการประชุมหารือกับหน่วยงานต่าง ๆ แล้วนำประเด็นข้อสรุปมาขับเคลื่อนการดำเนินการเป็นแนวทางตัวอย่าง รวมถึงทำการศึกษาทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ และแนวคิดในการพัฒนาระบบการบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสามารถจำแนกแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

2.1 ข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ซึ่งเป็นตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการของกรมบังคับคดี และน่าจะเป็นทรัพย์ที่มีการนำทรัพย์มาขายทอดตลาดหลายครั้งแล้วมีปัญหาในกระบวนการบังคับคดีทำให้ไม่สามารถจัดการทรัพย์นั้นได้

2.1.1 ข้อมูลสถิติทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป

ข้อมูลสถิติอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จากระบบฐานข้อมูลทรัพย์รอการขายของกรมบังคับคดี ณ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2565 พบว่าปัจจุบันกรมบังคับคดีมีทรัพย์รอการขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก โดยมีอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป มากถึงจำนวน 18,585 รายการ มีทุนทรัพย์ 285,250,685,131 บาท มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินล่าสุดรวม 27,511,574,368 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,480,311 บาท ต่อรายการ

ในการศึกษารายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป เพื่อหาคำตอบว่าทรัพย์ในลักษณะใดที่เป็นปัญหาไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์ขายทอดตลาดได้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดทั่วประเทศจากจำนวนทรัพย์ 18,585 รายการ

---

[1] ชวนัสถ์ เจนการ และคณะ, *การสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเพื่อพัฒนาระบบการบริหารทรัพย์สินของกรมบังคับคดี*, (รายงานวิจัย : สถาบันคลังสมองของชาติ, 2565)

ดังกล่าว ปรากฏผลการสำรวจรายงานรายละเอียดทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นตัวอย่างทรัพย์ รายงานกลับมา 3,028 รายการ[2]

จากการสำรวจทรัพย์จำแนกตามประเภทลูกหนี้ พบว่า ปัจจุบันลูกหนี้ที่มีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้ประเภทบุคคลธรรมดา จำนวน 1,811 ราย คิดเป็นร้อยละ 59.81 มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินรวม 2,492,987,387.87 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการของลูกหนี้ประเภทบุคคลธรรมดามีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,379,627.77 บาท รองลงมาคือ ลูกหนี้ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา จำนวน 847 ราย คิดเป็นร้อยละ 27.91 มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินรวม 138,487,810.00 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการของลูกหนี้ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 163,697.17 บาท และ ลูกหนี้นิติบุคคล จำนวน 368 ราย คิดเป็นร้อยละ 12.15 มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินรวม 42,086,861,344.04 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการของลูกหนี้ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 114,366,471.04 บาท ตามลำดับ โดยผลการสำรวจมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2.1 จำนวนและมูลค่าตามราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำแนกตามประเภทลูกหนี้

อันดับ	ประเภทลูกหนี้	จำนวน (ร้อยละ)	มูลค่ารวม (บาท)	มูลค่าเฉลี่ย (บาท)
1.	บุคคลธรรมดา	1,811 (59.81)	2,492,987,387.87	1,379,627.77
2.	ลูกหนี้นายประกัน	847 (27.91)	138,487,810.00	163,697.17
3.	นิติบุคคล	368 (12.15)	42,086,861,344.04	114,366,471.04
4.	ลูกหนี้ถูกยึดทรัพย์คดียาเสพติดหรือคดีฟอกเงิน	2 (0.07)	690,130.00	345,065.00
	รวม	**3,028 (100.00)**	**44,719,026,671.91**	**14,792,929.76**

[2] เรื่องเดียวกัน

จากการสำรวจทรัพย์จำแนกตามลักษณะทรัพย์ พบว่าส่วนใหญ่เป็นทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร จำนวน 1,259 รายการ คิดเป็นร้อยละ 41.58 มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินรวม 784,014,131.00 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 622,727.67 บาท รองลงมาคือ บ้านพักอาศัย จำนวน 1,112 รายการ คิดเป็นร้อยละ 36.72 มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินรวม 1,813,863,886.87 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,632,640.76 บาท และที่ดินเปล่า จำนวน 180 รายการ คิดเป็นร้อยละ 5.94 มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินรวม 277,970,611.00 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,544,281.17 บาท ตามลำดับ โดยผลการสำรวจมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2.2 จำนวนและมูลค่าตามราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำแนกตามลักษณะทรัพย์

อันดับ	ลักษณะทรัพย์	จำนวน (ร้อยละ)	มูลค่ารวม (บาท)	มูลค่าเฉลี่ย (บาท)
1.	ที่ดินเพื่อการเกษตร	1,259 (41.58)	784,014,131.00	622,727.67
2.	บ้านพักอาศัย	1,112 (36.72)	1,813,863,886.87	1,632,640.76
3.	ที่ดินเปล่า	180 (5.94)	277,970,611.00	1,544,281.17
4.	ห้องแถว/อาคารพาณิชย์	161 (5.32)	40,5728,225.00	2,520,051.09
5.	ที่ดินจัดสรร/ที่ดินถูกแบ่งแปลงย่อยหลายแปลง	113 (3.73)	40,225,092,936.04	355,974,273.77
6.	ห้องชุด	67 (2.21)	18,995,838.00	287,815.72
7.	อาคารโรงงาน	50 (1.65)	840,018,685.00	16,800,373.70
8.	บ่อน้ำ/บ่อปลา/ที่ถูกตักหน้าดินขาย	23 (0.76)	20,922,936.00	909,692.87
9.	พื้นที่ใช้สอยเพื่อการอุตสาหกรรม	20 (0.66)	125,783,262.00	6,289,163.10

อันดับ	ลักษณะทรัพย์	จำนวน (ร้อยละ)	มูลค่ารวม (บาท)	มูลค่าเฉลี่ย (บาท)
10.	อาคารสถานประกอบการ (ร้านค้า ร้านอาหาร ฯลฯ)	8 (0.26)	59,991,397.00	7,498,924.63
11.	ถนน	7 (0.23)	3,026,000.00	432,285.71
12.	อาคารสำนักงานขนาดเล็ก/ โฮมออฟฟิศ	5 (0.17)	14,719,980.00	2,943,996.00
13.	โรงเรือนเลี้ยงสัตว์หรือโรงเรือนเพื่อการเกษตร	5 (0.17)	2,887,402.00	577,480.40
14.	โรงแรม	4 (0.13)	64,073,250.00	16,018,312.50
15.	ห้องเช่า/อพาร์ทเมนท์	4 (0.13)	28,750,000.00	7,187,500.00
16.	โกดัง	4 (0.13)	13,503,400.00	3,375,850.00
17.	อู่ซ่อมรถ	2 (0.07)	703,000.00	351,500.00
18.	โรงจอดรถ	2 (0.07)	129,040.00	64,520.00
19.	พื้นที่ส่วนกลาง/พื้นที่ซึ่งชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน	1 (0.07)	25,841,675.00	25,841,675.00
20.	ห้องน้ำ	1 (0.03)	47,292.00	47,292.00
รวม		**3,028 (100.00)**	**44,726,062,946.91**	**14,780,589.21**

2.1.2 ปัญหาสำคัญที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

จากการศึกษาข้อมูลพบว่าทรัพย์ที่ค้างขายทอดตลาดมีทั้งกลุ่มที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับคดีและส่วนที่ทรัพย์ไม่สามารถจำหน่ายได้จากตัวสภาพทรัพย์ โดยสามารถจำแนกปัญหาที่ทำให้อสังหาริมทรัพย์ค้างรอการขายทอดตลาดเป็นเวลานานที่ควรนำมาพิจารณาแก้ปัญหาการขายทอดตลาด ดังนี้

2.1.2.1 ทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาวางศาล

ทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา คือทรัพย์ที่วางเป็นหลักประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ซึ่งได้ใช้เป็นหลักประกันในการประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยเพื่อการปล่อยตัวชั่วคราว ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีศาลจะยึดทรัพย์นั้นไว้เพื่อเรียกค่าปรับกรณีผิดเงื่อนไขไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาขึ้นศาลตามที่ได้ตกลงกับศาลได้ กรณีดังกล่าวในการเรียกค่าปรับ ศาลจะมีคำสั่งให้กรมบังคับคดีนำทรัพย์ของผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาดังกล่าว เอาไปขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาจ่ายต่อศาลแทนค่าปรับ ทั้งนี้พบว่าทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางไว้ ส่วนใหญ่มักจะเป็นทรัพย์ที่มีปัญหาเนื่องจากผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามักจะมีวิธีหลบเลี่ยงโดยการนำที่ดินด้อยมูลค่ามาวางต่อศาล เช่น นำที่ดินที่ไม่มีใครต้องการหรือสามารถซื้อได้ในราคาถูกกว่าแปลงข้างเคียงในบริเวณเดียวกัน (เช่น ที่ลุ่มน้ำท่วมขังทางน้ำผ่าน เป็นที่เกษตรพื้นที่ข้างล่างเป็นหินไม่สามารถเพาะปลูกได้) แต่หากใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ก็อาจมีราคาที่ดินใกล้เคียงกับที่ดินอื่น ๆ ในบริเวณเดียวกัน ให้สามารถใช้วางหลักประกันได้ในวงเงินสูงกว่ามูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริง มีการซื้อที่ดินแปลงใหญ่มาแล้วแบ่งแปลงย่อยขายแล้วมีผู้จับจองบางส่วน (ที่ฟันหลอ) หรือที่ดินที่เมื่อนำมาวางประกันต่อศาลได้ทำการตักหน้าดินออกขายไปหมดแล้วไม่เหลือสภาพทรัพย์เดิม ส่วนใหญ่แล้วทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางศาลจะเป็นทรัพย์ด้อยมูลค่าหรือมีลักษณะผิดปกติจนยากแก่การนำมาใช้ประโยชน์ ทำให้แม้จะลดราคาขายลงมาต่ำมากและประกาศขายทอดตลาดไปหลายครั้งแล้วก็ยังไม่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์ได้ ทำให้ทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ค้างอยู่ในระบบทรัพย์รอการขายจำนวนมาก โดยหากสามารถจัดการทรัพย์ในกลุ่มนี้ได้จะลดจำนวนทรัพย์ค้างขายทอดตลาดออกไปได้มาก

2.1.2.2 กรณีเจ้าหนี้ไม่ยอมมาวางเงินค่าใช้จ่าย

ส่วนใหญ่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดจะเป็นทรัพย์ด้อยมูลค่าที่มีการขายทอดตลาดไปหลายครั้งแล้วก็ไม่สามารถขายได้ เมื่อเจ้าหน้าที่บังคับคดีจะนำทรัพย์กลับมาขายซ้ำเพื่อไม่ให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาด แต่ทางฝ่ายเจ้าหนี้ไม่เห็นประโยชน์ในการนำทรัพย์มาขายทอดตลาดจึงมักจะบ่ายเบี่ยงผัดผ่อนไม่นำมาเงินมาวาง โดยทาง

ฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงิน แม้จะทราบว่าทรัพย์น่าจะไม่สามารถขายได้ก็ไม่สามารถขอเอาทรัพย์ถอนทรัพย์ออกจากการบังคับคดีได้ เพราะกระบวนการบังคับคดีไม่เปิดช่องให้มีการจำหน่ายทรัพย์ออกโดยวิธีอื่น หากเจ้าหนี้ถอนทรัพย์ออกจากกระบวนการขายทอดตลาดก็จะเสมือนว่าเจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะบังคับหนี้เพราะเจ้าหนี้จะไม่สามารถบังคับคดีในวิธีอื่นได้อีก เมื่อเป็นดังนี้ เจ้าหนี้ก็จะไม่สามารถปิดบัญชีตัดยอดหนี้ของบริษัทได้ เว้นแต่จะตีเป็นหนี้สูญซึ่งทางสถาบันการเงินจะไม่ยินยอม เพราะหากทรัพย์ยังมีมูลค่าอยู่บ้างก็จะไม่สามารถตัดบัญชีเป็นหนี้สูญได้ แม้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเปิดช่องให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถงดการบังคับคดีเมื่อเจ้าหนี้ผู้ขอบังคับคดีไม่ยอมวางเงินค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี หรือในกรณีเจ้าหนี้เพิกเฉยไม่ดำเนินการบังคับคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถรายงานต่อศาลขอสั่งให้ถอนการบังคับคดีได้ แต่ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานบังคับคดีมักจะเลือกใช้การขอเพิกถอนการบังคับคดีต่อศาลเป็นวิธีสุดท้าย เนื่องจากอาจมองว่าการบังคับคดีไม่สำเร็จส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากระบบการบังคับคดีด้วย ไม่อาจยกให้เป็นข้อบกพร่องของฝ่ายเจ้าหนี้แต่ฝ่ายเดียว การที่บังคับคดีแล้วไม่ได้ผลภายหลังจะขอเพิกถอนการบังคับคดีก็จะเป็นผลทำให้เจ้าหนี้เสียสิทธิในการบังคับทางแพ่งไปเลย การที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดถือตามขั้นตอนตามกฎหมายเคร่งครัดจนเกินไปเพื่อตัดยอดทรัพย์รอการขายให้เหลือน้อยลงก็อาจถูกมองได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ได้คุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้เท่าที่ควร

2.1.2.3 ทรัพย์ลูกหนี้ตกทอดมรดกยังไม่มีการแบ่งมรดกหรือทายาทที่ชัดเจน

ในการบังคับคดีลูกหนี้พบบ่อยครั้งที่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นทรัพย์ของลูกหนี้ที่เสียชีวิตไปแล้ว เมื่อลูกหนี้เสียชีวิตก็อาจมีปัญหาในการแบ่งทรัพย์สินมรดก โดยอาจมีทั้งกรณีที่ทรัพย์มรดกอยู่ระหว่างการโต้แย้งมรดก อยู่ในกระบวนการฟ้องร้องมรดกระหว่างทายาท หรือทรัพย์มรดกมีทายาทเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์จำนวนมาก ในกระบวนการขายทอดตลาดเมื่อยังมีปัญหาเรื่องการระบุตัวตนของทายาทที่แท้จริงอยู่ก็จำเป็นต้องชะลอการขายทอดตลาดออกไปก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกหนี้มาโต้แย้งสิทธิ์ในภายหลัง ในส่วนนี้บ่อยครั้งพบว่าตัวทายาทเองไม่ยอมเร่งรัดการจัดการมรดก เนื่องจากทราบดีว่าเมื่อจัดการมรดกได้แล้วก็จะต้องถูกยึดทรัพย์สินไปในทันที ทายาทกลับนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น (เช่น ปล่อยผู้อื่นให้เช่า) บางครั้งทรัพย์ที่ยึดมาก็อาจเป็นทรัพย์ของผู้ตายที่มีการแบ่งมรดกก่อนที่จะถูกยึด เมื่อทำการยึดแล้วก็อาจมีการโต้แย้งกันได้ว่าทรัพย์ที่ยึดมานั้นถือเป็นมรดกของผู้ตายหรือไม่ เพราะบางครั้งการโอนให้กับทายาทก็อาจเป็นการซื้อขายหรือชำระหนี้กันก็ได้ ไม่ได้หมายความว่าจะเป็นมรดกของผู้ตายเสมอไปซึ่งอาจมีประเด็นการโต้แย้งกรรมสิทธิ์กันอยู่ เลยทำให้ทรัพย์ไม่สามารถนำออกขายทอดตลาดได้

2.1.2.4 ปัญหาข้อขัดข้องในการส่งหมาย

เหตุขัดข้องในการส่งหมายก็ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การนำทรัพย์ออกขายไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้ชาวต่างประเทศที่เข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ในช่วงระหว่างการเข้ามาทำงานหรือพำนักอยู่ในประเทศไทย (เช่น ห้องชุด) แต่ไม่สามารถผ่อนชำระได้หรือทิ้งทรัพย์กลับต่างประเทศ หากเป็นกรณีลูกหนี้เป็นคนไทยหรือทราบที่อยู่ชัดเจนในประเทศไทย แม้จะเป็นกรณีที่ลูกหนี้หลบหนีหายตัวไป หากสามารถส่งหมายเรียกตามภูมิลำเนาได้ก็สามารถนำทรัพย์มาขายทอดตลาดได้ แต่ถ้าเป็นกรณีลูกหนี้ที่เป็นชาวต่างชาติต่อมาย้ายกลับต่างประเทศก็จะติดขัดที่ไม่สามารถใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของประเทศไทยในการออกหมายแจ้งการขายทอดตลาดแก่ลูกหนี้ชาวต่างชาติในต่างประเทศได้

2.1.2.5 กรณีทรัพย์มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์

ในบางครั้งทรัพย์ที่เจ้าพนักงานบังคับคดียึดมามีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ทรัพย์ เช่น มีการยึดทรัพย์ที่ทับซ้อนที่ของบุคคลอื่น เอกสารสิทธิ์ในทรัพย์สินไปทับซ้อนที่ดินของรัฐ การยึดทรัพย์ผิดแปลง มีการร้องขัดทรัพย์ กรณีการยึดทรัพย์ที่มีปัญหาหากปรากฏในภายหลังว่ามีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ก็จำเป็นจะต้องค้างทรัพย์นั้นไว้จนกว่าจะปรากฏกรรมสิทธิ์แน่ชัด ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้เป็นเวลานาน บางครั้งการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ก็อาจเป็นการประวิงเวลาการบังคับคดีของลูกหนี้

2.1.2.6 การประวิงเวลาของลูกหนี้

การที่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในบางครั้งก็เกิดจากความพยายามในการประวิงเวลาของลูกหนี้ ซึ่งอาจมีลักษณะของการประวิงเวลาในหลายรูปแบบ เพื่อให้การขายทอดตลาดเนิ่นช้าออกไป แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งในประเด็นของการคัดค้านราคาขายในการประมูลทรัพย์ ให้การประมูลทรัพย์สูงสุดถือว่ามีผลผูกพันเพื่อป้องกันการประวิงการบังคับคดีโดยการคัดค้านราคา แต่ก็ยังพบความพยายามประวิงการขายทอดตลาดในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การให้ผู้อื่นมาร้องขัดทรัพย์ การร้องคัดค้านกรณีขายรวมทรัพย์หลายแปลงหรือแยกขายทรัพย์ การคัดค้านเพิกถอนราคาประเมิน ให้ผู้อื่นมายื่นประมูลแล้วไม่ยอมโอนทรัพย์โดยทิ้งเงินวางประกัน หรือเมื่อมีการประมูลซื้อทรัพย์ไปแล้วกลับมีการข่มขู่ผู้ซื้อทรัพย์ให้ยอมปล่อยทรัพย์สิน ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในลักษณะนี้บางครั้งในระหว่างที่ลูกหนี้ทำการประวิงเวลาการขายทอดตลาดออกไป ก็อาจมีการนำทรัพย์ไปหาประโยชน์อื่นในระหว่างที่มีการต่อสู้คดีการคัดค้านการขายทอดตลาดไปด้วย

2.1.2.7 ทรัพย์ที่ขายไม่ได้โดยสภาพ

ทรัพย์ที่ค้างขายทอดตลาดที่เป็นปัญหาส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเป้าหมายของโครงการนี้ คือทรัพย์ที่มีลักษณะด้อยค่าหรือทรัพย์ที่มีลักษณะไม่น่าสนใจในท้องตลาดที่แม้จะนำมาวางขายทอดตลาดหลายครั้งก็ไม่มีผู้ซื้อ ตามหลักเกณฑ์การขายทอดตลาดทรัพย์ของกรมบังคับคดี เมื่อได้นำทรัพย์ขายทอดตลาดหลายครั้งแต่ยังไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์ได้ ก็จะมีการนำทรัพย์เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์

เพื่อปรับลดราคาทรัพย์ลง แต่ก็ยังมีทรัพย์อีกจำนวนมากแม้จะได้นำทรัพย์เข้าสู่การประมูลหลายครั้งหรือมีกระบวนการคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์เพื่อปรับลดราคาทรัพย์ลงแล้วก็ยังไม่สามารถขายได้ ลักษณะทรัพย์ที่ขายไม่ได้โดยสภาพมีหลากหลายรูปแบบซึ่งบางรูปแบบอาจสามารถนำมาพัฒนาปรับปรุงให้เกิดมูลค่าได้ อันได้แก่

(1) ห้องชุดร้าง
(2) ห้องชุดด้อยคุณภาพ
(3) ที่จัดสรรแปลงย่อยแบ่งขาย
(4) ที่ชายฝั่งหรือที่ริมทะเลที่ถูกน้ำกัดเซาะไม่เหลือสภาพที่ดิน
(5) ทรัพย์ที่มีลักษณะผิดปกติ
(6) ทรัพย์ไม่เป็นที่ต้องการของตลาด

2.2 แนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

การขายทอดตลาดทรัพย์โดยวิธีประมูลเป็นวิธีที่ใช้มากที่สุด เนื่องจากเป็นวิธีที่มีความเป็นธรรม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถเข้าสู้ราคากันได้อย่างเต็มที่ซึ่งไม่สามารถโต้แย้งด้านราคา รวมถึงยังเป็นวิธีที่คาดหวังว่าจะได้ราคาขายสูงสุด อันเป็นการเป็นคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้และลูกหนี้ให้ได้รับราคาการชำระหนี้สูงที่สุด เพื่อลดหนี้ให้ได้มากที่สุดหรือเหลือเงินกลับคืนให้กับลูกหนี้มากที่สุด อย่างไรก็ดีจากการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งราคาประมูลอสังหาริมทรัพย์สำหรับการกำหนดราคาบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สิน[3] ได้ศึกษาและรวบรวมตัวแบบการขายทอดตลาดทรัพย์สำหรับการบังคับคดีในประเทศต่าง ๆ พบว่าในการประมูลขายทอดตลาดทรัพย์โดยทั่วไปจะได้ราคาเฉลี่ยในราคาต่ำกว่าราคาประเมินหรือราคาท้องตลาด

สำหรับการประมูลอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปจะได้ราคาในอัตราลด (Discount Rate) หรือราคาที่น้อยกว่าราคาตั้ง (เทียบเคียงได้กับราคาประเมินเจ้าพนักงานซึ่งใช้ในการประมูลคราวแรก) ประมาณร้อยละ 15-20 ในประเทศอิตาลีเมื่อทำการศึกษาเรื่องการบังคับคดีพบว่ามีการบังคับคดีล่าช้าและขาดการเปิดกว้างในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบอย่างทั่วถึงโดยเปิดให้เฉพาะผู้มีอาชีพการประมูล (Professional Bidders) เข้าประมูลเท่านั้น ทำให้ทรัพย์มีราคาขายในอัตราลดจนถึงราคาต่ำมากถึงร้อยละ 50 ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น แต่เดิมจะไม่มีการลดราคาทรัพย์ลงแม้จะขายไม่ได้ ซึ่งทำให้มีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอยู่จำนวนมาก ต่อมาเมื่อกำหนดให้สามารถลดราคาได้ถึงร้อยละ 30 ก็ทำให้สามารถขายทรัพย์สินออกไปได้จำนวนมาก โดยมีผู้เข้าร่วมประมูลเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าและทรัพย์โดยทั่วไปสามารถจำหน่ายได้รวดเร็วขึ้น สำหรับประเทศสเปนได้มีการศึกษาอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกบังคับขายทอดตลาดจำนวน 8,000 รายการ ก็พบว่า ราคาบังคับขายมีมูลค่า

---

[3] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *การกำหนดราคาบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สิน*, (รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2555).

ลดลงถึงร้อยละ 20-58 ซึ่งอัตรามูลค่าทรัพย์ที่ลดน้อยลงเป็นประเด็นสำคัญต่อการพิจารณากำหนดราคาการให้กู้ยืมเงินโดยนำทรัพย์มาเป็นหลักประกันด้วย

จากการศึกษาในเรื่องเดียวกันทำการศึกษาตัวอย่างที่ดินว่างเปล่าจำนวน 83 รายการ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจำนวน 235 รายการ และห้องชุดจำนวน 90 รายการ รวม 408 ตัวอย่าง เฉพาะกรณีทรัพย์ที่ขายได้ พบว่าในประเทศไทยมีจำนวนครั้งเฉลี่ยที่สามารถขายทรัพย์ได้โดยการนำออกมาขายทอดตลาดจำนวน 3.79 ครั้ง ระยะเวลาเฉลี่ยในการขายทอดตลาดประมาณ 1.9 ปี โดยราคาทรัพย์ที่ขายได้เมื่อเปรียบเทียบกับราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี กรณีที่ดินเปล่ามีราคาขายได้เป็น 1.11 เท่า ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง (ที่อยู่อาศัยแนวราบ) มีราคาขายได้เป็น 1.08 เท่า อาคารพาณิชย์มีราคาขายได้เป็น 1.17 เท่า ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินของกรมบังคับคดี เว้นแต่ห้องชุดมีราคาขายได้ต่ำกว่าราคาประเมินโดยราคาขายมีราคาเพียง 0.67 เท่า ของราคาประเมิน ในภาพรวมเมื่อคำนวณจากทรัพย์ทุกประเภทแล้ว ราคาขายได้มีราคาใกล้เคียงกับราคาประเมินของกรมบังคับคดีที่ราคา 1.01 เท่า ของราคาประเมินกรมบังคับคดี โดยในกลุ่มทรัพย์เหล่านี้มีระยะเวลาขายทอดตลาดนับแต่วันที่ขายทอดตลาดครั้งแรกจนถึงวันที่ขายได้นานสุดอยู่ระหว่าง 10-12 ปี อย่างไรก็ดีข้อมูลนี้เป็นข้อมูลมูลค่าราคาขายของทรัพย์ที่ขายได้เท่านั้น จากงานวิจัยในครั้งนี้ได้พบระยะเวลาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดนานที่สุดถึง 35 ปี โดยมีทรัพย์ที่มีระยะเวลาที่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 12 ปี ขึ้นไปนั้น ถือเป็นส่วนใหญ่มีมากถึง 1,756 รายการ หรือคิดเป็นร้อยละ 57.99 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด อันแสดงให้เห็นว่าหากพิจารณาจากกลุ่มทรัพย์ที่ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปนั้น จะมีแนวโน้มที่ทรัพย์จะขายไม่ได้ในสัดส่วนที่สูงมากและมูลค่าทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ขายได้น่าจะมีมูลค่าต่ำกว่านี้มาก

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่าแท้จริงแล้วการนำทรัพย์ไปขายทอดตลาดนั้น ไม่ได้เป็นวิธีที่ดีที่สุดเสมอไปสำหรับการคุ้มครองสิทธิของเจ้าหนี้และลูกหนี้ จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบังคับคดีได้มีการวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ปัญหาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการศึกษาตัวแบบแนวทางจากต่างประเทศ วิเคราะห์ระเบียบกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถจำแนกแนวทางการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดสรุปได้ ดังนี้

2.2.1 การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 119 เปิดช่องให้นำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้ให้สามารถยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน

จากการสำรวจข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป จากสำนักงานบังคับคดีทั่วประเทศ ณ วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2556 พบทรัพย์ลูกหนี้ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา 847 รายการ คิดเป็นร้อยละ 27.91 ซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์ที่มีปัญหากลุ่มใหญ่ที่สุดที่ควรนำมาพิจารณาหาแนวทางแก้ปัญหาก่อนเป็นลำดับความสำคัญแรก

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 กำหนดไว้ว่าหากผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผิดสัญญาประกันต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมิต้องฟ้อง ศาลชั้นต้นของคดีที่พิจารณาคดีมีอำนาจออกหมายบังคับคดีแก่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเสมือนเป็นลูกหนี้ ปัจจุบันการบังคับคดีตามสัญญาประกันก็ยังดำเนินการโดยการขายทอดตลาดเช่นเดียวกับลูกหนี้ในคดีแพ่งอื่น

กรมบังคับคดีเคยมีแนวคิดที่จะให้มีการร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์ที่ไม่สามารถจำหน่ายได้ให้มีการนำทรัพย์ดังกล่าวมายึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ให้เกิดมูลค่าต่อไป แต่ยังติดขัดที่กรมธนารักษ์ซึ่งรับผิดชอบการปกครองดูแล บำรุงรักษา และใช้ที่ราชพัสดุ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการเข้าไปดูแลที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ซึ่งอาจมีปัญหาตามมาจำนวนมาก เช่น เป็นที่ดินซึ่งมีผู้บุกรุก เป็นที่ดินซึ่งถูกตักหน้าที่ดินขายไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มีที่ดินแปลงเล็กที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์อื่นครอบครองแทรกอยู่ทำให้การวางแผนใช้ประโยชน์ทำได้ยาก ฯลฯ ทางกรมธนารักษ์จึงยังไม่ประสงค์จะรับทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งส่วนใหญ่เป็นทรัพย์ด้อยมูลค่าหรือมีผู้บุกรุกมาบริหารจัดการต่อ

อย่างไรก็ดีพบว่า สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ให้ความสนใจอย่างยิ่ง กรณีทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาด้อยมูลค่า เนื่องจากปัจจุบัน บจธ. ได้รับงบประมาณสนับสนุนเป็นเงินกองทุนสำหรับจัดซื้อทรัพย์ไม่มากนัก และอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ดินของรัฐก็มีเหลืออยู่น้อยไม่สามารถนำมาจัดสรรให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนได้อย่างเพียงพอ กรณีข้อกังวลของกรมธนารักษ์นั้นหากเป็น บจธ. แล้ว มีความยินดีที่จะรับทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามาบริหารจัดการต่อในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่ถูกตักหน้าดินขายหรือทรัพย์ด้อยมูลค่าในรูปแบบอื่น ซึ่งอาจสามารถวางแผนบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกรหรือผู้ยากจนในวิธีการต่าง ๆ ได้ หรือกรณีมีผู้บุกรุกหากผู้บุกรุกเข้าข่ายเป็นเกษตรกรหรือผู้ยากจนก็ยังสามารถเจรจาต่อรองให้เข้าร่วมโครงการของ บจธ. ในลักษณะของการเช่าได้ โดยเมื่อนำทรัพย์มาบริหารจัดการแล้วปล่อยเช่าให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนก็จะสามารถนำเงินรายได้กลับมาเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ยากจนรายอื่นได้ต่อไปซึ่งจะเกิดประโยชน์มาก ในการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องแก้กฎหมายประมวลกฎหมายวิธิพิจารณาความอาญามาตรา 119 เปิดช่องให้สามารถร้องขอยึดทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่อาจสามารถได้ลดหย่อนค่าปรับหากสามารถนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาขึ้นศาลได้ โดยทาง บจธ. ก็อาจจำเป็นจะต้องรับความเสี่ยงสำหรับชดเชยความเสียหายในกรณีดังกล่าวไว้ด้วย

ประเด็นดังกล่าวได้มีการนำขึ้นหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีการร่วมพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายร่วมกับผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีความเห็นว่าการยึดทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้ตกเป็นของแผ่นดิน ยังไม่ถึงกับจะต้องแก้ไขกฎหมายให้พนักงานบังคับคดีมีอำนาจยึดทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาให้ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 119 กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควร ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องยึดทรัพย์ค้างขายทอดตลาดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ก็สามารถทำคำร้องแสดงเหตุผลความจำเป็นให้ศาลพิจารณาได้

นอกจากนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 336 ระบุไว้ว่าถ้ารายได้จากอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรือการประกอบกิจการอื่นใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอาจเพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียม และค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีภายในเวลาอันสมควร เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ และไม่มีข้อเท็จจริงว่าจะเป็นการประวิงการชำระหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือผู้จัดการกิจการเหล่านั้นโดยมอบเงินรายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนดแทนการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ ดังนั้นหากทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาอยู่ในสภาพที่สามารถนำมาบริหารจัดการให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีรายได้น้อยได้ ก็อาจนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ในลักษณะของการเช่า หรือหากมีผู้บุกรุกก็นำมาเปลี่ยนเป็นผู้เช่าแล้วนำรายได้มาใช้ชำระหนี้ ในส่วนนี้สามารถใช้วิธีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างศาลยุติธรรม ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา (ลูกหนี้) กรมบังคับคดี และสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) หากประเมินแล้วสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้และการเก็บค่าเช่าระยะยาวเพียงพอที่จะใช้หนี้ได้ ก็ให้มีคำร้องให้ศาลสั่งให้ บจธ. เป็นผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือเป็นผู้จัดการกิจการเหล่านั้น

2.2.2 การประกาศขายทรัพย์ในระบบต่อเนื่องผ่านช่องทางออนไลน์

จากการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีที่เกิดจากข้อขัดข้องที่ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ยอมมาวางเงินค่าใช้จ่าย จนเป็นเหตุให้การบังคับคดีล่าช้าไม่สามารถนำทรัพย์ออกวางขายทอดตลาดได้ ในส่วนนี้พบว่ามีแนวทางการแก้ปัญหาที่น่าสนใจในสหราชอาณาจักร แม้จะเป็นกรณีทรัพย์ปกติที่นำออกมาขายทอดตลาดแต่กลับขายไม่ได้ ทรัพย์นั้นก็มิได้ถูกถอนออกไปจากการขายทอดตลาด หากยังถูกประกาศขายในระบบ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่ได้เข้ามาร่วมการขายทอดตลาดสามารถค้นหาทรัพย์หรือผู้ทอดตลาด (อาจเป็นได้ทั้งบังคับคดีเอกชนและเจ้าพนักงานบังคับคดี) สามารถสอบถามผู้เข้าร่วมการขายทอดตลาดเพื่อหาราคาที่ดีที่สุดภายหลังการขายทอดตลาดที่ไม่สามารถขายทรัพย์นั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องลดราคาประเมิน

เช่นนั้นหากปรากฏว่าได้รับข้อเสนอที่น่าสนใจโดยมีราคาเท่ากับหรือสูงกว่าราคาขั้นต่ำ (reserve price) ผู้ขายทอดตลาดย่อมอาจขายทรัพย์สินนั้นได้โดยตรง การเปิดโอกาสให้มีการขายทอดตลาดในระบบต่อไปและการตั้งราคาขั้นต่ำไม่น้อยไปกว่าราคาประเมินที่นำทรัพย์มาขายทอดตลาด ก็อาจสามารถช่วยให้การขายทอดตลาดสามารถเข้าถึงผู้ซื้อได้มากขึ้น โดยเพิ่มโอกาสให้ผู้ซื้อที่สนใจทรัพย์รอการขายของกรมบังคับคดีมาร่วมซื้อทรัพย์ได้กว้างขวางขึ้นก็อาจเป็นปัจจัยที่ช่วยให้การขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าถึงทรัพย์ที่ด้อยมูลค่าสำหรับนำไปจัดสรรและใช้ประโยชน์ให้กับผู้ด้อยโอกาสต่อไป

ทั้งนี้หากมีการพัฒนากระบวนการประกาศขายโดยการประกาศขายทรัพย์ในระบบอย่างต่อเนื่อง ก็จะช่วยลดภาระการเรียกเจ้าหนี้มาวางทรัพย์ และลดภาระของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการจัดทำประกาศขายใหม่ โดยน่าจะพิจารณาร่วมกับการประกาศขายทอดตลาดด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์

ในปัจจุบันระบบการขายสินค้าด้วยการประมูลทางเว็บไซต์ได้พัฒนาไปมาก มีการพัฒนาระบบการประมูลให้เข้าถึงลูกค้าได้มากขึ้นและเปิดให้มีการเสนอราคาผ่านเว็บไซต์ได้โดยตรงภายในช่วงเวลาที่กำหนด รวมถึงมีระบบให้มีการตกลงซื้อทรัพย์ได้เลยในราคาที่ผู้ขายเห็นว่าเป็นที่พอใจแล้ว และในระบบบังคับคดีของบางประเทศ เช่นใน สหราชอาณาจักรที่มีการเปิดให้มีการเสนอราคาในระบบอย่างต่อเนื่อง หรือเปิดช่องให้มีการตกลงราคาซื้อขายทรัพย์ได้ในราคาประเมินขั้นต่ำ (reserve price) ที่ผ่านการประมูลแล้วไม่มีผู้ซื้อได้ การเปิดให้มีระบบการขายทอดตลาดทรัพย์โดยให้มีการเสนอราคาผ่านเว็บไซต์ในวงกว้างก็น่าจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการขายทอดตลาดทรัพย์ได้มาก และเปิดโอกาสให้มีผู้สนใจเข้าซื้อทรัพย์ได้กว้างขวางมากขึ้นซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ราคาขายทอดตลาดมีราคาสูงสุด อันเป็นการคุ้มครองสิทธิทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ อีกทั้งการร้องขอต่อศาลเพื่อขายทรัพย์ก็สามารถทำได้ในครั้งเดียวต่อเนื่อง ทำให้ไม่เป็นภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการตั้งเรื่องใหม่และไม่เป็นภาระเจ้าหนี้ที่จะต้องวางเงินค่าใช้จ่ายการบังคับคดีหลายครั้ง ในส่วนนี้ฝ่ายผู้แทนเจ้าหนี้และเจ้าพนักงานบังคับคดีให้การตอบรับแนวคิดนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยมองว่าปัจจุบันกระบวนการบังคับคดีมีความยุ่งยากมากเกินไป หากมีกระบวนการในการแขวนทรัพย์ประกาศขายผ่านระบบอย่างต่อเนื่องน่าจะทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงทรัพย์ได้มากขึ้น และฝ่ายเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และเจ้าพนักงานก็จะมีภาระน้อยลงด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 331 ตามที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560 ได้เปิดช่องให้มีการขายทอดตลาดโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง จากการร่วมประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้ทางกรมบังคับคดีรับไปดำเนินการพัฒนาระบบการขายทอดตลาดโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ และการกำหนดแนวทางการขายทอดตลาดโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงต่อไป

2.2.3 พัฒนาระบบการขายทอดตลาดเพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

จากการศึกษาต้นแบบการพัฒนาระบบการขายทอดตลาดเพื่อจัดการกับทรัพย์ที่ขายได้ยาก เพื่อนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศ เพื่อให้สามารถขายทรัพย์ได้ในราคาสูงขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องลดราคาทรัพย์ลงหรือการจัดการกับทรัพย์ที่ไม่สามารถนำไปแสวงหาประโยชน์ได้ สามารถจำแนกแนวทางการพัฒนาระบบการขายทอดตลาดได้ดังนี้

2.2.3.1 การเสนอขายทรัพย์ให้ผู้เสนอราคาในลำดับถัดไป

กรณีพบว่าทรัพย์มีโอกาสขายได้แต่ลูกหนี้มีลักษณะของการประวิงเวลา เช่น การนำบุคคลอื่นมาซื้อทรัพย์แล้วทิ้งเงินวางประกัน ในการแก้ปัญหาอาจสามารถกำหนดมาตรการให้สามารถขายทอดตลาดทรัพย์ให้กับผู้เสนอราคาลำดับต่อไปได้ โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลขอจัดการขายทอดตลาดใหม่ หากมีการปฏิบัติตามแนวทางนี้ก็จะสามารถช่วยแก้ปัญหาการประวิงเวลาได้มาก และสามารถช่วยลดภาระงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ไม่ต้องตั้งเรื่องร้องขอขายทรัพย์ใหม่ได้มาก ในการดำเนินการอาจจะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 331 โดยเพิ่มเติมเนื้อหาเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์ให้กับผู้เสนอราคาลำดับต่อไป และมีการพัฒนาระบบการซื้อทรัพย์ให้มีการลงทะเบียนผู้ซื้อทรัพย์ที่ต้องการจองสิทธิ์ หากผู้ประมูลทรัพย์ได้ทิ้งเงินวางประกัน

2.2.3.2 การเปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอศาลขอรับซื้อทรัพย์กลับไปในราคามูลหนี้ตั้งต้น

กรณีพบว่าเป็นทรัพย์ติดจำนองที่มีลักษณะเป็นการฉ้อฉลโดยนำทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้หรือทรัพย์ที่มีการแบ่งแปลงที่ดินผิดปกติมาวางเป็นหลักประกัน จนเมื่อนำออกมาขายทอดตลาดก็ไม่น่าจะขายออกได้ หากมีการนำทรัพย์ออกมาขายทอดตลาดหลายครั้งแล้วไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์ได้ ควรมีการเปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอให้ศาลสั่งให้รับทรัพย์กลับไปในราคามูลหนี้ตั้งต้น โดยไม่จำเป็นต้องจัดการขายทอดตลาดใหม่ วิธีการดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในกรณีมีการนำทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้มาวางเป็นหลักประกันด้วยกลฉ้อฉล (พื้นที่ส่วนกลาง ถนนคนเดินตัดระหว่างหมู่บ้าน สนามเด็กเล่น ที่ดินที่มีการแบ่งแปลงผิดปกติ) และกรณีทรัพย์ด้อยมูลค่า แม้จะจัดประมูลกี่ครั้งก็ไม่มีผู้สนใจ แต่เดิมเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสถาบันการเงินจะขอให้ค้างทรัพย์อยู่ในระบบทรัพย์รอการขาย ไม่ยินยอมถอนทรัพย์ออกจากการบังคับคดี เพราะกระบวนการบังคับคดีไม่เปิดช่องให้มีการจำหน่ายทรัพย์ออกโดยวิธีอื่น หากเจ้าหนี้ถอนทรัพย์ออกจากกระบวนการขายทอดตลาดก็จะเสมือนหนึ่งว่าเจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะบังคับหนี้ อันจะเป็นผลทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับคดีในวิธีอื่นได้อีก เมื่อเป็นดังนี้เจ้าหนี้ก็จะไม่สามารถปิดบัญชีตัดยอดหนี้ของบริษัทได้ เว้นแต่จะตีเป็นหนี้สูญซึ่งทางสถาบันการเงินจะไม่ยินยอมเพราะหากทรัพย์ยังมีมูลค่าอยู่บ้างก็จะไม่สามารถตัดบัญชีเป็นหนี้สูญได้ ดังนั้น จึงควรเปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอต่อศาลขอรับทรัพย์สินกลับคืนไปเพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ในส่วนนี้ โดยอาจต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 กรณีทรัพย์ขายได้ยาก

2.2.3.3 การเปิดช่องให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอศาลให้สามารถจัดการทรัพย์โดยวิธีอื่น

กรณีของอสังหาริมทรัพย์ที่จำหน่ายได้ยากแม้จะได้ขายทอดตลาดหลายครั้งแล้วก็ไม่สามารถขายได้ หรือเป็นกรณีทรัพย์ที่อยู่ระหว่างการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ แต่ฝ่ายลูกหนี้กลับนำไปแสวงหาประโยชน์ในลักษณะอื่น (เช่น ปล่อยให้เช่า) โดยเพิกเฉยไม่ยอมเร่งรัดการจัดการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เนื่องจากทราบดีว่าเมื่อจัดการเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องถูกยึดทรัพย์สินไปขายทอดตลาดในทันที กรณีอสังหาริมทรัพย์ขายได้ยากหรือกรณีมีการนำทรัพย์มาแสวงหาประโยชน์ปล่อยเช่า ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอต่อศาลขอจัดการทรัพย์ในวิธีอื่น เพื่อบังคับหนี้แทนการประมูลขายทรัพย์ได้ เช่น การอนุญาตให้เจ้าหนี้ออกค่าใช้จ่ายในการพัฒนาปรับปรุงทรัพย์ให้ขายได้ โดยอาจสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายหลังประมูลได้ในภายหลัง หรือกรณีมีการปล่อยเช่าให้เจ้าหนี้สามารถร้องขอศาลบังคับเอาประโยชน์ที่หาได้มาชำระหนี้ได้ในระหว่างที่มีการรอขายทอดตลาด หรือมีการโต้แย้งสิทธิทางศาล หรืออนุญาตให้มีการร้องขอต่อศาลขอจัดการทรัพย์ในรูปแบบอื่น ซึ่งอาจช่วยเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะนำทรัพย์ด้อยมูลค่าไปพัฒนาให้เกษตรกรหรือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าซื้อทรัพย์ได้ด้วย ในส่วนนี้อาจสามารถพิจารณาใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 ที่กำหนดว่าในกรณีที่การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือที่ได้มีการส่งมอบตามคำสั่งอายัดกระทำได้โดยยาก หรือการขายหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นกระทำได้โดยยาก เนื่องจากการชำระหนี้นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทนหรือด้วยเหตุอื่นใด และการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้ โดยอาจพิจารณาการดำเนินการจัดการทรัพย์โดยวิธีอื่นหรือนำทรัพย์มาปล่อยเช่าตามมาตรา 336 ก็ได้

2.2.3.4 การรวมทรัพย์ขายต่างลูกหนี้

ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดจำนวนมากไม่สามารถขายได้เนื่องจากเป็นทรัพย์ที่ควรนำมารวมขาย เช่น กรณีห้องชุดร้างที่แต่ละห้องมีผู้ถือกรรมสิทธิ์ต่างกัน หรือกรณีที่จัดสรรแบ่งขายที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์อื่นขั้นระหว่างแปลง หากแยกขายจะไม่มีผู้สนใจ ไม่สามารถขายได้ ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 333 ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจรวมอสังหาริมทรัพย์สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไป รวมขายไปด้วยกันได้เมื่อเป็นที่คาดหมายได้ว่าเงินรายได้ในการขายจะเพิ่มขึ้น แต่การรวมทรัพย์ตามกฎหมายในปัจจุบันจะทำการรวมทรัพย์ในกรณีที่เป็นลูกหนี้รายเดียวกันเท่านั้น แต่จากปัญหาที่พบในกรณีห้องชุดร้างหรือที่จัดสรรแบ่งขายที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์หลายคน เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถรวมทรัพย์ต่างลูกหนี้ขายรวมในคราวเดียวกันได้ แม้ว่าโดยลักษณะทรัพย์ควรมีการรวมทรัพย์ขายมากกว่าแยกขายรายแปลง ดังนั้นควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 333 เปิดช่องให้มีการรวมทรัพย์ขายต่างลูกหนี้ได้

ในประเด็นนี้ทางฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ไม่เห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์กับวิธีการในการบริหารจัดการทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการนำมาตรการต่าง ๆ ไปใช้ว่าจะถูกนำไปใช้ในลักษณะใดเนื่องจากมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจะทำให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้มีโอกาสได้รับการชำระหนี้น้อยลงก็ได้ หากเป็นการนำไปใช้โดยเอื้อประโยชน์กับเจ้าหนี้ก็จะทำให้ฝ่ายลูกหนี้เสียเปรียบ ทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็จะไม่ยอมเจรจาลดหนี้ แต่จะดึงราคาเบี้ยปรับให้สูงขึ้นเพื่อให้ได้รับเงินมากที่สุด แต่หากเป็นการนำไปใช้โดยเอื้อประโยชน์กับลูกหนี้ ฝ่ายเจ้าหนี้ก็จะกังวลว่าฝ่ายลูกหนี้ก็จะไม่รีบใช้หนี้โดยการประวิงเวลามาถึงขั้นตอนการบังคับคดีแต่อย่างเดียว ยกตัวอย่างเช่น กรณีอนุญาตให้ปล่อยเช่าใช้หนี้ได้ หากดอกเบี้ยผิดนัดค้างชำระมีมูลค่าสูงกว่าอัตราเช่า การปล่อยเช่าก็จะไม่ช่วยให้มีการชำระหนี้ได้ หรือกรณีที่ดินจำนองมีมูลค่ามากกว่ามูลหนี้ ถ้าเปิดโอกาสให้มีการจัดการขายกลับให้เจ้าหนี้ในวงเงินตั้งต้น ฝ่ายเจ้าหนี้อาจไม่เร่งรัดให้มีการขายทอดตลาดเพื่อให้ดอกเบี้ยผิดนัดทบเงินต้นก่อน ในทางตรงกันข้ามถ้ามูลหนี้จำนองเกินมูลค่าทรัพย์ไปมากแล้ว การเปิดโอกาสให้ขายทรัพย์กลับให้เจ้าหนี้เพื่อตัดหนี้ ก็อาจทำให้เจ้าหนี้ขาดโอกาสในการได้รับชำระเงินตามสมควรก็ได้ อย่างไรก็ดีส่วนใหญ่แล้วทั้งฝ่ายลูกหนี้และเจ้าหนี้เห็นด้วยกับการที่จะมีกฎหมายเปิดช่องให้มีการบริหารจัดการทรัพย์สินในลักษณะอื่นแทนการจำหน่ายทรัพย์โดยการประมูลอย่างเดียว ซึ่งบางมาตรการอาจจะช่วยให้เจ้าหนี้และลูกหนี้ได้มีโอกาสที่จะชำระหนี้ได้เร็วขึ้นซึ่งจะทำให้ภาระหนี้น้อยลงได้ ส่วนกรณีประเด็นการได้เปรียบเสียเปรียบของลูกหนี้อาจต้องใช้ช่องทางการยื่นคำร้องต่อศาลในการรักษาประโยชน์ของเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ตามสมควร

2.3 ความต้องการในการใช้ประโยชน์จากกรมบังคับคดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเป็นปัญหาสำคัญที่มีผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าวจำนวนมาก ปัจจุบันรัฐได้มีความพยายามในการขับเคลื่อนโครงการในหลายรูปแบบเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ถูกไล่รื้อถอนบ้านเรือนที่พักอาศัย และเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน ทั้งนี้หากพิจารณานำทรัพย์ด้อยมูลค่ามาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการนำไปช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมเป็นของตัวเอง จากการศึกษามีต้นแบบที่น่าสนใจในการแก้ปัญหา ดังนี้

2.3.1 นำทรัพย์ที่เป็นที่ดินเพื่อการเกษตรมาพัฒนาร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินให้ประชาชนนั้น ปัจจุบันมีหน่วยงานสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่สามารถดำเนินการจัดหาและรับซื้อที่ดินจากเอกชนได้โดยไม่จำกัด เฉพาะการจัดสรรที่ดินของรัฐหรือการใช้พื้นที่ป่าไม้เท่านั้น โดยหากทรัพย์ที่ถูกบังคับคดีเป็นที่ดินที่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร หรือเป็นที่จัดสรรจากที่ดินเกษตรเดิมที่ยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า หรือเป็นทรัพย์ที่ไม่น่าสนใจเนื่องจากสาธารณูปโภคยังเข้าไม่ถึง ก็สามารถจัดสรรงบประมาณ

