

ด่วนที่สุด

ที่ นร 0503(อ.1)/ 274



คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ
ว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย
ทำเนียบรัฐบาล ททท.10300

1 พฤศจิกายน 2548

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/(คกก.7)13795

ลงวันที่ 28 กันยายน 2548

ตามที่ได้แจ้งมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2548 ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การคำที่ดิน) ให้คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายคณะที่ 1 (ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ) พิจารณาพร้อมทั้งส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณา แล้วแจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป นั้น

คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพพิจารณาแล้ว มีความเห็นสอดคล้องตามหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตดังนี้

1. เจตนารมณ์ในการตราบทบัญญัติในหมวด 10 เรื่องคำที่ดิน ตามมาตรา 101 และมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรในการกำหนดสิทธิในที่ดินตาม มาตรา 34 - มาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะทำการคำที่ดินสามารถถือครองที่ดินได้มากกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน โดยต้องขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินให้หมดภายใน 3 ปี จึงถือได้ว่าบทบัญญัติในส่วนเรื่องการคำที่ดินเป็นส่วนประกอบเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดิน ต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ได้ยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติเรื่องการคำที่ดินอีกต่อไป และหากยังไม่ยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการคำที่ดิน จะทำให้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนในการที่จะต้องขอทำการคำที่ดินโดยไม่จำเป็น ทั้งยังอาจเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองด้วย อย่างไรก็ดี ตามโดยที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้คำที่ดินจะต้องจำหน่ายที่ดินให้หมดภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตตามนัยมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นการที่จะควบคุมผู้คำ

ที่ดินที่ไม่เข้ากรณีต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 คือ จำหน่ายที่ดินไม่ถึง 10 แปลง เพื่อประโยชน์ในเรื่องผังเมืองก็เป็นไปไม่ได้เพราะจำนวนที่ดินที่จำหน่ายไม่ถึง 10 แปลง และหากจะควบคุมก็ไม่อาจควบคุมได้ทั้งหมด เนื่องจากถ้าเจ้าของที่ดินได้ที่ดินมาโดยการรับมรดกหรือรับให้จะไม่เข้าเงื่อนไขเรื่องการค้าที่ดินที่กำหนดว่าต้องเป็นการได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหากำไร ทำให้ไม่ต้องขออนุญาตค้าที่ดิน และผู้รับมรดกหรือรับให้มาสามารถแบ่งขายที่ดินไม่ถึง 10 แปลงได้โดยไม่ต้องขออนุญาตค้าที่ดินแต่อย่างใด จึงไม่มีประโยชน์ที่จะนำบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินมาควบคุมกรณีดังกล่าว สำหรับสาเหตุที่ยังมิได้มีการดำเนินการยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินเนื่องจากที่ผ่านมาได้มีแนวคิดในการที่จะนำบทบัญญัติเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินกลับมาใช้บังคับอีก แต่ในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการฯ เห็นว่าบทบัญญัติเรื่องการกำหนดสิทธิในที่ดินนั้นไม่สอดคล้องหรือส่งเสริมสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งอาจไม่สอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอีกด้วย

๒. สำหรับประเด็นการยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินแล้ว อาจเกิดช่องว่างของกฎหมายเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินจะควบคุมเฉพาะการจัดสรรที่ดินที่มีจำนวน 10 แปลงขึ้นไป ทำให้ผู้ที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินใช้ประโยชน์จากช่องว่างนี้อาจกระทบกับประชาชนได้ แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงโดยเคร่งครัดแล้วก็ตาม นั้น เห็นว่าการที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินกำหนดให้มีการควบคุมเฉพาะการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปนั้น เนื่องจากในการพิจารณา ร่างกฎหมายเห็นว่าจำนวนดังกล่าวมีความเหมาะสมต่อการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินและสอดคล้องกับการวางผังเมือง ซึ่งเจตนารมณ์สำคัญในการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในการซื้อที่ดินจัดสรรแล้วไม่ได้ที่ดิน การกำหนดมาตรฐานการวางแผนผังโครงการหรือวิธีการในการจัดสรรที่ดินให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ผังเมือง และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง ประกอบกับตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินได้มีมาตรการในการป้องกันการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตจัดสรรที่ดินไว้อย่างรัดกุม โดยกำหนดให้การจัดสรรที่ดินหมายความว่ารวมถึงการจำหน่ายที่ดินที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย นอกจากนี้ ยังมีบทสันนิษฐานของกฎหมายที่สนับสนุนมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงการจัดสรรที่ดินอีกตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่าผู้ใดขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป และไม่อาจแสดงให้เห็นที่เชื่อถือได้ว่ามิใช่เป็นการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้นั้นดำเนินการยื่นคำขอทำการจัดสรรที่ดินและรอการดำเนินการเรื่องการแบ่งแยกที่ดินไว้ก่อน