ของรัฐส่วนหนึ่งในการพัฒนาสาธารณูปโภค ซึ่งสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องที่ดินที่สาธารณูปโภคเข้าไม่ถึง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดหลายรายการขาดความน่าสนใจ รวมถึงขอบเขตการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอาจสามารถนำไปใช้พัฒนาที่ดินที่ถูกตักหน้าดินขายหรือพื้นที่ชายฝั่งที่ถูกกัดเซาะที่อาจสามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านการประมง หรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในทางเกษตรได้ จากการสัมภาษณ์ผู้แทนหน่วยงานทั้งสองแห่งดังกล่าวได้ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ในการเข้ามาช่วยบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นที่เกษตรกรรม ซึ่งน่าจะแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดได้มาก เนื่องจากข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป พบว่ามีสัดส่วนของที่ดินเพื่อการเกษตรสูงมากถึงกว่าร้อยละ 41.58

อย่างไรก็ดีทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่สามารถเข้าไปประมูลทรัพย์แข่งในกระบวนการขายทอดตลาดได้ เนื่องจากอาจเข้าข่ายการทำการค้าแข่งกับภาคเอกชนซึ่งเป็นข้อห้ามของหน่วยงานของรัฐ แต่หากฝ่ายเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ร้องขอให้มีการประนอมหนี้ที่อยู่ในระหว่างการบังคับคดี ก็สามารถใช้เป็นกลไกหนึ่งที่จะเข้าไปช่วยเหลือลูกหนี้โดยการซื้อทรัพย์ของลูกหนี้มาเป็นของรัฐแล้วนำไปเข้าโครงการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยในการดำเนินโครงการอาจสามารถนำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้เดิม ให้กลับมาใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของการเช่าหรือเช่าซื้อได้โดยไม่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน ในปัจจุบัน บจธ. มีโครงการแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว

ในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในส่วนที่เป็นที่ดิน ที่สามารถนำมาพัฒนาใช้ประโยชน์เป็นที่ดินการเกษตรแต่มีข้อจำกัดทำให้ตัวทรัพย์ไม่น่าสนใจ เช่น สาธารณูปโภคเข้าไม่ถึง หรือเป็นทรัพย์ด้อยมูลค่าแต่น่าจะสามารถพัฒนาใช้ประโยชน์ในทางเกษตร หากมีการเข้าไปช่วยไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ได้ก็อาจสามารถนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดออกจากระบบทรัพย์รอการขายได้อีกจำนวนมาก และยังเป็นการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือเกษตรกรที่กำลังจะสูญเสียที่ดินทำกินได้อีกจำนวนมาก อย่างไรก็ดี ในส่วนของกรมบังคับคดีอาจมีข้อขัดข้องที่ไม่สามารถค้นหาทรัพย์เพื่อส่งต่อให้กับ บจธ. หรือ ส.ป.ก. โดยตรง เนื่องจากอาจจะถือว่าเป็นการปฏิบัติโดยไม่เป็นกลางแก่การบังคับคดี และข้อมูลหนี้ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งไม่ได้ถือเป็นขั้นตอนของการดำเนินการในชั้นศาล จึงจะต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ก่อน การเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ยยังจำเป็นจะต้องให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้เป็นผู้ดำเนินการร้องขอ ในการดำเนินโครงการอาจจะต้องดำเนินการในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้รับทราบ หรือกระทรวงยุติธรรมอาจพิจารณาจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้โดยหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดหรือศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นอีกกลไกหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ได้ การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ทันที

โดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยสามารถขับเคลื่อนโครงการและทดลองดำเนินโครงการเป็นโครงการนำร่องต่อไป

ทางฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ให้การตอบรับแนวคิดดังกล่าว โดยมองว่าทรัพย์ที่เป็นพื้นที่การเกษตรโดยสภาพเป็นทรัพย์ที่ขายยากอยู่แล้ว เนื่องจากเกษตรกรโดยทั่วไปยากที่จะเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับซื้อที่ดินและหากเป็นทรัพย์ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือสาธารณูปโภคเข้าไม่ถึงก็ยิ่งเป็นเรื่องยากที่นักพัฒนาที่ดินจะให้ความสนใจในการเข้าซื้อที่ดิน นอกจากนี้ฝ่ายลูกหนี้มองว่าเป็นช่องทางโอกาสสำคัญที่จะทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องสูญเสียที่ดินทำกินในการเข้าโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตร โดยฝ่ายลูกหนี้มีข้อเรียกร้องว่าควรพิจารณาให้ลูกหนี้สามารถนำผลตอบแทนค่าประโยชน์จากการใช้ที่ดินมาผ่อนชำระการใช้หนี้และให้คำนึงถึงภาระการลดต้นหนี้จากการเข้าร่วมโครงการด้วย มิฉะนั้นแม้จะนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ได้แต่ภาระหนี้สินของเกษตรกรก็ยังคงอยู่

2.3.2 โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

จากการสำรวจข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาด พบว่าปัญหาที่พบบ่อยอีกอย่างหนึ่ง คือกรณีห้องชุดร้างห้องชุดที่มีสภาพเสื่อมโทรมด้อยมูลค่า และที่ดินจัดสรรแบ่งขายที่ความเจริญเข้าไม่ถึง ทรัพย์ดังกล่าวแม้จะขายในราคาถูกหรือลดราคาทรัพย์ลงมาแล้วก็ยังเป็นทรัพย์ที่ขายยาก เนื่องจากในมุมมองของคนทั่วไปและนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มองว่าเป็นทรัพย์ที่ไม่ก่อมูลค่าหรือทำประโยชน์ได้น้อย แต่อาจยังเป็นที่ต้องการของผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาถูก หากแต่ยังติดขัดว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้มักจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและไม่มีทุนของตนเองในการเข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์ออกไปได้

ในการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้นมีหน่วยงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่มีการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยอยู่ในปัจจุบัน โครงการบ้านมั่นคงเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ หากสามารถรวมกลุ่มกันได้แล้วทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จะช่วยในการจัดทำโครงการจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ มากู้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นและมีการสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็นเพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ด้วย หากแต่ปัจจุบันปัญหาสำคัญของโครงการบ้านมั่นคงคือการจัดหาที่ดินในราคาถูกซึ่งวงเงินการสนับสนุนเงินทุนในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนจะมีราคาอยู่ที่หน่วยละ (หรือครอบครัวละ) ไม่เกิน 300,000 บาท ซึ่งอาจเป็นเรื่องยากที่จะหาที่ดินในเขตเมืองเพื่อจัดที่ดินและก่อสร้างบ้านในเขตเมืองตามวงเงินดังกล่าว

การรวมกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อเข้าซื้อทรัพย์ห้องชุดร้างจะเป็นการช่วยเหลือจัดหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่มีราคาถูกมากอันเป็นการลดภาระเงินกู้ของสมาชิกในแต่ละราย รวมถึงทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ก็ยังมีงบประมาณส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการพัฒนาสาธารณูปโภคและปรับปรุงสภาพแวดล้อม

เพื่อช่วยพัฒนาห้องชุดร้างดังกล่าวให้พร้อมอยู่อาศัย ซึ่งน่าจะช่วยแก้ปัญหาทรัพย์ห้องชุดร้างที่ค้างขายทอดตลาดได้ครั้งละจำนวนมาก หรือในกรณีห้องชุดที่มีสภาพเสื่อมโทรมด้อยราคาหากมีจำนวนห้องชุดในอาคารเหลือว่างเพียงพอก็น่าจะสามารถจัดให้สมาชิกกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์รวมกลุ่มเข้าไปจับจองเข้าอยู่อาศัยได้ รวมถึงอาจจะสามารถชักชวนผู้พักอาศัยเดิมที่แต่เดิมพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีสถาพเสื่อมโทรม เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรชุมชนร่วมกันและสามารถรับการสนับสนุนจากรัฐในการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้น่าอยู่อาศัยมากขึ้นได้

โครงการบ้านมั่นคงนั้นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์จะเป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ประชาชนรวมกลุ่มกันจึงถือว่าเป็นองค์กรภาคเอกชนที่สามารถเข้าประมูลทรัพย์ขายทอดตลาดได้ ไม่ติดข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถทำการค้าแข่งกับเอกชนได้ รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถเข้าซื้อที่ดินจากภาคเอกชนได้โดยตรงในกระบวนการไกล่เกลี่ยทรัพย์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้ด้วย โดยหากการริเริ่มดำเนินโครงการกับกลุ่มห้องชุดร้างและห้องชุดที่มีสภาพเสื่อมโทรมด้อยราคาประสบความสำเร็จ ก็อาจจะขยายไปดำเนินการในส่วนของที่ดินว่างเปล่าที่ไม่มีผู้สนใจซื้อทรัพย์หากมีราคาตามวงเงินการสนับสนุนเงินทุนได้ด้วย (หน่วยละ 300,000 บาท รวมบ้านและที่ดิน)

การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวอาจสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย และในการประมูลจะดำเนินการผ่านการเข้าซื้อทรัพย์โดยสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชน จากการสัมภาษณ์ฝ่ายลูกหนี้ให้ความสนใจในโครงการดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง โดยประเด็นที่ตัวแทนลูกหนี้ให้ความสนใจคือการรวมกลุ่มสหกรณ์ในชุมชนห้องชุดที่ขาดนิติบุคคลดูแล ซึ่งหากเป็นไปได้ก็อาจให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นผู้จัดการดูแลห้องชุดแทน และเป็นตัวแทนในการโอนกรรมสิทธิ์หากมีการซื้อขายเพื่อแก้ปัญหากรณีที่ไม่มีนิติบุคคลรับรองใบปลอดหนี้จึงไม่สามารถโอนห้องชุดได้

ทางฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ให้การตอบรับแนวคิดดังกล่าวโดยมองว่าทรัพย์เหล่านี้เป็นทรัพย์ที่ขายยากอยู่แล้วและยังสามารถขยายไปยังทรัพย์ในลักษณะที่เป็นที่ดินแบ่งขายแยกย่อยหลายแปลงได้อีก ทางฝ่ายลูกหนี้ให้ความสนใจเป็นอย่างมากกับกรณีคอนโดด้อยมูลค่าที่มีราคาถูกเนื่องจากไม่มีนิติบุคคลดูแล ซึ่งหากซื้อไปแล้วไม่สามารถนำไปจดทะเบียนโอนห้องชุดได้เนื่องจากไม่มีผู้ออกใบปลอดหนี้ให้ และจะเปิดโอกาสให้สามารถของบประมาณสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนมาพัฒนาสภาพแวดล้อมให้น่าอยู่อาศัยขึ้นมาได้

2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดและการบังคับคดี

การขายทอดตลาดเป็นการขายทรัพย์สินอย่างเปิดเผยที่ทำให้บุคคลทั่วไปได้มีโอกาสสู้ราคากันโดยผู้ที่ให้ราคาสูงสุดจะได้รับทรัพย์สินนั้นไป การขายทอดตลาดของทางภาครัฐนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบังคับคดีในการนำทรัพย์สินของลูกหนี้มาเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้และคืนส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้ให้กับลูกหนี้ การขายทอดตลาดของรัฐนั้นจำเป็นจะต้องคำนึงถึง

ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยราคาทรัพย์สินในท้องตลาด เพื่อให้การประเมินและการกำหนดราคาทรัพย์จะต้องไม่ต่ำเกินไป อีกทั้งยังมีการบัญญัติเงื่อนไขในการดำเนินการขายทอดตลาดโดยมิชอบไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎกระทรวง

2.4.1 การขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การขายทอดตลาดจะบริบูรณ์เมื่อผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยเคาะไม้ หรือด้วยกิริยาอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด (มาตรา 509) โดยผู้ซื้อในการขายทอดตลาดจะต้องทำตามคำโฆษณาบอกขาย และตามความข้ออื่น ๆ ซึ่งผู้ทอดตลาดได้แถลงก่อนประเดิมการสู้ราคาทรัพย์สินเฉพาะรายไป (มาตรา 510) ทั้งนี้ห้ามมิให้ผู้ทอดตลาดเข้าสู้ราคาหรือใช้ให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู้ราคาในการทอดตลาด ซึ่งตนเป็นผู้อำนวยการเอง (มาตรา 511) อีกทั้ง ยังห้ามมิให้ผู้ขายเข้าสู้ราคาเองหรือใช้ให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู้ราคาเว้นแต่จะได้แถลงไว้โดยเฉพาะในคำโฆษณาบอกการทอดตลาดนั้นว่าผู้ขายถือสิทธิที่จะเข้าสู้ราคาด้วย (มาตรา 512) หากว่าผู้ทอดตลาดเห็นว่าราคาซึ่งมีผู้สู้สูงสุดนั้นยังไม่เพียงพอ ผู้ทอดตลาดอาจถอนทรัพย์สินจากการทอดตลาดได้ (มาตรา 513) ทั้งนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดังกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ในส่วนที่ 3 ตามมาตรา 509 - 517 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“มาตรา 509 การขายทอดตลาดย่อมบริบูรณ์ เมื่อผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยเคาะไม้ หรือด้วยกิริยาอื่นอย่างใดอย่างหนึ่งตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ถ้ายังมิได้แสดงเช่นนั้นอยู่ตราบใด ท่านว่าผู้สู้ราคาจะถอนคำสู้ราคาของตนเสียก็ยังถอนได้”

“มาตรา 510 ผู้ซื้อในการขายทอดตลาดจะต้องทำตามคำโฆษณาบอกขาย และตามความข้ออื่น ๆ ซึ่งผู้ทอดตลาดได้แถลงก่อนประเดิมการสู้ราคาทรัพย์สินเฉพาะรายไป”

“มาตรา 511 ท่านห้ามมิให้ผู้ทอดตลาดเข้าสู้ราคา หรือใช้ให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู้ราคาในการทอดตลาดซึ่งตนเป็นผู้อำนวยการเอง”

“มาตรา 512 ท่านห้ามมิให้ผู้ขายเข้าสู้ราคาเอง หรือใช้ให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าสู้ราคาเว้นแต่จะได้แถลงไว้โดยเฉพาะในคำโฆษณาบอกการทอดตลาดนั้น ว่าผู้ขายถือสิทธิที่จะเข้าสู้ราคาด้วย”

“มาตรา 513 เมื่อใดผู้ทอดตลาดเห็นว่าราคาซึ่งมีผู้สู้สูงสุดนั้นยังไม่เพียงพอ ผู้ทอดตลาดอาจถอนทรัพย์สินจากการทอดตลาดได้”

“มาตรา 514 ผู้สู้ราคาย่อมพ้นความผูกพันในราคาซึ่งตนสู้ราคาแต่ขณะเมื่อมีผู้อื่นสู้ราคาสูงขึ้นไป ไม่ว่าการที่ผู้อื่นสู้นั้นจะสมบูรณ์หรือมิสมบูรณ์ประการใด อีกประการหนึ่งเมื่อใดถอนทรัพย์สินรายนั้นจากการขายทอดตลาด ผู้สู้ราคาก็พ้นความผูกพันแต่ขณะที่ถอนนั้นดุจกัน”

“มาตรา 515 ผู้สู้ราคาสูงสุดต้องใช้ราคาเป็นเงินสด เมื่อการซื้อขายบริบูรณ์ หรือตามเวลาที่กำหนดไว้ในคำโฆษณาบอกขาย”

“มาตรา 516 ถ้าผู้สู้ราคาสูงสุดละเลยเสียไม่ใช้ราคาไซร้ ท่านให้ผู้ทอดตลาดเอาทรัพย์สินนั้นออกขายอีกซ้ำหนึ่ง ถ้าและได้เงินเป็นจำนวนสุทธิไม่คุ้มราคาและค่าขายทอดตลาดชั้นเดิม ผู้สู้ราคาเดิมคนนั้นต้องรับผิดในส่วนที่ขาด”

“มาตรา 517 ถ้าเงินรายได้ในการทอดตลาดส่วนหนึ่งส่วนใดค้างชำระอยู่ เพราะเหตุผู้ทอดตลาดละเลยไม่บังคับตามบทในมาตรา 515 หรือมาตรา 516 ไซร้ ท่านว่าผู้ทอดตลาดจะต้องรับผิด”

การขายทอดตลาดของหน่วยงานหรือองค์กรแต่ละประเภทต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวนโยบายและหลักเกณฑ์วิธีการภายในของแต่ละองค์กรเหล่านั้นด้วย สุดท้ายเมื่อมีการประกาศขายทอดตลาดจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยหากไม่มีการแจ้งให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการขายทอดตลาด จะถือว่าการขายทอดตลาดนั้นย่อมไม่สมบูรณ์และอาจถูกเพิกถอนได้ ซึ่งนอกจากการแจ้งให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับทราบแล้ว ยังต้องประกาศให้สาธารณชนทั่วไปได้รับทราบด้วยเช่นกัน

2.4.2 การขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีในทางแพ่ง เพื่อรับรองคุ้มครอง และบังคับตามสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขายทอดตลาดและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ ปรากฏตามมาตรา 331 – 333 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

“มาตรา 331 เมื่อได้ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือได้มีการส่งมอบทรัพย์สินตามสิทธิเรียกร้องที่ถูกอายัดแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว ถ้าไม่มีเหตุสมควรงดการบังคับคดีไว้ก่อน ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น หรือตามที่ศาลมีคำสั่งกำหนด หรือขายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ซึ่งจะทำการขายทอดตลาดให้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งปรากฏตามทะเบียนหรือประการอื่นได้ทราบด้วย โดยจะทำการขายทอดตลาดในวันหยุดงานหรือในเวลาใด ๆ นอกเวลาทำการปกติก็ได้ ทั้งนี้ กำหนดวันและเวลาขายดังกล่าวจะต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันยึด อายัด หรือส่งมอบทรัพย์สินนั้น

เพื่อให้การขายทอดตลาดเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิเต็มที่ในการเข้าสู้ราคาเองหรือหาบุคคลอื่นเข้าสู้ราคาเพื่อให้ได้ราคาตามที่ตนต้องการ และเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเคาะไม้ขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทั้งหลายหยิบยกเรื่องราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดมีจำนวนต่ำเกินสมควรมาเป็นเหตุขอให้มีการเพิกถอนการขายทอดตลาดนั้นอีก”

“มาตรา 332 ในกรณีที่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องที่จะขายหรือจำหน่ายมีสภาพเป็นของสดของเสียได้ หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องนั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายหรือจำหน่ายได้ทันทีโดยวิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร

ในกรณีที่การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือที่ได้มีการส่งมอบตามคำสั่งอายัดกระทำได้โดยยาก หรือการขายหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นกระทำได้โดยยากเนื่องจากการชำระหนี้นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทนหรือด้วยเหตุอื่นใด และการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้ ทั้งนี้ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีอาจคัดค้านคำสั่งหรือการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยยื่นคำร้องต่อศาลภายในสองวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือการดำเนินการนั้น คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด”

“มาตรา 333 ในการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ในการขายทรัพย์สินที่มีหลายสิ่งด้วยกัน ให้แยกขายทีละสิ่งต่อเนื่องกันไป แต่

(ก) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีราคาเล็กน้อยรวมขายเป็นกอง ๆ ได้เสมอ

(ข) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจจัดสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์สองสิ่งหรือกว่านั้นขึ้นไปรวมขายไปด้วยกันได้ ในเมื่อเป็นที่คาดหมายได้ว่าเงินรายได้ในการขายจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

2) ในการขายอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอาจแบ่งแยกออกได้เป็นส่วน ๆ เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจขายทรัพย์สินนั้นเป็นส่วน ๆ ได้ ในเมื่อเป็นที่คาดหมายได้ว่าเงินรายได้ในการขายทรัพย์สินบางส่วนจะเพียงพอแก่การบังคับคดี หรือว่าเงินรายได้ทั้งหมดจะเพิ่มขึ้นเพราะเหตุนั้น

3) ในการขายทรัพย์สินหลายสิ่งด้วยกัน เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจกำหนดลำดับที่จะขายทรัพย์สินนั้น

บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินซึ่งจะต้องขาย อาจร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีรวมหรือแยกทรัพย์สิน หรือขอให้ขายทรัพย์สินนั้นตามลำดับที่กำหนดไว้ หรือจะร้องคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่สั่งตามวรรคหนึ่งก็ได้ การยื่นคำร้องตามมาตรานี้ต้องกระทำก่อนวันทำการขายทอดตลาด แต่ต้องไม่ช้ากว่าสามวันนับแต่ทราบวิธีการขาย ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ยอมปฏิบัติตามคำร้องขอหรือคำคัดค้านเช่นว่านั้น ผู้ร้องจะยื่นคำร้องต่อศาลภายในสองวันนับแต่วันปฏิเสธ เพื่อขอให้มีคำสั่งชี้ขาดในเรื่องนั้นก็ได้ คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเลื่อนการขายไปจนกว่าศาลจะได้มีคำสั่ง หรือจนกว่าจะได้พ้นระยะเวลาซึ่งให้นำเรื่องขึ้นสู่ศาลได้

ในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง[4] ซึ่งมีบทบัญญัติบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขายทอดตลาดให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้น ดังมีสาระสำคัญรวบรวมไว้ในเอกสารเผยแพร่ความรู้ของกรมบังคับคดี ดังนี้[5]

1) การกำหนดระยะเวลาการขายทอดตลาด โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องกำหนดวันขายทอดตลาดครั้งแรกต้องไม่น้อยกว่า 60 วัน นับแต่วันยึด อายัด หรือส่งมอบทรัพย์สินนั้น ตามมาตรา 331 วรรคแรก ซึ่งการกำหนดระยะเวลาขายทอดตลาดทรัพย์ของกฎหมายฉบับนี้จะยาวนานกว่าฉบับเดิมซึ่งกำหนดให้ขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เมื่อพ้นระยะเวลาอย่างน้อยกว่า 5 วัน นับแต่วันยึด อายัด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นประโยชน์กับลูกหนี้มากขึ้น และให้สอดคล้องกับระยะเวลาร้องขัดทรัพย์ด้วย นับว่าเป็นประโยชน์ต่อบุคคลภายนอกผู้ถูกกระทบสิทธิ์ในการดำเนินการร้องพิสูจน์สิทธิตามกฎหมายของผู้ร้องได้อย่างถูกต้อง

2) การกำหนดเวลาการขายทอดตลาดในวันหยุดงานหรือในเวลาใด ๆ นอกเวลาทำการปกติได้โดยไม่ต้องขออนุญาตศาลตามมาตรา 331 วรรคสอง จากเดิมการขายทอดตลาดนั้นต้องกระทำในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำงานปกติ หากจะทำการขายทอดตลาดในวันหยุดและนอกเวลาทำการปกติต้องรายงานศาลให้มีคำสั่งอนุญาตก่อนจึงจะรายงานได้ แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกขั้นตอนการขออนุญาตศาลเพื่อทำการขายทอดตลาดทรัพย์ในวันหยุดและนอกเวลาปกติไป เพื่อเร่งผลักดันทรัพย์สินที่ค้างขายทอดตลาดสามารถดำเนินการได้มากขึ้นและรวดเร็วขึ้นและกระจายถึงบุคคลทั่วไปที่ไม่ต้องลางานมาเข้าร่วมการขายทอดตลาดได้มากขึ้น

---

[4] พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 69 ก (6 กรกฎาคม 2560)

[5] กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม, “ประมวลกฎหมายวิธิพิจารณาความแพ่งที่แก้ไขใหม่มีผลดีอะไรบ้าง,” *วารสารกรมบังคับคดี* 20, ฉ.106 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2560): 3-16

3) มาตรา 331 วรรคแรก ได้เพิ่มการขายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ขึ้นมาเพื่อรองรับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเพิ่มขึ้นด้วย

4) การให้ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิเข้าสู้ราคาเองในการขายทอดตลาดหรือหาผู้เข้าสู้ราคา เป็นการกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิเต็มที่ในการเข้าสู้ราคาเอง หรือหาบุคคลอื่นเข้าสู้ราคาเพื่อให้ได้ราคาตามที่ตนต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้การขายทอดตลาดเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม และเมื่อเปิดโอกาสแล้วหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่สามารถหาผู้สู้ราคาได้สูงกว่าราคาประมูลทรัพย์ก็จะต้องยอมรับในราคาที่ประมูลได้นั้น ไม่สามารถโต้แย้งเรื่องราคาต่ำได้อีก เมื่อเปิดโอกาสให้มีสิทธิเข้าสู้ราคาแล้วก็ยกเลิกการคัดค้านราคาสูงสุดในการขายทอดตลาด และผูกพันราคาจากเดิมก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเคาะไม้ให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นว่าเป็นราคาเหมาะสมที่สมควรขายได้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีอาจคัดค้านว่าราคาดังกล่าวมีราคาต่ำเกินสมควร ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะเลื่อนการขายทอดตลาดออกไป ซึ่งทำให้แม้มีผู้เสนอราคาสูงเพียงใดแต่เมื่อมีผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านราคาก็ต้องเลื่อนการขายนัดถัดไปออกไปทุกครั้ง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่แก้ไขใหม่ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีมีสิทธิเต็มที่ในการเข้าสู้ราคาเอง หรือหาผู้เข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาดเพื่อให้ได้ราคาที่ตนเองต้องการและห้ามมิให้มีการหยิบยกเรื่องราคาต่ำเกินสมควรมาเป็นเหตุในการขายทอดตลาดอีกต่อไป

กระบวนการบังคับคดีส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการตามวิธีการขายทอดตลาดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 331 เป็นหลัก โดยเริ่มต้นตั้งแต่การยึดทรัพย์ ภายหลังจากเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว ต้องพิจารณาก่อนว่ามีเหตุให้งดการบังคับคดีไว้หรือไม่ เช่น กรณีที่มีการขอพิจารณาคดีใหม่หรือเหตุอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องการงดการบังคับคดี[6] หากไม่มีเหตุให้งดการบังคับคดี เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะดำเนินการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 331 ที่กำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และวิธีดำเนินการโดยในการขายทอดตลาดจะกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการซื้อทรัพย์ได้และหากมีการกำหนดราคาขายให้แก่ผู้เสนอราคาสูงสุดแล้ว ห้ามมิให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทั้งหลายหยิบยกเรื่องราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดมีจำนวนต่ำเกินสมควรมาเป็นเหตุขอให้มีการเพิกถอนการขายทอดตลาดนั้นอีก

ปัจจุบันกรมบังคับคดีได้ใช้วิธีการขายทอดตลาดโดยการประมูลตามมาตรา 331 เป็นวิธีบังคับคดีหลัก เนื่องจากเป็นวิธีที่มีแนวทางการปฏิบัติกำหนดไว้แล้วโดยแน่ชัด โปร่งใสโดยทั่วไป และมีกฎหมายรับรองไว้แล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีโต้แย้งหลังจากได้มีโอกาสเข้าสู้ราคาอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ดี ตามมาตรา 332 ได้กำหนดทางเลือกไว้

---

[6] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 289-290

ให้มีการขายทรัพย์โดยวิธีอื่นด้วยได้ ไม่จำเป็นต้องใช้การขายทอดตลาดเพียงอย่างเดียว ในกรณีที่การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่กระทำได้โดยยากและการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้

ทั้งนี้การตีความทรัพย์สินที่กระทำได้โดยยาก และการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหาย อาจตีความถึงทรัพย์ที่ค้างขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานาน นำออกขายทอดตลาดซ้ำแล้วซ้ำอีกแต่กลับไม่อาจขายได้เลยในบัญชีทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นนอกเหนือจากการขายทอดตลาดได้ โดยอาจกำหนดมาตรการพิเศษสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อาจขายไม่ได้ กล่าวคือ เมื่อได้ทำการขายไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม เป็นจำนวนครั้งตามที่กำหนดแล้ว เมื่อพิจารณาถึงสภาพการใช้สอย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อพิจารณาอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์นั้นแล้ว หากเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่น่าจะขายได้อีกในอนาคต อาจสามารถใช้วิธีการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ด้วยการนำออกให้เช่าได้ หรือการประสานหน่วยงานที่มีความต้องการในการนำอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานานไปใช้ประโยชน์เพื่อการจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้หรือขาดความสามารถผ่านโครงการต่าง ๆ โดยอาจดำเนินการเพื่อหาข้อสรุปร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์บังคับคดีนั้น ๆ เพื่อลดปัญหาทรัพย์ค้างตลาดและลดความเหลื่อมล้ำได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการเลือกขายทรัพย์โดยวิธีอื่นมักจะใช้กับกรณีของสดเน่าเสียได้ง่าย ไม่ได้ใช้กับอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขายทรัพย์โดยวิธีอื่นเนื่องจากการจำหน่ายทรัพย์สินกระทำได้ยาก และการขายทรัพย์โดยไม่ผ่านการประมูลอาจมีข้อโต้แย้งได้ง่ายว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีส่วนได้ส่วนเสียหรือไม่ หรือเป็นการเปิดช่องให้มีการจำหน่ายทรัพย์ในราคาถูกเกินกว่าความเป็นจริงเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่ ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พร้อมทั้งกระบวนการ แนวทาง และวิธีการที่เหมาะสมเพิ่มเติมด้วย

ในส่วนตามมาตรา 333 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรวมทรัพย์จำหน่ายซึ่งใช้บ่อยในการขายทอดตลาด กรณีที่เป็นการรวมทรัพย์ที่ถูกแบ่งย่อยหลายแปลงให้สามารถรวมขายไปด้วยกันได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดว่าเป็นที่คาดหมายได้ว่าเงินรายได้ในการขายจะเพิ่มขึ้นเพราะการรวมขาย ประเด็นนี้อาจนำมาพิจารณาใช้กับการจำหน่ายที่ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานานในบางประเภท เช่น กรณีการนำเอาที่ดินการเกษตรมาจัดสรร ซึ่งควรมีการนำมารวมขายพร้อมกัน ห้องชุดร้างที่มีการปล่อยทิ้งไว้หลายห้องหากขายทีละห้องจะไม่สามารถขายได้ อย่างไรก็ดี การรวมทรัพย์จำหน่ายบ่อยครั้งก็อาจมีการร้องคัดค้านโดยเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ได้ ว่าจะเป็นสาเหตุทำให้ทรัพย์ถูกลงและอาจเป็นเหตุให้ทรัพย์ต้องค้างขายทอดตลาดระหว่างรอการตัดสินชี้ขาดจากศาล

“มาตรา 336 ระบุไว้ว่าถ้ารายได้จากอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรือการประกอบกิจการอื่นใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอาจเพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษา พร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียม และค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดี ภายในเวลาอันสมควร เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ และไม่มีข้อเท็จจริงว่าจะเป็นการประวิงการชำระหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือผู้จัดการกิจการเหล่านั้น โดยมอบเงินรายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร กำหนดแทนการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้” เป็นกรณีที่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดยังอยู่ในสภาพที่สามารถนำมาบริหารจัดการได้ หรืออาจนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ในลักษณะของการเช่าได้ ก็อาจใช้วิธีให้ศาลสั่งให้มีผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือให้เป็นผู้จัดการกิจการเหล่านั้นได้

2.4.3 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด

กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2563 บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด เพื่อทำให้การขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2560) โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด” ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาดและการวางหลักประกันการเข้าเสนอราคา และให้มี “คณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์” ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดราคาทรัพย์ในกรณีราคาประเมินของทรัพย์มีราคาตั้งแต่ห้าสิบล้านขึ้นไป หรือเนื่องจากไม่มีผู้เสนอราคาในการขายทอดตลาด หรือราคาทรัพย์ที่จะขายเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการโต้แย้งหรือคัดค้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในราคาประเมินของเจ้าพนักงานซึ่งไม่สามารถหาข้อยุติได้ อีกทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ในการขายทอดตลาดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการขายทอดตลาดให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเที่ยงธรรม และต้องป้องกันไม่ให้มีการสมยอมในการเสนอราคาหรือการกระทำที่ทำให้เสียความยุติธรรม ทั้งในการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีและในการขายทอดตลาด โดยเจ้าพนักงานต้องแจ้งให้ผู้เข้าเสนอราคาทราบถึงวาระการขายทอดตลาด ตำแหน่งที่ตั้งหรือที่อยู่ และภาระติดพันของทรัพย์นั้น รวมถึงชื่อศาล หมายเลขคดีแดง ชื่อคู่ความ และผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์ที่ขายทอดตลาด แล้วจึงให้ผู้เข้าเสนอราคานั้นเสนอราคาตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจกำหนดอัตราการเพิ่มของการเสนอราคาแต่ละครั้งด้วยก็ได้ หากผู้เสนอราคาสูงสุดไม่ชำระราคาตามที่เสนอนั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีคำสั่งให้ริบหลักประกันและนำทรัพย์นั้นขายทอดตลาดใหม่ แต่หากราคาสูงสุดมีจำนวน

ต่ำกว่าราคาสูงสุดเดิม ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งผู้เสนอราคาสูงสุดเดิมชำระราคาส่วนต่างที่ขาดและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการขายทอดตลาดใหม่

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาด พบว่า กรมบังคับคดีมีความพยายามอย่างยิ่งในการดำเนินการขายทอดตลาดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2560) แต่จากการศึกษาของ วิณัฏฐา แสงสุข และคณะ ได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการบังคับคดีและนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับคดีและขายทอดตลาดในประเด็นดังต่อไปนี้[7]

1) การกำหนดวันขายทอดตลาดให้เร็วขึ้นจากที่กฎหมายกำหนด ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ขายทอดตลาด ให้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทราบไม่น้อยกว่าหกสิบวัน[8] นับแต่วันยึด อายัด หรือส่งมอบทรัพย์สินนั้น โดยไม่มีการแยกประเภททรัพย์แต่อย่างใด ซึ่งจากการสอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ให้ข้อมูลว่า ข้อกฎหมายในส่วนนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ใช้เวลาพอสมควร โดยผู้วิจัยโครงการดังกล่าวเห็นว่า แนวทางในการกำหนดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ขายทอดตลาดให้บรรดาผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทราบ โดยกำหนดวันและเวลาขายทอดตลาดดังกล่าวสำหรับทรัพย์ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ให้น้อยลงเป็น 45 วัน (กรณีอสังหาริมทรัพย์) และไม่น้อยกว่า 30 วัน (สำหรับสังหาริมทรัพย์) อาจทำให้การขายทอดตลาดรวดเร็วขึ้นบ้าง

2) ปัญหาจากการที่ผู้ซื้อทรัพย์ไม่อาจเข้าครอบครองทรัพย์หลังการซื้อทรัพย์ กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่หลังจากการขายทอดตลาดไปแล้ว ผู้ครอบครองทรัพย์ไม่ยอมย้ายออกทำให้ผู้ซื้อทรัพย์ประสบความยากลำบากและทำให้ทรัพย์มีความน่าสนใจน้อยลง แม้ตามกฎหมายกำหนดให้ผู้ซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์นั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีเรื่องใหม่[9] ซึ่งถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาดที่สามารถบังคับคดีขับไล่ได้ แต่ก็ยังเป็นความยุ่งยาก ผู้วิจัยโครงการดังกล่าวได้เสนอให้มีการประกาศแจ้งข้อมูลการครอบครองทรัพย์ไว้ในประกาศขายทอดตลาดด้วย และให้ดำเนินการตามแนวของกฎหมายสหรัฐอเมริกาตาม Sheriff's Condition of Sale ที่ประกาศโดยเขต Cumberland, Warren และ Sussex ที่กำหนดระยะเวลาที่แน่ชัดสำหรับการขนย้ายหากเลยกำหนดเวลานั้น ผู้ซื้อทรัพย์สามารถขอหมายเข้าครอบครองและขับไล่ได้ทันที

---

[7] วิณัฏฐา แสงสุข และคณะ, *ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดและข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุง*, (รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2562), น.137-144.

[8] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 331 วรรคสอง

[9] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 334

3) ปัญหาการทิ้งหลักประกันของผู้ซื้อทรัพย์จากการขายทอดตลาด จากการศึกษาพบว่า การทิ้งหลักประกันมาจากการที่ไม่สามารถหาเงินส่วนที่เหลือได้ หรือตั้งใจประวิงเวลาโดยการส่งตัวแทนอำพรางเข้าประมูลทรัพย์ ซึ่งส่งผลเสียหายต่อการขายทอดตลาด เพราะต้องดำเนินการขายทอดตลาดใหม่ทำให้ใช้เวลาอีกไม่น้อย คณะผู้วิจัยโครงการดังกล่าวได้เสนอให้แก้ไขหลักเกณฑ์ของกฎหมายกรณีผู้เสนอซื้อในราคาสูงสุดไม่ยอมมาโอนทรัพย์ภายในเวลาที่กำหนด โดยให้ผู้ที่เสนอราคาเป็นลำดับถัดมาอาจได้สิทธิซื้ออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้โดยอัตโนมัติ

4) ปัญหาการขายทรัพย์ทอดตลาดไม่ได้ ปัญหาจากการที่ทรัพย์นั้นแม้นำออกขายทอดตลาดแต่กลับไม่อาจขายได้เลยแม้จะขายซ้ำแล้วซ้ำอีก ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับงานวิจัยชิ้นนี้ ในงานวิจัยของ วิณัฏฐา แสงสุข และคณะ ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องตามแนวทางอันเป็นมาตรการของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือในประเทศญี่ปุ่นเมื่อเจ้าหน้าที่ศาลได้ทำการขายครบ 3 ครั้งแล้ว ไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสภาพ การใช้สอย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อพิจารณาอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์นั้นแล้ว หากศาลเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่น่าจะขายได้อีกในอนาคตก็ให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการขายไว้ก่อน แล้วสามารถนำอสังหาริมทรัพย์มาบริหารจัดการในวิธีอื่น เช่น การปล่อยให้เช่าได้ หรือในสหรัฐอเมริกา ตาม Sheriff 's Condition of Sale ที่ประกาศโดยเขต Cumberland, Warren และ Sussex มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ในกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่มาจากการจำนอง หากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ทรัพย์นั้นจะถูกขายให้โจทย์ในราคาเริ่มต้นตามมูลหนี้ตั้งต้น หรือในกรณีประเทศสหราชอาณาจักร โดยปกติทรัพย์นั้นแม้นำออกขายทอดตลาดแต่กลับขายไม่ได้ ทรัพย์จะยังมิได้ถูกถอนออกไปจากการขายทอดตลาด แต่จะยังถูกประกาศขายคอยไว้ โดยยังเปิดโอกาสให้มีการหาผู้สนใจเพื่อหาราคาที่ดีที่สุดได้ภายหลังจากการขายทอดตลาดที่ไม่สามารถขายทรัพย์ได้ โดยหากมีผู้สนใจให้ราคาเท่ากับหรือสูงกว่าราคาขั้นต่ำ (reserve price) ผู้ขายทอดตลาดย่อมอาจขายทรัพย์สินนั้นได้

5) การขยายระยะเวลาชำระเงินส่วนที่เหลือเพื่อดำเนินการขอสินเชื่อกับธนาคาร ตามคำสั่งกรมบังคับคดีและประกาศอธิบดีกรมบังคับคดี กำหนดให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 3 เดือน ทั้งนี้ผลจากการวิจัยโครงการดังกล่าว เสนอให้ขยายระยะเวลาให้ได้นั้น ควรขยายให้ในกรณีที่มีราคาซื้อทรัพย์ตั้งแต่ 3 ล้านขึ้นไป เนื่องจากราคาทรัพย์ 3 ล้านบาทนั้น นับเป็นช่วงราคาในทรัพย์สินกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย มีผู้สนใจค่อนข้างมาก อาจช่วยลดการทิ้งประกันที่จะตามมาได้

6) สิทธิของนิติบุคคลอาคารชุดและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จะได้รับเงินก่อนเจ้าหนี้จำนอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 335 กำหนดว่า หากทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดเป็นห้องชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด ก่อนขายทอดตลาดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวนิติบุคคลอาคารชุดให้แจ้งค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระเพื่อออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ และเมื่อขายทอดตลาดได้แล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ดังกล่าวก่อนเจ้าหนี้จำนอง หรือในกรณีที่ทรัพย์สิน

ที่จะขายทอดตลาดเป็นที่ดินจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายได้กำหนดให้ดำเนินการในลักษณะอย่างเดียวกัน โดยนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีสิทธิได้รับชำระหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคพร้อมค่าปรับก่อนเจ้าหนี้จำนอง ซึ่งมีผลเท่ากับนิติบุคคลดังกล่าวมีสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้จำนอง เพราะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้จำนอง และได้รับชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องคดีแพ่ง จากกรณีดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้รับข้อมูลทั้งจากเจ้าหน้าที่และผู้เข้าร่วมการขายทอดตลาดว่าไม่เป็นธรรมกับเจ้าหนี้จำนองซึ่งเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิเพราะหนี้ค้างจ่ายแก่นิติบุคคลอาคารชุด หรือหนี้ค้างจ่ายค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคพร้อมค่าปรับของนิติบุคคลบ้านจัดสรรนั้นมีลักษณะเป็นเจ้าหนี้สามัญ จึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้จำนองด้วย

7) การคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องขอเพิกถอนการขายทอดตลาด ประเด็นปัญหากฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 295 กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีสามารถยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการขายทอดตลาดได้ โดยต้องยื่นคำร้องก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง แต่ต้องไม่ช้ากว่า 15 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นมูลแห่งข้ออ้างนั้น โดยในการยื่นคำร้องมีการกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันต่อศาล เพื่อเป็นการประกันการชำระค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสำหรับความเสียหายที่อาจได้รับจากการยื่นคำร้องดังกล่าว เพื่อป้องกันไม่ให้การร้องเพิกถอนการบังคับคดีเป็นการร้องเพื่อประวิงเวลาการบังคับคดีตามมาตรา 295 วรรคห้า ผู้วิจัยตามโครงการดังกล่าวเห็นว่าไม่ควรมีการกำหนดเรื่องการวางเงินประกันจากลูกหนี้ตามมาตรา 295 วรรคห้าดังกล่าว เพราะมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองความเสียหายของเจ้าหนี้ตามมาตรา 263 โดยให้เจ้าหนี้มีสิทธิกำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้ได้รับความเสียหายจากการขายทอดตลาดมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ผู้ยื่นคำร้องขอเพิกถอนการขายทอดตลาดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อยู่แล้วหากทำให้เกิดความเสียหาย การให้ฝ่ายลูกหนี้ต้องวางเงินประกันจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิเจ้าหนี้และลูกหนี้ไม่เท่าเทียมกัน

นอกจากการศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับคดีแล้ว ยังมีงานศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งกรณีไล่รื้อที่ดินของผู้มีรายได้น้อย พบว่าปัจจุบันกรมบังคับคดีมีทรัพย์ที่เป็นที่ดินคงค้างอยู่เป็นจำนวนมาก โดยลักษณะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีลักษณะไม่พึงประสงค์ เช่น ที่ดินตาบอด ที่ดินที่เกิดน้ำท่วมบ่อยครั้ง ที่ดินที่ถูกตักหน้าดินไปขาย ห้องชุดร้าง เป็นต้น ซึ่งโดยปกติแล้วทรัพย์ที่ค้างขายทอดตลาดมักจะมีลักษณะไม่พึงประสงค์หรือไม่พร้อมอยู่อาศัย จึงอาจไม่เป็นที่สนใจของผู้ซื้อทรัพย์ขายทอดตลาด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ แต่ทรัพย์ดังกล่าวอาจมีประโยชน์หากนำไปใช้ในการจัดสรรพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคงหรือพัฒนาเป็นที่ทำกินสำหรับผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่ทำกิน ซึ่งอาจเป็นการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างตลาดควบคู่กับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถที่จะค้นหาทรัพย์แล้วนำมาจัดสรรให้กับผู้หนึ่งผู้ใด หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้

เพราะต้องป้องกันมิให้มีการสมยอมในการเสนอราคาหรือกระทำการใดที่ทำให้เสียความยุติธรรม ทั้งในการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีและในการขายทอดตลาด หากเจ้าหน้าที่บังคับคดีค้นหาทรัพย์แล้วนำทรัพย์ออกมาขายทอดตลาดในราคาถูกเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ก็อาจเป็นการละเมิดกฎหมายและอาจเป็นเหตุให้ถูกร้องขอเพิกถอนการขายทรัพย์ได้ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป[10]

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[11] ศึกษาเรื่องการกำหนดราคาบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเสนอแนวทางการกำหนดราคาเริ่มต้นที่สมควรขายของทรัพย์ที่ขายทอดตลาด รวมถึงเพื่อให้ผู้ซื้อทรัพย์ได้ทรัพย์จากการขายทอดตลาดที่เหมาะสม โปร่งใส เป็นธรรม และให้ผู้ขายได้รับประโยชน์สูงสุดจากการขายทอดตลาดนั้น โดยมีการเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากสำนวนของกรมบังคับคดี และนำข้อมูลดังกล่าวมาแบ่งกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกมาจากการพิจารณาโดยใช้พื้นที่จังหวัดในการเกิดคดีมากที่สุดและน้อยที่สุดในประเทศไทย และจำแนกประเภทของทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินเปล่า ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด แล้วนำมาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างราคาเคาะขาย ราคาตั้งขายที่ขายได้ ราคาประเมินตลาด และราคาประเมินของกรมบังคับคดีของทรัพย์แต่ละประเภท เพื่อให้ทราบถึงการกำหนดราคาขายที่สร้างแรงจูงใจแก่ผู้เข้าร่วมประมูลสามารถเร่งปิดการขายทรัพย์ขายทอดตลาดได้อย่างรวดเร็ว เพื่อเป็นการชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ และเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยไม่เป็นภาระของหน่วยงานที่จะต้องนำทรัพย์ดังกล่าวมาประมูลซ้ำแล้วซ้ำอีกโดยไม่เกิดประโยชน์ จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าราคาของทรัพย์สินที่สามารถขายได้จริงนั้นเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 70 – 80 ของราคาบังคับขาย ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการกำหนดราคาขายทรัพย์สินควรจะมีการกำหนดราคาตั้งต้นให้ต่ำกว่าราคาที่ประเมินได้

สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ[12] ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง รวมถึงศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

---

[10] ชวนัสถ์ เจนการ, *โครงการวิจัยการพัฒนาระบบสร้างความร่วมมือ การป้องกันเชิงรุกและบรรเทาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*, (รายงานวิจัย: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2563), น. 198.

[11] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *การกำหนดราคาบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สิน*, (รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2555)

[12] สถิตพงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ, โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน: องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน, (รายงานวิจัย: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2557)

ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนเพื่อสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบายและการบริหารจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดขึ้นในระยะเวลา 5 ปี จากการวิจัยพบว่าประเทศไทยมีแนวโน้มความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ทรัพยากรที่ดินมีจำนวนจำกัด ในขณะที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมนั้น ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีเพียงแค่มาตรการสำรวจและศึกษาวิจัยต่อไปโดยไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม งานวิจัยนี้จึงศึกษาวิเคราะห์ถึงข้อมูลปัญหาด้านที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงศึกษากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินและจัดทำแนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินต่อไป โดยมีการศึกษาการปฏิบัติงาน การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำรวจข้อคิดเห็นของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ผลจากการศึกษาครั้งนี้ทำให้ได้ทราบถึงสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ และจากการสำรวจหน่วยงานที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินนั้น ส่วนมากก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการปฏิรูปที่ดินและจัดการที่ดินของรัฐก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนแนวทางการดำเนินการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีการผลักดันการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินงานมีความไม่ต่อเนื่อง เหตุมาจากนโยบายรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาลในแต่ละยุคและการไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เป็นระบบ ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในครั้งนี้ พบว่านอกจากธนาคารที่ดินเป็นหน่วยงานที่คอยบริหารจัดการปัญหาที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรมแล้ว ผู้ที่ปฏิบัติงานก็ต้องมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาในด้านที่ดินอย่างแท้จริง เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้เดือดร้อนเกี่ยวกับปัญหาด้านที่ดิน ประกอบกับดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพียงเท่านี้ก็จะสามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

อธิภัทร มุทิตาเจริญ และคณะ[13] ได้ศึกษาประสิทธิภาพของการผลักดันทรัพย์สินหรือประสิทธิภาพของกระบวนการภายหลังจากที่ลูกหนี้ตกอยู่ในสถานะไม่สามารถชำระหนี้ได้ และถูกพิพากษาโดยศาลแพ่งหรือ

---

[13] อธิภัทร มุทิตาเจริญ และคณะ, *การศึกษาผลกระทบด้านการผลักดันทรัพย์สินต่อระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการพัฒนาองค์ความรู้ ด้านการบังคับคดีในระดับอาเซียน*, (รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2560)

ศาลล้มละลายแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวของกรมบังคับคดี อันเนื่องมาจากการที่มีทรัพย์สินค้างการขายทอดตลาดเป็นจำนวนมาก โดยงานวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลักดันทรัพย์สิน การประเมินประสิทธิภาพของการผลักดันทรัพย์สินด้วยการจัดทำดัชนีชี้วัด การผลักดันทรัพย์สินของประเทศไทย และได้นำมาปรับปรุงดัชนีชี้วัดให้เหมาะสมกับการประเมินประสิทธิภาพการผลักดันสินทรัพย์ที่มาจากกระบวนการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่แตกต่างกัน การประเมินผลกระทบของประสิทธิภาพการผลักดันทรัพย์สินต่อระบบเศรษฐกิจโดยนำข้อมูลทรัพย์สินที่ผ่านการบังคับคดีเรียบร้อยแล้วมาเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณ รวมถึงทำการควบคุมตัวแปรอื่น ๆ ที่อาจส่งผลต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องที่แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีความ เพื่อให้ผลของตัวแปรอื่น ๆ นั้น สามารถดึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดประสิทธิภาพของการบังคับคดีความที่เพิ่มขึ้นได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น การประเมินมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจจากการผลักดันทรัพย์สินเพื่อประเมินผลกระทบของการผลักดันทรัพย์สินต่อระบบเศรษฐกิจไทยผ่านการทำงานของตัวคูณทวี หรือการนำอสังหาริมทรัพย์ในคดีแพ่งและคดีล้มละลายที่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมบังคับคดีกลับสู่ระบบเศรษฐกิจอีกครั้ง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการนำทรัพย์ดังกล่าวมาปรับปรุง ซ่อมแซม หรือสร้างอาคารขึ้นใหม่ และสุดท้ายคือการศึกษาการนำทรัพย์สินที่ถูกผลักดันกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์ถึงประสบการณ์ของผู้ถือครองทรัพย์สินที่ถูกขายทอดตลาดซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการนำทรัพย์สินที่ถูกผลักดันกลับมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งการศึกษานี้สามารถสรุปได้ว่าในการวัดประสิทธิภาพของการผลักดันทรัพย์สินนั้นควรมีการตั้งราคาที่อ้างอิงกับราคาตลาดให้มากที่สุด รวมถึงอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการขายทอดตลาดคือการใช้ผู้เชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์ก็ทำให้ผลลัพธ์ในการวัดประสิทธิภาพการผลักดันทรัพย์ผ่านการขายทอดตลาดมีความแตกต่างไปจากการประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดี ที่อาศัยวิธีการประเมินของกรมธนารักษ์ นอกจากนี้พบว่าถ้ากรมบังคับคดีทำให้ผู้มีส่วนได้เสียในคดียอมรับการประเมินร่วมกันและทำการจ้างผู้ประเมินจากภายนอกมาทำการประเมินราคาโดยอ้างอิงจากราคาตลาดก็จะสามารถทำให้การเสนอขายทรัพย์ในการประมูลตลาดนั้นได้ราคาที่สูงขึ้นได้ และในการศึกษาข้อมูลการผลักดันทรัพย์สินส่วนใหญ่ในคดีก็พบว่าการผลักดันทรัพย์สินเหล่านั้นสามารถทำให้เกิดการนำกลับมาใช้ และส่งผลกระทบในทางบวกต่อเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างทั้งระดับจังหวัดและระดับประเทศ

วิณัฏฐา แสงสุข และคณะ[14] ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการขายทอดตลาดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ในการให้บริการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกรมบังคับคดี และข้อขัดข้องในการดำเนินการขายทอดตลาด รวมถึงปัญหาในด้านกฎหมายที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการขายทอดตลาด งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยแบบผสมหรือเป็นการนำข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพมาดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบวิธีการ

[14] อ้างถึงแล้วใน 7

ขายทอดตลาดระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการขายทอดตลาดของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยศึกษาจากข้อมูลและสถิติในการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคระหว่างปี พ.ศ. 2556-2561 รวมถึงได้ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ จากการศึกษาพบว่ากรมบังคับคดีนั้นมีความพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ รวมถึงข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การขายทอดตลาดสามารถผลักดันทรัพย์ให้เกิดการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันถึงแม้กรมบังคับคดีจะมีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎข้อบังคับต่าง ๆ แต่ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายก็ยังคงมีอยู่และส่งผลต่อประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี โดยหนึ่งในปัญหาที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย คือ ปัญหาการขายทอดตลาดทรัพย์ไม่ได้ ถึงแม้ว่าจะนำทรัพย์ออกขายทอดตลาดซ้ำและซ้ำอีกแต่กลับขายไม่ได้ จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพการขายทอดตลาดและเกิดปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดขึ้น ดังนั้น เมื่อเล็งเห็นว่าทรัพย์ดังกล่าวที่อาจขายไม่ได้หรือเป็นทรัพย์ที่ค้างการขายทอดตลาดเป็นเวลานาน กรมบังคับคดีควรมีมาตรการพิเศษสำหรับทรัพย์ดังกล่าวเพื่อผลักดันทรัพย์นั้นให้เกิดประโยชน์ เช่น บริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ด้วยการนำออกให้เช่า หรือถ้าไม่มีผู้เข้าสู้ราคาก็ให้ขายทรัพย์นั้นให้แก่โจทก์ในราคาเริ่มต้น ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดมากยิ่งขึ้นและเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ชวนัสถ์ เจนการ และคณะ[15] ดำเนินการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ทั่วประเทศ พบว่ากรมบังคับคดีมีอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำนวนมาก โดยทำการสำรวจเจ้าของสำนวนบันทึกข้อมูลรายละเอียดทรัพย์และสาเหตุที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ จากข้อมูลทรัพย์ค้างการขายทอดตลาด 18,585 รายการ สามารถเก็บข้อมูลได้ 3,028 ตัวอย่าง มีค่าระดับความเชื่อมั่นสูงกว่าร้อยละ 98 นอกจากนี้ยังได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง และคำนวณต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) จากการคำนวณค่าเสียโอกาสของเจ้าหนี้ ค่าเสียโอกาสลูกหนี้ ต้นทุนแรงงานภาครัฐ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการช่วยเหลือหากมีการนำทรัพย์มาบริหารจัดการ ผลการสำรวจพบว่าสาเหตุที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ที่น่าสนใจ คือ ทรัพย์ที่มีผู้ประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาวางศาลซึ่งด้อยมูลค่า ที่ดินการเกษตรห่างไกลความเจริญ ห้องชุดร้างหรือห้องชุดที่มีลักษณะเสื่อมโทรมด้อยมูลค่า และทรัพย์ที่มีลักษณะด้อยค่าผิดปกติ (อาทิ ถูกตักหน้าที่ดินขาย ทับซ้อนป่าหรือที่สาธารณะ กรรมสิทธิ์ทับซ้อน เป็นพื้นที่ส่วนกลางโครงการจัดสรรที่ดินแปลงย่อยแบ่งขาย) จากการศึกษาได้มีการนำเสนอตัวแบบในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ ให้มีการนำทรัพย์ที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาประกาศขายยาวโดยตกลงราคาได้ผ่านราคา

[15] อ้างถึงแล้วใน 1

ประเมินขั้นต่ำ (reserve price) นำทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามาปล่อยเช่าชำระหนี้หรือให้ตกเป็นของแผ่นดิน นำทรัพย์ที่เป็นที่การเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกรไร้ที่ดินทำกินผ่านโครงการของรัฐ นำห้องชุดร้างหรือห้องชุดเสื่อมโทรมด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง และการเปิดโอกาสให้มีการร้องขอต่อศาลขอรับซื้อทรัพย์กลับไปในราคามูลหนี้ตั้งต้น หรือการบังคับขายทรัพย์กลับคืนเจ้าหนี้จำนอง โดยตัวแบบการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดต่าง ๆ ดังกล่าว ได้นำมาเป็นต้นแบบสำหรับขับเคลื่อนในการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่นำร่องที่กำหนดตามโครงการนี้

บทที่ 3
ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิจัย วิเคราะห์ แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในปัจจุบันของประเทศไทย และกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โดยทำการศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบและถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของต่างประเทศ (Best Practice) เพื่อพัฒนาตัวแบบ (Model) แนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด และดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด อันจะนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีแนวทางในการดำเนินการศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการวิจัย ซึ่งประกอบไปด้วยวิธีการดำเนินการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และขั้นตอนในการวิจัย

3.1 ข้อกำหนดและขอบเขตการศึกษา

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงข้อมูลสินทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเป็นเวลานานที่มีปัญหาจากสภาพของตัวสินทรัพย์ เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โดยการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ด้อยมูลค่ามาบริหารจัดการตามแนวทางทั้ง 4 ต้นแบบ ได้แก่

ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์

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

ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้ หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) รวบรวมข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป และความต้องการในการใช้ประโยชน์จากกรมบังคับคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

2) นำข้อมูลสารสนเทศทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของกรมบังคับคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์เทียบเคียงกับข้อมูลของประชาชนและกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่และกำหนดพื้นที่เป้าหมาย

3) ศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบและถอดบทเรียนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของต่างประเทศ (Best Practice) อย่างน้อย 3 ประเทศขึ้นไป ใน 4 กลุ่มเป้าหมาย

4) พัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ได้แก่

ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์

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

ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

5) ดำเนินการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในแต่ละรูปแบบ ในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) โดยการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติการในการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลองดำเนินการในแต่ละต้นแบบ เพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละตัวแบบที่ได้ออกแบบไว้ และทราบถึงปัญหาข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบ เพื่อแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการ ดังนี้

(1) สำรวจพื้นที่ก่อนดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายและดำเนินการจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายเจ้าหนี้ และฝ่ายลูกหนี้ ก่อนการดำเนินการทุกครั้ง

(2) ศึกษาและดำเนินการทดลอง (Sandbox) ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด กลุ่มต้นแบบอย่างน้อย ต้นแบบละ 2 พื้นที่ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาตามแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป โดยการวิจัยครั้งนี้ในขั้นตอนของการปฏิบัติจริงได้ดำเนินการในพื้นที่ต้นแบบ 10 พื้นที่ อันได้แก่

- สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1
- สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี และ
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย

6) สรุปผลการทดลอง (Sandbox) โดยนำข้อมูลจากการสำรวจ และการทดลอง (Sandbox) ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด นำมาวิเคราะห์แล้วถอดบทเรียนเพื่อนำไปใช้ในแต่ละพื้นที่ที่มีทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

7) ออกแบบคิดค้นวิธีการดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น ผู้มีความสนใจในทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เจ้าของทรัพย์ค้างขายทอดตลาด หน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์

8) สรุปวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์

9) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้จริง

10) จัดทำรายงานผลการดำเนินการวิจัย บทความทางวิชาการฉบับภาษาไทย และภาษาอังกฤษ พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3.3 เกณฑ์การคัดเลือกกรณีศึกษา

ในการศึกษาและพิจารณาคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบ ได้มีการพิจารณากำหนดพื้นที่นำร่องร่วมกับกรมบังคับคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการขับเคลื่อนโครงการจากสำนักงานบังคับคดีที่มีทรัพย์ที่เป็นปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ที่มีความเหมาะสมกับต้นแบบที่ต้องการศึกษาโดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จากผลการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพย์ตามโครงการโดยทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปนั้น เป็นตัวชี้วัดของกรมบังคับคดีที่กำหนดให้สำนักงานบังคับคดีทุกแห่งมีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ให้น้อยที่สุด และให้มอบหมายเจ้าพนักงานบังคับคดีอาวุโสในแต่ละสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการทรัพย์เป็นการเฉพาะ ในการศึกษาวิจัยได้ดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ต้นแบบ 10 พื้นที่ โดยมีเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างอาคารชุดร้างซึ่งเป็นพื้นที่เพิ่มเติมขึ้นมา เนื่องจากในขณะขับเคลื่อนโครงการร่วมดำเนินโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้มีหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้ความสนใจดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์การดำเนินโครงการสอดคล้องกัน โดยทางกรุงเทพมหานครได้พิจารณาคัดเลือกโครงการอาคารชุดร้างโครงการสิรินเพลสซึ่งอยู่ในพื้นที่สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 ซึ่งมีกลุ่มชุมชนในโครงการบ้านมั่นคงได้ลงสำรวจพื้นที่และให้ความสนใจพื้นที่อยู่ก่อนแล้ว

2) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างอาคารชุดร้างในพื้นที่ดอนเมืองร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งได้ร่วมกันคัดเลือกโครงการช่วยเหลือประชาชนในชุมชนริมคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากร ที่กำลังจะถูกไล่รื้อที่ดินในโครงการพัฒนาริมคลอง ซึ่งมีอาคารห้องชุดร้างในโครงการดอนเมืองคอนโดทาวน์ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีปัญหาของสำนักงานอยู่ก่อนแล้ว

3) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ดำเนินการในกรณีศึกษากรณีห้องชุดเสื่อมโทรมด้อยราคา โดยดำเนินการร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เพื่อเป็นตัวแทนการขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่ต่างจังหวัด โดยสำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี เป็นพื้นที่ซึ่งมีอาคารร้างและห้องชุดเสื่อมโทรมด้อยราคาเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอยู่หลายแห่ง

4) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างกรณีเจ้าหนี้เป็นหน่วยงานของรัฐร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นกรณีศึกษาพื้นที่เกษตร เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี เนื่องจากจังหวัดอุทัยธานีเป็นพื้นที่ซึ่งได้มีการประกาศให้เป็นพื้นที่ปฏิรูปเพื่อการเกษตรในหลายอำเภออยู่ก่อนแล้ว จากหลักเกณฑ์การเข้าพัฒนาพื้นที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะต้องดำเนินการในพื้นที่ซึ่งประกาศเป็นเขตพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หากใช้พื้นที่จังหวัดอุทัยธานีก็สามารถดำเนินการได้ทันทีไม่ต้องเสนอให้ออกประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นใหม่

5) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่นำร่องในการดำเนินโครงการแก้ปัญหาทรัพย์นายประกันวางศาลของสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ก่อนแล้ว

6) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์ผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป อยู่จำนวนมากที่สุดในประเทศ

7) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาพื้นที่เกษตร เนื่องจากมีการคัดเลือกจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เป็นพื้นที่เป้าหมาย เพื่อเป็นโครงการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังสูญเสียที่ดินทำกินจากโครงการขยายท่าอากาศยาน

8) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้จากการคัดเลือกของกรมบังคับคดี เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีทั้งลักษณะความเป็นเมือง พื้นที่กึ่งชนบท และพื้นที่เกษตรซึ่งมีความหลากหลาย

9) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดได้ แต่เดิมได้กำหนดเป็นต้นแบบดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เนื่องจากเป็นพื้นที่นำร่องในการดำเนินโครงการแก้ปัญหาทรัพย์นายประกันวางศาลของสำนักงานศาลยุติธรรม แต่จากการลงไปสำรวจทรัพย์พบว่าส่วนใหญ่แล้วทรัพย์นายประกันวางศาลในพื้นที่จังหวัดชลบุรียังค้างขายทอดตลาดไม่เกิน 10 ปี ซึ่งไม่ตรงกับขอบเขตการศึกษา อย่างไรก็ดีปรากฏว่าพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีกรณีตัวอย่างทรัพย์ที่มีปัญหาที่มีลักษณะหลากหลาย จึงได้ปรับให้ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษตามต้นแบบที่ 4 แทน

10) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย ดำเนินการศึกษาในกรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นพื้นที่เกษตร ซึ่งได้คัดเลือกจากกรมบังคับคดีเนื่องจากมีพื้นที่จำนวนมากที่มีปัญหาเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ และจากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์ยังพบว่าพื้นที่จังหวัดเชียงรายยังมีทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้อยู่จำนวนมาก จึงได้ศึกษากรณีศึกษาพื้นที่การเกษตรกับทรัพย์นายประกันวางศาลและกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ชนบทควบคู่กัน

3.4 ขั้นตอนการดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 1 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป และความต้องการในการใช้ประโยชน์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบการบังคับคดี เพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

ขั้นตอนที่ 2 นำข้อมูลสารสนเทศทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของกรมบังคับคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์เทียบเคียงกับข้อมูลของประชาชนและกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่และกำหนดพื้นที่เป้าหมาย

ขั้นตอนที่ 3 สำรวจพื้นที่ก่อนดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายและดำเนินการจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาและดำเนินการทดลอง (Sandbox) ในพื้นที่กรุงเทพและต่างจังหวัด เพื่อพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ใน 4 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ 1) การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้ นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์ 2) การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) 3) การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และ 4) การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้

ขั้นตอนที่ 4 สรุปผลการทดลอง (Sandbox) โดยนำข้อมูลจากการเก็บข้อมูล การสำรวจและการทดลอง (Sandbox) ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดมาถอดบทเรียน

ขั้นตอนที่ 5 ออกแบบคิดค้นวิธีการดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

ขั้นตอนที่ 6 สรุปวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์

ขั้นตอนที่ 7 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติได้จริง

ขั้นตอนที่ 8 จัดทำรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ พร้อมผลสรุปการศึกษาวิจัย

3.5 กลุ่มเป้าหมายของโครงการ

กลุ่มเป้าหมาย	พื้นที่
1) กลุ่มประชาชนที่สามารถนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมาจัดการช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกิน 2) เจ้าหนี้ ลูกหนี้ ในกระบวนการบังคับคดีของทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป 3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) สำนักงานศาลยุติธรรม (2) กรมบังคับคดีและสำนักงานบังคับคดีพื้นที่ (3) กรมธนารักษ์ (4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (5) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) (6) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) (7) สำนักงานยุติธรรมจังหวัด (8) ศูนย์ประสานงานลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (9) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (10) กรุงเทพมหานคร (11) ธนาคารออมสิน (12) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (13) บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (14) บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด	กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด โดยเป็นการทดลองตามต้นแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปีขึ้นไป ใน 4 ต้นแบบ ต้นแบบละไม่น้อยกว่า 2 พื้นที่ รวมจำนวน 10 พื้นที่ ดังนี้ (1) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 (2) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 (3) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี (4) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี (5) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี (6) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ (7) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย (8) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น (9) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี (10) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน

บทที่ 4
ตัวแบบ (Model) แนวทางการแก้ไขทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

ตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับกรมบังคับคดีได้ดำเนินโครงการ “การสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อพัฒนาระบบการบริหารสินทรัพย์ของกรมบังคับคดี”[16] ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสถาบันคลังสมองของชาติ เพื่อทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์รอการขายทอดตลาดซึ่งค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก โดยผลการสำรวจข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลาเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป มากถึงจำนวน 18,585 รายการ มีทุนทรัพย์ที่เรียกร้องตามมูลหนี้ตามคำพิพากษา 285,250,685,131 บาท มูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินล่าสุดรวม 27,511,574,368 บาท เฉลี่ยแล้วทรัพย์แต่ละรายการมีมูลค่าตามราคาประเมินเฉลี่ย 1,480,311 บาท ต่อรายการ

จากปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นเวลานานดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดค้างอยู่ในระบบทรัพย์รอการขายจำนวนมาก ซึ่งผลการสำรวจข้อมูลพบว่าเกิดจากปัญหาหลายประการ ทั้งปัญหาข้อขัดข้องทางคดีที่เป็นข้อจำกัดในขั้นตอนและกระบวนการตามกฎหมายที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ และทรัพย์ที่ขายไม่ได้ด้วยสภาพของทรัพย์ด้อยมูลค่าไม่น่าสนใจ ทำให้แม้จะนำทรัพย์นั้นไปขายทอดตลาดกี่ครั้งก็ไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์นั้นได้

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางผู้บริหารสำนักงานกิจการยุติธรรมและผู้บริหารกรมบังคับคดีได้มีการหารือกันเบื้องต้น และเห็นชอบให้มีการจัดประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดประชุมหารือแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2565 มีผู้แทนหน่วยงานเข้าร่วมประชุมจำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ กรมบังคับคดี สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมธนารักษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ในที่ประชุมได้มีการสรุปแนวทางการแก้ปัญหาเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในการประชุมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2565 คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการทำการศึกษาและขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามแนวทางดังกล่าว และให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

---

[16] อ้างถึงแล้วใน 1

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดแล้ว ได้มีการประชุมอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 มีมติเห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยให้นำต้นแบบ (Model) ในแต่ละรูปแบบลงไปดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ที่กำหนด 8 พื้นที่ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร (สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7) ธัญบุรี อุทัยธานี ชลบุรี เพชรบูรณ์ ขอนแก่น อุดรธานี เชียงราย ภายหลังจากการลงพื้นที่ได้มีการเพิ่มเติม 2 พื้นที่ในส่วนของกรุงเทพมหานคร (สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1) และสกลนครอำเภอสว่างแดนดิน เพื่อจัดทำรายงานผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะในการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมกับประเทศไทยและขยายไปยังพื้นที่อื่นต่อไป โดยรายงานวิจัยฉบับนี้เป็นการทดลองนำแนวทางต้นแบบมาทดลองใช้ในพื้นที่ต้นแบบทั้ง 10 พื้นที่ พร้อมสรุปถึงผลการดำเนินการวิจัยเชิงทดลองในพื้นที่ดังกล่าว ปัญหาข้อขัดข้องและแนวทางดำเนินการในระยะต่อไป

4.1 ต้นแบบการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยของ วิณัฏฐา แสงสุข และคณะ ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการขายทอดตลาด[17] และข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของชวนัสถ์ เจนการ และคณะ[18] ประกอบกับผลการประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานกิจการยุติธรรม กรมบังคับคดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่นำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โดยมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดออกเป็น 4 แนวทาง สรุปได้ ดังนี้

4.1.1 ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาพัฒนาใช้ประโยชน์

ผลการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามโครงการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อพัฒนาระบบการบริหารสินทรัพย์ของกรมบังคับคดี ปี พ.ศ. 2565 ทำการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป จำนวน 3,028 รายการ พบว่า เป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีจำนวน 847 รายการ คิดเป็นร้อยละ 27.97 ของทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไปที่สำรวจทั้งหมด ทั้งนี้ ส่วนใหญ่พบว่าทรัพย์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นทรัพย์ด้อยมูลค่าหรือมีปัญหาไม่เป็นที่ต้องการของท้องตลาด ไม่ว่าจะนำมาขายทอดตลาดกี่ครั้งก็ไม่สามารถขายได้ เช่น เป็นที่ตาบอดไม่มีทางเข้าออก

[17] อ้างถึงแล้วใน 7

[18] อ้างถึงแล้วใน 1

เป็นการนำที่ดินการเกษตรมาจัดสรรเป็นแปลงย่อยแล้วความเจริญเข้าไม่ถึง มีน้ำท่วมขัง มีผู้บุกรุกถูกตักหน้าดินขาย ฯลฯ โดยทรัพย์เหล่านี้แม้จะได้นำมาขายทอดตลาดกี่ครั้งก็ไม่สามารถขายได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 กำหนดไว้ว่าหากผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผิดสัญญาประกันต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมิต้องฟ้อง ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีนั้นมีอำนาจออกหมายบังคับคดีแก่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเสมือนเป็นลูกหนี้ ปัจจุบันการบังคับคดีตามสัญญาประกันก็ยังดำเนินการโดยการขายทอดตลาด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่าโดยส่วนใหญ่แล้วทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางศาลมักจะเป็นทรัพย์ด้อยมูลค่าหรือมีลักษณะผิดปกติจนยากแก่การนำมาใช้ประโยชน์ ทำให้แม้จะลดราคาขายลงมาต่ำมากและประกาศขายทอดตลาดไปหลายครั้งแล้ว ก็ยังไม่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์ได้ ทำให้ทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างอยู่ในระบบทรัพย์รอการขายจำนวนมาก

กรมบังคับคดีเคยมีแนวคิดที่จะให้มีการร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์ที่ไม่สามารถจำหน่ายได้ดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ให้เกิดมูลค่าต่อไป แต่ยังติดขัดที่กรมธนารักษ์ซึ่งรับผิดชอบการปกครองดูแลบำรุงรักษา และใช้ที่ราชพัสดุ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการเข้าไปดูแลที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งอาจมีปัญหาตามมาจำนวนมาก เช่น เป็นที่ดินซึ่งมีผู้บุกรุก เป็นที่ดินซึ่งถูกตักหน้าที่ดินไปขายไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ มีที่ดินแปลงเล็กที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์อื่นครอบครองแทรกอยู่ทำให้การวางแผนใช้ประโยชน์ทำได้ยาก ฯลฯ ทางกรมธนารักษ์จึงไม่ประสงค์จะรับทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามาบริหารจัดการต่อ

จากการหารือกับทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ให้ความสนใจในการนำทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ต่อหากมีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินโดยทาง บจธ. ยินดีจะรับทรัพย์มาดูแลต่อในทุกรูปแบบ เนื่องจากปัจจุบัน บจธ. ได้รับงบประมาณสนับสนุนเป็นเงินกองทุนสำหรับจัดซื้อทรัพย์ไม่มากนักและอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ดินของรัฐก็มีเหลืออยู่น้อยไม่สามารถนำมาจัดสรรให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ บจธ. สามารถนำที่ดินมาบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพยสิทธิต่าง ๆ เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์และสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้ ทาง บจธ. จึงมีความประสงค์จะรับทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถขายทอดตลาดได้มาบริหารจัดการต่อในทุกรูปแบบไม่ว่าจะที่ดินถูกตักหน้าดินขาย ที่ดินแปลงเล็กแทรกในแปลงใหญ่

หรือทรัพย์ด้อยมูลค่าในรูปแบบอื่น ซึ่งอาจสามารถวางแผนบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกรหรือผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้ยากจนในวิธีการต่าง ๆ ได้ หรือกรณีมีผู้บุกรุกหากผู้บุกรุกเข้าข่ายเป็นเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีรายได้น้อยก็ยังสามารถเจรจาต่อรองให้เข้าร่วมโครงการของ บจธ. ในลักษณะของการเช่าใช้ประโยชน์หรือการเช่าซื้อได้ เมื่อนำทรัพย์มาบริหารจัดการแล้วสามารถปล่อยเช่าให้เกษตรกรหรือให้ผู้มีรายได้น้อยก็จะสามารถนำเงินรายได้กลับมาเป็นเงินทุนหมุนเวียน เพื่อให้การช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ยากจนรายอื่นได้ต่อไป

จากประเด็นปัญหาทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างการขายทอดตลาดดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาแล้วมีแนวทางที่เป็นไปได้ที่ควรนำมาทดลอง คือการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยหนี้ระหว่างผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาและโดยมีตัวแบบในการบริหารจัดการทรัพย์เพื่อให้การไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จดังต่อไปนี้

แนวทางที่ 1 นำทรัพย์มาจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336 ระบุไว้ว่า ถ้ารายได้จากอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรือการประกอบกิจการอื่นใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอาจเพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียม และค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีภายในเวลาอันสมควร เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ และไม่มีข้อเท็จจริงว่าจะเป็นการประวิงการชำระหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือผู้จัดการกิจการเหล่านั้น โดยมอบเงินรายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนดแทนการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

หากทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาอยู่ในสภาพที่สามารถนำมาบริหารจัดการให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีรายได้น้อยได้ก็อาจนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ในลักษณะของการเช่า หรือหากมีผู้บุกรุกก็นำมาเปลี่ยนเป็นผู้เช่าแล้วนำรายได้มาใช้ชำระหนี้ ในส่วนนี้สามารถใช้วิธีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างศาลยุติธรรม ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา (ลูกหนี้) กรมบังคับคดี และสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) หากประเมินแล้วสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้และการเก็บค่าเช่าระยะยาวเพียงพอที่จะใช้หนี้ได้ หรือเป็นคดีที่คดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนียังไม่ขาดอายุความก็ให้มีคำร้องต่อศาลสั่งให้ บจธ. เป็นผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือเป็นผู้จัดการกิจการเหล่านั้น

แนวทางที่ 2 ร้องขอศาลบังคับให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่ค่าปรับผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาและค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำทรัพย์มาวางเป็นหลักประกันต่อศาลท่วมเกินมูลค่าของทรัพย์ไปแล้ว สามารถอยู่ในวิสัยที่จะขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์นั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ตามอำนาจในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 ที่ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมิต้องฟ้องกรณีดังกล่าวสามารถใช้วิธีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างศาลยุติธรรม ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา (ลูกหนี้) กรมบังคับคดี สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และกรมธนารักษ์ หากผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่ติดใจที่จะนำเงินมาชำระหนี้โดยให้ยึดทรัพย์บังคับหนี้แทน หรือเป็นกรณีที่หนี้ค่าปรับสูงกว่าราคาประเมินทรัพย์และเป็นคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้หลบหนีคดีจนขาดอายุความแล้ว ก็ให้มีคำร้องต่อศาลขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน แล้วให้นำทรัพย์นั้นมอบหมายให้กรมธนารักษ์นำไปบริหารจัดการหรือมอบให้ บจธ. นำไปใช้ประโยชน์ในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีรายได้น้อยต่อไป

แนวทางที่ 3 จัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สามารถดำเนินการจัดหาและรับซื้อที่ดินจากเอกชนได้โดยไม่จำกัด เฉพาะการจัดสรรที่ดินของรัฐหรือการใช้พื้นที่ป่าไม้เท่านั้น หากทรัพย์ที่ถูกบังคับคดีเป็นที่ดินที่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร หรือเป็นที่จัดสรรจากที่ดินเกษตรเดิมที่ยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าหรือเป็นทรัพย์ที่ไม่น่าสนใจ เนื่องจากสาธารณูปโภคยังเข้าไม่ถึง ส.ป.ก. ก็สามารถเข้าช่วยในการบริหารจัดการที่ดินคือสามารถจัดสรรงบประมาณของรัฐส่วนหนึ่งในการพัฒนาสาธารณูปโภคซึ่งสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องที่ดินที่สาธารณูปโภคเข้าไม่ถึง อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดหลายรายการขาดความน่าสนใจและขายไม่ได้ หากมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยแล้วทรัพย์เป็นพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่และอยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาอาจพิจารณาขายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อจัดซื้อไว้ตามโครงการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชน เพื่อนำเงินไปชำระหนี้ค่าปรับผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แล้วให้ ส.ป.ก. นำที่ดินไปจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินใช้ประโยชน์ต่อไป

การดำเนินการตามโครงการนี้ได้ดำเนินการคัดเลือกทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลที่ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป และเป็นคดีที่ขาดอายุความในคดีอาญาไปแล้ว แล้วจัดให้มีการไกล่เกลี่ยกับผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหา

หรือจำเลยในคดีอาญาในพื้นที่สำนักงานบังคับคดีที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง โดยในโครงการนี้ได้ใช้พื้นที่สำนักงานบังคับคดีสว่างแดนดินและสำนักงานบังคับคดีเพชรบูรณ์เป็นพื้นที่นำร่อง หากผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งเป็นลูกหนี้ ยินดีรับเงื่อนไขการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็นการปล่อยเช่าชำระหนี้ การรับซื้อหนี้เอกชน หรือการให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน ก็จะได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 ทั้งนี้ จากการหารือกับผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมได้ให้ความเห็นว่าการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน อาจต้องขึ้นกับดุลยพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่าน

4.1.2 ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ผลการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามโครงการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อพัฒนาระบบการบริหารสินทรัพย์ของกรมบังคับคดี ปี พ.ศ. 2565 ทำการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป จำนวน 3,028 รายการ พบว่าเป็นพื้นที่การเกษตรมากที่สุด โดยมีจำนวนมากถึงร้อยละ 41.58 ของทรัพย์ที่ค้างการขายทอดตลาดทั้งหมด โดยปัญหาที่พบมักจะเป็นพื้นที่การเกษตรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล สาธารณูปโภคเข้าไม่ถึง มีผู้บุกรุก หรือเป็นพื้นที่มีปัญหา (เช่น น้ำท่วมเป็นประจำ เป็นต้น)

ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินให้ประชาชนนั้น ปัจจุบันมีหน่วยงานสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่สามารถดำเนินการจัดหาและรับซื้อที่ดินจากเอกชนได้โดยไม่จำกัดเฉพาะการจัดสรรที่ดินของรัฐหรือการใช้พื้นที่ป่าไม้เท่านั้น โดยหากทรัพย์ที่ถูกบังคับคดีเป็นที่ดินที่เหมาะแก่การใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร หรือเป็นที่จัดสรรจากที่ดินเกษตรเดิมที่ยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าหรือเป็นทรัพย์ที่ไม่น่าสนใจ เนื่องจากสาธารณูปโภคยังเข้าไม่ถึงก็สามารถเข้าช่วยในการบริหารจัดการที่ดิน คือสามารถจัดสรรงบประมาณของรัฐส่วนหนึ่งในการพัฒนาสาธารณูปโภค ซึ่งสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องที่ดินที่สาธารณูปโภคเข้าไม่ถึงอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดหลายรายการขาดความน่าสนใจ รวมถึงขอบเขตการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอาจสามารถนำไปใช้พัฒนาที่ดินที่ถูกตักหน้าดินขายหรือพื้นที่ชายฝั่งที่ถูกน้ำกัดเซาะที่อาจสามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งในทางเกษตรได้

อย่างไรก็ดีทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่สามารถเข้าไปประมูลซื้อทรัพย์ในกระบวนการขายทอดตลาดได้ เนื่องจากอาจเข้าข่ายการทำการค้าแข่งกับภาคเอกชนซึ่งเป็นข้อห้ามของหน่วยงานของรัฐ แต่หากฝ่ายเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ร้องขอให้มีการประนอมหนี้

ที่อยู่ในระหว่างการบังคับคดีก็สามารถใช้เป็นกลไกหนึ่งที่จะเข้าไปช่วยเหลือลูกหนี้โดยการซื้อทรัพย์ของลูกหนี้มาเป็นของรัฐแล้วนำไปเข้าโครงการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกิน โดยในการดำเนินโครงการอาจสามารถนำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้เดิมให้ยังกลับมาใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของการเช่าหรือเช่าซื้อได้โดยไม่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน ในปัจจุบัน บจธ. มีโครงการแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งเป็นการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว

ในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในส่วนที่เป็นที่ดินที่สามารถนำมาพัฒนาใช้ประโยชน์เป็นที่ดินเกษตรแต่มีข้อจำกัดทำให้ตัวทรัพย์ไม่น่าสนใจ ทาง บจธ. กับ ส.ป.ก. สามารถเข้าไปช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

แนวทางที่ 1 นำทรัพย์มาเข้าโครงการแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)

ปัจจุบัน บจธ. มีโครงการช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรโดยการรับซื้อที่ดินไว้ แล้วนำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่เป็นลูกหนี้เดิมให้กลับมาใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของการเช่าหรือเช่าซื้อได้โดยไม่ต้องสูญเสียที่ดินทำกิน โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือในการประนอมหนี้ให้กับลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรซึ่งเป็นการช่วยเหลือลูกหนี้ในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดีงบประมาณในการรับซื้อที่ดินเพื่อเข้าโครงการดังกล่าวยังมีอยู่จำกัดยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรได้ทุกรายที่ต้องการ

แนวทางที่ 2 นำทรัพย์มาจัดการตามประมวลกฎหมายวิธิพิจารณาความแพ่งมาตรา 336

หากทรัพย์ค้างขายทอดตลาดยังอยู่ในสภาพที่สามารถนำมาบริหารจัดการให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้มีรายได้น้อยได้ก็อาจนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ในลักษณะของการเช่า หรือหากมีผู้บุกรุกก็นำมาเปลี่ยนเป็นผู้เช่าแล้วนำรายได้มาใช้ชำระหนี้ ในส่วนนี้สามารถใช้วิธีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างศาลยุติธรรม ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา (ลูกหนี้) กรมบังคับคดีและสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) หากประเมินแล้วสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้และการเก็บค่าเช่าระยะยาวเพียงพอที่จะใช้หนี้ได้ ก็ให้มีคำร้องให้ศาลสั่งให้ บจธ. เป็นผู้จัดการที่ดินเหล่านั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336 ที่ระบุไว้ว่าถ้ารายได้จากอสังหาริมทรัพย์หรือการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรือการประกอบกิจการอื่นใดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาอาจเพียงพอที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษาพร้อมด้วยค่าฤชาธรรมเนียม และค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับคดีภายในเวลาอันสมควร เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาร้องขอ และไม่มีข้อเท็จจริงว่าจะเป็นการประวิงการชำระหนี้ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือผู้จัดการกิจการเหล่านั้น โดยมอบเงินรายได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีภายในเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด แทนการขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

การไกล่เกลี่ยหนี้ในลักษณะดังกล่าว บจธ. สามารถดำเนินการในลักษณะของตัวกลางในฐานะผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือผู้จัดการกิจการเหล่านั้น เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องใช้งบประมาณของแผ่นดินในการดำเนินการจึงสามารถนำมาช่วยเหลือเกษตรกรในวงกว้างได้ และยังสามารถนำเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือผู้ยากจนที่ขึ้นบัญชีรอความช่วยเหลือมาร่วมโครงการในฐานะผู้เช่าอันเป็นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสอีกทางหนึ่ง

แนวทางที่ 3 จัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

หากมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยแล้วทรัพย์เป็นพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่และอยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอาจพิจารณาขายให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อจัดซื้อไว้ตามโครงการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนเพื่อนำไปชำระหนี้ แล้วให้ ส.ป.ก. นำไปจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินใช้ประโยชน์ต่อไป โดยลูกหนี้เดิมอาจยังคงมีสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์ส่วนหนึ่งตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และอาจสามารถพัฒนาที่ดินการเกษตรเดิมที่ยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าหรือเป็นทรัพย์ที่ไม่น่าสนใจเนื่องจากสาธารณูปโภคยังเข้าไม่ถึง ก็สามารถเข้าช่วยในการบริการจัดการที่ดินคือสามารถจัดสรรงบประมาณของรัฐส่วนหนึ่งในการพัฒนาสาธารณูปโภคซึ่งสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องที่ดินที่สาธารณูปโภคเข้าไม่ถึงอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดหลายรายการขาดความน่าสนใจและขายไม่ได้

อย่างไรก็ดีการดำเนินการทั้งสามแนวทางดังกล่าวในส่วนของกรมบังคับคดีอาจมีข้อขัดข้องที่ไม่สามารถค้นหาทรัพย์เพื่อส่งต่อให้กับ บจธ. หรือ ส.ป.ก. โดยตรง เนื่องจากอาจจะถือว่าเป็นการปฏิบัติโดยไม่เป็นกลางแก่การบังคับคดีและข้อมูลหนี้ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งไม่ได้ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการในชั้นศาล จึงจะต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ก่อน การดำเนินการส่งข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดจะสามารถดำเนินการได้เฉพาะทรัพย์ที่อยู่ระหว่างการประกาศขายเท่านั้น ไม่สามารถส่งข้อมูลทรัพย์ที่ค้างในระบบที่ยังไม่ได้ถูกนำมาประกาศขายได้

ในส่วนของการเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ยยังจำเป็นจะต้องให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้เป็นผู้ดำเนินการร้องขอในการดำเนินโครงการอาจจะต้องดำเนินการในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหนี้หรือลูกหนี้รับทราบหรือกระทรวงยุติธรรมก็อาจพิจารณาจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้โดยหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดหรือศูนย์ช่วยเหลือลูกหนี้และประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นอีกกลไกหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ได้ การดำเนินการตามโครงการนี้ได้ดำเนินการโดยคัดเลือกทรัพย์ที่เป็นพื้นที่การเกษตรที่เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ในพื้นที่โครงการนำร่องต้นแบบแล้วสอบถามกับเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ว่ามีความประสงค์จะเข้าโครงการไกล่เกลี่ยหนี้หรือไม่ หากเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ประสงค์จะเข้าโครงการไกล่เกลี่ยก็จะดำเนินการสอบถามว่ามีหน่วยงานของรัฐใดพร้อมที่จะรับที่ดินเกษตรของลูกหนี้ไปเข้าโครงการในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามแนวทางข้างต้นก็จัดให้มีการประนอมหนี้ต่อไป

4.1.3 ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

จากการสำรวจข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามโครงการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อพัฒนาระบบการบริหารสินทรัพย์ของกรมบังคับคดี ปี พ.ศ. 2565 ทำการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำนวน 3,028 รายการ พบว่าทรัพย์ที่มีปัญหาขายทอดตลาดไม่ได้ที่พบบ่อยที่สุดอย่างหนึ่งคือ ห้องชุดร้าง ห้องชุดที่มีสภาพเสื่อมโทรมด้อยมูลค่าไม่มีนิติบุคคลดูแล ทรัพย์ด้อยมูลค่าในลักษณะดังกล่าวมีจำนวนมากถึงร้อยละ 10.14 ทรัพย์ดังกล่าวแม้จะขายในราคาถูกหรือลดราคาทรัพย์ลงมาแล้วก็ยังเป็นทรัพย์ที่ขายยาก เนื่องจากในมุมมองของคนทั่วไปและนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์มองว่าเป็นทรัพย์ที่ไม่ก่อมูลค่าหรือทำประโยชน์ได้น้อย แต่ตัวทรัพย์อาจยังเป็นที่ต้องการของผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาถูก หากแต่ยังติดขัดว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้มักจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและไม่มีทุนของตนเองในการเข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์ออกไปได้

ในการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้น มีหน่วยงานสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้มีรายได้น้อยอยู่ในปัจจุบัน โครงการบ้านมั่นคงเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ หากสามารถรวมกลุ่มกันได้แล้วทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จะช่วยในการจัดทำโครงการจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมากู้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น และมีการสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็นเพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ด้วย หากแต่ปัจจุบันปัญหาสำคัญของโครงการบ้านมั่นคงคือการจัดหาที่ดินในราคาถูกซึ่งวงเงินการสนับสนุนเงินทุนในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนจะมีราคาอยู่ที่หน่วยละ (หรือครอบครัวละ) ไม่เกิน 300,000 บาท ซึ่งอาจเป็นเรื่องยากที่จะหาที่ดินในเขตเมืองเพื่อจัดที่ดินและก่อสร้างบ้านในเขตเมืองตามวงเงินดังกล่าว

ตามโครงการบ้านมั่นคงนั้นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์จะเป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ประชาชนรวมกลุ่มกันจึงถือว่าเป็นองค์กรภาคเอกชนที่สามารถเข้าประมูลทรัพย์ขายทอดตลาดได้ ไม่ติดข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถทำการค้าแข่งกับเอกชนได้ รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถเข้าซื้อที่ดินจากภาคเอกชนได้โดยตรงในกระบวนการไกล่เกลี่ยทรัพย์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้ด้วย โดยหากการริเริ่มดำเนินโครงการกับกลุ่มห้องชุดร้างและห้องชุดที่มีสภาพเสื่อมโทรมด้อยราคาประสบความสำเร็จก็อาจขยายไปดำเนินการในส่วนของที่ดินว่างเปล่าที่ไม่มีผู้สนใจซื้อทรัพย์หากมีราคาตามวงเงินการสนับสนุนเงินทุนได้ด้วย (หน่วยละ 300,000 บาท รวมบ้านและที่ดิน) โดยสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางต่าง ๆ ดังนี้

แนวทางที่ 1 การจัดการกับห้องชุดร้าง

การรวมกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อเข้าซื้อทรัพย์ห้องชุดร้างก็จะเป็นการช่วยเหลือจัดหาที่อยู่อาศัยในเขตเมืองที่มีราคาถูกมากอันเป็นการลดภาระเงินกู้ของสมาชิกในแต่ละราย รวมถึงทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ก็ยังมีงบประมาณส่วนหนึ่งในการสนับสนุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคและปรับปรุงสภาพแวดล้อมเพื่อช่วยพัฒนาห้องชุดร้างดังกล่าวให้พร้อมอยู่อาศัยซึ่งน่าจะช่วยแก้ปัญหาทรัพย์ห้องชุดร้างที่ค้างขายทอดตลาดได้ครั้งละจำนวนมาก หากมีห้องชุดร้างที่อยู่ในโครงการต่าง ๆ ที่มีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในสำนักงานบังคับคดีจำนวนมากมาพิจารณาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง โดยหากมีกลุ่มประชาชนที่กำลังได้รับความเดือดร้อนจากการไล่รื้อที่ดินหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยของตนเองในพื้นที่ใกล้เคียงมีความประสงค์จะเข้าร่วมโครงการโดยการพัฒนาห้องชุดร้างเป็นที่พักอาศัย ก็อาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างสถาบันการเงินที่มีลูกหนี้อยู่จำนวนมากแล้วให้สหกรณ์ออมทรัพย์ตกลงเข้าซื้อทรัพย์ได้เลย หรือนำทรัพย์ออกประมูลขายทอดตลาดซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ก็สามารถเข้าซื้อทรัพย์ดังกล่าวได้ หลังจากที่ได้มีการเข้าซื้อทรัพย์เป็นที่เรียบร้อยแล้วทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ก็อาจสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งในการสนับสนุนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและปรับปรุงสภาพแวดล้อมเพื่อช่วยพัฒนาห้องชุดร้างดังกล่าวให้พร้อมอยู่อาศัย

แนวทางที่ 2 การจัดการกับห้องชุดด้อยมูลค่า

ห้องชุดในบางโครงการมีสภาพทรุดโทรมเนื่องจากไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลในการดูแลหรือเป็นโครงการเก่าขาดการบำรุงรักษาทำให้ไม่เป็นที่ต้องการในการเข้าไปพักอาศัย การที่ห้องชุดที่ไม่มีนิติบุคคลในการดูแลจะทำให้ทรัพย์ขายได้ยาก เพราะแม้กฎหมายจะให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์เป็นของผู้ซื้อได้แต่การนำทรัพย์ไปขายต่อจะไม่สามารถทำได้เนื่องจากไม่มีผู้ออกใบปลอดหนี้ให้ ทำให้ทรัพย์มีราคาถูกกว่าท้องตลาด แต่แม้จะมีผู้มีรายได้น้อยต้องการเข้าไปอยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้มักจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและไม่มีทุนของตนเองในการเข้าร่วมประมูลซื้อทรัพย์ออกไปได้

ในกรณีห้องชุดที่มีสภาพเสื่อมโทรมด้อยราคาหากมีจำนวนห้องชุดในอาคารเหลือว่างเพียงพอก็น่าจะสามารถจัดให้สมาชิกกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์รวมกลุ่มเข้าไปจับจองเข้าอยู่อาศัยได้ผ่านโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งจะเป็นการขยายโอกาสในการช่วยเหลือกลุ่มประชาชนที่กำลังได้รับความเดือดร้อนจากการไล่รื้อที่ดินหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยของตนเองได้มากขึ้น รวมถึงอาจจะสามารถชักชวนผู้พักอาศัยเดิมที่แต่เดิมพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีสถาพเสื่อมโทรมเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรชุมชนร่วมกันและสามารถรับการสนับสนุนจากรัฐในการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้น่าอยู่อาศัยมากขึ้นได้

การจัดซื้อสามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างสถาบันการเงินที่มีลูกหนี้อยู่จำนวนมาก แล้วให้สหกรณ์ออมทรัพย์ตกลงเข้าซื้อทรัพย์ได้ทันที หรือนำทรัพย์ออกประมูลขายทอดตลาดซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ก็สามารถเข้าซื้อทรัพย์ดังกล่าวได้ทันทีในลักษณะเดียวกับห้องชุดร้าง

การดำเนินการตามโครงการนี้มีการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นห้องชุดร้าง ห้องชุดด้อยมูลค่า หรือที่ดินเปล่าในเขตเมืองที่ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป โดยดำเนินการในพื้นที่นำร่องในเขตพื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี และสำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 มาร่วมโครงการบ้านมั่นคงร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) โดยอาจสอบถามกับเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ว่ามีความประสงค์จะเข้าโครงการไกล่เกลี่ยหนี้หรือไม่ แต่แม้หากเจ้าหนี้และลูกหนี้ไม่ประสงค์จะเข้ารับการไกล่เกลี่ยหรือไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จก็สามารถนำทรัพย์ออกขายทอดตลาดได้เลย

4.1.4 ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

จากการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามโครงการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อพัฒนาระบบการบริหารสินทรัพย์ของกรมบังคับคดี ปี พ.ศ. 2565 ทำการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จำนวน 3,028 รายการ พบว่ายังมีทรัพย์อีกจำนวนมากที่อาจสามารถนำมาพัฒนาใช้ประโยชน์แทนการปล่อยทิ้งร้างซึ่งยังมีโอกาสชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ได้ หากเปิดโอกาสให้มีการบริหารจัดการทรัพย์ที่เหมาะสม เช่น พื้นที่ซึ่งยังสามารถใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ที่พักอาศัยซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของตลาด แต่อาจนำมาเช่าพักอาศัยได้ ทรัพย์ที่ลูกหนี้ปล่อยเช่าในระหว่างถูกบังคับคดี

ในส่วนทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์หรือทรัพย์ที่อาจยังสามารถปล่อยให้เช่าได้ แต่ถูกทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่มีการดูแล อาจสามารถดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336 โดยใช้กลไกของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ร่วมในการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในการหาโอกาสนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ ในการดำเนินการดังกล่าว บจธ. สามารถดำเนินการในลักษณะของตัวกลางในฐานะผู้จัดการอสังหาริมทรัพย์หรือผู้จัดการกิจการเหล่านั้น เพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องใช้งบประมาณของแผ่นดินในการดำเนินการ เพื่อให้สามารถนำทรัพย์ที่ถูกทิ้งไว้ว่างเปล่าเนื่องจากลูกหนี้ปล่อยทิ้งทรัพย์ไปแล้วแต่ไม่มีผู้ต้องการซื้อซึ่งไม่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ มาใช้ประโยชน์ให้เกิดความคุ้มค่าขึ้นได้ ที่สำคัญในส่วนทรัพย์ที่เป็นที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นที่ต้องการของตลาด อาจสามารถนำมาช่วยเหลือผ่านการปล่อยเช่าให้กับผู้มีรายได้น้อยที่ไม่มีทุนทรัพย์ในการซื้อทรัพย์เป็นของตนเองให้มีที่อยู่อาศัยหรือสำหรับประกอบอาชีพต่อไป

นอกจากทรัพย์ที่อาจนำมาใช้ประโยชน์ได้ในส่วนของทรัพย์ค้างขายทอดตลาดบางประเภทเป็นทรัพย์ที่ไม่สามารถขายได้โดยสภาพ เช่น พื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้านที่ซื้อมา ที่ดินแปลงย่อยแบ่งขายเป็นแปลงเล็ก

ที่มีแปลงอื่นอยู่รอบ ๆ กรณีดังกล่าวสามารถใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือที่ได้มีการส่งมอบตามคำสั่งอายัดกระทำได้โดยยากหรือการขายหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นกระทำได้โดยยาก เนื่องจากการชำระหนี้นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทนหรือด้วยเหตุอื่นใด และการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้ ในกรณีนี้อาจใช้การร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้โดยหักมูลหนี้ตามราคาประเมินซึ่งฝ่ายเจ้าหนี้ก็จะได้นำทรัพย์ไปจัดการบริหารต่อ ส่วนฝ่ายลูกหนี้ก็จะได้รับการหักชำระหนี้ตามราคาทรัพย์

กล่าวโดยสรุป จากผลการศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับคดี และการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ประกอบการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดออกเป็น 4 ต้นแบบ ได้แก่ การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาด้อยค่ามาบริหารจัดการ การนำทรัพย์ที่เป็นที่ดินการเกษตรมาจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน การนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดเสื่อมโทรมด้อยมูลค่ามาเข้าโครงการบ้านมั่นคง และการจัดการทรัพย์โดยวิธีอื่น โดยการดำเนินการตามโครงการนี้ให้มีการพิจารณานำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ในพื้นที่นำร่องต้นแบบแล้วนำมาพิจารณาว่าทรัพย์ในแต่ละประเภทมีปัญหาที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ด้วยสาเหตุใด แล้วนำเข้าสู่กระบวนการหาสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ในแต่ละรูปแบบ เพื่อทราบถึงแนวทางสู่ความสำเร็จ ปัญหาข้อขัดข้อง และแนวทางแก้ปัญหาที่พบสำหรับการขยายโครงการไปยังพื้นที่อื่นต่อไป

4.2 ตัวแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของต่างประเทศ

ในส่วนนี้ได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดในต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์ด้อยมูลค่าหรือทรัพย์ที่ขายยากในต่างประเทศ โดยศึกษาเทียบเคียงจากงานวิจัยของ วินัฏฐา แสงสุข และคณะ[19] และงานวิจัยของ ชวนัสถ์ เจนการ และคณะ[20] ที่ได้ทำการศึกษาตัวแบบในการจัดการทรัพย์ขายยากในต่างประเทศที่น่าสนใจ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น ประกอบกับการศึกษาตัวแบบของประเทศเกาหลีใต้ซึ่งศึกษาเพิ่มเติมจากโครงการนี้ แล้วนำมาเปรียบเทียบกับระเบียบและหลักเกณฑ์การขายทอดตลาดของประเทศ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่าแนวทางของต่างประเทศดังกล่าว

[19] อ้างถึงแล้วใน 7

[20] อ้างถึงแล้วใน 1

มีความเหมาะสมหรือควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่อย่างไร และมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหรือออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร

จากการศึกษาตัวแบบการจัดการทรัพย์ขายยากในต่างประเทศ พบว่าในประเทศต่าง ๆ นั้น การขายทอดตลาดด้วยการประมูลทรัพย์นั้นถือว่าเป็นวิธีการที่มีความเป็นธรรมและโปร่งใส จึงเป็นวิธีการหลักในการใช้บังคับคดีแพ่งในปัจจุบันในทุกประเทศ อย่างไรก็ดี การประมูลทรัพย์ในความเป็นจริงแล้วอาจไม่ได้ทำให้การขายทอดตลาดมีมูลค่าสูงสุดเสมอไป และการขายทอดตลาดที่ยืดเยื้อและทำให้ทรัพย์ขายออกในราคาต่ำนั้น นอกจากจะทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจของเจ้าหนี้และภาระหนี้ของลูกหนี้ที่เพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ยังจะทำให้เกิดภาระกับเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการ ในต่างประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมีแนวทางการจัดการทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่น่าสนใจและอาจสามารถนำมาปรับใช้ในโครงการนี้ หรือนำมาเป็นต้นแบบสำหรับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระยะต่อไป โดยตัวแบบต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal System) ซึ่งประกอบไปด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 รัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีศาลของแต่ละมลรัฐ แต่ละรัฐจะมีอำนาจในการออกกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายทอดตลาดได้เองและมีหลักเกณฑ์ กระบวนการ ขั้นตอน และกฎหมายเพื่อบังคับใช้ภายในมลรัฐได้เองภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

โดยในกรณีของการขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์เพื่อการบังคับคดีตามคำสั่งศาลโดยทั่วไปดำเนินการที่สำนักงานศาลในเขตหรือเมืองที่ทรัพย์สินส่วนใหญ่ตั้งอยู่ โดยไม่ได้แยกการบังคับคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกันโดยเด็ดขาดอย่างประเทศไทย เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการโดยเจ้าพนักงานระดับมลรัฐ (Sheriff) เป็นเจ้าหน้าที่หลักในการบังคับตามกฎหมายของท้องถิ่น และมีเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมายของศาล (US Marshal) ทำหน้าที่ออกปฏิบัติการในกรณีที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จากการศึกษาตัวแบบการจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของสหรัฐอเมริกา มีตัวแบบที่น่าสนใจของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ในการบังคับขายตามมูลหนี้จำนองเพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด

ในสหรัฐอเมริกาตาม Sheriff 's Condition of Sale ที่ประกาศโดยเขต Cumberland, Warren และ Sussex มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ในกรณีที่เป็นการขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์ที่มาจากการจำนอง หากไม่มีผู้เข้าสู้ราคาทรัพย์นั้นจะถูกขายให้โจทย์ในราคาเริ่มต้นตามมูลหนี้ตั้งต้น ตามกฎหมายมลรัฐวเจอร์ซีย์[21] ที่แก้ไขใหม่เริ่มใช้บังคับในวันที่ 29 กรกฎาคม 2562 ได้กำหนดการเลื่อนขายอสังหาริมทรัพย์ได้เพียง 5 ครั้ง โดยลูกหนี้

[21] New Jersey Revised Statutes Title 2A – Administration of Civil and Criminal Justice, Section 2A:17-36. (2022). Adjournments of Sale of Real Estate. Published by Justia US Law.