นอกจากนั้น การที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดนิยามของการค้าที่ดินให้มีความชัดเจน นั้น เป็นการไม่เหมาะสมเนื่องจากบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินได้มีนิยามอยู่แล้วในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขอยู่ในมาตรา 101 มาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อย่างครบถ้วนแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัจจุบันเมื่อมีการขออนุญาตค้าที่ดินจะได้รับการอนุญาตทุกแปลง และการขออนุญาตการจัดสรรที่ดินจะต้องขออนุญาตค้าที่ดินด้วย ซึ่งเป็นการใช้บังคับกฎหมายซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินได้มีการกำหนดมาตรการดูแลคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างรัดกุมแล้ว และเป็นคนละเรื่องกับบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตค้าที่ดินอีกแต่อย่างใด โดยเฉพาะเมื่อขออนุญาตค้าที่ดินแล้วผู้ที่ได้รับอนุญาตจะทำการจัดสรรที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 102 เรื่องการค้าที่ดินด้วย คือ ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นให้หมดภายใน 3 ปี ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคต่อผู้ประกอบการจัดสรรที่ดิน จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติเรื่องการค้าที่ดินไม่สอดคล้องกับการ ดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดิน

3. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ มีขอบเขตภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในคำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ที่ 1/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ และการแบ่งแยกสิทธิของรัฐบาลและเอกชนให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม

4. ในส่วนของบทบัญญัติต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน นั้น ได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมอย่างต่อเนื่องมาโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

4.1 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 เพิ่มความเป็นมาตรา 4 ทวิ แก้ไขมาตรา 6 มาตรา 20 เพิ่มความเป็นมาตรา 27 ทวิ มาตรา 27 ตริ แก้ไขมาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ แก้ไขมาตรา 59 มาตรา 59 ทวิ มาตรา 59 ตริ แก้ไขมาตรา 103 มาตรา 107 มาตรา 108 มาตรา 108 ทวิ มาตรา 10 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเพิ่มความเป็น ข้อ 11 ของอัตราค่าธรรมเนียมท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน

4.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แก้ไขมาตรา 8 เพิ่มความเป็นมาตรา 8 ทวิ มาตรา 8 ตริ มาตรา 9 ทวิ แก้ไขมาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 25 มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 61 เพิ่มความเป็นมาตรา 69 ทวิ มาตรา 70 ทวิ มาตรา 72 วรรคสอง แก้ไขมาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 81 มาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเพิ่มบัญชีท้ายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ เป็นบัญชีท้ายคำตอบแทนท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน

4.4 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2520 แก้ไขมาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2520 เพิ่มความเป็นมาตรา 103 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.6 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 เพิ่มนิยาม “ทบวงการเมือง” ในมาตรา 1 แก้ไขความในมาตรา 31 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 64 มาตรา 70 ทวิ มาตรา 103 และแก้ไขบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน

4.7 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 แก้ไขมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.8 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แก้ไขมาตรา 27 ตี มาตรา 31 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ เพิ่มความเป็นมาตรา 58 ตี มาตรา 59 จัดวา และมาตรา 59 เบญจ แก้ไขมาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 69 ทวิ มาตรา 71 มาตรา 72 มาตรา 75 มาตรา 81 มาตรา 83 มาตรา 103 วรรคสอง

4.9 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534 แก้ไขมาตรา 104 มาตรา 105 เพิ่มความเป็นมาตรา 105 ทวิ มาตรา 105 ตี มาตรา 105 จัดวา มาตรา 105 เบญจ มาตรา 105 ฉ มาตรา 105 สัตต มาตรา 105 อัฐ ยกเลิกมาตรา 106 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแก้ไขข้อ 7 (1) ของบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน

4.10 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 แก้ไขมาตรา 97 (1)(2) และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.11 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2541 แก้ไขข้อ 11 ของบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน และแก้ไขบัญญัติค่าตอบแทนท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน

4.12 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 เพิ่มความเป็นมาตรา 96 ทวิ มาตรา 96 ตี

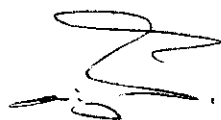
4.13 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 แก้ไขมาตรา 61 มาตรา 81 มาตรา 83 มาตรา 104 และข้อ 7 แห่งบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน เพิ่มความเป็น (10) และ (11) ของข้อ 10 แห่งบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน

ดังนั้น บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับใช้ หรือกฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน ซึ่งหากกรมที่ดินพบว่าประมวลกฎหมายที่ดินมีส่วนใดที่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีปัญหาลุप्तรรคในการปฏิบัติ

หน้าที่ หรือประชาชนได้รับผลกระทบที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม อันมีสาเหตุเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องใด ก็สามารถดำเนินการเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขในส่วนนั้น ๆ ได้ ดังเช่นการเสนอยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการดำที่ดินที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนและมีสภาพบังคับที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการในปัจจุบัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายศิริ เกวลินสฤษฎ์)

ประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมาย

เกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ

ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ คณะที่ 1

โทร. 0 2223 2402 โทรสาร 0 2222 3817