สามารถขอเลื่อนได้ 2 ครั้ง และเจ้าหนี้สามารถขอเลื่อนได้ 2 ครั้ง และอีก 1 ครั้ง เมื่อเจ้าหนี้และลูกหนี้เห็นพ้องต้องกันในการเลื่อนขายทอดตลาดนั้น แต่หากเข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดแล้วไม่มีผู้สู้ราคาทรัพย์ ทรัพย์จะตกเป็นของเจ้าหนี้แล้วหักมูลค่าหนี้ตามหนี้จำนอง หรือในบางเขต เช่น Bridgeton Evening News และ Daily Journal ของเขต Cumberland หรือ New Jersey Herald ก็จะตกเป็นของเจ้าหนี้ในราคาประเมินขั้นต่ำของทรัพย์นั้นหากจัดให้มีการขายทอดตลาดแล้วไม่มีผู้สู้ราคา

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย การบังคับคดีของประเทศไทยเปิดโอกาสให้ฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถเข้าสู้การบังคับคดีได้โดยเปิดเผย โดยทั่วไปหากเป็นหนี้จำนองเจ้าหนี้ก็มักจะเข้าซื้อทรัพย์ไว้เอง เว้นแต่เป็นกรณีทรัพย์ที่มีปัญหาก็มักจะถูกทิ้งให้เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระบบ แนวคิดการรวบรัดกระบวนการขายทอดตลาดดังกล่าว ในมุมหนึ่งอาจมีประเด็นว่าอาจเป็นการละเมิดสิทธิเจ้าหนี้และลูกหนี้เกินควร แต่ถ้ามองในอีกมุมหนึ่งเมื่อพิจารณาจากทรัพย์ขายยากของประเทศไทยที่สำรวจพบ มีทรัพย์จำนวนมากเป็นทรัพย์ติดจำนองที่มีลักษณะเป็นการฉ้อฉล โดยนำทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้หรือทรัพย์ที่มีการแบ่งแปลงที่ดินผิดปกติมาวางเป็นหลักประกันจนเมื่อนำออกมาขายทอดตลาดก็ไม่น่าจะขายออกได้ (เช่น พื้นที่ส่วนกลาง ถนนคนเดินตัดระหว่างหมู่บ้าน สนามเด็กเล่น ที่ดินที่มีการแบ่งแปลงผิดปกติ) หรือหากเป็นทรัพย์ที่เจ้าหนี้พิจารณาแล้วมีความเสี่ยงว่าจะไม่คุ้มค่าหากซื้อทรัพย์มาไว้เอง เช่น ที่ดิน น.ส.3 ซึ่งเมื่อรังวัดแล้วอาจมีที่ดินขาดหายไป หรือที่ดินทับซ้อนแนวป่า หรือที่ดินสาธารณะ[22] เจ้าหนี้ก็มักจะปล่อยไว้ไม่เข้าสู้ราคาโดยทิ้งให้เกิดภาระดอกเบี้ยกับฝ่ายลูกหนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากการบังคับคดีที่เนิ่นช้าออกไป ในทางกลับกันทางฝ่ายลูกหนี้เมื่อเห็นว่าเจ้าหนี้ยังบังคับคดีไม่สำเร็จเนื่องจากตัวทรัพย์ด้อยมูลค่าก็อาจไม่ได้สนใจการประนอมหนี้และยังอาจใช้ประโยชน์ในตัวทรัพย์นั้นต่อไป หรือสร้างเงื่อนไขให้ทรัพย์นั้นขายยากหรือเป็นอุปสรรคต่อผู้ซื้อ เช่น ปล่อยเช่า ให้บุคคลอื่นหรือตัวแทนอำพรางเข้าใช้ประโยชน์ ปล่อยให้มีการบุกรุก มีผู้มีอิทธิพลเข้าครอบครอง ฯลฯ

การบังคับขายเจ้าหนี้ในลักษณะบังคับจำนองขายกลับให้เจ้าหนี้ก็อาจเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้ฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้หันหน้าเข้าสู่กระบวนการประนีประนอมกันได้ง่ายขึ้น และแท้ที่จริงแล้วยังเป็นการลดภาระหนี้ให้กับลูกหนี้จากระยะเวลาการขายทอดตลาดที่สั้นกระชับรวดเร็วได้มากขึ้น รวมถึงยังสามารถช่วยให้ฝ่ายเจ้าหนี้เวลารับจำนองทรัพย์จะต้องตรวจสอบทรัพย์ให้เป็นไปในราคาที่เหมาะสม โดยต้องรับภาระราคาส่วนต่างหากนำไปขายทอดตลาดแล้วไม่มีผู้สนใจซึ่งจะทำให้ระบบการบริหารหนี้ในภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากแต่เป็นการบังคับกับเอกชนทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพิ่มเติม โดยอาจเพิ่มเติมมาตรา 332 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

---

[22] การบังคับคดีของประเทศไทยเปิดโอกาสให้ฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถเข้าสู้การบังคับคดีได้โดยเปิดเผย โดยทั่วไปหากเป็นหนี้จำนองเจ้าหนี้ก็มักจะเข้าซื้อทรัพย์ไว้เอง เว้นแต่เป็นกรณีทรัพย์ที่มีปัญหา

4.2.2 สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรในระบบที่ใช้กันอยู่ในอังกฤษและเวลส์ก็ใช้ระบบการขายทอดตลาดสำหรับการบังคับคดีแพ่งเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่จะพิเศษกว่าประเทศไทยตรงที่มีระบบการบังคับคดีที่ดำเนินการโดยผู้ขายทอดตลาดเอกชนซึ่งเป็นธุรกิจจดทะเบียนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย โดยแยกกระบวนการระหว่างการบังคับคดีซึ่งเป็นการดำเนินการโดยเจ้าพนักงานออกจากการขายทอดตลาดซึ่งดำเนินการโดยเอกชน

ในกระบวนการบังคับคดีของสหราชอาณาจักรโดยทั่วไป เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูง (High Court Enforcement Officers) จะถูกสั่งให้เข้าควบคุมการบังคับคดีตามหมายควบคุม (writ of control) ในกรณีที่ไม่มีการชำระหนี้จากลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูงจะเป็นผู้ยึดทรัพย์มาอยู่ในความครอบครองดูแลก่อนซึ่งแตกต่างจากระบบบังคับคดีของประเทศไทยที่ทรัพย์ยังอยู่ในความดูแลของลูกหนี้จนกว่าจะมีผู้ซื้อทรัพย์ไป โดยหากมีหมายบังคับคดีไปยังลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ยอมชำระหนี้และมีทรัพย์สินที่อาจถูกขายได้ เจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูงจะเข้าครอบครองทรัพย์นั้น และทำการขนย้าย ขายทรัพย์สิน และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการนำยึด การเก็บรักษา และขายทรัพย์สิน จากจำนวนเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยการขายทรัพย์สินนั้นแท้ที่จริงสามารถทำได้หลายวิธีตามวิธีที่ศาลเห็นสมควร แต่วิธีที่แพร่หลายที่สุด คือนำส่งให้ผู้ขายทอดตลาดเอกชนโดยที่เจ้าพนักงานจะต้องส่งประกาศขายและให้สิทธิลูกหนี้ในการประกาศรายละเอียดของทรัพย์ที่จะขาย มีการจัดทำข้อมูลเจ้าของกรรมสิทธิ์รวม ยอดหนี้และรายละเอียดการชำระหนี้ และมีการกำหนดและแจ้งให้ทราบถึงราคาขั้นต่ำที่สามารถจะขายได้ (Reserve Price) เมื่อพิจารณาจากภาระหนี้และค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และการประเมินราคาที่เป็นธรรมโดยอาจใช้ผู้ประเมินราคาเอกชน

กระบวนการบังคับคดีของสหราชอาณาจักรจะทำให้กระบวนการบังคับคดีเกิดขึ้นโดยรวดเร็วและไม่มีปัญหาที่ลูกหนี้ไม่สนใจกับการบังคับคดีโดยการใช้ประโยชน์ในตัวทรัพย์ หรือสร้างเงื่อนไขให้ทรัพย์นั้นขายยากหรือเป็นอุปสรรคต่อผู้ซื้อ เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลสูงจะเข้าครอบครองทรัพย์และจัดการทรัพย์ต่าง ๆ ให้พร้อมรอการขายก่อน (เช่น จัดการกับผู้บุกรุก ขนย้ายทรัพย์สินส่วนตัวออก) ซึ่งการจัดการทรัพย์โดยวิธีนี้นอกจากจะทำให้ทรัพย์ขายง่ายและมีราคาสูงแล้ว ยังทำให้เกิดความปลอดภัยโดยสามารถป้องกันจากการกระทบกระทั่งกันระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้หรือผู้มีอิทธิพลได้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยทางฝ่ายผู้ซื้อจะต้องรับความเสี่ยงเองจากการไล่รื้อหรือจัดการกับผู้บุกรุกหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การขายทอดตลาดไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้มีผู้ขายทอดตลาดเอกชนย่อมเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันและน่าจะทำให้เกิดการทำตลาดให้มีผู้เข้าสู้ราคามากขึ้น ราคาที่ขายสูงขึ้นและลดภาระงานด้านการขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีได้ด้วย

นอกจากนี้ หากทรัพย์นั้นแม้นำออกขายทอดตลาดแต่กลับขายไม่ได้ ทรัพย์จะยังมิได้ถูกถอนออกไปจากการขายทอดตลาดแต่จะยังถูกประกาศขายคอยไว้ โดยเปิดโอกาสให้มีการหาผู้สนใจเพื่อหาราคาที่ดีที่สุดได้ภายหลังการขายทอดตลาดที่ไม่สำเร็จหรือไม่สามารถขายทรัพย์ได้ หากมีผู้สนใจให้ราคาเท่ากับหรือสูงกว่าราคาขั้นต่ำ (reserve price) ผู้ขายทอดตลาดยังสามารถขายทรัพย์สินนั้นได้

จากการศึกษาของ ชวนัสถ์ เจนการ และคณะ[23] ได้เสนอแนวทางนำระบบการขายทอดตลาดทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด กรณีที่เกิดจากข้อขัดข้องที่ทางฝ่ายเจ้าหนี้ไม่วางเงินค่าใช้จ่ายจนเป็นเหตุให้การบังคับคดีล่าช้าไม่สามารถนำทรัพย์ออกวางขายทอดตลาดได้ โดยนำต้นแบบสหราชอาณาจักรดังกล่าวมาใช้ร่วมกับการประกาศขายทอดตลาดทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยเปิดโอกาสให้มีการขายทอดตลาดยังถูกประกาศขายในระบบต่อไป เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่ได้เข้ามาร่วมการขายในห้องขายทอดตลาดสามารถค้นหาทรัพย์หรือผู้ขายทอดตลาด (อาจเป็นได้ทั้งบังคับคดีเอกชนและเจ้าพนักงานบังคับคดี) การเปิดโอกาสให้เข้าซื้อในลักษณะของการซื้อทรัพย์ในราคาประเมิน (reserve price) จะช่วยลดภาระกับเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ไม่ต้องทำงานซ้ำซ้อนหลายครั้ง และช่วยลดภาระของเจ้าหนี้ในการวางเงินค่าใช้จ่าย และยังช่วยให้การขายทอดตลาดเข้าถึงผู้ซื้อได้กว้างขึ้น รวมถึงยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าถึงทรัพย์ที่ด้อยมูลค่าสำหรับนำไปจัดสรรและใช้ประโยชน์ให้กับผู้ด้อยโอกาสต่อไป จากเดิมที่ไม่สามารถเข้าซื้อทรัพย์ได้หากเป็นการประมูลทรัพย์ซึ่งจะถือว่าเป็นการทำการค้าแข่งขันกับเอกชนซึ่งเป็นข้อห้ามของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้หากเปิดโอกาสให้มีผู้ทอดตลาดเอกชนและเปิดโอกาสให้มีการประกาศทรัพย์โดยเปิดโอกาสให้เข้าซื้อในลักษณะของการซื้อทรัพย์ในราคาประเมิน (reserve price) ดังกล่าว ก็อาจช่วยให้ทรัพย์ที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น กรณีที่พบเป็นโรงงานผลิตน้ำประปาซึ่งมีการปรับสภาพเป็นบ่อกักเก็บน้ำ ทางผู้ขายทอดตลาดก็อาจมีช่องทางในการช่วยจัดหาผู้ซื้อซึ่งมีความเหมาะสมมาร่วมทุนต่อ หรือจัดซื้อทรัพย์ในราคาที่เหมาะสมแทนการขายทอดตลาดแบบเดิมที่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีไปดำเนินการก็อาจถูกมองว่าเป็นการเอื้อผลประโยชน์เอกชนเกินหน้าที่ได้

4.2.3 ญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีโดยเฉพาะ[24] แยกออกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยแบ่งการบังคับคดีในลักษณะที่สามารถบังคับเป็นเงินได้ (Compulsory Execution for a Claim for Payment of Money) และการบังคับคดีในลักษณะที่ไม่สามารถบังคับเป็นเงินได้ (Compulsory Execution for a Claim not Intended for Payment of Money)

---

[23] อ้างถึงแล้วใน 1

[24] Japan. Civil Execution Act (2002). (2007). Act No. 95. Translated by Japanese law translation. Published by Japanese law translation.

กรณีการบังคับคดีในลักษณะที่สามารถบังคับเป็นเงินได้ (Compulsory Execution for a Claim for Payment of Money) ได้มีการกำหนดกระบวนการและวิธีการในการขายทรัพย์สินในลักษณะต่าง ๆ ที่สามารถขายเป็นเงินสำหรับการชำระหนี้ได้ โดยแบ่งเป็น อสังหาริมทรัพย์ (Execution against Real Property) ทรัพย์พาหนะ (Execution against Vessel) สังหาริมทรัพย์ (Execution against Movables) สิทธิเรียกร้องในทรัพย์ประเภทอื่น ๆ (Execution against a Claim and any Other Property Right) และหนี้ส่งเสียลักษณะพิเศษ Execution for a Monetary Claim pertaining to Duty to Support)[25]

การบังคับคดีในลักษณะที่ไม่สามารถบังคับเป็นเงินได้ (Compulsory Execution for a Claim not Intended for Payment of Money) เช่นในกรณีที่เป็นการเหมาะสมกว่าในการให้ส่งมอบทรัพย์หรือสิทธิเรียกร้องแทนการนำทรัพย์สินไปขายเป็นตัวเงิน เช่น การบังคับให้ส่งมอบทรัพย์สินกรณีทรัพย์ขายยาก ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีทำการยึดอสังหาริมทรัพย์มาจากลูกหนี้มาให้เจ้าหนี้โดยตรง ส่วนทางอ้อมกระทำโดยศาลจะกระตุ้นให้ลูกหนี้ทำการชำระะหนี้หรือประนีประนอมหนี้โดยกดดันและขู่ว่าจะใช้มาตรการแทรกแซงโดยบังคับให้ส่งมอบทรัพย์สิน กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าสนใจที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยคดีมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้มากขึ้น แต่ในประเทศไทยยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ แต่ก็อาจมีการดำเนินการโดยอ้อมในขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล

ในประเทศญี่ปุ่นจะมีกระบวนการสองขั้นตอน คือ การบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สินและการบังคับในการจัดการทรัพย์สิน ซึ่งอาจดำเนินการในสองขั้นตอนควบคู่กันได้ กล่าวคือในประเทศญี่ปุ่นเมื่อเจ้าหน้าที่ศาลได้ทำการบังคับขายทอดตลาดครบ 3 ครั้งแล้ว ไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ ก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสภาพการใช้สอยกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อพิจารณาอื่น ๆ ในอสังหาริมทรัพย์นั้นแล้ว หากศาลเห็นว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่น่าจะขายได้อีกในอนาคตก็ให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดการขายไว้ก่อน แล้วสามารถบังคับให้นำอสังหาริมทรัพย์มาบริหารจัดการในวิธีอื่น เช่น การปล่อยให้เช่า นำทรัพย์มาพัฒนาให้มีมูลค่าโดยวิธีการอื่น ๆ หรือการค้นหาทรัพย์ของลูกหนี้มาจัดการรวมทรัพย์ขาย (Package Sale) ได้ กระบวนการบังคับจัดการเป็นกระบวนการกดดันฝ่ายเจ้าหนี้ด้วย หากเจ้าหนี้มิได้ร้องขอต่อศาลให้มีการขายอีกครั้งภายใน 3 เดือน ในกรณีที่ทรัพย์ขายไม่ได้เกิน 3 ครั้ง แล้วศาลให้หยุดการขายไว้ก่อนดังที่กล่าวมาข้างต้น หรือในการขายครั้งต่อมาไม่มีผู้ยื่นคำเสนอซื้ออสังหาริมทรัพย์นั้น ศาลที่บังคับคดีอาจมีคำสั่งให้ยกเลิกการบังคับขายทอดตลาดนั้นก็ได้

[25] เช่น ค่าส่งเสียเลี้ยงดู ในคดีครอบครัว หรือการบังคับการชำระหนี้เป็นงวด ๆ

กรณีการเปิดช่องให้มีการบริหารจัดการโดยวิธีอื่นนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332[26] เปิดโอกาสให้นำทรัพย์มาขายหรือจัดการโดยวิธีอื่นได้ นอกจากของสดเน่าเสียง่าย หากแต่ในทางปฏิบัติยังไม่เคยมีการนำมาใช้ ซึ่งจะใช้เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ในพื้นที่ทดลองนำร่อง (Sandbox) ในโครงการนี้

4.2.4 เกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้มีพระราชบัญญัติบังคับคดี[27] ซึ่งได้ออกเมื่อปี ค.ศ. 2002 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาเป็นระยะ จนล่าสุดในปี ค.ศ. 2016 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในกระบวนการบังคับคดีแพ่งและการขายทอดตลาดเป็นการเฉพาะ แยกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป โดยจะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติและวิธีการบังคับคดีแยกตามลักษณะทรัพย์ อันได้แก่ ทรัพย์สินที่เป็นตัวเงินหรือสิทธิที่เรียกเป็นตัวเงินได้ (Monetary Claims) อสังหาริมทรัพย์ (Immovable Property) ทรัพย์ที่เป็นยานพาหนะ (Vassel) สังหาริมทรัพย์ (Movable Property) โดยการบังคับคดีของเกาหลีใต้จะแบ่งเป็นการบังคับคดีด้วยการจำหน่ายทรัพย์สิน (Compulsory Execution) และการบังคับคดีด้วยคำสั่งทางปกครอง (Compulsory Administration)

การบังคับคดีแพ่งของประเทศเกาหลีใต้นั้นใช้การขายทอดตลาดเป็นหลักคล้ายกับประเทศไทย แต่ในกระบวนการบังคับคดีจะให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีคำพิพากษาให้ชำระหนี้แล้วฝ่ายลูกหนี้ไม่ยอมชำระหนี้ กฎหมายกำหนดให้เป็นภาระของลูกหนี้ที่จะต้องจัดทำรายงานของรายการทรัพย์สินเพื่อการบังคับคดี ซึ่งหากมีการรายงานเท็จก็อาจถูกศาลสั่งลงโทษทางอาญาตามกฎหมายได้ การให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีในการสืบหา ตรวจค้น เข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ในเวลากลางวัน ทำลายล็อคประตู เพื่อการตรวจยึดทรัพย์ ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เพื่อทำให้ทรัพย์พร้อมจำหน่ายโดยไม่มีผู้อื่นเข้ามาครอบครองหรือติดภาระผูกพัน

---

[26] ในกรณีที่การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือที่ได้มีการส่งมอบตามคำสั่งอายัดกระทำได้โดยยาก หรือการขายหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นกระทำได้โดยยากเนื่องจากการชำระหนี้นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทนหรือด้วยเหตุอื่นใดและการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้

[27] Republic of Korea. Civil Execution Act (2002). Act No. 18671. Translated by Korea Law Translation Center. Published by Korea Legislation Research Institute.

ระบบการบังคับคดีของประเทศเกาหลีใต้จะเน้นไปที่ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ซึ่งจากรายงานการประชุมนานาชาติซึ่งจัดโดยกรมบังคับคดี[28] ได้มีการบรรยายโดยผู้แทนจากประเทศเกาหลีใต้ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้รับการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจจากธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2558 เป็นลำดับ 5 โดยเป็นประเทศที่มีจุดเด่นในเรื่องของระบบการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง และระบบการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้รับการจัดอันดับในลำดับ 4 ของโลก และเป็นลำดับ 1 ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC: Asia Pacific Economic Cooperation) ปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ประกอบการเนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีและบังคับคดีที่รวดเร็วจะช่วยสนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจซึ่งไม่สามารถรอการตัดสินเป็นเวลานานได้ และระบบการบังคับตามสัญญาที่ดียังเป็นการส่งเสริมการทำธุรกิจในแง่ของความเชื่อมั่นในการเป็นคู่ค้าระหว่างกันในภาพรวมด้วย เป็นที่สังเกตว่ากฎหมายบังคับคดีของเกาหลีใต้ได้เน้นการสร้างเสริมระบบการกู้ยืมเงินที่ดี โดยหากเป็นหนี้สัญญาจำนอง (Mortgage) หากได้มีการจำหน่ายทรัพย์ไปแล้ว ให้ถือว่าภาระของลูกหนี้เป็นการระงับไป[29] ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะช่วยให้ฝ่ายเจ้าหนี้จะต้องมีการตรวจสอบประเมินมูลค่าทรัพย์สินอย่างรอบคอบ และจะช่วยให้ฝ่ายลูกหนี้ไม่ต้องรับภาระดอกเบี้ยจากการบังคับคดีในระยะเวลายาวนานได้

ประเด็นที่น่าสนใจของประเทศเกาหลีใต้มีประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งบังคับคดีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง (Compulsory Administration) ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีใช้อำนาจทางปกครองในการบังคับคดีด้วยวิธีอื่น เช่น การสั่งให้ผลประโยชน์จากทรัพย์หรือกิจการนำมาเข้ากองทุนในการบริหารเพื่อชำระเงินให้กับเจ้าหนี้ และที่สำคัญคือการสั่งให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้หากมีการขายทอดตลาดหลายครั้งแล้วไม่สามารถขายได้ ซึ่งจะทำให้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดหรือการบังคับคดีแพ่งเป็นเวลานานหมดสิ้นไป ระบบการบังคับคดีที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในด้านระบบการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง และระบบการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาถูกจัดอันดับในลำดับสูง

อย่างไรก็ดีระบบการบังคับคดีของเกาหลีใต้แม้จะเน้นในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในด้านระยะเวลา ค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการบังคับคดี แต่ก็ยังให้ความสำคัญในการดูแลลูกหนี้ผู้ถูกบังคับคดีด้วย โดยหากเป็นการยึดทรัพย์ที่อยู่อาศัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับลูกหนี้เพื่อให้ยังคงสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุข การตัดภาระหนี้สินคงค้าง รวมถึงการจัดหางานทำที่เหมาะสมหากลูกหนี้ไร้ช่องทางประกอบอาชีพ

---

[28] รายงานผลการประชุมระหว่างประเทศเรื่องการบังคับคดีแพ่ง ในบริบทของการผนวกรวมตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นพลวัตร ระหว่างวันที่ 26-29 กรกฎาคม 2558 ณ โรงแรมสุโกศล กรุงเทพมหานคร

[29] Civil Execution Act 2002 Article 91

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาตัวแบบที่น่าสนใจของต่างประเทศได้มีตัวแบบที่น่าสนใจหลายประการที่อาจสามารถนำมาปรับใช้โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เช่น ผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยร้องขอศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 ในลักษณะของการยึดคืนเจ้าหนี้หรือปล่อยเช่า การจัดการกับทรัพย์ การเปิดโอกาสให้มีการบริหารจัดการทรัพย์โดยวิธีอื่น หรือการปล่อยเช่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 และมาตรา 336 ซึ่งสามารถนำมาขับเคลื่อนแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดทดลองในพื้นที่นำร่อง (Sandbox) ตามโครงการนี้ และแม้ตัวแบบที่น่าสนใจหลายประการที่อาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติม เช่น การบังคับหนี้จำนองหรือบังคับขายทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้ตามราคาประเมินซึ่งอาจจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพิ่มเติม เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานบังคับคดีกับเจ้าหนี้และลูกหนี้การจำหน่ายทรัพย์โดยผู้ขายทอดตลาดเอกชนและการประกาศขายทรัพย์ต่อเนื่องในระบบ ซึ่งอาจต้องมีการประกาศระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายทอดตลาดโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติม แม้จะเป็นประเด็นที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้โดยทันทีแต่ก็จะใช้ทดลองในพื้นที่นำร่อง (Sandbox) ในการสอบถามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องว่ามีความเหมาะสมหรือควรจะนำมาพัฒนาต่อในประเทศไทยมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจเป็นประเด็นขับเคลื่อนไปสู่การแก้ไขกฎหมายต่อไป

บทที่ 5
ผลการศึกษาและผลการทดลอง (Sandbox)
ต้นแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่คณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบการบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรม และได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามตัวแบบที่กำหนด โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ไว้ 8 พื้นที่ แต่ทั้งนี้เมื่อทางคณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลพบว่าบางพื้นที่ เช่น พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีที่แต่เดิมกำหนดให้นำต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาใช้ประโยชน์ แต่เมื่อลงพื้นที่จริงกลับไม่มีตัวอย่างทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างอยู่ จึงมีการขออนุมัติปรับเปลี่ยนมาใช้ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์หรือทรัพย์ที่ขายไม่ได้โดยสภาพ และได้ขออนุมัติพื้นที่ดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) เพิ่มอีก 1 พื้นที่ คือ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดินมาดำเนินการตามต้นแบบที่ 1 แทน เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างขายทอดตลาดมากที่สุดในประเทศไทย จึงเหมาะสมที่จะดำเนินการตามต้นแบบดังกล่าวมากกว่า รวมถึงในการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ปัญหาทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาได้มีการทดลองแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่แปลงเล็กในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเพิ่มขึ้นมาด้วย นอกจากนี้กรณีการดำเนินการกลุ่มห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่าในขณะขับเคลื่อนโครงการได้มีหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้ความสนใจดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้างซึ่งมีวัตถุประสงค์การดำเนินโครงการสอดคล้องกัน และจากโครงการศึกษาเมื่อมีการนำกลุ่มประเภทของทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมาศึกษาแล้วพบว่ามีตัวอย่างทรัพย์ที่เป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจในพื้นที่อื่นนอกจากพื้นที่นำร่องที่กำหนดไว้เดิม ก็อาจมีการนำทรัพย์มาบริหารจัดการนอกเหนือพื้นที่นำร่องก็ได้ โดยการแบ่งพื้นที่นำร่องที่ได้ดำเนินโครงการทดลองไปแล้ว มีดังต่อไปนี้

1) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างอาคารชุดร้างซึ่งเป็นโครงการที่เพิ่มขึ้นมาจากการร่วมดำเนินโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และเป็นพื้นที่เป้าหมายการดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้างของสำนักงานพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร

2) สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างอาคารชุดร้างในพื้นที่ดอนเมืองร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ตามโครงการช่วยเหลือประชาชนในชุมชนริมคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากรที่กำลังจะถูกไล่รื้อที่ดิน

3) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ดำเนินการในกรณีศึกษากรณีห้องชุดเสื่อมโทรมด้อยราคาโดยดำเนินการร่วมกับโครงการบ้านมั่นคงกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

4) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี ดำเนินการในกรณีศึกษาตัวอย่างกรณีเจ้าหนี้เป็นหน่วยงานของรัฐร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกรณีศึกษาพื้นที่เกษตร

5) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้

6) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้

7) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาพื้นที่เกษตร

8) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้

9) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี ดำเนินการศึกษากรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้

10) สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย ดำเนินการในกรณีศึกษาทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำทรัพย์มาวางประกันสำหรับการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่สามารถนำมาขายทอดตลาดได้ ศึกษากรณีศึกษาพื้นที่เกษตร กรณีศึกษาทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ไม่สามารถขายทอดตลาดออกได้ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ชนบท

โดยผลการศึกษาแยกรายพื้นที่และการศึกษาดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) จากแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ กพยช. ได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบการบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรม และได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามตัวแบบที่กำหนด โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการวิจัยเชิงทดลอง (Sandbox) ในแต่ละพื้นที่ และสรุปผลการดำเนินการ ดังนี้

5.1 ผลการศึกษาต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาพัฒนาใช้ประโยชน์

การดำเนินการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด กรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดออกเป็น 3 ตัวแบบ อันได้แก่ การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าแล้วนำค่าเช่ามาชำระหนี้หลักประกัน การร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินแทนการชำระหนี้ และการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยหน่วยงานสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ในการศึกษาดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในครั้งนี้ดำเนินการคัดเลือกทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป โดยคณะผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรมว่ากำลังจะมีโครงการนำร่องของสำนักงานศาลยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์และจังหวัดชลบุรี ซึ่งสอดคล้องกับโครงการนี้พอดี แต่จากการลงพื้นที่โดยนำข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของกรมบังคับคดีเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นรายแปลง พบว่าสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์มีทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ค้างการขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป อยู่ 10 คดี และในส่วนของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีมีทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป อยู่เพียง 1 คดี ซึ่งเป็นที่ถูกตักหน้าดินไปขาย ทางคณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณานำคดีนี้ไปวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในส่วนของต้นแบบที่ 4 กรณีทรัพย์ประเภทอื่นหรือทรัพย์ที่ขายไม่ได้โดยสภาพ และได้พิจารณาปรับพื้นที่ดำเนินการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นพื้นที่อื่น จากการประสานกับกรมบังคับคดีทราบว่าจากสถิติทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี พบว่าพื้นที่สำนักงานบังคับคดีสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน เป็นพื้นที่ที่มีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจำนวนมากที่สุดจากข้อมูลทั่วประเทศ ทางคณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเปลี่ยนพื้นที่เป้าหมายในการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) จากสำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีมาเป็นสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดินแทน ในระหว่างการลงพื้นที่ขับเคลื่อนการดำเนินการ ทางคณะผู้วิจัยได้รับคำแนะนำจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ในการนำกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งรวมกลุ่มทำเกษตรแปลงเล็กซึ่งอาจมีความเหมาะสมในการสร้างต้นแบบการใช้ประโยชน์จากพื้นที่เกษตรแปลงเล็ก ซึ่งเป็นกรณีที่พบได้ทั่วไปในกรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาล ในการศึกษาต้นแบบที่ 1 จึงได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย

เป็น 3 พื้นที่ อันได้แก่ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานบังคับคดีสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย

ในการดำเนินโครงการคณะนักวิจัยได้พยายามขับเคลื่อนการดำเนินการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด การจัดให้มีการไกล่เกลี่ยหนี้ระหว่างผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยใช้วิธีการเสนอให้มีการนำทรัพย์มาปล่อยเช่า การร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินและการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามต้นแบบที่ได้ออกแบบไว้

ก่อนการดำเนินโครงการทางคณะผู้วิจัยได้มีการหารือร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยการนำตัวอย่างทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตร ซึ่งรวมถึงกลุ่มทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ว่ามีความประสงค์จะซื้อทรัพย์ตามโครงการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนหรือไม่ ผลการหารือได้ความว่าการซื้อทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีหากเป็นการซื้อผ่านกระบวนการขายทอดตลาดตามปกตินั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่สามารถเข้าร่วมการประมูลในการขายทอดตลาดได้ เนื่องจากถูกตีความว่าเป็นการทำการค้าแข่งกับเอกชนซึ่งเป็นข้อห้ามของหน่วยงานของรัฐ หรือแม้จะเป็นการซื้อทรัพย์จากลูกหนี้เพื่อนำไปชำระหนี้ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยกับลูกหนี้แล้ว ก็ยังขัดกับนโยบายและระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดไว้ว่าการจัดซื้อที่ดินจะต้องจัดซื้อที่ดินที่เหมาะสมกับการทำเกษตร โดยทั่วไปแล้วทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่เป็นทรัพย์ตัวอย่างจะเป็นที่แปลงเล็กขนาดน้อยกว่า 1 ไร่ ไม่เกิน 5 ไร่ ซึ่งมีขนาดไม่เพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์ ซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์ว่าจะต้องเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่พอสมควรหรือเป็นแปลงย่อยหลายแปลงที่มีลักษณะติดต่อกันเป็นผืนใหญ่ ประกอบกับโดยทั่วไปนโยบายของคณะกรรมการฯ จะไม่ซื้อที่ดินที่มีภาระผูกพัน ดังนั้นที่ดินอยู่ระหว่างถูกอายัดเพื่อการขายทอดตลาดจึงขัดกับนโยบายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว อย่างไรก็ดีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ยังให้ความสนใจกับการซื้อทรัพย์ราคาถูกจากกรมบังคับคดีซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขหลักเกณฑ์และระเบียบหรือการปรับกระบวนการและขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์ขายทอดตลาดซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนของการศึกษาต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรต่อไป

ในส่วนของต้นแบบการนำทรัพย์มาปล่อยเช่าและการร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินซึ่งจะมีหน่วยงานร่วมดำเนินการคือสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ซึ่งจะรับเป็นผู้จัดการทรัพย์ในกรณีที่มีการปล่อยเช่าหรือจะเป็นผู้รับที่ดินมาใช้ประโยชน์ต่อ หากมีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน ในการนี้ทางคณะผู้วิจัยได้มีการร่วมลงพื้นที่ร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการนำที่ดิน

ทั้งสองสำนวนดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ จากการหารือร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เกี่ยวกับการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด กรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยนำตัวอย่างทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมาร่วมหารือกันแล้ว ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ทราบแล้วว่าทรัพย์ค้างขายทอดตลาดส่วนใหญ่เป็นที่แปลงย่อยแบ่งเป็นหลายแปลงไม่ติดต่อกัน ส่วนใหญ่มีขนาดแปลงเล็ก ขนาดน้อยกว่า 1 ไร่ ไม่เกิน 5 ไร่ ซึ่งอาจเป็นเรื่องยากที่จะนำไปจัดสรรให้ผู้ไร้ที่ดินไปทำประโยชน์เนื่องจากมีขนาดไม่เพียงพอ อย่างไรก็ดี ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ยินดีหากจะให้เป็นหน่วยงานบริหารจัดการในการจัดเก็บค่าเช่าเพื่อชำระหนี้ค่าปรับ กรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาหลบหนีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336 โดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) อาจมีการเรียกเก็บค่าดำเนินการส่วนหนึ่งเข้ากองทุนเพื่อนำเงินรายได้ไปช่วยเหลือเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือหากจะมีการยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดินแทนการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 119 แล้ว ทางกรมธนารักษ์ไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ก็ยินดีจะรับมาใช้ประโยชน์แทน ในส่วนนี้แม้จะเป็นที่แปลงย่อยแบ่งเป็นหลายแปลงไม่ติดต่อกันก็อาจใช้วิธีการปล่อยเช่าให้กับเกษตรกรในท้องถิ่น โดยระเบียบการบริหารจัดการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) มีความยืดหยุ่นกว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สามารถดำเนินการได้ไม่เป็นข้อติดขัด และได้ร่วมลงพื้นที่กับคณะผู้วิจัยเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการดำเนินการดังกล่าว

จากการหารือร่วมกับผู้บริหารกรมบังคับคดีและผู้บริหารสำนักงานกิจการยุติธรรม มีนโยบายให้ทดลองดำเนินการร้องของต่อศาลในการดำเนินการขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินแทนการชำระหนี้โดยใช้วิธีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยในเบื้องต้นก่อน หากผลการไกล่เกลี่ยเป็นอย่างไรก็ให้รายงานเป็นเหตุขัดข้องการบังคับคดีให้ศาลทราบพร้อมข้อเสนอแนะว่าควรขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินแทนการชำระหนี้โดยวิธีการจำหน่ายโดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332

นอกจากนี้ก่อนการลงพื้นที่ได้มีการจัดประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ครั้งที่ 2/2566 เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2566 และได้มีการสอบถามความเห็นจากผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามแนวทางดังกล่าว จากการประชุมดังกล่าวทางผู้แทนศาลยุติธรรมมีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีการดำเนินมาก่อนโดยจะต้องพิจารณาเป็น 2 กรณี

กรณีแรก การนำทรัพย์มาจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336 ให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เป็นผู้จัดการทรัพย์สิน แล้วนำทรัพย์ออกมาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้ กรณีดังกล่าวไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน แต่หากมีการเรียกผู้ประกัน (ลูกหนี้) มาไกล่เกลี่ยแล้วทางฝ่ายผู้ประกัน (ลูกหนี้) ยินยอม ก็น่าจะสามารถทำได้ เนื่องจากการบังคับกรณีผิดสัญญาประกันนั้นตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญามาตรา 119 ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม[30] กรณีการปล่อยให้เช่าเพื่อชำระหนี้นั้นมีกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 336 รองรับ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่านว่าจะสั่งให้นำทรัพย์ออกมาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้หรือไม่ อย่างไร

กรณีที่สอง การร้องขอศาลบังคับให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 119 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 กรณีดังกล่าวจะมีข้อกังวลใจมากที่สุดในการจัดการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ผู้แทนศาลยกมาเป็นประเด็นในทุกครั้งที่มีการประชุม คือ ในกรณีที่นายประกันมีสิทธิร้องขอส่วนลดค่าปรับหากสามารถติดตามตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยนำส่งศาลได้ กรณีดังกล่าวหากมีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินไปแล้ว หากนายประกันสามารถติดตามตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาส่งศาลในภายหลังได้จะมีสิทธิเรียกร้องส่วนลดค่าปรับคืน ซึ่งจะเป็นปัญหาว่าผู้ใดหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายในส่วนนี้หากทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินไปแล้ว แต่ทั้งนี้ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมยังให้ความเห็นว่าการขอยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่านว่าจะสั่งให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่

การดำเนินการตามโครงการนี้จึงได้ดำเนินการคัดเลือกทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลที่ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป และเป็นคดีที่ขาดอายุความในคดีอาญาเรียบร้อยแล้ว (สำนวนอายุเกิน 20 ปี ขึ้นไป) แล้วจัดให้มีการไกล่เกลี่ยกับผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ในพื้นที่สำนักงานบังคับคดีที่เป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง โดยในโครงการนี้ได้ใช้พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นพื้นที่นำร่อง หากผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งเป็นลูกหนี้ยินดีรับเงื่อนไขการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็นการปล่อยเช่าชำระหนี้ การรับซื้อหนี้เอกชนหรือการให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน ก็จะได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 และขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินโดยการจำหน่ายโดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 ต่อไป

---

[30] มาตรา 119 วรรคสี่ การบังคับคดีตามมาตรานี้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เว้นแต่ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะออกข้อบังคับกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

5.1.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์

พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ ได้กำหนดให้นำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาใช้ประโยชน์ จากการลงสำรวจข้อมูลพื้นที่ของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ มีทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ค้างอยู่ในระบบ 10 ปี ขึ้นไป จำนวน 10 รายการ ลักษณะทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นการนำที่ดินการเกษตรมาจัดสรรแล้วความเจริญเข้าไม่ถึง ทำให้ขายยากและไม่เป็นที่ต้องการของตลาด สำหรับทรัพย์ที่ทางคณะผู้วิจัยเลือกนำมาทำวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) คงเหลือทรัพย์ที่คดีอาญาขาดอายุความ (เกินกว่า 20 ปี แล้ว) จำนวน 2 สำนวน

1) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 โจทก์คือพนักงานอัยการจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นกรณีทรัพย์เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื้อที่ตามโฉนดขนาดประมาณ 1 ไร่ อยู่ในเขตพื้นที่ตำบลนางั่ว อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ เป็นทรัพย์ที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์นำมาประกันตัวเองโดยปัจจุบันผู้ถือกรรมสิทธิ์และสามีได้เสียชีวิตลงแล้วคงมีบุตรชายและบุตรสาวเป็นทายาทผู้รับมรดกที่ดินดังกล่าว ที่ดินดังกล่าวมีทุนทรัพย์มูลหนี้ตามหลักประกัน 817,760 บาท มีราคาประเมินของเจ้าพนักงาน 800,000 บาท โดยได้เคยนำมาขายทอดตลาดแล้วรวม 17 ครั้ง เคยมีผู้สนใจซื้อทรัพย์โดยครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 มีผู้เข้าสู้ราคาโดยเสนอราคาสูงสุดที่ราคา 560,000 บาท แต่ได้ขอเพิกถอนการขายทอดตลาดเนื่องจากเข้าใจผิดว่าเป็นพื้นที่ติดถนนจากแผนที่สังเขปว่าห่างจากถนนสระบุรี-หล่มสักเพียง 2.3 เมตร แต่ในความเป็นจริงเมื่อเข้าไปตรวจสอบที่ดินพบว่าที่ดินดังกล่าวห่างจากถนนสระบุรี-หล่มสักประมาณ 2 กิโลเมตร และเส้นทางตามที่ปรากฏปัจจุบันมีสภาพเป็นป่ารกทึบไม่สามารถเดินทางเข้าไปยังที่ดินแปลงดังกล่าวได้ โดยคดีนี้ศาลได้มีคำสั่งให้เพิกถอนการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2564 และคืนเงินมัดจำให้กับผู้ซื้อเนื่องจากแปลงที่ดินกับรายละเอียดตามประกาศไม่ตรงกัน หลังจากที่ทราบรายละเอียดที่แท้จริงของที่ตั้งทรัพย์นั้นเป็นต้นมาก็ไม่มีผู้เข้าสู้ราคาอีก จากการลงสำรวจพื้นที่ในปัจจุบันแม้ตามแผนที่จะปรากฏว่าแปลงที่ดินมีทางสาธารณะเข้าถึงแต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จนกลายเป็นป่ารกทึบไม่สามารถเดินทางเข้าถึงได้ ลักษณะที่ดินเป็นที่ดินแปลงเล็กรายรอบไปด้วยป่ารกทึบขนาดใหญ่ ในการใช้ประโยชน์จำเป็นจะต้องมีการปรับสภาพพื้นที่และเส้นทางเข้าถึงซึ่งเป็นเรื่องยากและมีต้นทุนการดำเนินการที่ค่อนข้างมากซึ่งอาจจะเกินกว่ามูลค่าของที่ดิน

ภาพที่ 5.1 ที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จนกลายเป็นป่ารกทึบไม่สามารถเดินทางเข้าถึงได้

2) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 2 โจทก์คือพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดียาเสพติด 4 ลักษณะหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นที่ดินเปล่าจำนวน 2 แปลง ขนาดที่ดินแปลงละ 2 งาน 25 ตารางวา ในตำบลนางั่ว อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ ผู้ค้ำประกันมีลักษณะเป็นนายประกันอาชีพ ที่ดินดังกล่าวมีทุนทรัพย์มูลหนี้ตามหลักประกัน 350,000 บาท มีราคาประเมินของเจ้าพนักงาน 450,000 บาท ที่ดินดังกล่าวได้เคยนำมาขายทอดตลาดแล้วรวม 21 ครั้ง ไม่มีผู้เข้าสู้ราคา จากการลงสำรวจพื้นที่ที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ขนาดเล็กไม่ติดต่อกันและมีลักษณะเป็นที่ตาบอด

จากการลงพื้นที่ร่วมกับผู้แทนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้ทำการลงพื้นที่เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำที่ดินทั้งสองสำนวนดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ พบว่ากรณีการปล่อยให้เช่าที่ดินซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่การเกษตรดังกล่าวน่าจะทำได้ยากเนื่องจากราคาตลาดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวนั้นมีราคาเพียงประมาณไร่ละ 2,000 – 3,000 บาทต่อปี ซึ่งเป็นวงเงินที่ไม่เพียงพอต่อการนำไปชำระหนี้ได้ เนื่องจากเมื่อเทียบขนาดแปลงที่ดินกับราคาเช่าตามราคาตลาดแล้วจะมีระยะเวลายาวนานมากเกินไปกว่าจะชำระหนี้ได้และเป็นที่แปลงเล็กไม่ต่อเนื่อง รวมถึงเมื่อพิจารณาจากรายได้จากการให้เช่าแล้วไม่คุ้มค่าต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวการนำที่ดินซึ่งมีลักษณะเป็นที่ดินการเกษตรมาปล่อยเช่าเพื่อใช้หนี้ซึ่งตามราคาตลาดแล้วมีราคาค่าเช่าที่ดินที่ถูกมากจึงไม่สามารถนำมาดำเนินการได้

ในการดำเนินการกรณีการร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ทางสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยกับลูกหนี้ในสำนวนทั้งสองสำนวนร่วมกับคณะผู้วิจัย ผลปรากฏว่าในกรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 ได้มีทายาทของผู้ประกันได้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย แต่ในกรณีศึกษาตัวอย่างสำนวนที่ 2 ผู้ประกันซึ่งเป็นลูกหนี้

ไม่ได้เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยแต่อย่างใดไม่สามารถติดตามตัวได้ โดยลูกหนี้ในกรณีศึกษาตัวอย่างที่ 2 นั้นไม่สามารถติดตามตัวได้มานานแล้วและที่ผ่านมาก็ไม่เคยมาเข้าร่วมในการขายทอดตลาดทรัพย์แต่อย่างใด

จากการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยร่วมกับเจ้าพนักงานบังคับคดีและลูกหนี้ในกรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 ซึ่งเป็นทายาทของผู้นำทรัพย์มาเป็นหลักประกันตนเอง ผลการไกล่เกลี่ยปรากฏว่าทายาทของผู้ประกันตนไม่ติดใจในทรัพย์มรดกดังกล่าว หากจะมีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินเพื่อแทนการชำระหนี้ได้ก็ให้ความยินยอมหากไม่มีภาระผูกพันถึงตนอีก โดยทายาททั้งสองได้ลงนามในหนังสือให้ความยินยอมให้มีการจำหน่ายทรัพย์ในลักษณะให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินแทนการขายทอดตลาด ส่งไปยังสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์นำเรียนศาลจังหวัดเพชรบูรณ์เพื่อพิจารณาต่อไป ในขณะที่สิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินโครงการยังไม่ปรากฏผลคำสั่งของศาลจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งเป็นข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้

5.1.2 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน

พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน แต่เดิมนั้นพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในพื้นที่เป้าหมาย แต่เมื่อคณะผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่ศึกษาข้อมูลทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจากสถิติของกรมบังคับคดีแล้ว พบว่าพื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน เป็นพื้นที่ที่มีทรัพย์ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี มากที่สุดในประเทศไทย ทางคณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเพิ่มพื้นที่ทำ Sandbox เพิ่มเติมและประสานไปยังกรมบังคับคดีเพื่อขอเพิ่มพื้นที่เป้าหมายดำเนินการในต้นแบบที่ 1

คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกแปลงที่ดินตัวอย่างร่วมกับผู้แทนสำนักงานบังคับคดีผู้รับผิดชอบสำนวนทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน โดยได้คัดเลือกจากสำนวนทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีอายุเกินกว่า 20 ปี ขึ้นไป จำนวน 8 แปลง ซึ่งเป็นสำนวนคดีอาญาที่ขาดอายุความอย่างแน่นอนแล้ว เพื่อไม่ให้มีปัญหาเรื่องสิทธิการร้องขอส่วนลดค่าปรับในภายหลังหากมีการนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ในกรณีที่สามารถติดตามตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยนำส่งศาลได้

จากการลงพื้นที่ร่วมกับผู้แทนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้ทำการลงพื้นที่เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำที่ดินทั้ง 8 แปลง ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ พบว่าราคาตลาดของการปล่อยเช่าพื้นที่ซึ่งทั้งหมดเป็นพื้นที่การเกษตรอยู่ประมาณ 1,000 – 1,500 บาทต่อปี การนำมาใช้ประโยชน์ด้วยการปล่อยให้เช่าที่ดินซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตรดังกล่าวน่าจะทำได้ยากเนื่องจากที่ดินมีขนาดประมาณ 1 งาน 2 งาน และสูงสุดไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่มูลค่าทุนทรัพย์มูลหนี้ที่นำมาเป็นหลักประกันมีตั้งแต่ 300,000 – 1,500,000 บาท วงเงิน

ที่นำไปปล่อยเช่าจึงไม่เพียงพอต่อการนำไปชำระหนี้ได้ เนื่องจากการปล่อยเช่าชำระหนี้จะมีระยะเวลายาวนานมากเกินไปและไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

จากการประเมินสาเหตุที่ทรัพย์ขายทอดตลาดไม่ได้ไม่น่าจะเป็นปัจจัยในด้านราคา เนื่องจากทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในพื้นที่อำเภอสว่างแดนดินนั้น ทางสำนักงานบังคับคดีและสำนักงานศาลจังหวัดสกลนครได้รับทราบปัญหาดีอยู่แล้ว ส่วนใหญ่แล้วได้มีการนำเข้าคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์เพื่อปรับราคาประเมินเจ้าพนักงานให้ลดลงต่ำกว่าราคาประเมินที่ดินของทางราชการของกรมธนารักษ์ไปมาก แม้บางแปลงได้ปรับราคาลดลงจนเหลือประมาณ 20,000 – 30,000 บาท ซึ่งถูกกว่าราคาประเมินของกรมธนารักษ์มากก็ยังไม่สามารถขายได้เนื่องจากเป็นที่ดินขนาดเล็กและไม่มีทางเข้า-ออก เป็นที่ดินตาบอด บางแปลงถูกปล่อยรกร้างไม่มีการใช้ประโยชน์ซึ่งหากจะมีการนำไปใช้ประโยชน์ก็จะมีต้นทุนในการปรับสภาพพื้นที่ซึ่งอาจแพงกว่าราคาที่ดินก็ได้

ในการดำเนินการกรณีการร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ทางสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยกับลูกหนี้ทั้ง 8 แปลงดังกล่าว โดยลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ประกันทั้งหมดไม่สามารถติดต่อได้จึงไม่สามารถจัดการไกล่เกลี่ยได้ ส่วนใหญ่แล้วลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไม่สามารถติดตามตัวได้และต้องการทิ้งทรัพย์อยู่แล้วโดยไม่สนใจการขายทอดตลาดทรัพย์ตั้งแต่ในชั้นของการออกหมายแจ้งสิทธิการเข้าสู้ราคาและไม่สามารถติดตามตัวได้ตั้งแต่ในขั้นตอนการขายทอดตลาด

5.1.3 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย

จากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาด กรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาร่วมกับผู้แทนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้มีการร่วมกันวิเคราะห์และหาทางออกในการแก้ปัญหา ผลการหารือพบว่าปัญหาสำคัญที่สุดที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้เนื่องจากแปลงที่ดินที่มีปัญหาส่วนใหญ่เป็นพื้นที่แปลงเล็กยากแก่การนำไปใช้ประโยชน์ ทางผู้แทนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จึงได้แนะนำตัวแบบการทำเกษตรที่ดินแปลงเล็กของวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์จังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ให้การสนับสนุนและส่งเสริมอยู่ โดยกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์เป็นการรวมกลุ่มเกษตรกรทำการเกษตรในที่ดินแปลงเล็กในลักษณะของการเลี้ยงเป็ด เลี้ยงปลา ปลูกพืชผักทั่วไป ผักพื้นบ้าน และไม้ผล รวมถึงการปลูกไม้ยืนต้นซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจแทรกในบริเวณที่ดินโดยมีกลุ่มอาชีพหลายกลุ่ม โดยกลุ่มเกษตรกรสามารถเก็บผลผลิตจำหน่ายและบริโภคในครัวเรือน รวมทั้งจำหน่ายผลิตภัณฑ์แปรรูป เช่น น้ำพริก และขนมเปี๊ยะมาอย่างต่อเนื่องและมีการรวมกลุ่มเกษตรกรที่อาจสามารถนำที่ดินแปลงเล็กมาใช้ประโยชน์ได้

ในโครงการนี้จึงได้มีการค้นหาที่ดินทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเพิ่มเติม และได้นำทรัพย์ที่กำลังมีการประกาศขายทอดตลาดในพื้นที่ตำบลดอยลาน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย นำเสนอต่อวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์และได้นำลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบพื้นที่ ผลปรากฏว่าวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์ได้ให้ความสนใจที่ดินดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่ามีราคาถูกมาก และเห็นว่าหากมีการบริหารจัดการและได้รับการสนับสนุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ก็น่าจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ในโครงการนี้ได้มีการจัดซื้อที่ดินจำนวน 1 แปลง ที่กำลังมีการประกาศขายทอดตลาด ขนาดเนื้อที่ประมาณ 1 งาน ในราคา 22,000 บาท เพื่อให้วิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์ทดลองนำไปใช้ประโยชน์ หลังจากที่มีการจัดซื้อแล้วได้มีการนัดหมายทำการรังวัดและจะสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567 จึงจะได้เริ่มเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ต่อไป โดยตามแผนงานที่วางไว้จะได้มีการทดลองทำเกษตรแปลงเล็กในลักษณะของพืชผักสวนครัว โดยวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์มีลักษณะของการรวมกลุ่มเกษตรกรทำการเพาะปลูกพืชผักสวนครัวอยู่แล้วในลักษณะของการให้สมาชิกนำผลผลิตที่ได้มารวบรวมไว้ที่วิสาหกิจชุมชน แล้วให้ตัวแทนวิสาหกิจชุมชนนำพืชผักสวนครัวมาแปรรูปหรือนำไปจำหน่ายยังแหล่งจำหน่ายผลผลิตต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงรายถึงมือผู้บริโภคโดยตรง ต้นแบบธุรกิจดังกล่าวทางกลุ่มผู้นำวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์เชื่อว่าน่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับแปลงเกษตรขนาดเล็กขนาดระหว่าง 1 – 2 งาน ซึ่งเป็นทรัพย์นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ โดยหากสามารถดำเนินการได้ประสบผลสำเร็จก็อาจขยายผลไปยังพื้นที่อื่น ๆ ในตำบลดอยลานได้อีกหลายแปลง ซึ่งในบริเวณพื้นที่เดียวกันยังมีที่ดินค้างขายทอดตลาดที่มีผู้นำมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาค้างอยู่อีกเกินกว่า 30 แปลง

ภาพที่ 5.2 ตัวอย่างการทำเกษตรแปลงเล็กของวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์

5.1.4 ผลการดำเนินการ

จากการดำเนินโครงการสรุปได้ว่าการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในปัจจุบัน มีความคืบหน้าการดำเนินการในแต่ละตัวแบบได้ ดังนี้

1) การให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เข้าซื้อทรัพย์เอกชน

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้วิธีการให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มาซื้อทรัพย์ตามกลไกการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยหากจะให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซื้อทรัพย์ค้างขายทอดตลาดได้ จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ที่ว่าด้วยทรัพย์ที่จะจัดซื้อจะต้องปลอดภาระผูกพัน ในกรณีทรัพย์อยู่ระหว่างการขายทอดตลาดจึงไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว เนื่องจากยังเป็นทรัพย์ที่มีภาระผูกพันถูกอายัดมาบังคับเพื่อชดใช้หนี้ ประกอบกับทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาแทบทั้งหมดนั้น ยังมีสภาพไม่เหมาะสมต่อการนำไปใช้เพื่อการเกษตรตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เนื่องจากเป็นที่ดินแปลงเล็ก

2) การนำที่ดินมาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้

ในส่วนของการนำทรัพย์ปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 336 นั้น จากการลงพื้นที่สำรวจที่ดินพบว่าทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาทั้งหมดนั้น มีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตรซึ่งเมื่อมีการสำรวจราคาค่าเช่ารายปีแล้วพบว่าราคาเช่าที่ดินในพื้นที่เป้าหมายมีราคาประมาณ 1,000 – 3,000 บาท ต่อไร่ต่อปี โดยที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินแปลงเล็กแค่ขนาด 1-2 งาน และไม่เกิน 2 ไร่ เมื่อคำนวณจากราคามูลหนี้แล้วไม่น่าที่จะนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้ เนื่องจากระยะเวลาการชำระหนี้จะมีระยะเวลานานเกินไป และไม่คุ้มค่าการบริหารจัดการ

3) การยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน

ในส่วนของการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินในลักษณะของการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 ในการดำเนินโครงการนี้ได้มีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยลูกหนี้ผู้นำทรัพย์มาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในพื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน รวมจำนวน 10 ราย โดยมีลูกหนี้ซึ่งเป็นทายาทของนายประกันเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยจำนวน 1 ราย ยินยอมให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินแทนการชำระหนี้

ส่วนลูกหนี้รายอื่นไม่สนใจเข้ารับการไกล่เกลี่ยและไม่สนใจว่าทรัพย์จะถูกนำไปดำเนินการอย่างไร โดยไม่เคยติดต่อหรือเข้าร่วมการซื้อขายทรัพย์ในการขายทอดตลาดตั้งแต่แรก ในการดำเนินการตามมาตรการนี้ในส่วนที่ดินที่ทายาทของนายประกันเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์นั้น มีแนวโน้มที่ศาลอาจจะสั่งให้มีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินได้ เนื่องจากมูลค่าทรัพย์ตามราคาประเมินเจ้าพนักงานนั้นมีราคาไม่ต่างจากมูลหนี้หลักประกันมากนักและคู่กรณียินยอม (ในขณะปิดโครงการยังไม่มีผลคำพิพากษา) แต่อย่างไรก็ดีกรณีดังกล่าวอาจจะยังไม่สามารถนำไปขยายผลกับกรณีอื่น ๆ ได้อย่างชัดเจน เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากผลการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดครั้งที่ 2/2566 เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2566 ซึ่งทางผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมได้ให้ความเห็นว่าการขอยึดทรัพย์นายประกันตกเป็นของแผ่นดินนั้นไม่เคยมีบรรทัดฐานหรือแนวทางปฏิบัติมาก่อน อาจเป็นเรื่องยากที่ศาลจะสั่งให้มีการยึดทรัพย์โดยผู้พิพากษาแต่ละท่านน่าจะมีแนวโน้มไปในทิศทางที่จะไม่สั่งให้มีการยึดทรัพย์มากกว่าที่จะสั่งให้มีการยึดทรัพย์ ด้วยมีเหตุผลที่จะต้องพิจารณาในรายละเอียดกันอีกหลายประการ

ประการแรกโดยหลักแล้วการยึดทรัพย์นายประกันให้ตกเป็นของแผ่นดินอาจดูจะเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนเกินจำเป็นและอาจดูเป็นการรวบรัดในการจัดการทรัพย์มากเกินไป เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาส่วนใหญ่ที่ลูกหนี้ไม่ได้เข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยเนื่องจากฝ่ายลูกหนี้ได้ทิ้งทรัพย์ไปแล้วไม่ประสงค์จะเข้าใช้ประโยชน์ ศาลจึงไม่มีคำให้การหรือความเห็นจากฝ่ายลูกหนี้มาประกอบการพิจารณาฟังความให้รอบด้าน ในกรณีที่ลูกหนี้ยังไม่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้น ในส่วนของสำนักงานบังคับคดีในคดีก็ยังมีความกังวลใจหากจะนำเสนอขอยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากเกรงว่าฝ่ายลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็อาจร้องคัดค้านได้ในภายหลังได้[31] หากจะมีการดำเนินการแต่ประการใดสำนักงานบังคับคดีต้องการให้มีการทำความตกลงร่วมกันระหว่างศาลท้องที่ก่อน

ประการที่สองทางผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมยังให้ความเห็นว่า ในการพิจารณายึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินในกรณีศึกษาตัวอย่างอื่นที่มูลค่าทรัพย์จากราคาประเมินเจ้าพนักงานมีราคาต่ำกว่ามูลหนี้ที่นำมาวางเป็นหลักประกันมาก หากมีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ผู้พิพากษาอาจจะต้องมีการพิจารณาว่ามูลหนี้ส่วนต่างที่เหลือจะยกประโยชน์ให้กับฝ่ายของลูกหนี้หรือยังคงเป็นภาระหนี้คงค้างกับลูกหนี้ ซึ่งหากยังเป็นหนี้คงค้างทางฝ่ายลูกหนี้ก็คงจะไม่ยินยอมรับการไกล่เกลี่ย และไม่ว่าคู่ความจะยินยอมหรือไม่ยินยอมให้ทรัพย์

---

[31] ทั้งนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีอาจคัดค้านคำสั่งหรือการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยยื่นคำร้องต่อศาลภายในสองวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือการดำเนินการนั้น คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด” ซึ่งหมายความว่าการคัดค้านคำสั่งนั้นกระทำเมื่อทราบเรื่อง หากมีการยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินและได้มีการพัฒนาปรับปรุงสภาพที่ดินไปแล้ว หากผู้ประกันมีการขอทรัพย์คืนหรือเรียกร้องความเสียหายแล้วศาลสั่งตามที่ผู้ประกันร้องขอก็จะเป็นปัญหาว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายในส่วนนี้ในภายหลัง

ตกเป็นของแผ่นดินก็ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติว่าศาลไหนจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาระหว่างศาลท้องที่ซึ่งทรัพย์นั้นตั้งอยู่ (ศาลที่บังคับคดี) หรือศาลท้องที่ซึ่งผู้ประกันนำทรัพย์มาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ประเด็นนี้ในที่ประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดฯ ได้มีความเห็นตรงว่าควรมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว โดยหากเป็นกฎหมายของศาลก็จะต้องนำไปออกเป็นข้อบังคับประธานศาลฎีกาซึ่งจะต้องมีการประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลฎีกาก่อน ซึ่งอาจเป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน หรือหากเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารก็สามารถออกเป็นกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงยุติธรรม เพื่อวางหลักเกณฑ์การดำเนินการกับทรัพย์ที่ขายยากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332[32] โดยกำหนดแนวทางให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการจำหน่ายทรัพย์ขายทอดตลาด ซึ่งรวมถึงการยึดทรัพย์นายประกันตกเป็นของแผ่นดินไว้ด้วย เมื่อพิจารณาแล้วการออกกฎกระทรวงโดยกระทรวงยุติธรรมสามารถทำได้ง่ายกว่าและสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการให้กับเจ้าพนักงานบังคับคดีทั่วประเทศได้ รวมถึงหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจะมีแนวทางในการชดเชยเยียวยาหรือชดเชยค่าใช้จ่ายอย่างไรซึ่งเป็นแนวทางที่ควรขับเคลื่อนในระยะต่อไป

4) การดำเนินการเชิงรุกเพื่อจัดหาผู้ซื้อทรัพย์รายอื่น

นอกจากนี้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ดินแปลงเล็กล้อมรอบด้วยที่ดินแปลงอื่น ๆ ก็อาจเป็นปัญหาในการนำสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าสู่พื้นที่หรือการนำผลผลิตออกจากพื้นที่ไปจำหน่าย ดังนั้นผู้ที่เหมาะสมจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ก็น่าจะเป็นคนในท้องถิ่นหรือผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียง แต่จากระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการนำทรัพย์ไปขายทอดตลาดนั้น ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานศาลเป็นผู้จัดหาผู้ที่มาซื้อทรัพย์ได้ เนื่องจากอาจถูกพิจารณาว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการขายทอดตลาด ปัจจุบันได้มีการจัดมหกรรมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเพื่อเป็นการจูงใจให้มีผู้เข้าสู้ราคามากขึ้น แต่ในส่วนของทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ที่มีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยดังกล่าวนั้น

---

[32] พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องต่อไปนี้

(1) จัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้งการกำหนดค่าธรรมเนียม นอกจากที่ระบุไว้ในตาราง 5 ท้ายประมวลกฎหมายนี้ ตลอดจนการชดใช้ค่าใช้จ่ายให้บุคคลเหล่านั้น

(2) จัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการยึดและอายัด และการจำหน่ายทรัพย์สินเป็นตัวเงินโดยวิธีขายทอดตลาดหรือโดยวิธีอื่น และในเรื่องวิธีการบังคับคดีทางอื่น ๆ ที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะพึงปฏิบัติ

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

แม้จะได้จัดให้มีมหกรรมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดก็ยังเป็นเรื่องยากที่จะมีผู้เข้าสู้ราคาทรัพย์ดังกล่าว เนื่องจากเป็นทรัพย์ด้อยค่าแม้จะมีราคาต่ำแล้ว

จากข้อจำกัดดังกล่าว ในระยะต่อไปอาจมีการพิจารณาให้มีหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป เพื่อนำมาช่วยเจ้าพนักงานในการจัดหาผู้มาซื้อทรัพย์ดังกล่าว โดยการจำหน่ายทรัพย์ขายยากโดยวิธีอื่น ซึ่งอาจรวมถึงการติดต่อกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงเพื่อทำการซื้อทรัพย์ ซึ่งอาจเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับทรัพย์ขายยากตามมาตรา 332 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย ในชั้นนี้เมื่อพิจารณาถึงการจัดรูปแบบหน่วยงานของรัฐในประเด็นของการจัดให้มีผู้เข้าซื้อทรัพย์หรือการจัดมหกรรมการขายทอดตลาดจะไม่ใช่ภารกิจของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) แต่อาจมีความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU : Special Delivery Unit) มาช่วยจัดหาผู้ซื้อทรัพย์กรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป หรือการจัดมหกรรมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในลักษณะของการให้บริการ โดยเรียกเก็บค่าบริการจากกรมบังคับคดีแทนการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่า

5) ต้นแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงเล็ก

ในโครงการนี้ได้มีการทดลองจัดซื้อที่ดินแปลงเล็ก เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรที่มีศักยภาพได้ทดลองนำไปบริหารจัดการเพื่อเป็นต้นแบบการทำการเกษตรโดยใช้ที่ดินแปลงเล็กอย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยหากต้นแบบการทำการเกษตรสามารถดำเนินการใช้ที่ดินได้ประสบความสำเร็จก็อาจนำมาเป็นต้นแบบในพื้นที่อื่น ๆ และจะสามารถผลักดันให้มีการจัดซื้อที่ดินแปลงเล็กในพื้นที่อื่น ๆ ได้อีกจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นแนวทางต้นแบบการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระยะต่อไป

5.2 ผลการดำเนินการต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ในการดำเนินการตามต้นแบบที่ 2 ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นพื้นที่การเกษตรจากสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย อันเป็นพื้นที่นำร่อง แล้วได้จัดประชุมหารือฝ่ายเจ้าหนี้โดยมีการนัดประชุมผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารนานาชาติ ตัวแทนสถาบันการเงิน และเจ้าหนี้รายใหญ่ซึ่งมีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอยู่ในความดูแลจำนวนมาก (เช่น บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์) เพื่อนำเสนอโครงการและเชิญชวนให้มีการนำทรัพย์สินที่มีปัญหามาทดลองขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามวิธีการต่าง ๆ ที่ได้ออกแบบไว้ นอกจากนี้ยังได้มีการเข้าหารือกับสถาบันการเงินและเจ้าหนี้ตามรายการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดนอกรอบอีกจำนวน 16 ราย เพื่อร่วมพิจารณา

ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และเชิญชวนให้มีการนำทรัพย์มาขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โดยมีการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

5.2.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี

พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี ได้กำหนดให้นำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มาใช้ เนื่องจากพื้นที่จังหวัดอุทัยธานีมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอบ้านไร่ อำเภอห้วยคต อำเภอลานสัก อำเภอหนองฉาง และอำเภอสว่างอารมณ์ ซึ่งการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมาพัฒนาเป็นที่ดินปฏิรูปโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถกระทำได้ทันทีโดยไม่ต้องออกประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใหม่ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้นมีเงินกองทุนสำหรับการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาทำเป็นที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม แต่จากหลักเกณฑ์การรับซื้อที่ดินได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำการเกษตรนั้นมีแนวทางการพิจารณาจากการต้องมีเส้นทางเข้า-ออกสำหรับลำเลียงสินค้าเกษตร ลักษณะทางกายภาพ (เช่น สภาพดิน มีแหล่งน้ำ) ไม่มีไม้ยืนต้นในแปลงที่ดินจนยากต่อการบริหารจัดการ เป็นต้น[33] ที่สำคัญต้องมีขนาดเพียงพอต่อการยังชีพ โดยทั่วไปแล้วแนวทางการพิจารณาที่ดินที่จะซื้อนั้น หากเป็นที่ดินที่มีสภาพเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ก็เป็นที่ดินที่มีความต้องการของตลาดอยู่แล้ว แต่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดส่วนใหญ่จะเป็นทรัพย์ด้อยค่าไม่น่าสนใจ จึงอาจยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการพิจารณา และถึงแม้จะมีสภาพเหมาะสมแต่ขั้นตอนในการขออนุมัติการจัดซื้อและประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องใช้เวลายาวนานซึ่งอาจจะนานเกินกว่าหนึ่งปี ทำให้การขายที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้น ไม่เป็นที่น่าสนใจ

ในการศึกษากรณีศึกษาตัวอย่างในตัวแบบนี้ ทางคณะผู้วิจัยและสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีได้พยายามคัดเลือกทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ซึ่งมีลักษณะเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรในพื้นที่ 5 อำเภอ ซึ่งประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอยู่ก่อนแล้ว แต่เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่สามารถเข้าซื้อที่ดินผ่านการประมูลขายทอดตลาดได้จากข้อห้ามการทำการค้าแข่งกับเอกชน หากจะมีการจัดซื้อจะต้องจัดให้มีการไกล่เกลี่ยกับฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ก่อน

[33] อ้างอิงแนวทางการพิจารณาจากคู่มือการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ในขณะที่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นที่การเกษตรนั้น ฝ่ายลูกหนี้มักจะมีการใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ในขณะที่ทรัพย์ยังขายไม่ได้ เมื่อทรัพย์ยังขายไม่ได้ทางลูกหนี้ก็ยังใช้ประโยชน์ในทรัพย์ได้เรื่อย ๆ ทำให้ฝ่ายลูกหนี้ไม่สนใจเข้ารับการไกล่เกลี่ย จากที่ดินที่มีการคัดเลือกมาทุกแปลงไม่มีลูกหนี้สนใจเข้ารับการไกล่เกลี่ยเลย นอกจากนี้ประเด็นสำคัญที่สุด คือ หลักเกณฑ์การซื้อที่ดินเอกชนดังกล่าวได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินการจัดซื้อที่ดินจะต้องมีการตรวจสอบแปลงที่ดินแล้วว่า ไม่มีผู้บุกรุกและปลอดจากการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ[34] ซึ่งในประเด็นปลอดจากการรอนสิทธิและภาระผูกพันใด ๆ นั้น ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ เนื่องจากทรัพย์ที่อยู่ระหว่างการขายทอดตลาดนั้นเป็นทรัพย์ที่ติดภาระผูกพันอย่างชัดเจน หากจะใช้กองทุนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการเข้าซื้อทรัพย์นั้นก็จำเป็นต้องแก้ไขหลักเกณฑ์การเข้าซื้อทรัพย์ ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้อาจสูญเสียที่ดินทำกินแทนหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าต้องปลอดการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ และจำเป็นต้องเปิดช่องให้ลูกหนี้ยังมีสิทธิใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อให้เอื้อต่อการเจรจาต่อรอง

ในการดำเนินการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยการใช้วิธีการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้น จึงไม่สามารถทำได้ แต่อย่างไรก็ดีในส่วนของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) นั้น ให้ความสนใจที่ดินการเกษตรที่เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป หลายแปลง ทางคณะผู้วิจัยจึงได้นำทรัพย์ที่เป็นพื้นที่การเกษตรในจังหวัดอุทัยธานีที่มีความน่าสนใจนำมาพิจารณาหาสาเหตุที่ทำให้ทรัพย์ไม่สามารถขายได้ และหาแนวทางในการแก้ปัญหาโดยพิจารณาจากกรณีศึกษาที่น่าสนใจนำมาเข้าโครงการดังนี้

1) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดิน น.ส.3 ตำบลห้วยแห้ง อำเภอบ้านไร่ จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่ 50 ไร่ โดยจากพื้นที่ขนาดแปลงที่ดินนั้นมีขนาดใหญ่ เพียงพอต่อการพัฒนานำมาใช้ประโยชน์และทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้ให้ความสนใจเบื้องต้น แต่จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าที่ดินดังกล่าวเคยขายทอดตลาดได้แต่ผู้ซื้อทรัพย์ไม่สามารถค้นหาที่ดินดังกล่าวพบ โดยที่ดินดังกล่าวตัวลูกหนี้ได้นำมาค้ำประกันหนี้ให้กับสามีซึ่งเสียชีวิตไปแล้ว ลูกหนี้ได้รับการร้องขอให้นำชี้การรังวัดที่ดิน ซึ่งกรณีดังกล่าวลูกหนี้ได้ให้ความร่วมมือในการร่วมรังวัดที่ดิน แต่ตัวลูกหนี้เองไม่สามารถนำผู้ซื้อทรัพย์ไปรังวัดได้เนื่องจากไม่รู้ตำแหน่งที่ตั้งทรัพย์ โดยผู้ที่ทราบตำแหน่งที่ตั้งทรัพย์คือสามีซึ่งเสียชีวิตไปแล้ว ในประเด็นของการขอรังวัดที่ดินเพื่อชี้ตำแหน่งที่ดินที่ชัดเจน หากเป็นที่ดิน น.ส.3 ก. หรือที่ดินที่มีโฉนดซึ่งมีระวางที่ดินชัดเจนจะสามารถทำการรังวัดได้ เพราะเจ้าพนักงานที่ดินพอจะทราบพิกัดที่ดินจาก

---

[34] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558, ข้อ 9, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 72 ง (31 มีนาคม 2558)

ระวางภาพถ่ายทางอากาศกรณีที่เป็น น.ส.3 ก. หรือในกรณีที่เป็นที่ดินมีโฉนดก็จะมีพิกัดแผนที่ตามแนวเส้นรุ้งละติจูด (Latitude) และพิกัดแผนที่ตามแนวเส้นแวงลองจิจูด (Longitude) ค่อนข้างชัดเจน แต่หากเป็นที่ดิน น.ส.3 จำเป็นจะต้องใช้การชี้บริเวณพื้นที่ข้างเคียงเทียบเคียง กรณีนี้จึงไม่สามารถรังวัดชี้ตำแหน่งที่ดินได้และเมื่อไม่สามารถทราบตำแหน่งที่ตั้งจึงไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ กรณีดังกล่าวทางบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ได้ดำเนินการยื่นคำร้องขอศาลแจ้งเหตุขัดข้องการบังคับคดี ขอให้ศาลมีคำบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ชัดเจน โดยหากทราบแนวเขตที่ชัดเจนแล้วทางบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ก็พร้อมที่จะเข้าสู้ราคาซื้อทรัพย์ด้วยตนเอง แต่ปรากฏว่าศาลได้มีคำสั่งว่าการรังวัดที่ดินเป็นเรื่องที่ทางโจทก์จะต้องประสานกับสำนักงานบังคับคดีเพื่อประสานหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ไม่ได้มีคำบังคับเจ้าพนักงานที่ดินให้ออกมาทำการรังวัดให้ เมื่อไม่สามารถหาที่ตั้งที่ดินได้ก็มีความประสงค์จะขอถอนการบังคับคดีออกไป แต่ติดตรงที่มีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมากจึงได้พิจารณาปล่อยให้ทรัพย์ค้างอยู่ในระบบ

2) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 2 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินว่างเปล่า ตำบลสะแกกรัง อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่ 12 ไร่ 2 งาน 23 ตารางวา จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินใกล้แนวเขตป่าไม่มีทางเข้า-ออก และมีการตักหน้าดินขายทำให้ไม่สามารถขายได้ กรณีดังกล่าวแม้จะเป็นที่ดินซึ่งมีลักษณะเหมาะสมต่อการเกษตร และทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) หน่วยงานผู้จะซื้อที่ดินให้ความสนใจ แต่ก่อนที่จะมีการจัดซื้อก็จะต้องมีการรังวัดแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนก่อน จึงยังไม่สามารถดำเนินการตั้งคำของบประมาณเพื่อจัดซื้อที่ดินได้

3) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 3 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2 แปลง ตำบลตลุกดู่ อำเภอทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี ที่ดินแปลงดังกล่าวมีขนาดใหญ่พอสมควร จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าเหตุที่ทรัพย์ยังค้างอยู่ในระบบเนื่องจากจำเลยอยู่ระหว่างขอความช่วยเหลือในการประนอมหนี้จากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร การประนอมหนี้ของกองทุนฟื้นฟูเป็นการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรโดยการนำหนี้ของเกษตรที่มีการนำที่ดินทำกินมาค้ำประกันไว้ มาพักการชำระหนี้โดยไม่ต้องคิดดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ ในการพักหนี้นั้นจะให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ค้ำประกันโดยรัฐบาลเป็นผู้ชดเชยรายได้ให้กับธนาคารผ่านกองทุนฯ ในระหว่างที่มีการพักชำระหนี้ในทางคดีก็ต้องดำเนินการงดการขายทอดตลาดให้ตลอด เนื่องจากอยู่ในช่วงดำเนินการกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร แต่เนื่องจากในคดีนี้ลูกหนี้หลายรายไม่ได้มีการผ่อนชำระหนี้จึงทำให้ไม่สามารถจำหน่ายทรัพย์ออกจากระบบได้ การที่ลูกหนี้เข้าเป็นสมาชิกและรับการประนอมหนี้จากกองทุนฟื้นฟูฯ นั้น สำหรับลูกหนี้อาจใช้เป็นช่องทางในการประวิงเวลารูปแบบหนึ่ง โดยลูกหนี้บางรายก็ถือโอกาสเพิกเฉยต่อการชำระหนี้ จากที่ไม่ต้องกังวลเรื่องดอกเบี้ยที่รัฐแบกรับภาระให้และกว่าที่จะกลับมาบังคับคดีทรัพย์ที่ขายทอดตลาดใหม่ก็ต้องใช้เวลานาน กรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเนื่องจาก

ติดการประนอมหนี้กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอยู่ในระบบ ซึ่งไม่สามารถใช้ตัวแบบการให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือพัฒนาหรือรับซื้อที่ดินไว้ในการแก้ปัญหาได้

4) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 4 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินขนาดใหญ่ ตำบลบ่อยาง อำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี เนื้อที่ตามโฉนด 53 ไร่ 1 งาน 69 ตารางวา จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าสาเหตุที่ขายไม่ได้เนื่องจากเป็นที่ดินที่ถูกจัดสรรทำให้ราคาประเมินที่ดินเพิ่มสูงขึ้น แต่โดยสภาพที่แท้จริงยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการปล่อยเช่า จากการหารือกับโจทก์ของคดีนี้คือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ทราบว่า กรณีดังกล่าวเนื่องมาจากการถมที่เพื่อพัฒนาที่ดินผิดแปลง โดยฝ่ายลูกหนี้ได้เข้าพัฒนาและปรับสภาพในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม ทางฝ่ายลูกหนี้เคยมีการไกล่เกลี่ยโดยขอสลับแปลงที่ดินกันเนื่องจากที่ดินของจำเลยอยู่ติดกับที่ดินของโจทก์ โจทก์เคยส่งเรื่องเข้าหารือกับกฤษฎีกาแล้วมีความเห็นว่าการขอสลับแปลงที่ดินเพื่อใช้หนี้นั้นไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากเข้าข่ายเป็นการใช้เจตนาแอบแฝงในการเข้าถือครองที่ดินปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐที่มีสภาพที่ดินดีกว่า อีกทั้งปัจจุบันที่ดินดังกล่าวมีการใช้ประโยชน์โดยการปล่อยเช่า ดังนั้นแนวทางที่ควรดำเนินการคือการสืบให้ทราบว่ามีการใช้ประโยชน์กับที่ดินจริงหรือไม่ หากมีการใช้ประโยชน์อยู่จริงอาจร้องขอต่อศาลสั่งให้นำส่งรายได้ที่เกิดจากการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์นำส่งให้แก่โจทก์เพื่อเป็นการชำระหนี้ หรืออาจนำมาตรา 336 มาบังคับใช้โดยตั้งผู้จัดการทรัพย์สินมาบริหารจัดการที่ดินและนำส่งรายได้ให้แก่โจทก์เพื่อเป็นการชำระหนี้แทน แต่เมื่อประสานกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) แล้ว ทางฝ่ายกฎหมายมีความเห็นว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ไม่น่าจะมีอำนาจในการดำเนินการปล่อยเช่าและเก็บค่าเช่าได้ตามกฎหมายจึงได้พักแนวทางแก้ปัญหาโดยการขอเก็บค่าเช่าไว้ก่อน นอกจากนี้ในที่ดินแปลงดังกล่าวทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้มีการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่จังหวัดอุทัยธานีและมองว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อเทียบกับราคาแล้วมีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นที่ดินขนาดใหญ่เพียงพอรวมถึงราคาประเมินยังมีราคาไม่สูงมาก อยู่ในวิสัยที่จะจัดซื้อได้และมีกลุ่มการเกษตรผู้ยากไร้หรือไร้ที่ทำกินในพื้นที่รอรับความช่วยเหลืออยู่ หลังจากลงพื้นที่แล้วทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้พิจารณาที่ดินแปลงนี้เป็นลำดับความสำคัญและจะดำเนินการตั้งคำของบประมาณเพื่อนำมาจัดซื้อที่ดินต่อไปโดยอาจจะใช้วิธีขอซื้อทรัพย์โดยการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 เมื่อได้รับการสนับสนุนงบประมาณแล้วต่อไป

5.2.2 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี

พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี ได้กำหนดให้นำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มาใช้

เนื่องจากพื้นที่จังหวัดอุดรธานีนั้นมีประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการขยายหรือสร้างท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยานที่ขึ้นทะเบียนขอรับความช่วยเหลือ ประกอบด้วย 6 อำเภอ ได้แก่ กุมภวาปี ประจักษ์ศิลปาคม หนองหาน ทุ่งฝน พิบูลย์รักษ์ และบ้านดุง จากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์เชิงลึกพบว่าการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่จังหวัดอุดรธานีมาดำเนินการได้มีการคัดเลือกกรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 มา 1 สำนวน ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินว่างเปล่า ตำบลโนนสูง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เนื้อที่ตามโฉนด 11 ไร่ 3 งาน 93 ตารางวา จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานีผู้รับผิดชอบสำนวนพบว่าสาเหตุที่ทรัพย์ขายไม่ได้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสนใจในตัวทรัพย์นั้น แม้จะมีการปรับลดราคาประเมินจากคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์มาแล้วก็ตาม ทางคณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ซึ่งสนใจจะเข้ามาจัดซื้อที่ดินดังกล่าว เพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการขยายหรือสร้างท่าอากาศยานของกรมท่าอากาศยานที่ขึ้นทะเบียนขอรับความช่วยเหลือในพื้นที่ 6 อำเภอ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผลปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวไม่ได้มีปัญหาในการเข้าทำประโยชน์แต่เหตุที่ทรัพย์ไม่น่าสนใจในการขายทอดตลาดอาจเนื่องมาจากเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตแนวเสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน และทางลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินน่าจะได้รับเงินชดเชยเยียวยาจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจนคุ้มราคาที่ดินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ลูกหนี้จึงปล่อยทรัพย์ทิ้งโดยไม่สนใจที่จะรักษาทรัพย์ไว้หรือเข้าสู้ราคาแข่งในการขายทอดตลาด และถึงแม้ที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินซึ่งมีเสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านซึ่งมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการไฟฟ้าด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย แต่ก็ยังอาจจะนำมาใช้ประโยชน์ด้านการเกษตรได้โดยทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ก็ให้ความสนใจที่ดินแปลงนี้แต่ยังจัดลำดับความสำคัญในลำดับรองเนื่องจากข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ภาพที่ 5.3 ที่ดินจังหวัดอุดรธานี มีเสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน

5.2.3 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย

สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงรายมีที่ดินบางแปลงที่มีลักษณะเป็นพื้นที่การเกษตร จึงได้นำทรัพย์ที่เป็นพื้นที่การเกษตรมาขับเคลื่อนการวิจัยเชิงทดลองปฏิบัติ (Sandbox) ในต้นแบบนี้ด้วย ทรัพย์ที่คัดมาดำเนินการได้แก่ที่ดิน น.ส.3 ขนาดเนื้อที่ 20 ไร่ 58 ตารางวา ตั้งอยู่ที่ ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงรายผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าสาเหตุที่ทรัพย์ดังกล่าวขายไม่ได้เนื่องจากไม่ทราบแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน จากการลงสำรวจพื้นที่พบว่าทางบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เคยนำผู้รังวัดที่ดินเอกชนลงพื้นที่เพื่อทราบแนวเขตที่ดินเบื้องต้น แต่กลับมีการประท้วงและความขัดแย้งกับกลุ่มชาวบ้านที่เกรงว่าหากมีการลงมารังวัดพื้นที่จะมีชาวบ้านจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินทำกิน ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วการออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่อาจเป็นการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ กรณีการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบนั้นโดยทั่วไปทางสำนักงานที่ดินท้องที่มักจะไม่ให้ความร่วมมือเพราะหากตรวจสอบแล้วเป็นการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบแล้วมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ ทางกรมที่ดินอาจต้องเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายก็ได้ ในตำบลท่าข้าวเปลือกนั้นอาจจะมีปัญหาที่ดินทับซ้อนกับแนวเขตป่า หรืออาจมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการออกเอกสารสิทธิ์ไปทับซ้อนที่ดินซึ่งมีผู้ใช้ประโยชน์อยู่เดิมซึ่งเป็นผู้มีสิทธิร้องขอเอกสารสิทธิ์ที่แท้จริงแต่ไม่ได้ไปดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ให้ถูกต้องตามกฎหมายทำให้เป็นช่องว่างให้ผู้อื่นอ้างสิทธินำไปออกเอกสารสิทธิทับพื้นที่แทน กรณีการลักลอบออกเอกสารสิทธิ์ทับพื้นที่หรือปัญหาที่ดินทับซ้อนแนวเขตป่าทำให้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดแทบจะทั้งหมดในพื้นที่ตำบลท่าข้าวเปลือกนั้นไม่มีผู้กล้าเข้าสู้ราคา เนื่องจากเกรงว่าหากซื้อไปแล้วมีการรังวัดที่ดินอาจได้เนื้อที่ไม่ตรงตามที่ซื้อจากการขายทอดตลาด หรือมีการโต้แย้งออกเอกสารสิทธิ์ไม่ถูกต้องรวมถึงอาจมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในภายหลังได้ ในส่วนกรณีศึกษาตัวอย่างของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงรายนั้น ทางคณะผู้วิจัยได้ประสานไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นโจทก์โดยทางผู้แทนระดับเขตยินดีที่จะทดลองทำการร้องขอต่อศาลแจ้งเหตุขัดข้องการบังคับคดีโดยขอให้ศาลมีคำบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินออกทำการรังวัดที่ดิน หากทราบแนวเขตที่ชัดเจนแล้วทางบริษัทฯ ก็พร้อมจะทำการซื้อทรัพย์ไว้เช่นเดียวกันหรือหากเป็นแนวเขตป่าก็จะได้พิจารณาถอนการบังคับคดีออกไป กรณีดังกล่าวได้มีการยกร่างคำร้องเป็นที่เรียบร้อยแล้วในขณะปิดโครงการอยู่ระหว่างการตรวจสอบของฝ่ายกฎหมายของบริษัทฯ และนำเสนอผู้บริหารระดับสูงเพื่อขอความเห็นชอบดำเนินการเพราะหากมีการออกรังวัดที่ดินจะมีประเด็นพิจารณาว่าทางบริษัทฯ จะเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินซึ่งต้องขอความเห็นชอบทางนโยบายจากผู้บริหารระดับสูง

นอกจากที่ดิน น.ส.3 ดังกล่าวแล้ว ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายยังมีที่ดินที่เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นที่ดินเกษตรที่เป็นโฉนดอยู่ในพื้นที่ตำบลท่าข้าวเปลือกขนาด 35 ไร่ 12 ตารางวา เป็นทรัพย์ที่มีสถาบันการเงินในอดีตแห่งหนึ่งเป็นเจ้าหนี้โดยมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ในคดีล้มละลายเป็นผู้มีสิทธิเรียกร้องหนี้แทน จากการลงพื้นที่ร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)

ในตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย พบว่ามีการใช้ประโยชน์การเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้ว และเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ใกล้ถนนและใกล้แหล่งน้ำซึ่งมีความเหมาะสม แต่น่าจะมีความเสี่ยงในด้านการทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้ในบริเวณข้างเคียง กรณีดังกล่าวถ้าทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ประสงค์จะขอซื้อที่ดินก็สามารถทำเรื่องผ่านที่ประชุมเจ้าหนี้ขอซื้อที่ดินโดยตรงได้โดยไม่ต้องผ่านการขายทอดตลาดตามข้อกฎหมายในการบังคับคดีล้มละลายที่มีอยู่แล้ว ปัญหาสำคัญก็คือที่ดินมีความเสี่ยงที่จะไปทับซ้อนพื้นที่ป่าหรืออาจถูกเพิกถอนโฉนดในภายหลังทำให้ทางหน่วยงานของรัฐหรือแม้แต่ตัวเจ้าหนี้เองก็ไม่สามารถเข้าซื้อที่ดินได้ จากการศึกษากรณีตัวอย่างนี้หากมีการชี้ชัดในภายหลังว่าเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่อนุรักษ์อื่นอันเป็นเหตุให้ต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในทางกฎหมายปกครองรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจนำมาซึ่งการที่รัฐจะต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้กับบุคคลที่สามจำนวนมาก จึงเป็นปัญหาว่าทางเจ้าพนักงานที่ดินจะพยายามหลีกเลี่ยงในการออกรังวัดแนวเขตที่ดินอย่างถึงที่สุด เพราะในท้ายที่สุดแล้วอาจนำมาซึ่งการเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมที่ดินได้

5.2.4 ผลการดำเนินการ

ในการดำเนินโครงการนี้คณะผู้วิจัยได้ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นพื้นที่การเกษตรโดยวิธีการจัดการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ และการผลักดันให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้หรือไร้ที่ดินทำกิน ทำการรับซื้อที่ดินไว้ผ่านโครงการของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ จากการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาผ่านกรณีศึกษาตัวอย่างต่าง ๆ ปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้

1) การจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้

ในการวิจัยครั้งนี้ได้มีการหารือกับฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้โดยเชิญชวนผ่านหนังสือของสำนักงานกิจการยุติธรรมส่งไปตามเจ้าหนี้จำนวน 45 ราย ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นำร่อง เพื่อเชิญชวนให้ร่วมการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ โดยนำเสนอวิธีให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับซื้อที่ดินหรือการปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้แทนการขายทอดตลาด จากการหารือสามารถนัดหารือกับเจ้าหนี้ได้ 16 ราย ซึ่งมีทั้งเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน และรวมถึงเจ้าหนี้ที่ถือทรัพย์ค้างขายทอดตลาดรายใหญ่ อันได้แก่ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โดยเจ้าหนี้นอกเหนือจากนี้ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ

ผลการหารือปรากฏว่าการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้นั้นไม่ได้รับความสนใจทั้งจากฝ่ายเจ้าหนี้และฝ่ายลูกหนี้ ฝ่ายเจ้าหนี้ส่วนใหญ่จะมองว่าหากเป็นทรัพย์ที่ทราบข้อมูลชัดเจนสำหรับการประเมินราคาทรัพย์ทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็สามารถเข้าซื้อทรัพย์ได้เองอยู่แล้ว ปัญหาที่เจ้าหนี้ไม่ได้เข้าซื้อทรัพย์ไว้ส่วนใหญ่แล้วก็เนื่องมาจากไม่ทราบแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน หรือราคาประเมินทรัพย์สูงกว่าราคาตลาดที่แท้จริง

โดยส่วนใหญ่จากการศึกษากรณีศึกษาตัวอย่างและจากการสัมภาษณ์ในการจัดประชุมกลุ่มย่อย การที่ฝ่ายเจ้าหนี้ไม่ยอมซื้อทรัพย์มักจะมีสาเหตุมาจากที่ดินเป็นที่จัดสรรแปลงเล็กแปลงน้อยซึ่งราคาประเมินจะถือตามราคาที่จัดสรรซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาที่การเกษตร ทั้งที่โดยสภาพความเป็นจริงแล้วที่ดินมีลักษณะเป็นที่การเกษตร หรือแม้จะตีราคาประเมินตามที่การเกษตรแต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นที่ดินซึ่งมีสภาพด้อยมูลค่ากว่าที่ดินแปลงอื่นในบริเวณข้างเคียงทั่วไป (เช่น น้ำท่วมบ่อยครั้ง ถูกปล่อยทิ้งร้างต้องมีค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพที่ดิน เป็นที่ตาบอด หรือเป็นที่ดินขนาดเล็กไม่เหมาะกับการนำมาใช้ประโยชน์ ฯลฯ) แต่จากราคาประเมินของเจ้าพนักงานมักจะถือราคาประเมินของกรมธนารักษ์เป็นหลักทำให้ไม่สามารถขายทรัพย์ได้

ในประเด็นการปล่อยเช่านั้น ฝ่ายเจ้าหนี้มองว่าจะต้องมีการบริหารจัดการในระยะยาวและน่าจะมีปัญหากรณีผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าซึ่งจะเป็นภาระการฟ้องขับไล่อีกซึ่งไม่คุ้มค่า เมื่อเทียบกับการที่เจ้าหนี้ซื้อทรัพย์มาบริหารจัดการเอง รวมถึงค่าเช่าที่ดินเกษตรนั้นมีราคาถูกมากไม่สามารถนำมาใช้ชำระหนี้ได้ แต่ในส่วนโครงการของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับซื้อทรัพย์ไว้เพื่อใช้หนี้แทนเกษตรกรนั้นเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ไม่ขัดข้อง ปัจจุบันสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ก็มีการรับซื้อที่ดินเกษตรกรอยู่บ้างแล้วตามโครงการแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน หากแต่วงเงินงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือยังมีไม่มากนักจึงมีการดำเนินการน้อยอยู่ นอกจากนี้เจ้าหนี้ที่เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ไม่สามารถปล่อยให้เช่าที่ดินได้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 กำหนดระยะเวลาการปล่อยเช่าที่ถูกกำหนดมาจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ปล่อยเช่าได้เพียง 1 ปี เท่านั้น เพื่อเร่งรัดให้มีการจำหน่ายทรัพย์ออกจากระบบ และจะติดภาระการดูแลทรัพย์ในระยะยาวซึ่งจะขัดกับนโยบายและกฎหมายพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541 ดังกล่าว

ในส่วนของฝ่ายลูกหนี้นั้น ส่วนใหญ่มักจะมีการใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในขณะที่ทรัพย์ยังขายไม่ได้ หากทรัพย์ยังขายไม่ได้ทางลูกหนี้ก็ยังใช้ประโยชน์ในทรัพย์ได้เรื่อย ๆ เมื่อมีการเรียกฝ่ายลูกหนี้เข้าทำการไกล่เกลี่ยทางฝ่ายลูกหนี้มักจะไม่สนใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย เนื่องจากยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ รวมถึงในกรณีที่เป็นหนี้เกษตรกรก็จะมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรซึ่งหากลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรเข้าโครงการไกล่เกลี่ยหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะได้รับการผ่อนผันในการชำระหนี้ได้ยาวนานขึ้นและยังไม่ต้องกังวลเรื่องดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นจากเบี้ยปรับการไม่ชำระหนี้ซึ่งเป็นช่องทางประวิงเวลา โดยทั่วไปในการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้นั้นจะมีโอกาสที่ทางฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยน้อยมาก จากกรณีศึกษาตัวอย่างในกรณีหนี้ที่เป็นที่ดินการเกษตรทั้งหมดไม่มีฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้ร่วมทำการไกล่เกลี่ยเลย แต่หากเป็นการจัดซื้อที่ดินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ก็ยินดีให้ดำเนินการได้ แต่การจัดซื้อที่ดินโดยหน่วยงานของรัฐยังจำเป็นจะต้องใช้การจัดซื้อที่ดินโดยตรงผ่านวิธีการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าสู่ราคาในการขายทอดตลาดแข่งกับเอกชนได้

2) การรับซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีหลักเกณฑ์การรับซื้อที่ดินของเอกชนเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินโดยเปิดช่องให้ใช้เงินกองทุนเหลือไปจัดซื้อที่ดิน แต่จากผลการศึกษาพบว่ายังติดขัดปัญหาสำคัญสองประการจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้ ประการแรก หลักเกณฑ์การรับซื้อที่ดินได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรนั้น มีแนวทางการพิจารณาจากการมีเส้นทางเข้า-ออกสำหรับลำเลียงสินค้าเกษตร ลักษณะทางกายภาพ (เช่น สภาพดิน มีแหล่งน้ำ) ไม่มีไม้ยืนต้นในแปลงที่ดินจนยากต่อการบริหารจัดการ เป็นต้น[35] โดยทั่วไปแล้วแนวทางการพิจารณาที่ดินที่จะซื้อนั้น จะเป็นที่ดินที่มีมูลค่าโดยทรัพย์ค้างขายทอดตลาดส่วนใหญ่มักจะเป็นทรัพย์ด้อยค่าไม่น่าสนใจจึงอาจยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการพิจารณา รวมถึงประเด็นสำคัญคือขั้นตอนในการขออนุมัติการจัดซื้อและประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะต้องใช้เวลายาวนานซึ่งอาจจะนานเกินกว่าหนึ่งปีทำให้การขายที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้น ไม่เป็นที่น่าสนใจ ประการที่สอง และประเด็นสำคัญที่สุดคือในหลักเกณฑ์การซื้อที่ดินเอกชนดังกล่าว ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการดำเนินการจัดซื้อที่ดินจะต้องมีการตรวจสอบแปลงที่ดินแล้วว่า ไม่มีผู้บุกรุกและปลอดจากการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ[36] ซึ่งในประเด็นปลอดจากการรอนสิทธิและภาระผูกพันใด ๆ นั้นทำให้ไม่สามารถจัดซื้อทรัพย์ค้างขายทอดตลาดได้เนื่องจากทรัพย์ที่ถูกอายัดติดภาระผูกพันอย่างชัดเจน หากจะใช้กองทุนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการเข้าซื้อทรัพย์ก็จำเป็นต้องแก้ไขหลักเกณฑ์การเข้าซื้อทรัพย์ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือเกษตรกรผู้อาจสูญเสียที่ดินทำกิน แทนหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าต้องปลอดการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ และควรเปิดช่องให้ลูกหนี้ยังมีสิทธิใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อให้เอื้อต่อการเจรจาต่อรอง

3) การรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ดินที่ชัดเจน

ในมุมมองของเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินและบริษัทบริหารทรัพย์สินส่วนใหญ่ได้ชี้ประเด็นว่าในการขายทอดตลาดตามปกตินั้น ฝ่ายเจ้าหนี้ก็มีสิทธิที่จะเข้าสู้ราคาได้อยู่แล้ว แต่สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่ดิน น.ส.3 ซึ่งยังไม่ได้มีการรังวัดหรือกำหนดเขตที่ดินที่ชัดเจนรวมถึงที่ดินโฉนดที่อาจคาบเกี่ยวว่าจะไปทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะในลักษณะอื่น ดังนั้นจึงเป็นความเสี่ยงของผู้ซื้อเพราะหากซื้อที่ดินไปแล้วกลับเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะอื่นก็จะไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หรืออาจได้ขนาดแปลงที่ดินลดน้อยลงจากที่ตกลงซื้อซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายผู้ซื้อทรัพย์เอง ปัญหาดังกล่าว

---

[35] อ้างอิงแนวทางการพิจารณาจากคู่มือการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

[36] ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558, ข้อ 9, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 72 ง (31 มีนาคม 2558)

คณะผู้วิจัยได้ขอให้สำนักงานกิจการยุติธรรมจัดประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงมหาดไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมบังคับคดี เพื่อพิจารณาหาแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว ในการพิจารณาเรื่องนี้ทางกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ชี้แจงว่าปัจจุบันหากมีข้อสงสัยว่าแปลงที่ดินจะไปทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ก็สามารถตรวจสอบพิกัดจากแอ ปพลิเคชันของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ แต่ในส่วนที่ต้องการทราบแนวเขตที่ชัดเจนก็จะต้องดำเนินการรังวัดที่ดิน ซึ่งทางกรมที่ดินได้ชี้แจงว่าการขอรังวัดจะต้องเป็นการร้องขอจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งก็คือลูกหนี้ เนื่องจากถือว่าข้อมูลรายละเอียดที่ดินนั้นถือเป็นข้อมูลส่วนตัว กรณีทรัพย์ค้างในลักษณะนี้ส่วนใหญ่ฝ่ายลูกหนี้มักจะมีการใช้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในขณะที่ทรัพย์ยังขายไม่ได้ เมื่อทรัพย์ยังขายไม่ได้ทางลูกหนี้ก็ยังใช้ประโยชน์ในทรัพย์ได้เรื่อย ๆ จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ลูกหนี้เป็นผู้ร้องขอรังวัดที่ดิน

ในการแก้ปัญหาดังกล่าวทางคณะผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีให้ฝ่ายเจ้าหนี้เป็นผู้ร้องขอต่อศาลผ่านสำนักงานบังคับคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทำการรังวัดที่ดินให้เกิดความชัดเจน เมื่อแนวเขตที่ดินชัดเจนแล้วเจ้าหนี้หรือผู้ซื้อทรัพย์ก็สามารถตัดสินใจได้ว่าจะซื้อทรัพย์ในราคาเท่าไหร่ การขอรังวัดที่ดินจะช่วยแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็น น.ส.3 หรืออาจมีปัญหาทับซ้อนคาบเกี่ยวพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สาธารณะอื่นได้ต่อไป ประเด็นดังกล่าวได้มีการหารือกันในการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดครั้งที่ 2/2566 เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2566 โดยผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมได้ชี้แจงว่าหากทรัพย์ที่ขายทอดตลาดมีปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินทำให้ไม่สามารถขายได้ ทางเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งอาจเป็นทั้งฝ่ายเจ้าหนี้หรือฝ่ายลูกหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลแจ้งเหตุขัดข้องในการขายทอดตลาดเพื่อขอให้ศาลสั่งให้มีการรังวัดที่ดินได้ ที่ผ่านมาก็มีหลายกรณีที่ศาลมีคำสั่งดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีอาจติดขัดที่ฝ่ายเจ้าหนี้อาจยังเกี่ยงภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องของการรังวัดและศาลก็ไม่ได้มีแนวทางปฏิบัติชัดเจนว่าจะมีคำสั่งให้ทำการรังวัดที่ดินเช่นในกรณีศึกษาตัวอย่างของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานีศาลก็ไม่ได้ออกคำสั่งบังคับเจ้าพนักงานที่ดินให้ ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการร้องขอศาลให้มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดที่ดินนั้นอาจยังต้องขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่านไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ในระยะต่อไปอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้คำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารโดยนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่าฝ่ายเจ้าหนี้ควรจะมีสิทธิได้รับรู้ ในระยะต่อไปควรมีการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้พิจารณาให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินต่อไปเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

นอกจากนี้ยังพบกรณีศึกษาว่าแม้ตัวลูกหนี้จะให้ความร่วมมือกับฝ่ายเจ้าหนี้และผู้ที่มาซื้อทรัพย์แต่ก็ไม่สามารถนำชี้จุดบริเวณที่ตั้งที่ดินได้ ซึ่งเป็นกรณีข้อจำกัดว่าในบางกรณีอาจไม่สามารถทำการชี้แนวเขตที่ตั้งเขตที่ดินที่ชัดเจนได้เลย ในกรณีนี้อาจจำเป็นต้องหาทางออกโดยเปิดช่องให้ฝ่ายเจ้าหนี้สามารถถอนการบังคับคดี

โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากไม่ได้เป็นความผิดของเจ้าหนี้ซึ่งฝ่ายเจ้าหนี้หลายรายหากพบว่ากรณีที่ไม่สามารถชี้แนวเขตที่ตั้งที่ดินได้หรือรังวัดไปแล้วเป็นแนวเขตป่าไม้หรือที่ดินสาธารณะอื่นก็พร้อมจะขอถอนการบังคับคดีออกไปถ้าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเนื่องจากไม่ได้เป็นความบกพร่องของเจ้าหนี้ การแก้ไขหลักเกณฑ์เรื่องการขอถอนการบังคับคดีจะช่วยแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระบบได้จำนวนมาก

4) การจัดซื้อที่ดินโดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)

ในการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นพื้นที่เกษตรในจังหวัดอุทัยธานี จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดเชียงราย ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้ให้ความสนใจจัดซื้อที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปจำนวนหลายแปลงซึ่งสามารถนำมาพัฒนาเข้าโครงการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้ แต่เมื่อไม่สามารถจัดให้มีการซื้อขายกันได้โดยตรงผ่านการไกล่เกลี่ยก็อาจจำเป็นจะต้องใช้วิธีการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 โดยขอให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จัดซื้อที่ดินไว้ในราคาประเมิน การเสนอขอซื้อทรัพย์ในลักษณะของการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามราคาประเมินเจ้าพนักงานบังคับคดีนั้นน่าจะสามารถทำได้ เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้สูญเสียประโยชน์จากที่เป็นอยู่และน่าจะเป็นราคาที่สูงกว่าราคาขายทอดตลาดตามปกติซึ่งสามารถปรับลดลงมาจากราคาประเมินได้ถึงร้อยละ 70 แต่การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นในลักษณะของการให้หน่วยงานของรัฐเข้าซื้อที่ดินโดยตรงยังไม่เคยมีการดำเนินการและไม่มีระเบียบหรือกฎกระทรวงเป็นแนวทางการปฏิบัติมาก่อน

จากการหารือร่วมระหว่างผู้บริหารสำนักงานกิจการยุติธรรมกับผู้บริหารกรมบังคับคดี มีความเห็นว่าควรเริ่มต้นจากการให้ฝ่ายเจ้าหนี้ทำคำร้องขึ้นมาก่อนโดยแจ้งเหตุขัดข้องการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดและประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น หากสามารถหาผู้ซื้อซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้จำหน่ายทรัพย์โดยวิธีการขายให้หน่วยงานของรัฐโดยตรงซึ่งสำนักงานบังคับคดีใดมั่นใจในการดำเนินการก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ออกคำสั่งจำหน่ายทรัพย์ตามที่เห็นสมควรได้ตามกฎหมาย แต่หากสำนักงานบังคับคดีไหนไม่มั่นใจในการดำเนินการก็สามารถส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาโดยคู่ความร้องขอก็ได้ ในการวิจัยพบว่าผู้บริหารสำนักงานบังคับคดีในหลายจังหวัดก็เห็นด้วยที่จะดำเนินการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นดังกล่าว แต่ในกรณีศึกษาตัวอย่างทั้งหมดทางเจ้าพนักงานบังคับคดียังประสงค์จะให้นำเรื่องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่ง เนื่องจากมีประเด็นสำคัญตามข้อกฎหมายว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกหนี้ยังอาจสามารถร้องคัดค้านได้หลังจากทราบเหตุ ประเด็นของการร้องคัดค้านเมื่อทราบเหตุนั้นอาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการจำหน่ายทรัพย์และเข้าทำประโยชน์ไปแล้วซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินไปก็อาจเป็นความรับผิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ แต่หากไม่ได้ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานก็จะต้องนำเสนอศาลพิจารณาซึ่งเป็นดุลยพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่าน แม้จะมองว่าทางฝ่ายเจ้าหนี้

และลูกหนี้ไม่ได้เสียประโยชน์จากที่เป็นอยู่ซึ่งศาลน่าจะมีแนวโน้มที่จะอนุญาตให้มีการจำหน่ายโดยวิธีซื้อทรัพย์โดยตรงได้ แต่ก็ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติโดยการออกระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับเพื่อความมั่นใจของเจ้าพนักงาน โดยต้องมีการแจ้งฝ่ายลูกหนี้ตามมาตรฐานเดียวกับการออกหมายเรียกลูกหนี้ให้เข้าร่วมการสู้ราคาเพื่อป้องกันการโต้แย้งในภายหลัง

ในชั้นนี้ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จัดลำดับความสำคัญในกรณีศึกษาตัวอย่างพื้นที่ตำบลบ่อยาง อำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี และพื้นที่ในจังหวัดเชียงรายก่อน ในส่วนกรณีศึกษาตัวอย่างในจังหวัดอุดรธานียังมีข้อจำกัดในการใช้พื้นที่จากการที่เสาไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน อาจมีประเด็นต้องพิจารณารายละเอียดจึงถูกจัดลำดับความสำคัญในระยะต่อไปหลังจากที่เริ่มมีการดำเนินการต้นแบบในการจัดซื้อทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยการจำหน่ายโดยวิธีอื่นเป็นตัวอย่างแล้ว ในกรณีตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ที่มีปัญหาเรื่องเอกสารสิทธิ์และที่ดินทับซ้อนกับพื้นที่ป่าไม้ ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้เสนอให้มีการตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่มาช่วยจัดการทรัพย์ให้เกิดความชัดเจนก่อน หากตรวจสอบแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดก็ควรนำเสนอถอนการบังคับคดีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่หากมีพื้นที่ที่สามารถใช้ถือสิทธิครอบครองได้ถูกต้องก็ค่อยนำเข้าสู่โครงการและของบประมาณตามที่พื้นที่ที่เหลือเพื่อจัดซื้อได้ต่อไป ในกรณีที่ตรวจสอบแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้ซึ่งอาจเป็นประเด็นความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ที่ได้ใช้ประโยชน์อยู่เดิม ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้เสนอให้เจรจาให้ชาวบ้านมีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ต่อไปหากมีการเข้าใช้ประโยชน์ก่อนปี พ.ศ. 2544[37] โดยอาจมีการจัดสรรแหล่งเงินทุนเพื่อช่วยเหลือในโครงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่หรือหากเป็นที่ดินที่สามารถถือสิทธิครอบครองได้ก็อาจให้ประชาชนผู้ใช้ที่ดินทำกินอยู่เดิมและน่าจะเป็นผู้มีสิทธิที่แท้จริงยอมเข้าร่วมโครงการในลักษณะของการเช่าซื้อที่ดินหรือการขอสินเชื่อกับทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ก็อาจมีความเป็นไปได้ว่าจะได้มีสิทธิครอบครองโดยถูกต้องในอนาคตซึ่งอาจใช้เป็นตัวแบบในการแก้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบในระยะต่อไป และอาจเป็นต้นแบบในการแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนป่าไม้ในการช่วยแก้ปัญหาให้กับประชาชนโดยถูกต้องในอนาคต ในขณะที่ทางเจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่ต้องกังวลเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายจากการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ซึ่งเป็นความบกพร่องของกรมที่ดิน

---

[37] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ (ซึ่งรวมถึงพื้นที่อนุรักษ์อื่น เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) โดยให้มีการพิสูจน์หลักฐานการถือครองโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักร่วมกับหลักฐานอื่น และผ่อนผันให้ราษฎรที่ถือครองที่ดินอยู่ก่อนให้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้โดยไม่ขยายพื้นที่บุกรุกเพิ่มเติมตามความจำเป็นแก่การครองชีพ ซึ่งภายหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีการสำรวจภาพถ่ายทางอากาศทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2544 โดยข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวได้ใช้เป็นข้อมูลอ้างอิง

5) การถอนการบังคับคดี

ในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในบางกรณีซึ่งมีปัญหาไม่สามารถหาแนวเขตที่ดินที่ชัดเจนได้หรือหากรังวัดไปแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะอื่นกรณีดังกล่าวทางเจ้าหนี้อาจจะยินยอมถอนการบังคับคดี แต่เนื่องจากการถอนการบังคับคดีออกไปฝ่ายโจทก์ก็จะมีภาระในการชำระค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีจำนวนมากและจะทำให้โจทก์หมดโอกาสในการเรียกร้องหนี้จากทรัพย์นั้นได้อีก ทางคณะผู้วิจัยได้นำเสนอต้นแบบกับเจ้าหนี้ว่าอาจต้องขอคำสั่งศาลดำเนินการรังวัดที่ดินเมื่อรังวัดที่ดินได้แนวเขตที่ชัดเจนแล้วหากเหลือพื้นที่เท่าใดค่อยคำนวณพื้นที่ที่เหลือเป็นมูลค่าสำหรับหักชำระหนี้ หรือหากเป็นพื้นที่ป่าไม้ก็จะได้เพิกถอนการบังคับคดีแล้วคืนพื้นที่ให้กับทางราชการโดยไม่หักชำระหนี้ หรือหากพิจารณาแล้วเป็นพื้นที่ป่าชัดเจนก็สามารถเพิกถอนเอกสารสิทธิ์คืนทรัพย์ให้กับรัฐต่อไป การถอนการบังคับคดีในกรณีนี้ไม่ได้เป็นความบกพร่องของเจ้าหนี้ซึ่งควรมีการแก้กฎหมายเปิดช่องให้มีการถอนการบังคับคดีได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

5.3 ผลการดำเนินการต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ในการดำเนินการตามต้นแบบที่ 3 เป็นการนำห้องชุดร้างและห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคง เป็นการส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ หากสามารถรวมกลุ่มกันได้แล้วทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จะช่วยในการจัดทำโครงการจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมากู้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นและมีการสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็น เพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ด้วย ในโครงการบ้านมั่นคงจะเป็นการสนับสนุนเงินกู้ให้ประชาชนไปซื้อบ้านในกระบวนการขายทอดตลาดตามปกติซึ่งอาจเป็นการจัดซื้อห้องชุดในอาคารร้างที่มีราคาถูกหรือห้องชุดด้อยมูลค่าตามโครงการที่ไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลได้ซึ่งอาจมีสภาพทรุดโทรมและราคาถูกกว่าท้องตลาด ในการดำเนินโครงการได้มีการดำเนินการในพื้นที่นำร่อง คือ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 และภายหลังจากการดำเนินโครงการได้มีหน่วยงานกรุงเทพมหานครมาร่วมดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้างโดยทางกรุงเทพมหานครกำหนดเป้าหมายพื้นที่นำร่อง คือ อาคารสิรินเพลสในย่านหัวหมากซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 ในโครงการนี้จึงได้กำหนดพื้นที่นำร่องใน 3 เขตพื้นที่นำร่องดังกล่าว

5.3.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี

สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ได้นำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย

ซึ่งห้องชุดที่ทางสำนักงานบังคับคดีและคณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกไว้ คือ อาคารชุดโกลเด้นท์คอนโดทาวน์ รังสิต 1-2 ซึ่งเป็นอาคารชุดพักอาศัยจำนวน 5 อาคาร มีลักษณะเป็นห้องชุดด้อยมูลค่าซึ่งมีผู้พักอาศัยอยู่จำนวนหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่ทิ้งร้างไม่มีผู้พักอาศัย มีการค้างขายทอดตลาดอยู่ในกรมบังคับคดีประมาณ 415 ห้อง ราคาประเมินอยู่ที่ประมาณห้องละ 200,000 – 300,000 บาท ซึ่งอยู่ในวิสัยที่หน่วยงานเครือข่ายภาคีจะสามารถสนับสนุนแหล่งเงินกู้ให้กับกลุ่มขอรับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคงได้ โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะใช้วิธีการขายทอดตลาดรวมกันในแต่ละชั้นเพื่อให้ทรัพย์มีความน่าสนใจมากขึ้น แต่ทางสหกรณ์ออมทรัพย์ก็ต้องเข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาดตามปกติ

ในการดำเนินการในขั้นตอนต่อไปทางคณะผู้วิจัยได้ทำการติดต่อไปทางฝ่ายเจ้าหนี้พบว่าเจ้าหนี้ของโครงการดังกล่าว คือ บริษัท เงินทุนมหาสมุทร จำกัด ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ล้มไปแล้วในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ปัจจุบันสิทธิในการเรียกร้องหนี้อยู่ในความดูแลของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ทางคณะผู้วิจัยได้นำตัวแบบการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยนำทรัพย์มาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงให้กับผู้บริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ปรากฏว่าทางผู้บริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้ให้ความสนใจในการนำทรัพย์ที่เป็นห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาขายทอดตลาดให้กับผู้มีรายได้น้อยผ่านการสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากรัฐในโครงการบ้านมั่นคงดังกล่าว อาคารชุดโกลเด้นท์คอนโดทาวน์นั้นในห้องที่ยังไม่มีผู้พักอาศัยหรือยังขายไม่ได้ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของลูกหนี้คือ บริษัท โกลเด้นท์ คอมเพล็กซ์ (1992) จำกัด เนื่องจากยังจำหน่ายห้องชุดได้ไม่ถึงครึ่งหนึ่งจึงยังไม่สามารถจัดตั้งนิติบุคคลมาบริหารจัดการอาคารชุดได้ ดังนั้นผู้พัฒนาโครงการ คือ บริษัท โกลเด้นท์ คอมเพล็กซ์ (1992) จำกัด ยังเป็นผู้บริหารจัดการอาคารชุดและการดูแลนิติบุคคลอยู่

จากการติดต่อไปยังฝ่ายลูกหนี้ คือบริษัท โกลเด้นท์ คอมเพล็กซ์ (1992) จำกัด นั้น ก็สนใจจะนำห้องชุดบางส่วนมาจำหน่ายผ่านโครงการบ้านมั่นคงดังกล่าว แต่ยังต้องการราคาขายให้ได้มากกว่าราคาประเมินของเจ้าพนักงานบังคับคดีเนื่องจากได้ลงทุนไปสูงและยังมีหนี้สินที่ต้องชำระคืนให้กับเจ้าหนี้จำนวนมาก ประกอบกับในส่วนทรัพย์ที่เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในโครงการส่วนหนึ่งยังมีการติดค้างชำระค่าส่วนกลางของนิติบุคคลที่ทางบริษัท โกลเด้นท์ คอมเพล็กซ์ (1992) จำกัด เป็นเจ้าหนี้ด้วย ซึ่งหากจะมีการไกล่เกลี่ย ทางบริษัทฯ ก็ประสงค์จะเรียกร้องหนี้ในส่วนนี้ด้วย แม้บริษัทฯ จะต้องการเรียกร้องเงินในกระบวนการไกล่เกลี่ยสูงกว่าราคาประเมินทรัพย์ซึ่งอาจเป็นเรื่องยากในข้อตกลง แต่ทางบริษัทฯ ก็ยินดีหากจะจัดให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้โดยให้มีการนำห้องชุดบางส่วนมาจำหน่ายผ่านโครงการบ้านมั่นคง หากสามารถไกล่เกลี่ยกันได้ก็สามารถซื้อห้องชุดตามจำนวนที่ต้องการได้เลย

ในส่วนของพื้นที่อำเภอธัญบุรีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ได้มีการให้ความช่วยเหลือให้มีชาวบ้านกลุ่มหนึ่งประมาณ 40 ครัวเรือน รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อเข้าโครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัย

ในโครงการบ้านมั่นคงเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สามารถนำมาทำ Sandbox ได้ทันที โดยไม่ต้องรวมกลุ่มใหม่ แต่จากการประสานงานกับตัวแทนผู้ดูแลพื้นที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กับแกนนำของสหกรณ์ออมทรัพย์ตามโครงการบ้านมั่นคงเดิมนั้น พบว่ากลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ผู้ขอรับความช่วยเหลือบริเวณอำเภอธัญบุรีกำลังจะได้รับการจัดสรรพื้นที่ราชพัสดุบริเวณคลอง 13 ธัญบุรี เพื่อก่อสร้างอาคารบ้านมั่นคงในพื้นราบ ในโครงการบ้านมั่นคงโดยทั่วไปกลุ่มประชาชนต้องการอาศัยในพื้นราบมากกว่าอาคารสูง เว้นแต่เป็นกรณีเดือดร้อนเร่งด่วนหรือราคาบ้านในอาคารสูงมีราคาถูกกว่าอาคารพื้นราบมาก กรณีดังกล่าวเมื่อกลุ่มชาวบ้านได้รับความช่วยเหลือในการจัดหาที่ดินไปแล้วจึงไม่สามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ได้ เนื่องจากไม่มีผู้ซื้อทรัพย์แล้วและยังไม่มีกลุ่มชาวบ้านกลุ่มอื่นให้ความสนใจ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยพบว่าในพื้นที่ต่างจังหวัดแม้จะเป็นจังหวัดแถบปริมณฑลก็ยังมีโอกาสที่จะหาที่ดินแนวราบเพื่อสร้างบ้านได้ และเมื่อสำรวจความต้องการของประชาชนแล้ว ประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่แนวราบมากกว่า ดังนั้นการนำต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่ต่างจังหวัดอาจมีโอกาสที่จะจับคู่กลุ่มประชาชนกับโครงการอาคารชุดค้างขายทอดตลาดได้ยากกว่า

5.3.2 สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7

สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 (เขตดอนเมือง) ได้นำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อย ห้องชุดร้างที่คณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกไว้ คือ อาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์ ซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารชุดร้าง ไม่มีผู้พักอาศัย แต่มีการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์จากบุคคลอื่น อาคารดังกล่าวมีห้องชุดที่ค้างขายทอดตลาดอยู่ในระบบของกรมบังคับคดี จำนวน 26 รายการ ราคาประเมินอยู่ที่ประมาณ 200,000 ถึง 300,000 บาท แต่จากราคาประเมินของกรมธนารักษ์ที่จะใช้เป็นราคาอ้างอิงราคาประเมินจะอยู่ที่ประมาณ 150,000 ถึง 200,000 บาท ซึ่งอยู่ในวิสัยที่หน่วยงานเครือข่ายภาคีจะสามารถสนับสนุนแหล่งเงินกู้ให้กับกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ตามโครงการบ้านมั่นคงขอรับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยได้

ภาพที่ 5.4 อาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์

จากการหารือร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) พบว่าพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวมีการรวมกลุ่มชุมชนประชากร 4 ซึ่งพักอาศัยอยู่ในเขตริมคลองเปรมประชากรย่านดอนเมือง ซึ่งอยู่ระหว่างการไล่รื้อขับไล่ออกจากริมคลองตามโครงการพัฒนาคลองเปรมประชากรเพื่อฟื้นฟูแม่น้ำลำคลอง ตามโครงการดังกล่าวได้มีการนำโครงการบ้านมั่นคงมาช่วยเหลือประชาชนที่ต้องถูกไล่รื้อถอนโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการจัดสรรที่ดินราชพัสดุในความดูแลของกรมธนารักษ์ในพื้นที่ไม่ไกลจากที่พักอาศัยเดิม แล้วทำการปลูกสร้างบ้านให้ใหม่โดยเว้นแนวริมลำคลองเป็นพื้นที่สาธารณะไม่ให้มีบ้านเรือนประชาชนกีดขวางทางน้ำ

ภาพที่ 5.5 ตัวอย่างโครงการบ้านมั่นคงในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยบ้านมั่นคงริมคลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากร (ภาพจากเว็บไซต์สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน https://web.codi.or.th/20220706-36485/)

แต่เนื่องจากในส่วนของพื้นที่ชุมชนประชากร 4 เป็นบริเวณที่มีพื้นที่ราชพัสดุแคบเกินกว่าจะปลูกสร้างบ้านเรือนได้ จึงจำเป็นจะต้องย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ ไม่สามารถจัดสรรที่ราชพัสดุให้อยู่อาศัยในพื้นที่เดิมได้ ในกลุ่มชุมชนเปรมประชากร 4 เป็นชุมชนที่มีการขอรับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งสามารถนำมาทำ Sandbox ได้ทันทีโดยไม่ต้องรวมกลุ่มใหม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ประสานความร่วมมือกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ในการพาตัวแทนกลุ่มชุมชนที่ขอรับความช่วยเหลือไปดูสถานที่อาคารดอนเมืองคอนโดทาวน์ และได้ร่วมชี้แจงโครงการในการประชุมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งมีชาวบ้านในชุมชนส่วนหนึ่งให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นพื้นที่พักอาศัยที่ไม่ไกลจากที่อยู่เดิม ห้องชุดมีราคาถูกกว่ามากเมื่อเทียบกับการก่อสร้างบ้านในโครงการบ้านมั่นคง และการจัดสร้างบ้านมั่นคงยังต้องมีภาระค่าเช่าที่ดินในระยะยาวกับกรมธนารักษ์ ประกอบกับหากชาวบ้านซื้อห้องชุดดังกล่าวก็จะย้ายเข้าอยู่ได้ทันทีซึ่งการปรับปรุงสภาพห้องชุดจะรวดเร็วกว่าการปลูกสร้างบ้านมาก

ในระหว่างที่มีการประสานงานการขับเคลื่อนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการซื้อทรัพย์อาคารดอนเมืองคอนโดทาวน์ดังกล่าว ทางคณะผู้วิจัยได้ทราบจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ว่าทางกรุงเทพมหานครก็มีโครงการชุบชีวิตตึกร้างของสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) กรุงเทพมหานคร กำลังดำเนินโครงการอยู่ ตามโครงการดังกล่าวได้มีแนวคิดในการนำอาคารร้างที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและผู้มีรายได้น้อยที่ขาดแคลนที่อยู่อาศัย และกำลังประสบปัญหาไม่มีที่อยู่อาศัยหรือถูกไล่รื้อถอน ซึ่งแต่เดิมทางสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมาย คือ ชุมชนตึกร้างสิรินเพลส ซอยรามคำแหง 81 ซึ่งทางคณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการดำเนินงานของสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) กรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับการดำเนินการตามต้นแบบของกรมบังคับคดี จึงได้เสนออาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์ให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพิ่มเข้าไปร่วมการดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครเข้าไปด้วย

จากการรวบรวมข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 และการสำรวจอาคารดอนเมืองคอนโดทาวน์ พบว่าอาคารดังกล่าวมี บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นผู้ถือสิทธิเรียกร้องรายใหญ่ และส่วนใหญ่แล้วทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในส่วนของอาคารดอนเมืองคอนโดทาวน์ที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 ก็เป็นทรัพย์รอการขายของบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ทางคณะผู้วิจัยจึงได้ประสานไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ทราบว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นผู้ถือสิทธิห้องชุดในอาคารดอนเมืองคอนโดทาวน์ จำนวนถึง 162 ห้อง แยกเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA : Non-Performing Asset) ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ทางสถาบันการเงินได้กรรมสิทธิ์มาแล้วแต่ยังไม่สามารถขายได้เนื่องจากเป็นอาคารร้างไม่มีผู้สนใจจำนวน 142 ห้อง และเป็นผู้ถือสิทธิเรียกร้องหนี้กรณีสินเชื่อไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL : Non-Performing Loan) ที่เกิดจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้และอยู่ระหว่างการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาดอันเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดถึง 20 ห้อง แม้ว่าห้องชุดร้างจำนวน 162 ห้องนั้น

ไม่ได้เป็นห้องชุดทั้งอาคารแต่ก็มีจำนวนมากที่อยู่ในชั้นเดียวกันทั้งชั้นหรือเกือบทั้งชั้น อยู่ในวิสัยที่จะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มประชาชนได้ และถือว่ามีจำนวนเพียงพอหากจะนำไปช่วยเหลือกลุ่มชุมชนประชากร 4 ที่กำลังถูกไล่รื้อที่ดินได้ โดยในโครงการนี้สามารถจับคู่หน่วยงานกรุงเทพมหานครร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ร่วมกับบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โดยหน่วยงานดังกล่าวได้ตกลงร่วมดำเนินโครงการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยการให้ทางกรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดซื้อทรัพย์ผ่านโครงการชุบชีวิตตึกร้าง ขณะนี้อยู่ระหว่างกำหนดแผนตั้งคำของบประมาณ

5.3.3 สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1

สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 ซึ่งรับผิดชอบการบังคับคดีในเขตของศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลแขวงพระนครเหนือ และศาลแขวงดุสิต โดยจากการประสานงานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ทราบว่านอกจากพื้นที่สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ดอนเมือง และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่โครงการนำร่องเดิม ทางสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครก็กำลังมีการดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้าง โดยมีแนวทางในการจัดซื้อตึกร้างซึ่งเป็นอำนาจของกรุงเทพมหานครที่จะดำเนินการได้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย ที่แก้ไขใหม่ พ.ศ. 2566 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2566 ที่ให้อำนาจสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยดำเนินการสร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย ให้ ยืม ให้ยืม ขอใช้ ให้ใช้ ให้สิทธิ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ จำนอง รับจำนอง รับบริจาค ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย หรืออสังหาริมทรัพย์ที่สามารถพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยให้ชาวกรุงเทพมหานครได้ โครงการดังกล่าวทางกรุงเทพมหานครได้มุ่งเป้าหมายในการจัดซื้อที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นตึกร้างมาตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงพัฒนาให้เป็นที่อยู่อาศัยราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย และช่วยเหลือผู้ทำงานจบใหม่ (First Jobbers) ให้สามารถพักอาศัยใกล้แหล่งงาน โดยลดผลกระทบจากค่าเช่าพักราคาสูงที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ทำงานจบใหม่เป็นอย่างมาก โดยในส่วนของการริเริ่มดำเนินการกับตึกร้าง เนื่องจากสามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยได้รวดเร็วกว่าการสร้างใหม่ และมีความเป็นไปได้ว่าจะใช้งบในการลงทุนน้อยกว่าการสร้างใหม่มาก รวมถึงเป็นการพัฒนาจุดอับหรือเสี่ยงภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครให้เหมาะสมและสร้างเสริมคุณภาพชีวิตของผู้พักอาศัยในเขตเมืองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้น

การดำเนินโครงการนี้ทางกรุงเทพมหานครได้คัดเลือกพื้นที่เป้าหมายเป็นโครงการห้องชุดร้างสิรินเพลส ซอยรามคำแหง 81 เป็นอาคาร 7 ชั้น ซึ่งเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี ซึ่งมีการประกาศขายทอดตลาดเมื่อปี พ.ศ. 2566 แต่ไม่มีผู้สนใจเข้าซื้อ อาคารดังกล่าวมีการบุกรุกบริเวณชั้นล่าง จากการดำเนินการในโครงการดังกล่าวร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) พบว่าพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวมีการรวมกลุ่มเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยอยู่ก่อนแล้ว และได้เริ่มมีการลงพื้นที่จัดการรวมกลุ่มประชาชนที่บุกรุก

อยู่เดิมให้รวมกลุ่มสหกรณ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว น่าจะสามารถใช้ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยมาใช้ได้ โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ หากราคาขายทรัพย์ไม่สูงเกินไปทางหน่วยงานกรุงเทพมหานครสามารถจัดซื้อเพื่อมาปรับปรุงพัฒนา (renovation) ได้ทั้งโครงการ แล้วค่อยนำมาจัดสรรในภายหลัง การดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้างของสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยมีความยืดหยุ่นมากกว่าโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่โครงการบ้านมั่นคงต้องให้ชุมชนมีการตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์จนสามารถตั้งตัวได้ก่อนจึงจะสามารถจัดหาแหล่งเงินทุนให้ได้ เมื่อจัดซื้ออาคารห้องชุดได้ก็ยังอาจมีข้อจำกัดในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการปรับปรุงพัฒนาสภาพแวดล้อมและสาธารณูปโภคซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนกลางเนื่องจากการจัดสรรงบสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จะเป็นการสนับสนุนงบประมาณให้กับสหกรณ์ แต่เมื่อนำงบประมาณไปปรับปรุงอาคารชุดทั้งอาคารก็อาจเป็นการใช้จ่ายเงินเกินกว่าขอบเขตงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพราะเป็นการใช้จ่ายเงินให้กับผู้อาศัยอื่นในอาคารชุดที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ด้วย แต่ในโครงการชุบชีวิตตึกร้างสามารถใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานครไปจัดซื้ออาคารมาพัฒนาก่อนแล้วจึงนำมาจำหน่ายในรูปแบบต่าง ๆ ก็ได้ ไม่ว่าจะเป็น จำหน่าย ให้ ยืม ให้ยืม ขอใช้ ให้ใช้ ให้สิทธิ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ จำนอง รับจำนอง ตามระเบียบ

จากการดำเนินการขับเคลื่อนโครงการในพื้นที่โครงการห้องชุดร้างสิรินเพลสดังกล่าว ในเบื้องต้นทางกรุงเทพมหานครเข้าใจว่าเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เนื่องจากเห็นหมายศาลเรื่องการบังคับคดีติดไว้ในโครงการ แต่จากการตรวจสอบข้อมูลพบว่าโครงการดังกล่าวฝ่ายเจ้าหนี้ซึ่งเป็นบริษัทเงินทุนได้มีการจำหน่ายทรัพย์ให้กับผู้ซื้อทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลที่สามไปเรียบร้อยแล้ว แต่ที่ยังไม่มีการเข้าพัฒนาพื้นที่เนื่องจากผู้ซื้อยังชำระเงินไม่ครบอยู่ระหว่างการฟ้องร้องคดีและอาจต้องมีการบังคับคดีใหม่ ทางกรุงเทพมหานครได้ทำการเจรจาต่อรองกับผู้ซื้อทรัพย์ พบว่าราคาทรัพย์มีราคาสูงเกินกว่าที่กรุงเทพมหานครจะจัดซื้อมาทำโครงการช่วยเหลือประชาชนได้ จึงต้องพักโครงการห้องชุดร้างสิรินเพลสไว้ก่อน

5.3.4 ผลการดำเนินการ

การดำเนินมาตรการในการแก้ไขทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ในลักษณะของการสนับสนุนแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่สามารถรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์นำไปจัดซื้อที่ดินและที่อยู่อาศัยผ่านการให้กู้ยืมเงินกับสหกรณ์ ตามโครงการบ้านมั่นคงนั้นเมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนก็สามารถนำไปจัดซื้อห้องชุด การดำเนินมาตรการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามโครงการดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ทั้งในส่วนของอาคาร

ห้องชุดร้างและห้องชุดด้อยมูลค่าผ่านกระบวนการขายทอดตลาดตามปกติ ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายแต่อย่างใด

การดำเนินการขับเคลื่อนโครงการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่านั้น คณะผู้วิจัยพบว่าหากเป็นโครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่ต่างจังหวัดยังมีโอกาสจัดหาที่ดินแนวราบได้ จึงมีโอกาสที่จะจับคู่กลุ่มประชาชนกับโครงการอาคารชุดค้างขายทอดตลาดได้ยากกว่า แต่หากเป็นพื้นที่กรุงเทพมหานครมีความเป็นไปได้มากกว่า เนื่องจากในพื้นที่กรุงเทพมหานครกำลังมีโครงการไล่รื้อที่ดินประชาชนในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ริมคลองลาดพร้าวและริมคลองเปรมประชากรจากโครงการพัฒนาริมคลอง

การนำโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครมาร่วมโครงการจะช่วยทำให้การขับเคลื่อนโครงการบ้านมั่นคงและการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากกรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นห้องชุดร้างนั้น จากกรณีศึกษาตัวอย่างพบว่าห้องชุดส่วนใหญ่ภายในอาคารเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA : Non-Performing Asset) ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ทางสถาบันการเงินได้กรรมสิทธิ์มาแล้วแต่ยังไม่สามารถขายได้ ไม่ได้เป็นกรณีสินเชื่อไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL : Non-Performing Loan) ที่เกิดจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้และอยู่ระหว่างการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาด ดังนั้นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นห้องชุดร้างอาจมีห้องเป็นส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนห้องชุดทั้งอาคารทำให้เมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์เข้าซื้อทรัพย์ไปแล้วก็ยังไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในอาคารหรือปรับปรุงสภาพแวดล้อมได้ การนำโครงการบ้านมั่นคงไปเข้าร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างจะช่วยให้เกิดการซื้อทรัพย์ในลักษณะเกือบทั้งอาคาร (Big Lot) และสามารถนำไปพัฒนาสภาพแวดล้อมของอาคารให้พร้อมอยู่อาศัยขึ้นได้ และจะช่วยให้ห้องชุดที่เหลืออยู่ในอาคารมีมูลค่าและพร้อมขายได้ในที่สุด

นอกจากนี้ทางกรุงเทพมหานครนั้น แม้จะมีแนวคิดริเริ่มการดำเนินโครงการแต่ในความเป็นจริงก็ไม่ได้มีข้อมูลของอาคาร ยกตัวอย่างเช่นกรณีของโครงการสิรินเพรสที่เข้าใจผิดว่าเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดและเข้าใจว่าราคาประเมินเจ้าพนักงานบังคับคดีน่าจะอยู่ในวิสัยที่จะสามารถตั้งงบประมาณได้ การดำเนินมาตรการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดร่วมกันระหว่างโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครน่าจะเป็นโอกาสให้การขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่าได้ผลมากขึ้น การจัดซื้อห้องชุดของกรุงเทพมหานครไม่ได้จำกัดเฉพาะอาคารที่เป็นตึกร้างเท่านั้น ยังสามารถขยายเป็นการพัฒนาชุมชนอาคารชุดไปสู่การจัดซื้อห้องชุดด้อยมูลค่าในอาคารที่ไม่มีนิติบุคคลส่วนกลางที่อาคารทรุดโทรมได้ด้วย ในการดำเนินโครงการนี้ได้มีการจับคู่ทางกรุงเทพมหานครกับบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ร่วมกับกรมบังคับคดีเพื่อขับเคลื่อนเพื่อดำเนินโครงการร่วมกันในระยะต่อไป

5.4 ผลการดำเนินการต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างการขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

ในการดำเนินการตามต้นแบบที่ 4 เป็นการพิจารณาหาแนวทางดำเนินการจัดการทรัพย์ในลักษณะอื่น ๆ เพื่อหาแนวทางในการนำทรัพย์มาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีทรัพย์ขายไม่ได้โดยสภาพ เช่น พื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้านที่ซื้อมา ที่ดินแปลงย่อยแบ่งขายเป็นแปลงเล็กที่มีแปลงอื่นอยู่ล้อมรอบ ฯลฯ ในการดำเนินการตามโครงการนี้ได้พิจารณานำตัวแบบทรัพย์ที่มีปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ มาพิจารณาหาตัวแบบในการดำเนินการในพื้นที่ลักษณะต่าง ๆ จากการพิจารณาทรัพย์ที่มีลักษณะดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่สามารถหาหน่วยงานของรัฐที่ต้องการนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ได้ โดยในส่วนของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเกษตรกรและการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเกษตร และในส่วนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) มีกลุ่มเป้าหมายเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะชุมชนซึ่งยังไม่ตรงกับลักษณะทรัพย์ที่มีปัญหาดังกล่าว กรณีดังกล่าวคณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางการจำหน่ายทรัพย์โดยการยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้หากมีการขายทอดตลาดแล้วไม่สามารถขายได้เป็นเวลานานซึ่งหากเจ้าหนี้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ก็สามารถนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ต่อได้ หรือหากเจ้าหนี้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ก็อาจสามารถนำไปบริจาคให้กับท้องถิ่นเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือหากเจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะนำทรัพย์กลับไปใช้ประโยชน์เลยก็ควรจะถอนการบังคับคดีออกไป

5.4.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น

สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นได้กำหนดเป็นพื้นที่ต้นแบบในการนำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือนำทรัพย์ที่ขายไม่ได้โดยสภาพมาพิจารณาหาตัวแบบในการดำเนินการ จากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์เชิงลึกพบว่า กรณีศึกษาตัวอย่างที่ดินในตำบลบ้านหว้า อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น มีเนื้อที่ตามโฉนด 1 ไร่ 52 ตารางวา อันมีลักษณะเป็นที่ดินเปล่าลักษณะแปลงยาวคล้ายถนนในโครงการจัดสรร กรณีดังกล่าวลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินดังกล่าวเป็นผู้ล้มละลาย จากการประชุมเจ้าหนี้ให้มีการขายทรัพย์สินของลูกหนี้โดยให้แบ่งรายได้สุทธิเข้าบัญชีทรัพย์สิน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีศึกษาตัวอย่างในกรณีที่ลูกหนี้นำทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นโครงการจัดสรรมาค้ำประกันหนี้ แต่หากภายหลังเป็นสินเชื่อไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL : Non-Performing Loan) โครงการจัดสรรไม่ประสบความสำเร็จแล้วมีการจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ออกไป โดยส่วนใหญ่แล้วในส่วนทรัพย์ที่เป็นที่ดินในเขตพื้นที่พักอาศัยของโครงการก็สามารถขายได้ แต่ในส่วนของพื้นที่ส่วนกลางใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างในกรณีดังกล่าวจะไม่สามารถขายได้ตามสภาพ เนื่องจากผู้ซื้อไปก็ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อันใดได้ต้องนำมาใช้ประโยชน์ให้กับลูกบ้านในลักษณะของการใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น กรณีดังกล่าวคณะผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังเจ้าหนี้แล้ว ทางฝ่ายเจ้าหนี้นั้นมีเจตนาต้องการจะถอนการบังคับคดีออกไปอยู่แล้ว แต่ติดขัดตรงที่จะต้องมี

ค่าใช้จ่ายจากการถอนการบังคับคดีและจะทำให้ไม่สามารถบังคับหนี้กับลูกหนี้ต่อไปได้ จึงได้ปล่อยให้ทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดอยู่ในระบบ กรณีดังกล่าวเป็นที่ทราบดีว่าทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นถนนในหมู่บ้านนั้นแม้จะนำทรัพย์ออกขายกี่ครั้งก็ไม่สามารถนำทรัพย์ออกมาขายได้ แต่หากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะจำหน่ายทรัพย์ออกจากระบบตามระเบียบขั้นตอนก็จะต้องเรียกให้เจ้าหนี้มาวางเงินค่าใช้จ่าย แล้วนำทรัพย์เข้าสู่กระบวนการขายทอดตลาดจนกว่าเจ้าหนี้จะไม่วางเงินค่าใช้จ่าย เจ้าพนักงานบังคับคดีจึงจะจำหน่ายทรัพย์ออกไปได้หรือให้เจ้าหนี้มาถอนการบังคับคดีออกไปเอง การนำระเบียบการปฏิบัติดังกล่าวหากนำมาใช้กับทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ส่วนกลางที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว น่าจะเป็นทั้งภาระของประชาชนที่เป็นเจ้าหนี้เกินควรและยังเป็นภาระของเจ้าพนักงานโดยไม่จำเป็น จากการที่ต้องนำทรัพย์ออกมาขายทอดตลาดซ้ำซ้อนทั้งที่ทราบอยู่แล้วว่าไม่สามารถขายได้

5.4.2 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี

พื้นที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีแต่เดิมได้กำหนดให้นำรูปแบบการบริหารจัดการทรัพย์ตามต้นแบบที่ 1 ในกรณีการนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาใช้ประโยชน์ แต่เมื่อคณะผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่ศึกษาข้อมูลเชิงลึกแล้ว พบว่าในพื้นที่จังหวัดชลบุรีไม่ได้มีทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป แต่พื้นที่จังหวัดชลบุรีค่อนข้างมีความหลากหลายในบริบทของตัวทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นที่ดินเปล่าจัดสรรถูกทิ้งร้าง ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างสภาพทรุดโทรมเป็นบ้านร้างและทำเลที่ตั้งไม่เหมาะสม ที่ดินรกร้างไม่มีการพัฒนา ทรัพย์ที่เป็นธุรกิจเฉพาะ ซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีการบริหารจัดการทรัพย์รูปแบบอื่นเพื่อให้เหมาะสมในแต่ละกรณี โดยมีตัวอย่างกรณีศึกษาที่น่าสนใจดังนี้

1) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินว่างเปล่า ในตำบล บ้านเสม็ด อำเภอเมือชลบุรี จังหวัดชลบุรี จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าสาเหตุที่ทรัพย์ดังกล่าวขายไม่ได้ เนื่องจากสภาพทรัพย์เป็นที่ดินจัดสรรแต่ไม่มีการพัฒนาต่อซึ่งสอดคล้องกับการลงพื้นที่จริงของคณะผู้วิจัย ซึ่งพบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวถูกซอยย่อยแยกแปลงเพื่อทำหมู่บ้านจัดสรร สำหรับสร้างทาวน์เฮาส์ขนาด 20 ตารางวา และมีที่ซอยย่อยขนาด 8 ตารางวาซึ่งคาดว่าจะแบ่งไว้สำหรับเป็นพื้นที่ส่วนกลางของโครงการสำหรับเป็นถนนเข้าโครงการ ที่ดินดังกล่าวสามารถขายได้เป็นบางแปลง ปัจจุบันยังเหลือทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอยู่ในกรมบังคับคดี จำนวน 5 แปลง ปัจจุบันมีราคาประเมินจากคณะกรรมการกำหนดราคาทรัพย์เพียงแปลงละ 20,000 – 30,000 บาท ซึ่งมีราคาถูกมาก สภาพที่ดินเป็นที่รกร้างมีหญ้าสูงขึ้นปกคลุมสามารถเดินเข้าไปถึงทรัพย์ได้ แต่ไม่มีเส้นทางถนนสำหรับให้รถยนต์เข้าถึง กรณีทรัพย์ที่มีลักษณะนี้ยังไม่เข้ากลุ่มประเภททรัพย์ที่จะเชิญชวนหน่วยงานภาคีเครือข่ายมาร่วมใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ดีจากการลงพื้นที่และสอบถามประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งปัจจุบันได้เช่าที่ดินเปล่าปลูกเพิงพักอาศัยหรือเช่าอาคารบ้านหลังติดกัน (ทาวน์เฮ้าส์) ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงก็สนใจที่จะซื้อที่ดินไว้แทนเช่า เนื่องจากมีราคาถูกมากและคุ้มกว่าการเช่าอาศัยอยู่หรืออาจสามารถเชิญชวนเพื่อน

หรือญาติเข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกันได้ ในการจัดการทรัพย์ในลักษณะดังกล่าวหากมีหน่วยงานเชิงรุกในการจัดหาผู้ซื้อทรัพย์ก็อาจจะช่วยให้สามารถจำหน่ายทรัพย์ออกไปได้

2) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 2 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินเปล่า ตั้งอยู่ที่ตำบลหนองขาม อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ 3 ไร่ 2 งาน 45 ตารางวา จากการลงพื้นที่จริงของคณะผู้วิจัยพบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินที่ค่อนข้างมีศักยภาพในการนำไปพัฒนาต่อ เนื่องจากเป็นที่อยู่บริเวณชุมชนในสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ ด้านหน้าซอยทางเข้าที่ดินมีตลาดสด และด้านหลังที่ดินมีอพาร์เมนท์รายเดือนให้เช่าอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้จากการหารือกับโจทก์ของคดี คือ บริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน) พบว่ากรณีที่ทรัพย์ดังกล่าวขายไม่ได้เนื่องจากมีลักษณะเป็นที่ดินแปลงย่อยแบ่งขาย หากมีการรวมแปลงเป็นแปลงใหญ่ทางฝ่ายโจทก์เองก็พร้อมที่จะซื้อทรัพย์มาพัฒนาต่อ ทางโจทก์นั้นมีความต้องการที่จะเข้าซื้อทรัพย์นั้นมาเป็นของโจทก์เอง โดยโจทก์ได้ทำการร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการทำเรื่องขายรวมแปลงไปแล้ว ขณะนี้รอเพียงเจ้าหน้าที่บังคับคดีทำประกาศขายทอดตลาดก็จะเข้าซื้อทรัพย์ต่อไป

ภาพที่ 5.6 ที่ดินในสวนอุตสาหกรรมเครือสหพัฒน์ฯ ด้านหลังที่ดินมีอพาร์ทเมนท์รายเดือนให้เช่าอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

3) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 3 ลักษณะทรัพย์เป็นอาคารชุดแกรนด์ ทาวเวอร์ จำนวน 8 รายการ อยู่ในพื้นที่อาคารชุดเดียวกัน ตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าสาเหตุที่ทรัพย์ดังกล่าวขายไม่ได้เนื่องจากสภาพทรัพย์เป็นอาคารชุดพักอาศัยที่มีสภาพทรุดโทรมทำให้ทรัพย์ไม่เป็นที่น่าสนใจ จากการลงพื้นที่จริงของคณะผู้วิจัยซึ่งพบว่าอาคารชุดดังกล่าวมีสภาพค่อนข้างเก่าและทรุดโทรมอยู่บ้าง ปัจจุบันกำลังทาสีอาคารและปรับปรุงภูมิทัศน์ของอาคารใหม่ จากการพิจารณาทำเลที่ตั้งอาคารชุดดังกล่าวอยู่ในตัวเมืองชลบุรีใกล้กับโรงพยาบาลซึ่งถือเป็นทำเลที่ดี สาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ห้องชุดในอาคารดังกล่าวขายยากน่าจะมาจากนิติบุคคลเนื่องจากอาคารชุดดังกล่าวมีการดูแลบริหารจัดการโดยเจ้าของโครงการเอง ตัวเจ้าของโครงการเองไม่ได้ประสงค์จะขายห้องชุดทั้งหมดยังเหลือห้องชุดที่ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของโครงการเกินกว่ากึ่งหนึ่งจึงยังไม่สามารถตั้งนิติบุคคล

เข้ามาดูแล ทางเจ้าของโครงการยังเป็นผู้ดูแลบริหารจัดการนิติบุคคลเองโดยกันห้องไว้สำหรับปล่อยเช่ารายเดือน เนื่องจากที่ดินและการก่อสร้างทั้งหมดไม่มีภาระผูกพันกับสถาบันการเงินหรือแหล่งทุนใด ๆ เจ้าของโครงการจึงอยากเก็บไว้เพื่อบริหารจัดการเองทั้งหมด และมีการตั้งราคาขายห้องชุดที่เหลือในราคาที่แพงมากเกินกว่าราคาท้องตลาด ปัญหาที่ห้องชุดในโครงการขายไม่ได้ทราบจากเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าหากมีการเข้าซื้อทรัพย์ขายทอดตลาดไปแต่เมื่อผู้ซื้อเข้าไปอยู่อาศัยหรือปรับปรุงสภาพ ทางเจ้าของโครงการก็จะเรียกร้องให้มีการชำระค่าส่วนกลางที่เจ้าของเดิมติดค้างชำระไว้ทั้งหมดก่อนซึ่งบางครั้งก็ดูเหมือนจะมีราคาสูงกว่าหนี้ที่แท้จริง หากไม่ชำระก็จะตัดสาธารณูปโภคน้ำและไฟฟ้าจนผู้ซื้อเกรงว่าจะมีปัญหาในภายหลังก็มักจะปล่อยให้ริบเงินประกันและถอนการซื้อขายทรัพย์ออกไป แม้ตามกฎหมายทางผู้ซื้อสามารถไปดำเนินการร้องต่อศาลให้ออกคำสั่งคุ้มครองผู้ซื้อในการละเว้นค่าส่วนกลางที่ของโครงการและบังคับให้เจ้าของโครงการต้องปล่อยน้ำและไฟฟ้าให้แก่ผู้ซื้อตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่แก้ไขใหม่ไม่สามารถอ้างเหตุมูลหนี้ค่าส่วนกลางได้

4) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 4 ลักษณะทรัพย์เป็นโรงงานผลิตน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค จากการลงพื้นที่สอบถามเจ้าพนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรีผู้รับผิดชอบสำนวน พบว่าสาเหตุที่ทรัพย์ดังกล่าวขายไม่ได้เนื่องจากทรัพย์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นธุรกิจเฉพาะที่มีมูลค่าสูง อีกทั้งสภาพทรัพย์ปัจจุบันถูกทิ้งร้างทรุดโทรมเนื่องจากไม่มีการดำเนินธุรกิจมานาน เครื่องจักรในการดำเนินการมีการเสื่อมสภาพไม่สามารถใช้งานได้ ในการบริหารจัดการทรัพย์ดังกล่าวอาจต้องพิจารณาหานักลงทุนที่มีลักษณะธุรกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์ได้แทนการขายทอดตลาดอาจมีความเหมาะสมมากกว่า ในการจัดการทรัพย์ในลักษณะดังกล่าวหากมีหน่วยงานเชิงรุกในการจัดหาผู้ซื้อทรัพย์ก็อาจจะช่วยให้สามารถจำหน่ายทรัพย์ได้เช่นเดียวกัน

5.4.3 พื้นที่อื่น ๆ

จากการหารือกับโจทก์ที่มีคดีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป พบว่ามีหลายหน่วยงานได้นำเสนอทรัพย์ที่อยากให้คณะผู้วิจัยนำไปบริหารจัดการเพิ่มเติมนอกเหนือจากพื้นที่เป้าหมาย จากการดำเนินการมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินได้นำตัวอย่างทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตั้งแต่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ที่ยังค้างอยู่กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่น่าสนใจที่อาจใช้เป็นตัวอย่างในการขับเคลื่อน ดังนี้

1) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 1 ลักษณะทรัพย์เป็นที่ดินเปล่า ตั้งอยู่ที่จังหวัดเพชรบุรี ที่ดินมีถนนเพชรเกษมตัดผ่านประมาณ 2 ใน 3 ส่วน โดยไม่ทราบว่าเป็นการเวนคืนที่เพื่อสร้างถนนหรือเป็นการออกโฉนดทับที่ถนน แปลงที่ดินดังกล่าวเนื่องจากมีการทับซ้อนที่ถนนและทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น แม้จะมีการยึดทรัพย์ไว้แล้วแต่ยังไม่เคยมีการประกาศขายทอดตลาด จากการหารือร่วมกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เพื่อนำเสนอแนวทางให้ดำเนินการยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการขายทอดตลาด แล้วนำทรัพย์ในส่วนที่เป็นถนนซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการยกคืนกลับให้ทางราชการ และหากมีพื้นที่เหลือบางส่วนไม่สามารถ

ใช้การได้ก็ให้ยกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการตัดบัญชีหนี้เสีย ทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเห็นว่าหากมีช่องกฎหมายสามารถทำได้ก็ยินดีที่จะเข้าร่วมการดำเนินการ

2) กรณีศึกษาตัวอย่างที่ 2 เป็นที่ดินที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ส่วนกลาง ทรัพย์อยู่ในหมู่บ้านทิพวัลย์ จำนวน 24 แปลง ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ คดีนี้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยังไม่ได้ดำเนินการยึดทรัพย์เพื่อออกมาทำการขายทอดตลาด เนื่องจากทราบดีว่าที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นพื้นที่ส่วนกลางที่คนในหมู่บ้านใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่สามารถนำไปจำหน่ายหรือใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ เช่น เป็นถนนในหมู่บ้าน เป็นทางสาธารณะ เป็นพื้นที่ไหล่ทาง หรือเป็นที่ตั้งถังกักเก็บน้ำซึ่งสมัยก่อนใช้เป็นน้ำบาดาล ปัจจุบันไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว เป็นต้น จากการหารือร่วมกับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เพื่อนำเสนอแนวทางให้ดำเนินการยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการขายทอดตลาด แล้วนำทรัพย์บริจาคให้ทางราชการเป็นสาธารณสมบัติ ทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเห็นว่าหากมีช่องกฎหมายสามารถทำได้ก็ยินดีที่จะเข้าร่วมการดำเนินการ

5.4.4 ผลการดำเนินการ

ในการดำเนินโครงการในกลุ่มทรัพย์ประเภทอื่นนี้ ทางคณะผู้วิจัยได้พิจารณาทรัพย์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ หรือเป็นทรัพย์ที่ด้อยมูลค่าไม่สามารถขายได้โดยสภาพ จากการศึกษาตัวแบบต่าง ๆ ทรัพย์ในลักษณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่ต้องการนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ อย่างไรก็ดี มีเจ้าหนี้บางรายที่เข้ามาร่วมทดลองดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติ (Sandbox) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้ความสนใจในการดำเนินโครงการเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีทรัพย์ในความดูแลซึ่งเป็นปัญหาเกินกว่า 20 ปี แล้ว ตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 หากมีแนวทางเพื่อแก้ปัญหาทรัพย์ได้ก็ยินดีจะให้ความร่วมมือเพื่อเป็นกรณีตัวอย่าง ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1) การดำเนินการเชิงรุกเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาทรัพย์ค้าง

จากการศึกษากรณีศึกษาตัวแบบหลายกรณี หากจะให้มีการจำหน่ายทรัพย์ให้ได้ผล อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานมาช่วยในการดำเนินการเชิงรุก ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีศึกษาตัวอย่างของจังหวัดชลบุรีที่มีที่ดินเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ หรือปัญหาข้อกฎหมายกับเจ้าของโครงการห้องชุด หรือกรณีที่แปลงเล็กที่อาจมีความเป็นไปได้ในการจำหน่ายให้กับผู้อยู่อาศัยข้างเคียง กรณีดังกล่าวอาจต้องใช้วิธีการในการติดต่อหาผู้ซื้อทรัพย์โดยตรง หรือมีกระบวนการในการให้บริการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ซื้อห้องชุดในการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายผ่านการฟ้องศาลในคดีคุ้มครองผู้บริโภค จากข้อจำกัดดังกล่าวในระยะต่อไปอาจมีการพิจารณาให้มีหน่วยงานในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป เพื่อนำมาช่วยเจ้าพนักงานในการจัดหาผู้มาซื้อทรัพย์ หรือแก้ปัญหาที่เป็นสาเหตุทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ ในลักษณะของการจัดรูปแบบหน่วยงานของรัฐในประเด็นของการจัดให้มีผู้เข้าซื้อทรัพย์หรือการจัดมหกรรมการขายทอดตลาดจะไม่ใช่ภารกิจของสถาบัน

บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) แต่อาจมีความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU : Special Delivery Unit) มาช่วยจัดหาผู้ซื้อทรัพย์ กรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป หรือการจัดมหกรรมทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ในลักษณะของการให้บริการโดยเรียกเก็บค่าบริการจากกรมบังคับคดีแทนการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็อาจมีประสิทธิภาพมากกว่า

2) การยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการขายทอดตลาด

ในกรณีที่ทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ กรณีดังกล่าวสามารถใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 ที่กำหนดว่าในกรณีที่การขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรือที่ได้มีการส่งมอบตามคำสั่งอายัดกระทำได้โดยยาก หรือการขายหรือจำหน่ายสิทธิเรียกร้องนั้นกระทำได้โดยยากเนื่องจากการชำระหนี้นั้นต้องอาศัยการชำระหนี้ตอบแทนหรือด้วยเหตุอื่นใด และการบังคับคดีอาจล่าช้าเป็นการเสียหายแก่คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีเห็นสมควรหรือคู่ความหรือบุคคลเช่นว่านั้นร้องขอ เจ้าพนักงานบังคับคดีจะมีคำสั่งกำหนดให้จำหน่ายโดยวิธีการอื่นใดที่สมควรก็ได้ ในกรณีนี้อาจใช้การร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์ตกเป็นเจ้าหนี้ โดยหักมูลหนี้ตามราคาประเมินซึ่งฝ่ายเจ้าหนี้ก็จะได้นำทรัพย์ไปจัดการบริหาร ในกรณีนี้มีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินยินดีนำตัวอย่างทรัพย์มาเข้าร่วมโครงการ ขณะนี้แนวทางดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินโดยอยู่ระหว่างจัดทำคำร้องเพื่อทดลองการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นในลักษณะของการยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการขายทอดตลาดและให้เจ้าหนี้สามารถจำหน่ายทรัพย์จากบัญชีโดยการยกให้เป็นสาธารณสมบัติต่อไป กรณีดังกล่าวในบางกรณีหากฝ่ายเจ้าหนี้ไม่ได้ให้ความร่วมมือและปล่อยทรัพย์ค้างขายทอดตลาดค้างไว้ในระบบก็อาจจำเป็นต้องมีกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยสามารถออกเป็นกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงยุติธรรมเพื่อวางหลักเกณฑ์การดำเนินการกับทรัพย์ขายยากเพื่อวางหลักเกณฑ์การดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 โดยกำหนดแนวทางให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการจำหน่ายทรัพย์ขายทอดตลาดในกรณีทรัพย์ขายยากหรือไม่สามารถขายทอดตลาดได้เป็นมาตรการในเชิงบังคับ เมื่อพิจารณาแล้วการออกกฎกระทรวงโดยกระทรวงยุติธรรมสามารถทำได้ง่ายกว่า และสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการให้กับเจ้าพนักงานบังคับคดีทั่วประเทศได้ รวมถึงหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจะมีแนวทางในการชดเชยเยียวยาหรือชดเชยค่าใช้จ่ายอย่างไรซึ่งเป็นแนวทางที่ควรขับเคลื่อนในระยะต่อไป

3) การถอนการบังคับคดีโดยเจ้าหนี้

จากกรณีศึกษาตัวอย่าง พบว่ามีหลายครั้งที่เมื่อมีการยึดทรัพย์มาแล้วกลับพบปัญหาที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้โดยสภาพ เช่น กรณีเป็นพื้นที่ส่วนกลางของโครงการจัดสรร ที่ดินทับซ้อนกับที่ดินของรัฐ หาที่ดินไม่พบ ที่ดินมีการแบ่งแปลงย่อยแปลงเล็กเป็นโครงการจัดสรรแต่มีการนำมาขายเพียงสองสามแปลง เป็นต้น แม้ทางฝ่ายเจ้าหนี้เองก็รับทราบในปัญหาดังกล่าวและไม่ประสงค์จะขายทอดตลาดทรัพย์ต่อไป แต่ติดขัดที่หากจะมีการถอนการบังคับคดีออกไปทางฝ่ายเจ้าหนี้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีจำนวนมาก ในกรณีดังกล่าวหากมีการแก้ไขกฎหมายเปิดช่องให้มีการลดหย่อนให้เจ้าหนี้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดี น่าจะทำให้มีทรัพย์จำนวนมากที่เจ้าหนี้ยินดีถอนการบังคับคดีออกจากระบบเพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด ซึ่งจะสามารถลดจำนวนทรัพย์ค้างขายทอดตลาดได้จำนวนมาก การขอให้เจ้าหนี้ถอนการบังคับคดีควรดำเนินการควบคู่กับการยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้ ซึ่งหากเจ้าหนี้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ก็สามารถนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ต่อได้เลย หรือหากเจ้าหนี้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ก็อาจสามารถนำไปบริจาคให้กับท้องถิ่นเป็นสาธารณะประโยชน์ซึ่งหากเป็นการนำไปบริจาคให้ท้องถิ่นก็ควรรักษาสิทธิให้เจ้าหนี้ ในการคงสิทธิในการเรียกร้องหนี้ต่อไป เนื่องจากยังไม่ได้มีการรับชำระหนี้ แต่หากเจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะนำทรัพย์กลับไปใช้ประโยชน์เลย ก็ควรจะนำมาตรการให้ถอนการบังคับคดีออกไปมาใช้ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างครบถ้วนก็จะไม่มีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอยู่ในระบบอีก

กล่าวโดยสรุป ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้มีการทดลองนำต้นแบบการจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดทั้ง 4 ต้นแบบไปทดลองใช้ในพื้นที่จริง ผลการศึกษาพบตัวแบบที่น่าสนใจในการจัดการกับทรัพย์ค้างขายทอดตลาดบางตัวแบบที่สามารถดำเนินการได้และพร้อมขยายผลไปในพื้นที่อื่น อาทิ การพัฒนาพื้นที่เกษตรแปลงเล็ก การแก้ไขปัญหาห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่าผ่านโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐ ในบางตัวแบบก็ติดขัดหลักเกณฑ์และระเบียบของหน่วยงานของรัฐเอง ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการ เช่น การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในการขับเคลื่อนการดำเนินการในระยะต่อไปควรมีการพัฒนาปรับปรุงระเบียบกฎหมายซึ่งเป็นข้อจำกัดบางประการ รวมถึงการจัดตั้งคณะทำงานหรือหน่วยงานเชิงรุกเข้ามาช่วยในการดำเนินการ ซึ่งในบทต่อไปทางคณะผู้วิจัยจะได้ทำการนำผลการศึกษาที่ได้ มาทำการสังเคราะห์ปัจจัยทางยุทธศาสตร์ (Policy Alignment) ในการแก้ปัญหาเพื่อนำมากำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่สามารถดำเนินการได้จริงต่อไป

บทที่ 6
ยุทธศาสตร์การดำเนินการจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่คณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบการบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรม และได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามตัวแบบที่กำหนด โดยคณะผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ไว้ 8 พื้นที่ และได้ขยายออกเป็น 10 พื้นที่ จากการนำกรณีศึกษาตัวอย่างในพื้นที่อื่นที่น่าสนใจที่พบจากการลงพื้นที่และร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาขยายผลจากพื้นที่นำร่องที่กำหนดไว้เดิมมาทดลองดำเนินการเพิ่มเติม ผลการดำเนินการศึกษาจากกรณีศึกษาตัวอย่างที่นำมาทดลองเชิงปฏิบัติจริง สามารถนำมาใช้เป็นตัวแบบในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระบบการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระยะต่อไป ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้สรุปผลวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป จากผลการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป แล้วได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปี ขึ้นไป ของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตามแต่ละต้นแบบการดำเนินการ แล้วนำมาวิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาในระยะต่อไป

6.1 สรุปวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกิน 10 ปีขึ้นไป ของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์

จากการศึกษาตัวแบบการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของต่างประเทศ และรวมถึงการวิเคราะห์ผลการศึกษาดังกล่าว ทางสำนักงานกิจการยุติธรรมได้นำเสนอผลการศึกษาเข้าสู่การประชุมหารือแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนนำมาสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด เพื่อดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นที่ต้นแบบ 10 พื้นที่ ได้แก่ สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 1 สำนักงานบังคับคดีแพ่งกรุงเทพมหานคร 7 สำนักงานบังคับคดีจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดชลบุรี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน เมื่อนำผลการศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างจากต่างประเทศรวมถึงการศึกษาทบทวนกฎหมาย มาตรการและแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบที่มีความเหมาะสมกับต้นแบบที่ต้องการศึกษาโดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จากผลการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพย์ตามโครงการ ในการศึกษาวิจัยได้ดำเนินการวิจัยทดลอง

เชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นต้นแบบ 10 พื้นที่ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้สรุปผลการขับเคลื่อนวิธีการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของหน่วยงานที่ประสงค์จะนำทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ตามแต่ละต้นแบบ ดังนี้

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
1. การแก้ปัญหาทรัพย์นายประกันวางศาล	
• การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	• ลักษณะที่ดินที่ส่วนใหญ่เป็นที่แปลงเล็กและเป็นที่ตาบอด ประกอบกับมีภาระผูกพันถูกอายัดเพื่อมาชดใช้หนี้ ซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. • หากจะดำเนินการต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบของ ส.ป.ก. ก่อน
• การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	• เจ้าหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจโดยมองว่าหากที่ดินมีศักยภาพสามารถเข้าซื้อที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้ว • ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจเข้าเจรจา • ราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้ และไม่คุ้มค่าการบริหารจัดการ • ต้นแบบนี้ไม่เหมาะสมต่อการขยายผลการดำเนินการ
• การยึดทรัพย์นายประกันตกเป็นของแผ่นดินโดยการรายงานเหตุขัดข้องในการบังคับคดีต่อศาลพร้อมความเห็นขอยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน	• ลูกหนี้ส่วนใหญ่ประสงค์จะทิ้งทรัพย์อยู่แล้ว มักจะไม่มาร่วมการเจรจา โดยหากลูกหนี้ไม่มาทางเจ้าพนักงานบังคับคดียังกังวลว่าหากยึดทรัพย์ไปแล้วอาจมีการร้องคัดค้านในภายหลังเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สิทธิบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถคัดค้านคำสั่งเมื่อทราบเรื่อง • มีประเด็นมูลหนี้ส่วนต่างหากยึดทรัพย์ที่มีราคาประเมินต่ำกว่ามูลหนี้ และศาลที่มีอำนาจพิจารณาว่าเป็นศาลที่นำทรัพย์มาประกันหรือท้องที่ที่มีการบังคับคดี

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	● เป็นเรื่องยากที่ศาลจะออกคำสั่ง ● หากจะดำเนินการควรมีการออกกฎหมายหรือระเบียบรองรับ โดยช่องทางที่เหมาะสมน่าจะเป็นการออกกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นกรณีทรัพย์ขายยากให้มีการยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้เพื่อรองรับ
● การดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาผู้ซื้อทรัพย์	● มีความเป็นไปได้ในการจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์ในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลาง ● หากจะดำเนินการควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมบังคับคดีมาเป็นผู้ดำเนินการ
● การพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่การเกษตรแปลงเล็ก	● มีการขับเคลื่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายผ่านกลุ่มวิสาหกิจชุมชนซึ่งน่าจะสามารถขยายผลต่อได้ ● อาจสามารถสนับสนุนแหล่งเงินทุนในรูปแบบเงินกู้ผ่าน บจธ. ● เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ สามารถขยายผลในพื้นที่อื่นได้ต่อไป
2. การแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นพื้นที่เกษตร	
● การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	● ลักษณะที่ดินขัดกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. หากจะดำเนินการต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบของ ส.ป.ก. ในประเด็นที่ว่าที่ดินต้องปลอดภาระผูกพัน ● บางพื้นที่เป็นที่ดินที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์ แต่เป็นที่ดิน น.ส.3 ที่ยังไม่ได้

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	ออกโฉนด ยังติดขัดว่าต้องให้ฝ่ายลูกหนี้เป็นผู้ขอรังวัดซึ่งฝ่ายลูกหนี้มักจะไม่สนใจ ● หากจะดำเนินการต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบของ ส.ป.ก. ก่อน
● การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	● เจ้าหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจโดยมองว่าหากที่ดินมีศักยภาพสามารถเข้าซื้อที่ดินมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้ว ● ลูกหนี้ส่วนใหญ่ไม่สนใจเข้าเจรจา ● ราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้ และไม่คุ้มค่าการบริหารจัดการ ● ต้นแบบนี้ไม่เหมาะสมต่อการขยายผลการดำเนินการ
● การขอรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ชัดเจน	● ส่วนใหญ่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นที่การเกษตรมักจะมีปัญหาแนวเขตที่ดินหรือเป็นไปได้ว่าจะมีการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบมีความขัดแย้งกับชุมชนที่ครอบครองที่ดินในปัจจุบันทำให้ไม่มีผู้กล้าซื้อทรัพย์ไว้ ● ยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลในแต่ละพื้นที่ในการสั่งการบังคับเจ้าพนักงานที่ดินออกรังวัดแนวเขตที่ดิน และบางพื้นที่มีข้อจำกัดโดยสภาพที่ไม่สามารถทำการรังวัดได้ ● ในระยะต่อไปควรมีการร้องขอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการพิจารณาประเด็นการให้การเปิดเผยข้อมูลที่ดินให้กับฝ่ายเจ้าหนี้ว่าเป็นข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
• การรับซื้อที่ดินไว้เพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิที่ดินทำกินโดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	• ลูกหนี้เกษตรกรมีโครงการช่วยเหลือจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรซึ่งลูกหนี้ที่เข้าร่วมโครงการยังสามารถใช้สิทธิที่ดินไปได้เรื่อย ๆ จึงยังไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ • เมื่อพิจารณาจากมูลหนี้ บจธ. สนใจในการรับซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้จำนวนมาก ซึ่งจะเกิดประโยชน์การใช้เงินจำนวนมากแทนการช่วยเหลือลูกหนี้เพียงรายเดียว • บจธ. สนใจการรับซื้อที่ดินเกษตรมาพัฒนา แต่ในหลายแปลงอาจต้องมีการตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์ก่อน (เช่น สำรวจแนวเขตพื้นที่ทับซ้อน จัดการไกล่เกลี่ยกับชุมชน จัดการกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เป็นต้น) • หากสามารถจัดการทรัพย์ได้แล้ว ทาง บจธ.จึงจะสามารถขอตั้งงบประมาณในการจัดซื้อที่ดิน โดยอาจใช้วิธีขอซื้อทรัพย์โดยการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตาม วิแพ่งฯ ม.332 แทนการขายทอดตลาด อย่างไรก็ดี การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นนั้น ทางเจ้าพนักงานบังคับคดีต้องการให้มีการออกระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับ
• การจัดตั้งคณะทำงานจัดการที่ดินในระดับพื้นที่	• ควรมีการจัดตั้งคณะทำงานจัดการที่ดินในระดับพื้นที่
• การขอถอนการบังคับคดี	• ในกรณีที่ทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ (เช่น ไม่สามารถจัดหาที่ตั้งที่ดินได้ ตรวจสอบแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้) ควรเปิดช่องให้มีการขอถอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์ค้างไว้ในระบบ

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	● ควรมีการแก้กฎหมาย ป.วิแพ่ง เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขอถอนการบังคับคดีกรณีทรัพย์มีปัญหา
3. การแก้ปัญหาทรัพย์ที่เป็นห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่า	
● การนำทรัพย์มาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	● ในพื้นที่ต่างจังหวัดยังสามารถจัดหาที่ดินเพื่อสร้างบ้านบนพื้นราบได้ ประชาชนยังไม่สนใจเข้าไปอยู่อาศัยในห้องชุด ● ในพื้นที่กรุงเทพมหานครสามารถนำอาคารห้องชุดร้างดอนเมืองคอนโดทาวน์มาร่วมแก้ปัญหาการไล่รื้อที่ดินประชาชนได้ ● สามารถนำไปร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครให้โครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ โดยสามารถซื้อทรัพย์ในส่วนที่เป็นทรัพย์รอการขาย (NPA) มาร่วมพัฒนาทั้งโครงการได้ รวมถึงสามารถพัฒนาสภาพแวดล้อมของทั้งอาคารซึ่งดีกว่าโครงการบ้านมั่นคงที่สามารถสนับสนุนงบพัฒนาสภาพแวดล้อมให้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เข้าร่วมโครงการได้เท่านั้น ● เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ สามารถขยายผลในพื้นที่อื่นได้
4. การจัดการทรัพย์ในลักษณะอื่น	
● การดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาผู้ซื้อทรัพย์	● มีความเป็นไปได้ในการจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์ในกรณีที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ ที่ดินแปลงย่อยแบ่งขาย ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลาง ● หากจะดำเนินการควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมบังคับคดีมาเป็นผู้ดำเนินการ

วิธีดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
• การขอถอนการบังคับคดี	• ในกรณีที่ทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ (เช่น เป็นพื้นที่ส่วนกลาง แปลงย่อยแบ่งขายในลักษณะฟันหลอ) ควรเปิดช่องให้มีการขอถอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์ค้างไว้ในระบบ • ควรมีการแก้กฎหมาย ป.วิแพ่ง เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขอถอนการบังคับคดีกรณีทรัพย์มีปัญหา
• การจำหน่ายทรัพย์โดยให้ตกเป็นของเจ้าหนี้	• มีการทดลองนำทรัพย์ที่เป็นพื้นที่ส่วนกลาง ที่จัดสรร หรือที่ดินที่ถนนหลวงพาดผ่าน) มาทดลองจำหน่ายทรัพย์โดยใช้วิธีจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามวิแพ่งฯ ม.332 แทนการขายทอดตลาด ในลักษณะการยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้เพื่อนำไปยกให้กับสาธารณประโยชน์ • มีประเด็นพิจารณาเรื่องการชดเชยมูลหนี้กรณีรับทรัพย์ไปแล้วไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ • น่าจะสามารถดำเนินการได้โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่

6.2 ข้อเสนอรูปแบบ วิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปเพื่อแก้ปัญหาการบังคับคดีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ไม่ขัดหลักกฎหมาย

จากผลการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในครั้งนี้ ได้มีการวิเคราะห์ต้นแบบ นำข้อเสนอไปทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ใน 4 ต้นแบบ และได้นำประเด็นผลการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทั้งความสำเร็จที่ควรนำมาขยายผลและปัญหาข้อขัดข้องที่เป็นประเด็นท้าทายที่ต้องก้าวผ่านและนำไปสู่การพัฒนาสู่ความสำเร็จ แล้วนำประเด็นข้อค้นพบสำคัญจากเนื้อหาดังกล่าวมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์นโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Alignment) ซึ่งสามารถกำหนดเป็น 5 แนวทาง ดังนี้

6.2.1 ให้มีการขยายผลต้นแบบนำร่องที่สามารถดำเนินการได้ทันที

จากการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้สามารถพัฒนาตัวแบบที่ประสบความสำเร็จ อันได้แก่ การพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์พื้นที่เกษตรแปลงเล็ก ในการจัดซื้อทรัพย์ที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา และการนำโครงการบ้านมั่นคงมาร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครเพื่อจัดซื้อทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นห้องชุดร้าง ตึกร้าง หรือห้องชุดด้อยมูลค่า

ในกรณีของการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กนั้น สามารถดำเนินการได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขระเบียบกฎหมาย โดยให้วิสาหกิจชุมชนหรือตัวแทนกลุ่มชุมชนเป็นผู้เข้าสู้ราคาได้ในกระบวนการขายทอดตลาดตามปกติ โดยในส่วนนี้อาจสามารถขยายผลไปยังทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นที่ดินว่างเปล่าแปลงเล็กซึ่งอาจปรับใช้เป็นพื้นที่เกษตรขนาดเล็กได้ ในการขยายผลโครงการอาจสามารถขอรับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อและพัฒนาที่ดินในลักษณะการขอสินเชื่อจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ได้

ในส่วนของโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครจะเป็นลักษณะการจัดซื้อทรัพย์โดยหน่วยงานของรัฐซึ่งปัจจุบันหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถเข้าสู้ราคาในการขายทอดตลาดได้ เนื่องจากอาจเข้าข่ายเป็นการทำการค้าแข่งกับเอกชน แต่หากทางกรุงเทพมหานครประสงค์จะจัดซื้อทรัพย์อาจต้องใช้วิธีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจำหน่ายทรัพย์ขายยากโดยวิธีอื่นในลักษณะของการขายทรัพย์ตรงต่อกรุงเทพมหานครโดยไม่ผ่านการประมูลขายทอดตลาด ในขณะดำเนินโครงการทางกรมบังคับคดีให้ดำเนินการโดยให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ร้องขอเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเห็นส่งต่อให้ศาลพิจารณา อย่างไรก็ดีในส่วนของการจำหน่ายทรัพย์ขายยากโดยวิธีอื่นนั้น ยังไม่มีระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับ ในระยะต่อไปควรมีการกำหนดระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถปฏิบัติได้อย่างมั่นใจและสามารถทำได้เลยตามอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี

6.2.2 ขับเคลื่อนการออกกฎกระทรวงยุติธรรม

จากการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขอให้จำหน่ายทรัพย์นายประกันให้ตกเป็นของแผ่นดิน การจำหน่ายทรัพย์ให้ตกเป็นของเจ้าหนี้ การจำหน่ายทรัพย์โดยยกให้เป็นสาธารณะสมบัติ (กรณีเป็นพื้นที่ส่วนกลางหรือที่ดินของรัฐโดยสภาพ) การแบ่งแนวเขตกรณีตรวจสอบแล้วเป็นที่ดินของรัฐ การจำหน่ายทรัพย์ให้หน่วยงานของรัฐที่จะมาช่วยซื้อทรัพย์ตามราคาประเมินโดยไม่ผ่านการขายทอดตลาด อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายทอดตลาด กรณีทรัพย์ขายยากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 จึงทำให้เจ้าพนักงานไม่มั่นใจในการดำเนินการตาม

กฎหมายดังกล่าว จากการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการต่าง ๆ การออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์น่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระยะต่อไปจึงควรมีการขับเคลื่อนให้เกิดการกำหนดกฎกระทรวงในประเด็นดังกล่าวต่อไป

6.2.3 การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

จากการศึกษากรณีศึกษาตัวแบบหลายกรณีหากจะให้มีการจำหน่ายทรัพย์ให้ได้ผล อาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานมาช่วยในการดำเนินการเชิงรุกในการจัดการทรัพย์ เช่น การประชาสัมพันธ์การขายทอดตลาดให้ประชาชนที่มีพื้นที่ข้างเคียง การจัดหาผู้ซื้อกรณีทรัพย์เป็นสินทรัพย์ในอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเฉพาะ หรือการจัดหาหน่วยงานรับบริจาคทรัพย์ในกรณีที่เป็นทรัพย์สาธารณประโยชน์ (เช่น กรณีถนนพาดผ่านพื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้าน) กรณีดังกล่าวในส่วนของหน่วยงานของรัฐอื่นไม่ว่าจะเป็นสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) หรือกรุงเทพมหานคร จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ซื้อทรัพย์หรือผู้สนับสนุนส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มชุมชนผู้ที่จะมาใช้ประโยชน์เท่านั้น ไม่สามารถทำหน้าที่จัดหาและจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์ได้ ในการดำเนินการจำเป็นจะต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาในกรมบังคับคดีเอง เพื่อจัดการกับทรัพย์ขายยากเพื่อนำมาช่วยเจ้าพนักงานในการจัดหาผู้มาซื้อทรัพย์ หรือแก้ปัญหาที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ เมื่อพิจารณาจากกรอบภารกิจการจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษภายใต้กรมบังคับคดีก็น่าจะมีความเหมาะสม การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU : Special Delivery Unit) มาช่วยจัดหาผู้ซื้อทรัพย์กรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป รวมถึงการจัดมหกรรมทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในลักษณะของการให้บริการโดยเรียกเก็บค่าบริการจากกรมบังคับคดี แทนการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีก็น่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าและมีค่าใช้จ่ายถูกกว่าการให้เจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการเอง

6.2.4 การจัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์

ในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในบางพื้นที่ พบว่ามีหน่วยงานของรัฐอื่นพร้อมให้ความช่วยเหลือในการซื้อทรัพย์ แต่ปรากฏว่ามีที่ดินจำนวนมากที่ยังมีปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอาจได้มาจากการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ มีกลุ่มประชาชนบุกรุก หรือมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ในการตั้งคำของบประมาณมีความจำเป็นจะต้องมีการจัดการทรัพย์ให้เรียบร้อยพร้อมขายจึงจะทำให้สามารถเข้าซื้อทรัพย์ไว้ได้ ในการดำเนินการควรมีการขับเคลื่อนการตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่ อันประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานยุติธรรมจังหวัด ผู้แทนสำนักงานบังคับคดี ผู้แทนสำนักงานที่ดิน ผู้แทนหน่วยงานปกครองระดับอำเภอหรือจังหวัด กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชน ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมอุทยาน พันธุ์พืช และสัตว์ป่า ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (แล้วแต่กรณี) ร่วมกับผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ชี้แนวเขตที่ชัดเจนและเจรจาต่อรองกับชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในส่วนนี้ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ให้ความสนใจในการสร้างต้นแบบการให้สินเชื่อกับประชาชนเพื่อนำไปสู่การให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินของตนเอง

หากตรวจสอบแล้วแนวเขตที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้อยู่ในพื้นที่ป่า หรือหากอยู่ในพื้นที่ป่าก็อาจสนับสนุนสินเชื่อในโครงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่หรือการประกอบอาชีพในพื้นที่ป่าที่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ทำกินเพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของคนในพื้นที่ได้ แต่ประเด็นสำคัญคือจะต้องมีการดำเนินการเข้าจัดการพื้นที่จนสามารถเข้าใช้ประโยชน์หรือพร้อมที่จะจัดสรรให้กับกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ก่อนจึงจะสามารถตั้งคำของบประมาณได้

6.2.5 การเข้าถึงข้อมูลที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่ดิน น.ส.3 ซึ่งยังไม่ได้มีการรังวัดหรือกำหนดเขตที่ดินที่ชัดเจน รวมถึงที่ดินที่มีความคาบเกี่ยวว่าจะไปทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะในลักษณะอื่น ดังนั้นจึงเป็นความเสี่ยงของผู้ซื้อเพราะหากซื้อที่ดินไปแล้วกลับเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะอื่นก็จะไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ หรือจะทำให้ขนาดแปลงที่ดินลดน้อยลงจากที่ตกลงซื้อ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายผู้ซื้อทรัพย์เอง กรณีดังกล่าวฝ่ายเจ้าหนี้สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลแจ้งเหตุขัดข้องในการบังคับคดีขอให้ศาลมีคำบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ชัดเจนได้ หากแต่เป็นดุลยพินิจของผู้พิพากษาในแต่ละท้องที่ซึ่งผู้พิพากษาบางพื้นที่ก็ไม่ได้มีคำบังคับเจ้าพนักงานที่ดินให้ออกมาทำการรังวัดให้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องขับเคลื่อนการนำสิทธิการรับรู้ข้อมูลที่ดินของเจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยนำเรื่องเข้าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้พิจารณาให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินต่อไปเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

6.3 ข้อเสนอแนวทางบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการทดลองตัวแบบการจัดการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดทั้ง 4 ต้นแบบ ในการขยายผลการดำเนินการในอนาคต จากผลการศึกษาและทดลองนำแนวทางการแก้ปัญหามาปฏิบัติจริงในแต่ละตัวแบบหากจะดำเนินการแก้ปัญหาให้ประสบความสำเร็จจำเป็นจะต้องมีการประสานความร่วมมือในการดำเนินการระหว่างกันหลายหน่วยงาน โดยจำเป็นต้องมีความร่วมมือในต่างหน่วยงานนอกเหนือจากความร่วมมือเฉพาะกรมบังคับคดีกับหน่วยงานที่ต้องการทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ โดยในการดำเนินการแต่ละตัวแบบจะต้องมีการเตรียมพร้อมการบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

6.3.1 การประสานงานกับกรมธนารักษ์ในการนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์กรณียึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน

ในการดำเนินการตามตัวแบบ การนำทรัพย์ที่มีผู้นำมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาได้มีการกำหนดต้นแบบการดำเนินการให้มีการทดลองขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน หากศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ทางสำนักงานบังคับคดีจะต้องมีการประสานกับหน่วยงานเจ้าหนี้อันได้แก่สำนักงานศาลและกรมธนารักษ์เกี่ยวกับความต้องการในการนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ หากทั้งสองหน่วยงาน

ไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์แล้วทางสำนักงานบังคับคดีจะต้องดำเนินการประสานกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเพื่อขอนำทรัพย์มาใช้ประโยชน์ต่อไป

6.3.2 การขยายผลตัวแบบที่ดินเกษตรแปลงเล็กเพื่อจัดซื้อทรัพย์นายประกันวางศาลหรือที่ดินเกษตรแปลงเล็กด้อยมูลค่า

จากการศึกษาการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด กรณีทรัพย์นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันในการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาซึ่งมักจะพบว่าเป็นที่ดินแปลงเล็กไม่ติดต่อกันโดยมีตัวแบบที่น่าสนใจในการให้กลุ่มเกษตรกรนำมาใช้ประโยชน์ผ่านต้นแบบการทำเกษตรแปลงเล็ก ซึ่งน่าจะสามารถนำไปขยายผลต่อในพื้นที่อื่นหรือนำไปใช้กรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นพื้นที่แปลงเล็กด้อยมูลค่า ในการดำเนินการพัฒนาตัวแบบที่ดินเกษตรแปลงเล็กในการศึกษาครั้งนี้ได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) แนะนำกลุ่มเกษตรกรให้ ซึ่งในอนาคตอาจรวมถึงความช่วยเหลือในการจัดสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือในการจัดซื้อที่ดินราคาถูกในอนาคต ในการประสานการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยใช้ตัวแบบนี้ หากสำนักงานบังคับคดีใดมีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในลักษณะดังกล่าวให้มีการประสานงานกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเพื่อทราบว่ามีกลุ่มเกษตรที่สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินให้ความสนับสนุนอยู่ในพื้นที่หรือไม่ ซึ่งปัจจุบันมีมากกว่า 10 กลุ่ม หากมีก็สามารถเชิญชวนเข้ารับการสนับสนุนในการจัดซื้อที่ดินได้ หรือหากยังไม่มีกลุ่มเกษตรก็ให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นโดยใช้ชุมชนต้นแบบกลุ่มเกษตรกรเชียงรายอุ่นไอรักเป็นศูนย์การเรียนรู้เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับเกษตรกลุ่มอื่นที่สนใจ

6.3.3 การจัดตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่เพื่อจัดการที่ดิน

จากข้อเสนอการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในกรณีที่ทรัพย์อาจมีปัญหาทับซ้อนพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สาธารณะในรูปแบบอื่น การออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ มีกลุ่มประชาชนบุกรุก หรือมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ โดยให้มีการตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่เพื่อจัดการตรวจสอบพื้นที่ให้ชัดเจนและแก้ปัญหาความขัดแย้งให้ทรัพย์มีความพร้อมก่อนดำเนินการสนับสนุนงบประมาณในการจัดซื้อที่ดิน ในการบูรณาการการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามตัวแบบนี้ ควรมีการประสานงานระหว่างสำนักงานบังคับคดีที่มีทรัพย์ที่มีปัญหาในลักษณะดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการประสานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ สำนักงานที่ดิน สำนักงานป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ หรือสำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในเขตพื้นที่ (แล้วแต่กรณี) เพื่อทำหน้าที่ชี้แนวเขตที่ชัดเจนร่วมกับส่วนแผนที่และเทคโนโลยีภูมิสารสนเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทภารกิจในการช่วยเหลือพิสูจน์หลักฐานประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในแนวเขตที่ดินซึ่งมีปัญหาทับซ้อนพื้นที่ป่าหรือพื้นที่สาธารณะอื่น หากพบว่าทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นที่ดินของรัฐทั้งหมดก็ค่อยประสานให้เจ้าหนี้ทำการถอนการบังคับคดี หรือหากเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ถูกต้องบางส่วนหรือทั้งหมด

หรือประชาชนผู้บุกรุกมีสิทธิได้รับการผ่อนผันให้ใช้ประโยชน์ที่ดินก็สามารถประสานสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ในการสนับสนุนแหล่งเงินทุนสำหรับการจัดซื้อที่ดิน เป็นกลไกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งร่วมกับหน่วยงานยุติธรรมจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานปกครองระดับอำเภอหรือจังหวัด และกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ต่อไป

6.3.4 การประสานกรณีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นอาคารร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่า

ในกรณีสำนักงานบังคับคดีใดมีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นอาคารร้าง หรืออาคารที่มีห้องชุดด้อยมูลค่าอยู่จำนวนมาก ให้สำนักงานบังคับคดีทำการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นสินเชื่อไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL : Non-Performing Loan) ซึ่งเป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาดทั้งหมดในอาคารนั้น ทั้งกรณีเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป และที่ยังไม่เกิน 10 ปี ขึ้นไป ร่วมกับการสำรวจห้องชุดที่ยังไม่มีผู้พักอาศัยว่าเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA : Non-Performing Asset) ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ทางสถาบันการเงินได้กรรมสิทธิ์มาแล้ว แต่ยังไม่สามารถขายได้อันเป็นกรรมสิทธิ์ของลูกหนี้รายใด เพื่อจัดทำแผนผังรวมของอาคารว่ามีห้องว่างจำนวนเท่าใดและหากต้องการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยทั้งอาคารจะต้องจัดซื้อห้องจากสถาบันการเงินใดบ้าง จากนั้นให้สำนักงานบังคับคดีดำเนินการประสานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัยกรุงเทพมหานคร (ซึ่งอาจรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งอาจมีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต) นำเสนอโครงการเพื่อของบประมาณในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับการจัดซื้อทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นสินเชื่อไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL : Non-Performing Loan) ผ่านการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น ร่วมกับการจัดซื้อทรัพย์สินรอการขาย (NPA : Non-Performing Asset) กับสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ต่อไป และให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สนับสนุนและส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์โครงการบ้านมั่นคงในพื้นที่เป้าหมาย

6.3.5 การจำหน่ายทรัพย์โดยให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้

ในกรณีที่สำนักงานบังคับคดีพบทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นทรัพย์ที่มีปัญหาขายไม่ได้โดยสภาพ เช่น พื้นที่ส่วนกลางโครงการจัดสรร ที่ดินแปลงเล็ก ซึ่งผ่านการขายทอดตลาดมาหลายครั้งแล้วไม่สามารถขายได้ ให้สำนักงานบังคับคดีประสานกับเจ้าหนี้ทำเรื่องขอให้จำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น ในลักษณะของการให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้โดยไม่ต้องดำเนินการขายทอดตลาด แล้วหักส่วนการชำระหนี้จากราคาประเมิน หากเจ้าหนี้เห็นว่าไม่คุ้มค่าที่จะรับทรัพย์เอาไว้ก็ให้ดำเนินการถอนการบังคับคดีออกไป กรณีดังกล่าวในอนาคตควรมีการออกกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายทอดตลาด กรณีทรัพย์ขายยากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 และการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่เก็บค่าธรรมเนียมการบังคับคดีจากการถอนการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว

6.4 การกำหนดแผนการบริหารความเสี่ยงเพื่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

การออกฎหมายรองเพื่อวางหลักเกณฑ์การดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 โดยการขายทรัพย์โดยวิธีอื่นด้วยนอกจากการขายทอดตลาดเพียงอย่างเดียว ถือเป็นเรื่องใหม่ของกรมบังคับคดี ไม่เคยมีบรรทัดฐานหรือแนวทางปฏิบัติมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นแนวทางให้ยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการจำหน่ายทรัพย์ขายทอดตลาด การยึดทรัพย์นายประกันตกเป็นของแผ่นดิน การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นในลักษณะของการให้หน่วยงานของรัฐเข้าซื้อที่ดินโดยตรง แนวทางการถอนการบังคับคดีโดยเจ้าหนี้กรณีที่ทรัพย์ไม่สามารถขายได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ กระบวนการ แนวทาง และวิธีการที่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทบสิทธิทั้งของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดี จึงควรมีการดำเนินการจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงและแผนการบริหารความต่อเนื่องในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ รวมถึงกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานและบุคลากรในแต่ละระดับ ตลอดจนการพัฒนากลไก เครื่องมือ แนวทางในการชดเชยเยียวยาหรือชดเชยค่าใช้จ่ายในกรณีที่เกิดความเสียหายหรือเกิดการเรียกร้องสิทธิภายหลังขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.5 การพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

ปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด คือ ระบบการส่งต่อข้อมูลและการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ ทั้งหน่วยงานที่มีความต้องการในการนำทรัพย์ในการบังคับคดีไปใช้ประโยชน์ เช่น สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) กรุงเทพมหานคร เป็นต้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการบังคับคดี เช่น ศาล กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กระทรวงมหาดไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น รวมถึงการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบในแต่ละระดับชั้นตั้งแต่ในการตกลงใจร่วมกันในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่สอดประสานกัน และร่วมตกลงใจกรณีแนวทางการปฏิบัติของต่างหน่วยงานไม่สอดคล้องกัน โดยควรมีการพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความร่วมมือกับภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นเครือข่ายภาคีที่เกี่ยวข้องเป็นหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายเจ้าหนี้ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและไม่ใช่สถาบันการเงิน เครือข่ายภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ กลุ่มชุมชนในพื้นที่ ตลอดจนภาคธุรกิจอื่น ๆ ที่สามารถประสานความร่วมมือในการดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีได้

6.6 กรอบแนวทางการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด 10 ปี ขึ้นไป ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Framework)

การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด 10 ปี ขึ้นไป ได้นำข้อมูลจากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ กพยช. ได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบการบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรม และได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตามตัวแบบที่กำหนด แล้วนำประเด็นข้อค้นพบสำคัญและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์นโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Alignment) ซึ่งสามารถกำหนดเป็น 5 แนวทาง อันได้แก่ การขยายต้นแบบการดำเนินการ การบังคับใช้กฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็น การจัดตั้งหน่วยงานบริหารจัดการขายทอดตลาดเชิงรุก การบริหารข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาด และแผนบริหารความเสี่ยง โดยจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอในการพัฒนาการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ ระยะเวลา ขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อผลักดันแนวทางทั้ง 5 ประการดังกล่าว ไปสู่การปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงพร้อมระบุหน่วยงานรับผิดชอบหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดแนวทางในการขับเคลื่อน ดังนี้

กรอบแนวทางการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด 10 ปี ขึ้นไป ไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Framework)

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
1. ขยายผลการดำเนินการต้นแบบ						
ขยายผลการดำเนินการต้นแบบการทำเกษตรแปลงเล็กไปยังพื้นที่อื่น ๆ ที่มีปัญหาทรัพย์นายประกัน	- ติดตามผลชุมชนต้นแบบในพื้นที่ ต.ดอยลาน อ.เมือง จ.เชียงราย - หากประสบความสำเร็จให้มีการสนับสนุนแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อแปลงที่ดินใกล้เคียงเพื่อขยายผล	- จัดตั้งศูนย์เรียนรู้ชุมชนสำหรับเป็นต้นแบบและถ่ายทอดองค์ความรู้กับชุมชนอื่นที่สนใจ - สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนในพื้นที่อื่นเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนต้นแบบไปยังพื้นที่อื่น	- ขยายผลการดำเนินการ	- ขยายผลการดำเนินการ	- มีชุมชนต้นแบบการใช้ที่เกษตรแปลงเล็กซึ่งสามารถจัดหาที่ดินราคาถูกจากทรัพย์ค้างขายทอดตลาดของกรมบังคับคดีในจังหวัดหรือสำนักงานที่มีปัญหาทรัพย์นายประกันไม่น้อยกว่า 5 พื้นที่สำนักงาน	**หน่วยงานหลัก** - บจธ. ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนและแหล่งเงินทุน **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - กรมบังคับคดี ประสานการขับเคลื่อนการขยายผลในพื้นที่เป้าหมาย
ขยายผลการดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้าง	- สำนักงานบังคับคดีสำรวจห้องชุดที่มีปัญหาทั้งที่เป็น NPL และ NPA - กทม. จัดตั้งคำของบประมาณในการจัดซื้อและพัฒนาสภาพแวดล้อมในพื้นที่อาคารร้างโดยกำหนดเป้าหมายอาคารที่มีห้องชุดร้างจำนวนมาก	- กทม. พัฒนาปรับปรุงอาคารเป้าหมายให้พร้อมอยู่อาศัย - นำประชาชนเข้าอยู่อาศัยในพื้นที่อาคารเป้าหมาย - ขยายผลโครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมชุมชนไปยังพื้นที่ซึ่งเป็นอาคารห้องชุด	- ขยายผลการดำเนินการ	- ขยายผลการดำเนินการ	- มีอาคารต้นแบบสำหรับขยายผลโครงการชุบชีวิตตึกร้างในอาคารที่มีทรัพย์ค้างจำนวนมากไม่น้อยกว่า 5 แห่ง	**หน่วยงานหลัก** - กทม. และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - กรมบังคับคดี และสถาบันการเงินประสานข้อมูล NPL และ NPA เพื่อจัดทำผังโครงการ

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
	และอาคารร้างอย่างละ 1 แห่ง - พอช. ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์บ้านมั่นคงในพื้นที่เป้าหมาย	ด้อยมูลค่าที่ไม่มีนิติบุคคลดูแล				- พอช. สนับสนุนการตั้งกลุ่มองค์กรชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย
การจัดซื้อที่เกษตร	- บจธ. ร่วมกับคณะทำงานเข้าจัดการและแก้ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่เป้าหมายที่กำหนด - ดำเนินการเจรจาและไกล่เกลี่ยและวางแผนการพัฒนาที่ดินทำกิน - หากสามารถจัดการพื้นที่เป้าหมายสำเร็จ บจธ. จัดตั้งคำของบประมาณในการจัดซื้อที่ดินเป้าหมายที่มีความพร้อม	- บจธ. ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยใช้ ป.วิแพ่งฯ ม.332 จำหน่ายทรัพย์โดยตรงกรณีทรัพย์ขายยาก - จัดสรรและพัฒนาพื้นที่ให้กับชุมชน	- ขยายผลดำเนินการ	- ขยายผลดำเนินการ	- มีพื้นที่เกษตรต้นแบบสำหรับขยายผลการเปลี่ยนทรัพย์ค้างให้กลายเป็นที่ทำกิน ไม่น้อยกว่า 20 แห่ง	**หน่วยงานหลัก** - บจธ. ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนและแหล่งเงินทุน **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - กรมบังคับคดี ยุติธรรมจังหวัด กรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลฯ สนับสนุนทีมงานเข้าจัดการพื้นที่
2. การบังคับใช้กฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จำเป็น						
ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์ขายยากโดยวิธีอื่นตาม	- จัดตั้งคณะทำงานยกร่างกฎกระทรวงฯ - ศึกษาแนวทางและหลักเกณฑ์การออกกฎกระทรวงและรับฟัง	- จัดทำร่างกฎกระทรวงเสนอรัฐมนตรี - เสนอร่างกฎกระทรวงนำเข้า ครม.	- บังคับใช้และติดตามผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ	- บังคับใช้และติดตามผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ	- มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - สกธ.

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
ประมวลกฎหมาย ป.วิแพ่งฯ ม.332	ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย				ขายยากโดยวิธีอื่นตาม ม.332 - สามารถแก้ปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60	- สำนักงานปลัด ยธ.
แก้ไขกฎหมาย ป.วิแพ่งฯ กรณีการถอนการบังคับคดีกรณีทรัพย์ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้	- จัดทำร่างแก้ไข ป.วิแพ่งฯ เกี่ยวกับการถอนการบังคับคดี - การประเมินผลกระทบของกฎหมาย - เสนอกฎหมายผ่าน ครม.	- นำร่างกฎหมายเข้าสภา - พิจารณากฎหมายแก้ไขกฎหมาย			- มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย - สามารถแก้ปัญหาทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า ๑๐ ปี ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี
นำเรื่องสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ดินเข้าสู่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	- กรมบังคับคดีประสานเอกชนฝ่ายเจ้าหนี้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นำเรื่องสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ดินเข้าสู่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	- มีผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ			- มีผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - กรมที่ดิน ร่วมพิจารณาสิทธิการเข้าถึงข้อมูล - สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการร่วมพิจารณาสิทธิการเข้าถึงข้อมูล

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
						- สถาบันการเงิน ในฐานะเจ้าหนี้ผู้ยื่นคำร้อง
การบังคับใช้กฎหมายกรณีทรัพย์ขายยากหรือทรัพย์ที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้	- กรมบังคับคดีประสานเจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนำทรัพย์ที่มีปัญหาไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยสภาพมาพิจารณาจำหน่ายโดยให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้	- ขยายผลการเนินการ	- ขยายผลการเนินการ	- ขยายผลการเนินการ	- มีพื้นที่ทรัพย์ค้างที่จำหน่ายโดยวิธีให้ทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้ไม่น้อยกว่า 20 แห่ง	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - สถาบันการเงินที่มีทรัพย์ค้างในลักษณะดังกล่าว
3. หน่วยงานบริหารจัดการขายทอดตลาดทรัพย์เชิงรุก						
จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) เพื่อช่วยจับคู่ซื้อทรัพย์ และจัดการทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป	- ศึกษาและวิเคราะห์ภารกิจและต้นทุนการดำเนินการในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ - จัดทำคำขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษผ่าน ก.พ.ร.กรม	- นำเสนอคำขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษผ่าน ก.พ.ร. กระทรวง และ กพม.	- จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และสรรหาบุคลากร	- ดำเนินการ	- มีหน่วยบริการพิเศษสำหรับจัดการทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปีขึ้นไป	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี
4. การบริหารข้อมูลทรัพย์ค้างขายทอดตลาด						
พัฒนาระบบคัดกรองและตรวจสอบติดตามทรัพย์ค้าง	- พัฒนาระบบข้อมูลการจำแนกทรัพย์ค้างตามหน่วยงานที่ต้องการใช้	- พัฒนาระบบข้อมูล	- ทดลองดำเนินการใช้งานระบบ	- ขยายโครงการเต็มรูปแบบ	- มีระบบการคัดกรองและติดตามข้อมูลทรัพย์ค้างที่มีประสิทธิภาพ	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - บจธ.

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
	ประโยชน์ทรัพย์ (บจธ. พอช. กทม.) - ตรวจประเมินความพร้อมเทคโนโลยีสารสนเทศ - จัดทำคำของบประมาณ					- พอช. - กทม. และ อปท. - สถาบันการเงิน
พัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันที่ต้องการจำหน่ายทรัพย์ค้าง หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ทรัพย์ และกรมบังคับคดี	- กำหนดตัวผู้ประสานการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานและผู้บริหารข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - ตรวจประเมินความพร้อมเทคโนโลยีสารสนเทศ - จัดทำคำของบประมาณในโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร	- พัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล	- ทดลองดำเนินการระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลในกระบวนงานที่ออกแบบไว้	- ขยายโครงการระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลเต็มรูปแบบ	- มีระบบการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ	**หน่วยงานหลัก** - กรมบังคับคดี **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - บจธ. - พอช. - กทม. และ อปท. - สถาบันการเงิน
5. การบริหารความเสี่ยง						
การโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการกรณีมีการยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของเจ้าหนี้หรือยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน	- เสนอออกกฎกระทรวงรองรับ - กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการแจ้งสิทธิผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคัดค้านตามมาตรฐานเดียวกับแจ้งการขายทอดตลาด					

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
ปัญหาทรัพย์มีแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน หรือทับซ้อนพื้นที่สาธารณะประโยชน์อื่น (ป่าไม้ ที่ดินของรัฐ)	- ให้มีคณะทำงานในการจัดการพื้นที่ก่อนเข้าใช้ประโยชน์ - ในกรณีเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้แบ่งพื้นที่คืนรัฐและพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์ตามที่ได้รับการผ่อนผันได้					**หน่วยงานหลัก** - บจธ. ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนและแหล่งเงินทุน **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - กรมบังคับคดี ยุติธรรมจังหวัด กรมที่ดิน ฝ่ายปกครอง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลฯ สนับสนุนทีมงานเข้าจัดการพื้นที่
ปัญหาการเรียกร้องความเสียหายกรณีออกเอกสารสิทธิมิชอบ	- มีหน่วยงาน บจธ. ในการสนับสนุนแหล่งเงินทุนในกรณีสามารถจัดซื้อทรัพย์เป็นของประชาชนได้ - มีหน่วยงาน บจธ. ในการสนับสนุนเงินทุนส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่กรณี					**หน่วยงานหลัก** - บจธ. ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนและแหล่งเงินทุน **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** - กรมบังคับคดี ยุติธรรมจังหวัด กรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ประเด็นการขับเคลื่อนภารกิจ	ระยะเวลาดำเนินการ				ตัวชี้วัด	หน่วยงานรับผิดชอบ
	ระยะสั้น	ระยะกลาง		ระยะยาว		
	ปีที่ 1	ปีที่ 2	ปีที่ 3	ปีที่ 4		
	สามารถให้ประชาชนผ่อนผันใช้เป็นที่ดินทำกิน					กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมอุทยานฯ กรมป่าไม้ กรมทรัพยากรทางทะเลฯ สนับสนุนทีมงานเข้าจัดการพื้นที่

บทที่ 7
บทสรุป

โครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเป็นโครงการที่นำแนวคิดและข้อเสนอในการดำเนินการที่ได้จากการสำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมากำหนดต้นแบบในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาด แล้วนำไปลงพื้นที่ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ผ่านการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมปฏิบัติการในการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในพื้นที่เป้าหมายมาทดลอง (Sandbox) โดยการทดลองดำเนินการจริงในแต่ละต้นแบบเพื่อทดสอบความเป็นไปได้ของแต่ละตัวแบบที่ได้ออกแบบไว้ และเพื่อทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องของการดำเนินการในแต่ละต้นแบบจนนำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุดและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยการนำทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่ด้อยมูลค่ามาบริหารจัดการตามแนวทางทั้ง 4 ต้นแบบ ได้แก่

ต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่ผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลในการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญานำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้นำมาพัฒนาใช้ประโยชน์

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

ต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

ต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้ หาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

ในการศึกษาและพิจารณาคัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษาต้นแบบได้มีการพิจารณากำหนดพื้นที่นำร่องร่วมกับกรมบังคับคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการจากสำนักงานบังคับคดีที่มีทรัพย์ที่เป็นปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ที่มีความเหมาะสมกับต้นแบบที่ต้องการศึกษาโดยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากผลการหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพย์ตามโครงการโดยทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปนั้น เป็นตัวชี้วัดของกรมบังคับคดีที่กำหนดให้สำนักงานบังคับคดีทุกแห่งมีทรัพย์ค้างขายทอดตลาดเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไป ให้น้อยที่สุด และให้มอบหมายเจ้าพนักงานบังคับคดีอาวุโสในแต่ละสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการทรัพย์เป็นการเฉพาะ ในการศึกษาวิจัยได้ดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ในพื้นต้นแบบ 10 พื้นที่

7.1 ผลการศึกษา

จากการศึกษาแยกรายพื้นที่และการศึกษาดำเนินการวิจัยทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ตามที่คณะอนุกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบการบังคับคดีเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดได้มีมติเห็นชอบดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาระบบการบังคับคดีอย่างเป็นรูปธรรมทั้ง 4 ต้นแบบ ผลการศึกษาวิจัยในแต่ละต้นแบบ ปรากฏดังนี้

7.1.1 กรณีศึกษาตัวอย่างต้นแบบที่ 1 การนำทรัพย์ที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันที่ขายทอดตลาดไม่ได้มาใช้ประโยชน์

ทรัพย์กลุ่มนี้เป็นกลุ่มทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีจำนวนมากที่สุดและเป็นทรัพย์ที่ไม่สามารถขายได้โดยสภาพเนื่องจากเป็นที่แปลงเล็กแปลงน้อยและเป็นที่ตาบอดยากแก่การนำมาใช้ประโยชน์ โดยได้คัดเลือกทรัพย์นายประกันที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเพชรบูรณ์ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสกลนคร สาขาสว่างแดนดิน และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย มาดำเนินการทดลอง (Sandbox) ซึ่งจากการลงพื้นที่ศึกษาพบว่าทั้ง 3 พื้นที่ ดังกล่าว ปรากฏผลการดำเนินการ ดังนี้

<u>กรณีแรก</u> การดำเนินการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายตลาดโดยให้มีการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จากการลงพื้นที่สำรวจทั้ง 2 จังหวัด พบว่าส่วนใหญ่เป็นที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จนกลายเป็นป่ารกทึบไม่สามารถเดินทางเข้าถึงได้ นอกจากนั้นยังมีลักษณะเป็นที่ดินแปลงเล็กในการใช้ประโยชน์จำเป็นจะต้องมีการปรับสภาพพื้นที่และเส้นทางเข้าถึงซึ่งเป็นเรื่องยาก รวมถึงเมื่อพิจารณาจากกฎระเบียบการจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นั้น ในขณะนี้ยังไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดกับระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ที่กำหนดไว้ว่าการจัดซื้อที่ดินจะต้องเป็นที่ดินขนาดใหญ่ เหมาะสมกับการทำเกษตร และไม่มีผู้บุกรุก นอกจากนั้นยังต้องปลอดจากการรอนสิทธิหรือภาระผูกพันใด ๆ ซึ่งที่ดินที่ถูกอายัดมาขายทอดตลาดนั้นเข้าข่ายยังติดภาระผูกพันอันขัดกับระเบียบโดยชัดเจน หากจะดำเนินการตามต้นแบบนี้จะต้องมีการปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อน

<u>กรณีที่สอง</u> การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จากการลงพื้นที่ร่วมกับผู้แทนสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ พบว่ากรณีการปล่อยให้เช่าที่ดินน่าจะทำได้ยากเนื่องจากลูกหนี้ส่วนใหญ่ปล่อยทิ้งที่ดินแล้วไม่สนใจเข้าเจรจา อีกทั้งที่ดินมีขนาดสูงสุดไม่เกิน 1 ไร่ หากนำไปปล่อยเช่าอาจไม่เพียงพอต่อการนำไปชำระหนี้ได้เนื่องจากราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้และไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

กรณีที่สาม การยึดทรัพย์นายประกันตกเป็นของแผ่นดินโดยการรายงานเหตุขัดข้องในการบังคับคดีต่อศาลพร้อมความเห็นขอยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งลูกหนี้ส่วนใหญ่นั้นมีความประสงค์ที่จะทิ้งทรัพย์อยู่แล้ว มักจะไม่มาร่วมการเจรจา โดยหากลูกหนี้ไม่มาทางเจ้าพนักงานบังคับคดียังกังวลว่าหากยึดทรัพย์ไปแล้วอาจมีการร้องคัดค้านในภายหลังเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สิทธิบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถคัดค้านคำสั่งเมื่อทราบเรื่อง หากยึดทรัพย์ไปและเข้าทำประโยชน์ไปแล้วศาลมาพิจารณาไต่สวนในภายหลังหรือสั่งให้คืนทรัพย์กลับไปให้ลูกหนี้จะเกิดความเสียหายในภายหลังได้ ในอนาคตหากจะดำเนินการขับเคลื่อนในกรณีนี้อาจจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อรองรับก่อน โดยจากการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาข้อกฎหมาย การแก้ปัญหาโดยการออกกฎกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นในกรณีทรัพย์ขายยาก น่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสม

กรณีที่สี่ ในขณะเดียวกัน มีการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์พื้นที่เกษตรแปลงเล็กในที่ดินทรัพย์ค้างขายทอดตลาดกรณีผู้ประกันนำมาวางเป็นหลักประกันต่อศาลซึ่งมีกลุ่มวิสาหกิจชุมชนเชียงรายอุ่นไอรักษ์ ต.ดอยลาน อ.เมือง จ.เชียงราย รวมกลุ่มทำการเพาะปลูกพืชผักสวนครัวใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งหากประสบผลสำเร็จ สามารถจัดตั้งเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนสำหรับเป็นต้นแบบและถ่ายทอดองค์ความรู้กับชุมชนอื่นที่สนใจ นอกจากนั้นสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) สามารถสนับสนุนแหล่งเงินทุนในรูปแบบเงินกู้เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนขยายผลในพื้นที่อื่นได้ รวมถึงในขณะลงพื้นที่พบว่าทรัพย์นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันในบางแปลง หากได้มีการดำเนินการในเชิงรุกในลักษณะของการจัดหาผู้ซื้อทรัพย์ในพื้นที่ข้างเคียงก็อาจสามารถขายได้ แต่ปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการจัดหาผู้ซื้อทรัพย์เชิงรุกได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องวางตัวเป็นกลางและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในการขายทอดตลาด

7.1.2 กรณีศึกษาตัวอย่างต้นแบบที่ 2 การดำเนินโครงการนำร่องการไกล่เกลี่ยหนี้สินเกษตรกรหรือหนี้สินที่เป็นที่ดินที่สามารถพัฒนาเพื่อการเกษตรร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการดำเนินการตามต้นแบบที่ 2 ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นพื้นที่เกษตรจากสำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุทัยธานี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดอุดรธานี และสำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงราย โดยมีข้อสรุปผลการดำเนินการในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

กรณีแรก การจัดซื้อที่ดินภาคเอกชนโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จากการลงพื้นที่ พบว่าลักษณะที่ดินขัดกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เช่น ที่ดินใกล้แนวเขตป่าไม่มีทางเข้า-ออก และมีการตักหน้าดินขาย ทำให้ไม่สามารถขายได้ ประเด็นสำคัญคือที่ดินที่ถูกอายัดมาขายทอดตลาดนั้นเข้าข่ายยังติดภาระผูกพันอันขัดกับระเบียบโดยชัดเจน หากจะดำเนินการ

ตามต้นแบบนี้จะต้องมีการปรับปรุงระเบียบหลักเกณฑ์ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ก่อน ในประเด็นที่ว่าที่ดินต้องปลอดภาระผูกพัน

กรณีที่สอง การนำทรัพย์มาปล่อยเช่าเพื่อชำระหนี้โดยการบริหารจัดการผ่านสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) โดยต้นแบบนี้ไม่เหมาะสมต่อการขยายผลการดำเนินการ เนื่องจากแม้ว่าจะมีการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ในส่วนที่เป็นที่ดินเกษตรนั้น ไม่ได้รับความสนใจทั้งจากฝ่ายเจ้าหนี้และฝ่ายลูกหนี้ อีกทั้งราคาตลาดการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรมีราคาถูกเกินไป เมื่อคำนวณจากมูลหนี้ไม่สามารถนำค่าเช่ามาชำระหนี้ได้และยังไม่คุ้มค่าต่อการบริหารจัดการ

กรณีที่สาม การขอรังวัดที่ดินเพื่อทราบแนวเขตที่ชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่ทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่เป็นที่การเกษตรมักจะมีปัญหาแนวเขตที่ดินหรือเป็นไปได้ว่าจะมีการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ มีความขัดแย้งกับชุมชนที่ครอบครองที่ดินในปัจจุบันทำให้ไม่มีผู้กล้าซื้อทรัพย์ไว้ บางพื้นที่เป็นที่ดินที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรตามหลักเกณฑ์แต่เป็นที่ดิน น.ส.3 ที่ยังไม่ได้ออกโฉนด การขอให้มีการรังวัดที่ดินนั้นทางเจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ทำการรังวัดไว้ เว้นแต่ให้ฝ่ายลูกหนี้ซึ่งเจ้าของที่ดินเป็นผู้ขอรังวัดซึ่งฝ่ายลูกหนี้มักจะไม่สนใจ ในการดำเนินการได้มีการทดลองร้องขอต่อศาลแจ้งเหตุขัดข้องการบังคับคดีให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้มีการรังวัดที่ดิน อย่างไรก็ดีผลการทดลองพบว่ายังขึ้นกับดุลยพินิจของศาลในแต่ละพื้นที่ในการสั่งการบังคับเจ้าพนักงานที่ดินออกรังวัดแนวเขตที่ดินซึ่งศาลอาจไม่ออกคำสั่งบังคับโดยยกให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีไปประสานกับเจ้าพนักงานที่ดินเอง ในการแก้ปัญหาในระยะต่อไปอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้คำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารโดยนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการว่าฝ่ายเจ้าหนี้ควรจะมีสิทธิได้รับรู้และให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินต่อไปเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

กรณีที่สี่ การรับซื้อที่ดินไว้เพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิที่ดินทำกินโดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ลูกหนี้มักไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้ รวมถึงในกรณีที่เป็นหนี้เกษตรกรก็จะมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรซึ่งหากลูกหนี้ที่เป็นเกษตรกรเข้าโครงการไกล่เกลี่ยหนี้สินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรจะได้รับการผ่อนผันในการชำระหนี้ได้ยาวนานขึ้น และยังไม่ต้องกังวลเรื่องดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นจากเบี้ยปรับการไม่ชำระหนี้เป็นช่องทางประวิงเวลา อีกทั้งหากพิจารณาจากมูลหนี้แล้วการรับซื้อที่ดินแปลงใหญ่ที่สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้จำนวนมากแทนการใช้เงินจำนวนมากช่วยเหลือลูกหนี้เพียงรายเดียว จากการลงพื้นที่สำรวจทรัพย์ค้างขายทอดตลาดร่วมกับสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินให้ความสนใจในการรับซื้อที่ดินเกษตรมาพัฒนาช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือช่วยแก้ปัญหาสิทธิทำกินของผู้ครอบครองที่ดินอยู่เดิม แต่ยังติดขัดว่าส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นที่ดินที่อาจมีปัญหาไปทับซ้อนพื้นที่ป่าหรือออกเอกสารสิทธิ์โดยไม่ชอบ ในการดำเนินการจะต้องมีการตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์ก่อน หากสามารถจัดการทรัพย์ได้แล้ว ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) จึงจะสามารถขอตั้งงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินได้ต่อไป ในการซื้อทรัพย์หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเข้าสู้ราคา

ขายทอดตลาดได้เนื่องจากจะเข้าข่ายเป็นการทำการค้าแข่งกับเอกชนโดยอาจใช้วิธีขอซื้อทรัพย์โดยการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 แทนการขายทอดตลาด อย่างไรก็ดี การจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นนั้นก็ควรให้มีการออกระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับ

กรณีสุดท้าย การขอถอนการบังคับคดี ในกรณีที่ทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ (เช่น ไม่สามารถหาที่ตั้งที่ดินได้ ตรวจสอบแล้วเป็นพื้นที่ป่าไม้) ควรเปิดช่องให้มีการขอถอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการถอนการบังคับคดีเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์ค้างไว้ในระบบ ในอนาคตอาจมีการแก้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการขอถอนการบังคับคดีต่อไป

7.1.3 กรณีศึกษาตัวอย่างต้นแบบที่ 3 การดำเนินโครงการนำร่องเรื่องการนำห้องชุดร้างหรือห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้กับผู้มีรายได้น้อยร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

การแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดโดยต้นแบบดังกล่าวเป็นการนำห้องชุดร้างและห้องชุดด้อยมูลค่ามาเข้าร่วมโครงการบ้านมั่นคงเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้รวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ หากสามารถรวมกลุ่มกันได้แล้วทางสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จะช่วยในการจัดทำโครงการจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาให้กู้ผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นและมีการสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคที่จำเป็น

กรณีแรก คณะผู้วิจัยได้มีการประสานกับเจ้าหนี้และลูกหนี้ในอาคารโกลเด้นท์คอนโดทาวน์ รังสิต 1-2 ซึ่งมีราคาประเมินต่อห้องไม่สูงมาก อยู่ในวิสัยที่หน่วยงานเครือข่ายภาคีจะสามารถสนับสนุนแหล่งเงินกู้ให้กับกลุ่มขอรับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยได้ตามโครงการบ้านมั่นคงได้ ประกอบกับมีกลุ่มประชาชนที่สามารถจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ในพื้นที่อยู่ก่อนแล้วไม่ต้องรวมกลุ่มใหม่ อย่างไรก็ดีจากการประสานกับตัวแทนผู้ดูแลพื้นที่ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กับแกนนำของสหกรณ์ออมทรัพย์ตามโครงการบ้านมั่นคงเดิมนั้น พบว่ากลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ผู้ขอรับความช่วยเหลือบริเวณอำเภอธัญบุรี กำลังจะได้รับการจัดสรรพื้นที่ราชพัสดุบริเวณคลอง 13 ธัญบุรี โดยทั่วไปกลุ่มประชาชนต้องการอาศัยในพื้นราบมากกว่าอาคารสูง กรณีดังกล่าวเมื่อกลุ่มชาวบ้านได้รับความช่วยเหลือในการจัดหาที่ดินไปแล้วจึงไม่สามารถจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ได้ เนื่องจากไม่มีผู้ซื้อทรัพย์แล้ว และยังไม่มีกลุ่มชาวบ้านกลุ่มอื่นให้ความสนใจ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยพบว่าในพื้นที่ต่างจังหวัดแม้จะเป็นจังหวัดปริมณฑลก็ยังมีโอกาสที่จะหาที่ดินแนวราบเพื่อสร้างบ้านได้ และเมื่อสำรวจความต้องการของประชาชนแล้วประชาชนมีความต้องการที่อยู่อาศัยในพื้นที่แนวราบมากกว่า

กรณีที่สอง ในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีการทดลองพื้นที่ต้นแบบอาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์ ซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารชุดร้าง ไม่มีผู้พักอาศัย และมีประชาชนในชุมชนประชากร 4 กำลังถูกไล่รื้อที่ดินเพื่อพัฒนาคลองเปรมประชากร โดยบริเวณที่มีพื้นที่ราชพัสดุแคบเกินกว่าจะปลูกสร้างบ้านเรือนได้จึงจำเป็น

จะต้องย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ ชาวบ้านในชุมชนดังกล่าวจำนวนมากให้ความสนใจโครงการบ้านมั่นคงในอาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์ เนื่องจากราคาถูกกว่ามากเมื่อเทียบกับการก่อสร้างบ้านในโครงการบ้านมั่นคงและเป็นพื้นที่พักอาศัยที่ไม่ไกลจากที่อยู่เดิม ประกอบกับหากชาวบ้านซื้อห้องชุดดังกล่าวก็จะย้ายเข้าอยู่ได้ทันที ซึ่งการปรับปรุงสภาพห้องชุดจะรวดเร็วกว่าการปลูกสร้างบ้านมาก ในขณะดำเนินโครงการพบว่าทางกรุงเทพมหานครโดยสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) กำลังมีโครงการชุบชีวิตตึกร้าง โดยทางกรุงเทพมหานครได้กำหนดเป้าหมายที่ชุมชนตึกร้างสิรินเพลส แต่จากการตรวจสอบข้อมูลร่วมกับกรมบังคับคดี พบว่าโครงการห้องชุดร้างสิรินเพลสดังกล่าวได้มีการจำหน่ายทรัพย์ให้กับผู้ซื้อทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลที่สามไปเรียบร้อยแล้ว แต่ที่ยังไม่มีการเข้าพัฒนาพื้นที่เนื่องจากผู้ซื้อยังมีการชำระเงินไม่ครบอยู่ระหว่างการฟ้องร้องคดี จึงต้องพักโครงการห้องชุดร้างสิรินเพลสไว้ก่อน อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการดำเนินงานของสำนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (สพอ.) กรุงเทพมหานครสอดคล้องกับการดำเนินการตามต้นแบบของกรมบังคับคดี จึงได้เสนออาคารชุดดอนเมืองคอนโดทาวน์ให้เป็นพื้นที่เป้าหมายเพิ่มเข้าไป ร่วมการดำเนินโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครเข้าไปด้วย

จากการสำรวจอาคารดอนเมืองคอนโดทาวน์ พบว่าอาคารดังกล่าวถูกแยกเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA : Non-Performing Asset) อีกทั้งยังเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL : Non-Performing Loan) ที่เกิดจากลูกหนี้ไม่ชำระหนี้และอยู่ระหว่างการนำทรัพย์ออกขายทอดตลาด โดยส่วนใหญ่แล้วห้องชุดร้างในอาคารเป็นทรัพย์สินรอการขาย (NPA : Non-Performing Asset) ของบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ไม่ได้เป็นทรัพย์ค้างขายทอดตลาด โครงการนี้สามารถจับคู่หน่วยงานกรุงเทพมหานครร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และสถาบันการเงินที่ถือครองทรัพย์รอการขายได้ จะช่วยทำให้การขับเคลื่อนโครงการบ้านมั่นคงและการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะจะช่วยให้เกิดการซื้อทรัพย์ในลักษณะเกือบทั้งอาคาร (Big Lot) รวมถึงสามารถนำไปพัฒนาสภาพแวดล้อมของทั้งอาคารให้พร้อมอยู่อาศัย จากเดิมโครงการบ้านมั่นคงจะช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้เฉพาะกับกลุ่มสหกรณ์เท่านั้น อันจะช่วยให้ห้องชุดที่เหลืออยู่ในอาคารมีมูลค่าและพร้อมขายได้ในที่สุด การขับเคลื่อนเพื่อดำเนินโครงการร่วมกันนี้อยู่ระหว่างการกำหนดแผนตั้งคำของบประมาณ หากประสบความสำเร็จสามารถนำมาเป็นต้นแบบและนำมาเป็นกรณีศึกษาขยายผลในพื้นที่อื่นต่อไปได้

7.1.4 กรณีศึกษาต้นแบบที่ 4 การนำทรัพย์ที่อาจสามารถนำมาพัฒนาให้เกิดมูลค่ามาใช้ประโยชน์เพื่อใช้หนี้หรือหาแนวทางแก้ปัญหาทรัพย์ที่มีปัญหาค้างขายทอดตลาดเป็นระยะเวลานานในรูปแบบอื่น

ต้นแบบนี้เป็นการพิจารณาหาแนวทางดำเนินการจัดการทรัพย์ในลักษณะอื่น ๆ เพื่อหาแนวทางในการนำทรัพย์มาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีทรัพย์ขายไม่ได้โดยสภาพสามารถสรุปผลการดำเนินการได้ดังนี้

กรณีแรก การขอถอนการบังคับคดี ในกรณีทรัพย์มีปัญหาโดยสภาพ เช่น เป็นพื้นที่ส่วนกลาง แปลงย่อยแบ่งขายในลักษณะฟันหลอ ควรเปิดช่องให้มีการขอถอนการบังคับคดีได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากหากซื้อไปก็ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อันใดได้ ทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็ไม่ประสงค์จะถอนการบังคับคดีเนื่องจากจะต้องมีค่าใช้จ่ายจากการถอนบังคับคดีจำนวนมากรวมถึงไม่สามารถบังคับหนี้กับลูกหนี้ต่อไปได้ ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เจ้าหนี้ปล่อยทรัพย์ค้างไว้ในระบบ ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขอถอนการบังคับคดีก็จะช่วยทำให้ปัญหาตรงนี้หมดไป

กรณีที่สอง การดำเนินการเชิงรุกเพื่อหาผู้ซื้อทรัพย์ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือว่ามีความเป็นไปได้ในการจับคู่ผู้ซื้อทรัพย์ในกรณีที่ทรัพย์เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ ที่ดินแปลงย่อยแบ่งขาย เนื่องจากเจ้าพนักงานบังคับคดีไม่สามารถทำได้เนื่องจากต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ โดยหากจะมีการดำเนินการควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ของกรมบังคับคดีมาเป็นผู้ดำเนินการในการพิจารณาหานักลงทุนที่มีลักษณะธุรกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์ได้ แทนการขายทอดตลาดอาจมีความเหมาะสมมากกว่า

กรณีที่สาม การจำหน่ายทรัพย์โดยให้ตกเป็นของเจ้าหนี้ ในการวิจัยได้ทดลองนำทรัพย์ที่เป็นพื้นที่ส่วนกลางที่จัดสรร พื้นที่ไหล่ทาง หรือที่ดินที่ถนนหลวงพาดผ่านมาทดลองจำหน่ายทรัพย์ โดยใช้วิธีจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 332 แทนการขายทอดตลาดในลักษณะการยกทรัพย์ให้กับเจ้าหนี้ เพื่อนำไปยกให้กับสาธารณประโยชน์จากการดำเนินการมีกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินได้นำตัวอย่างทรัพย์ค้างขายทอดตลาดตั้งแต่ช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ที่ยังค้างอยู่กับกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินที่น่าสนใจที่อาจใช้เป็นตัวอย่างในการขับเคลื่อน คือในจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดสมุทรปราการที่มีลักษณะของทรัพย์เป็นที่ดินเปล่า มีการทับซ้อนที่ถนน และทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นและเป็นที่ดินที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ส่วนกลาง จากการหารือแนวทางให้ดำเนินการยึดทรัพย์ตกเป็นของเจ้าหนี้แทนการขายทอดตลาด แล้วนำทรัพย์ในส่วนที่เป็นถนนซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการยกคืนกลับให้ทางราชการและหากมีพื้นที่เหลือบางส่วนไม่สามารถใช้การได้ก็ให้ยกเป็นสาธารณสมบัติ ทางกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินเห็นว่าหากมีช่องกฎหมายสามารถทำได้ก็ยินดีที่จะเข้าร่วมการดำเนินการทันที

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในครั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ต้นแบบข้อเสนอไปทดลองเชิงปฏิบัติจริง (Sandbox) ใน 4 ต้นแบบ และได้นำประเด็นผลการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทั้งความสำเร็จที่ควรนำมาขยายผลและปัญหาข้อขัดข้องที่เป็นประเด็นท้าทายที่ต้องก้าวผ่าน และนำไปสู่การพัฒนาไปสู่ความสำเร็จ แล้วนำประเด็นข้อค้นพบสำคัญ

จากเนื้อหาดังกล่าวมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อทำการวิเคราะห์นโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Alignment) ซึ่งสามารถกำหนดเป็น 5 แนวทาง ดังนี้

7.2.1 ให้มีการขยายผลต้นแบบนำร่องที่สามารถดำเนินการได้ทันที

จากการศึกษาวิจัยตามโครงการนี้ สามารถพัฒนาตัวแบบที่ประสบความสำเร็จอันได้แก่ การพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กในการจัดซื้อทรัพย์ที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักประกันและการนำโครงการบ้านมั่นคงมาร่วมกับโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดซื้อทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นห้องชุดร้าง ตึกร้าง หรือห้องชุดด้อยมูลค่า ในกรณีของการพัฒนาต้นแบบการทำประโยชน์ที่เกษตรแปลงเล็กนั้นสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยมีพื้นที่ต้นแบบใน ต.ดอยลาน อ.เมือง จ.เชียงราย อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งเป็นศูนย์เรียนรู้สำหรับเป็นต้นแบบให้พื้นที่อื่น ๆ ในการขับเคลื่อนต่อไป

ในส่วนของระเบียบกฎหมายโดยการให้วิสาหกิจชุมชนหรือตัวแทนกลุ่มชุมชนเป็นผู้เข้าสู้ราคาได้ในกระบวนการขายทอดตลาดตามปกติ ส่วนนี้อาจสามารถขยายผลไปยังทรัพย์ค้างขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นที่ดินว่างเปล่าแปลงเล็กซึ่งอาจปรับใช้เป็นพื้นที่เกษตรขนาดเล็กได้ ในการขยายผลโครงการอาจสามารถขอรับการสนับสนุนสินเชื่อในการจัดซื้อและพัฒนาที่ดินจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ซึ่งในส่วนของโครงการชุบชีวิตตึกร้างของกรุงเทพมหานครนั้น หากทางกรุงเทพมหานครประสงค์จะจัดซื้อทรัพย์ อาจต้องใช้วิธีให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจำหน่ายทรัพย์ขายยากโดยวิธีอื่นในลักษณะของการขายทรัพย์โดยตรงต่อกรุงเทพมหานครโดยไม่ผ่านการประมูลขายทอดตลาด เพื่อลดปัญหาขัดแย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานราชการในขณะดำเนินโครงการ อาจเปิดช่องให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้ร้องขอเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีความเห็นส่งต่อให้ศาลพิจารณา อย่างไรก็ดีในส่วนของการจำหน่ายทรัพย์ขายยากโดยวิธีอื่นนั้นยังไม่มีระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับ ในระยะต่อไปควรมีการกำหนดระเบียบหรือกฎกระทรวงรองรับเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถปฏิบัติได้อย่างมั่นใจและสามารถทำได้เลยตามอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับคดี

7.2.2 ขับเคลื่อนการออกกฎกระทรวงยุติธรรม

จากการศึกษาโครงการการขับเคลื่อนแนวทางการแก้ไขปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจำหน่ายทรัพย์โดยวิธีอื่น ไม่ว่าจะเป็นกรณีการขอให้จำหน่ายทรัพย์นายประกันให้ตกเป็นของแผ่นดิน การจำหน่ายทรัพย์ให้ตกเป็นของเจ้าหนี้ การจำหน่ายทรัพย์โดยยกให้เป็นสาธารณะสมบัติ (กรณีเป็นพื้นที่ส่วนกลางหรือที่ดินของรัฐโดยสภาพ) การแบ่งแนวเขตกรณีตรวจสอบแล้วเป็นที่ดินของรัฐ การจำหน่ายทรัพย์ให้หน่วยงานของรัฐที่จะมาช่วยซื้อทรัพย์ตามราคาประเมินโดยไม่ผ่านการขายทอดตลาด อย่างไรก็ดีในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายทอดตลาดกรณีทรัพย์ขายยากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 332 จึงเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้

ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ อีกทั้งทางกรมบังคับคดียังคงให้ความสำคัญกับการขายทรัพย์ทอดตลาดก่อน เพื่อลดข้อขัดแย้งในเรื่องความโปร่งใสในการจำหน่ายทรัพย์ จากการพิจารณาทางเลือกในการดำเนินการต่าง ๆ การออกเป็นกฎกระทรวงหรือการเสนอกฎหมายลำดับรองขึ้นมา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจำหน่ายทรัพย์ โดยวิธีอื่นน่าจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในระยะต่อไป

7.2.3 การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

จากการศึกษากรณีศึกษาตัวแบบหลายกรณี เพื่อให้การจำหน่ายทรัพย์ประสบผลสำเร็จ อาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU: Special Delivery Unit) ขึ้นมา เพื่อช่วยดำเนินการในเชิงรุก เช่น การจับคู่ซื้อทรัพย์ การจัดการทรัพย์ การประชาสัมพันธ์การขายทอดตลาด โดยเฉพาะการจัดหาผู้ซื้อกรณีทรัพย์เป็นสินทรัพย์ในอุตสาหกรรมหรือธุรกิจเฉพาะ หรือการจัดหาหน่วยงานรับบริจาคทรัพย์ในกรณีที่เป็นทรัพย์สาธารณะประโยชน์ โดยเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างการทำงานแยกออกจากกรมบังคับคดีเพื่อลดข้อขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังคงต้องศึกษารายละเอียดให้สอดคล้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2560 ในลำดับต่อไป

7.2.4 การจัดตั้งคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อจัดการทรัพย์

ในการแก้ปัญหาทรัพย์ค้างขายทอดตลาดในบางพื้นที่ พบว่ามีหน่วยงานของรัฐอื่นพร้อมให้ความช่วยเหลือในการซื้อทรัพย์ แต่ปรากฏว่ามีที่ดินจำนวนมากที่ยังมีปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน ปัญหาการทรัพย์ค้างขายทอดตลาดอาจได้มาจากการออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ มีกลุ่มประชาชนบุกรุก หรือมีผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ในการตั้งคำของบประมาณมีความจำเป็นจะต้องจัดการทรัพย์ให้เรียบร้อยพร้อมขาย จึงจะทำให้สามารถเข้าซื้อทรัพย์ไว้ได้ โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่ เช่น ผู้แทนหน่วยงานยุติธรรมจังหวัด ผู้แทนสำนักงานบังคับคดี เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่ชี้แนวเขตที่ชัดเจนและเจรจาต่อรองกับชาวบ้านที่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในส่วนนี้ทางสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ให้ความสนใจในการสร้างต้นแบบการให้สินเชื่อกับประชาชนเพื่อนำไปสู่การให้ประชาชนได้มีที่ดินทำกินของตนเอง

7.2.5 การเข้าถึงข้อมูลที่ดินเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพย์ขายไม่ได้ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นที่ดิน น.ส.3 ซึ่งยังไม่ได้มีการรังวัดหรือกำหนดเขตที่ดินที่ชัดเจน รวมถึงที่ดินที่มีความคาบเกี่ยวว่าจะไปทับซ้อนพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะในลักษณะอื่น ดังนั้นจึงเป็นความเสี่ยงของผู้ซื้อ เพราะหากซื้อที่ดินไปแล้วกลับเป็นพื้นที่ป่าไม้หรือพื้นที่สาธารณะอื่นก็จะไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นที่จะต้องขับเคลื่อนการนำสิทธิการรับรู้ข้อมูลที่ดินของเจ้าหนี้และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยให้ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ร้องต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้พิจารณาเรื่องสิทธิดังกล่าว เพื่อขอให้เจ้าพนักงานที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลแนวเขตที่ดินเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

บรรณานุกรม

กรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม. “ประมวลกฎหมายวิธิพิจารณาความแพ่งที่แก้ไขใหม่มีผลดีอะไรบ้าง.” *วารสารกรมบังคับคดี* 20, ฉ. 106 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2560): 3-16.

การบังคับคดีแพ่งในบริบทของการผนวกรวมตัวทางเศรษฐกิจที่เป็นพลวัตร. รายงานผลการประชุมระหว่างประเทศ ดำเนินการโดย กระทรวงยุติธรรมและกรมบังคับคดี. ณ โรงแรมสุโกศล กรุงเทพมหานคร, 26-29 กรกฎาคม 2558.

ชวนัสถ์ เจนการ, *โครงการวิจัยการพัฒนาระบบสร้างความร่วมมือ การป้องกันเชิงรุกและบรรเทาข้อขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรร่วมกันจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*. รายงานวิจัย: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2563.

ชวนัสถ์ เจนการ, ปรรณพัชร์ ศิรโรจนสิทธิ์, อรรถสิทธิ์ เรืองศิลป์, และ ธนพร ช่วยเจริญ. *การสำรวจอสังหาริมทรัพย์ค้างการขายทอดตลาดเพื่อพัฒนาระบบการบริหารทรัพย์สินของกรมบังคับคดี*. รายงานวิจัย: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, 2565.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 134 ตอนที่ 69 ก (6 กรกฎาคม 2560)

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558, ข้อ 9, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 72 ง (31 มีนาคม 2558)

วิณัฏฐา แสงสุข, นันทรัตน์ เตชะมา, นันทพล พุทธพงษ์, สุณิชญา ธีรโรจน์วิทย์, ดวงฤทัย บุญญาเสถียร, สุภธิดา สุกใส, และ ปภาศรี และบัวสวรรค์. *ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการขายทอดตลาดและข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุง*. รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2562.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. *คู่มือการจัดซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 538, 2559.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *การกำหนดราคาบังคับขายทอดตลาดทรัพย์สิน*. รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2555.

สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ, ไพโรจน์ โลกนิยม, เปรมจิต สังขพงษ์, และ ทวีชัย ลิยี่เก. *โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน: องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน*. รายงานวิจัย: สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2557.

อธิภัทร มุทิตาเจริญ, ชโยดม สรรพศรี, ดนุพล อริยสัจจากร, ภาณุทัต สัชฌะไชย, และ ณัฐ บัณฑิตวัฒนาวงศ์. *การศึกษาผลกระทบด้านการผลักดันทรัพย์สินต่อระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบังคับคดีในระดับอาเซียน*. รายงานวิจัย: กรมบังคับคดี, 2560.

Japan. Civil Execution Act (2002). (2007). Act No. 95. Translated by Japanese law translation. Published by Japanese law translation.

New Jersey Revised Statutes Title 2A – Administration of Civil and Criminal Justice, Section 2A:17-36. (2022). Adjournments of Sale of Real Estate. Published by Justia US Law.

Republic of Korea. Civil Execution Act (2002). Act No. 18671. Translated by Korea Law Translation Center. Published by Korea Legislation Research Institute.