



## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

ชิตชนก ศรีกุล

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีการศึกษา 2566

# LEGAL MEASURES ON CONTROLLING LAND DEVELOPER OCCUPATION

CHITCHANOK SRIGUL

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the  
Requirements for the Degree of master of Laws  
Department of Law, Pridi Banomyong Faculty of Law  
Dhurakij Pundit University  
Academic Year 2023



ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อสารนิพนธ์            มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน  
เสนอโดย                    ชิตชนก ศรีกุล  
สาขาวิชา                    นิติศาสตร์  
หมวดวิชา                    กฎหมายเอกชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์    รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี  
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ สปิพันธ์)

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมยงค์ รับรองแล้ว

..... รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมยงค์  
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

วันที่ 30 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2566

หัวข้อสารนิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน
ชื่อผู้เขียน	ชิตชนก ศรีกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ พิณิจ ทิพย์มณี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566


### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาและวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน (2) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของต่างประเทศและประเทศไทย (3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน และ (4) แนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

ผลการวิจัยพบว่า (1) คุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น พบว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทำให้บุคคลใดที่สนใจและมีความรู้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ (2) หน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 ถึงมาตรา 20 ไม่มีกฎหมายใดควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมีอิสระ ปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดช่องว่างทำให้นักพัฒนาที่ดินบางกลุ่มอาศัยช่องของกฎหมายมีการกระทำที่ปราศจากความรับผิดชอบ กระทำโดยละเมิดและมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น (3) การตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้นพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 และมาตรา 8 ไม่ได้มีการกล่าวถึงการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดควบคุมและการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน แม้ว่าภาคเอกชนได้มีหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เข้าอบรม

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงได้เสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน คือ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ประกอบด้วย (1) กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน (2) กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน (3) กำหนดการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

**คำสำคัญ:** นักพัฒนาที่ดิน, มาตรการทางกฎหมาย, พรบ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543



Thematic Paper Title	LEGAL MEASURES ON CONTROLLING LAND DEVELOPER OCCUPATION
Author	Chitchanok Srigul
Thematic Paper Advisor	Associate professor Pinit Tipmanee
Program	Master of Laws
Academic Year	2023


### ABSTRACT

This research examines and investigates legal measures for controlling the profession of land developers, with the objectives of studying (1) concepts, theories, and principles concerning the regulation of the profession of land developers, (2) legal measures for controlling the profession of land developers in foreign countries and Thailand, (3) analyzing issues related to the regulation of the profession of land developers, and (4) proposing solutions to address issues related to the regulation of the profession of land developers.

The research findings indicate that (1) there are no specific criteria outlined in the Land Allocation Act B.E. 2543 regarding the assessment of qualifications for individuals to carry out the profession of land developers, allowing interested individuals with knowledge of real estate to enter the profession without established qualifications; (2) the Land Allocation Act B.E. 2543, from Section 7 to Section 20, does not contain any legal provisions regulating the profession of land developers, resulting in a lack of control over their activities. This lack of regulation has created opportunities for some land developers to act without accountability, engage in unlawful practices, and commit fraud; (3) there are no provisions for the inspection of individuals working as land developers in the Land Allocation Act B.E. 2543, Sections 7 and 8, which means there is currently no established criteria or mechanisms for controlling and inspecting the activities of land developers, even though the private sector has implemented various training programs to enhance their knowledge.

Therefore, this research proposes legal amendments to regulate the profession of land developers within the Land Allocation Act B.E. 2543, which includes (1) defining qualifications for individuals practicing as land developers, (2) specifying the duties and responsibilities of land developers, and (3) establishing a system for inspecting individuals working as land developers.

**Keywords:** Land Developers, Legal Measures, Land Allocation Act B.E. 2543



Handwritten signature

## กิติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่า ในการให้คำปรึกษา คำแนะนำ เสนอแนวคิด ให้ความรู้อันเป็นประโยชน์ต่องานสารนิพนธ์นี้ และยังเอาใจใส่ในทุก ๆ รายละเอียด ทุก ๆ ขั้นตอนของการจัดทำ ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้งานเล่มนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยังช่วยพัฒนาการทำงานของผู้เขียนให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ ทั้งยังได้รับประสบการณ์ในการทำงานวิจัยครั้งนี้ จนงานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งถึงความกรุณาดังกล่าวและขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิริกานต์ อยู่เรือง ที่กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ พร้อมทั้งข้อคิดที่เป็นประโยชน์ และเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบแก้ไขในงานวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ทำการสอน และ เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตร ในคณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยบูรหิภกิจบัณฑิตย ที่กรุณาให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี เสียสละในการสอนและให้คำแนะนำเพื่อการวิจัยนี้

ท้ายที่สุดของความสำเร็จในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในงานวิจัยจนสำเร็จไปได้ด้วยดี ทั้งบุคคลที่ได้กล่าวถึงและไม่ได้กล่าวถึง ขอขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่ให้ชีวิตและสติปัญญา ขอขอบใจเพื่อน ๆ ทุกคน ที่คอยให้กำลังใจและความช่วยเหลือทุกด้านด้วยดีเสมอมา คุณค่าที่เกิดขึ้นจากการศึกษาในครั้งนี้ ขอมอบคุณค่านั้นแต่ บิดา มารดา ตลอดจนสมาชิกในครอบครัวทุกคน ที่ให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ความห่วงใย และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาตลอด หากมีสิ่งใดบกพร่อง ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

ชิตชนก ศรีกุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
สารบัญ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และจรรยาบรรณเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบ.....	6
อาชีพนักพัฒนาที่ดิน	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน.....	6
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ.....	12
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	14
2.4 จรรยาบรรณาของการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	16
2.5 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	19
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	28
ของต่างประเทศและประเทศไทย	
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของ.....	28
ประเทศไทย	
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของ.....	49
ต่างประเทศ	



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	55
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	55
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	58
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน.....	61
4.4 ตารางเปรียบเทียบปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินตาม..	65
กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ	
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	68
5.1 บทสรุป.....	68
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	70
บรรณานุกรม.....	73
ประวัติผู้เขียน.....	77

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีตลาดที่มีการจัดสรรที่อยู่อาศัย ยกเว้นการจัดที่ดินให้ชาวจีนอยู่ในย่านสำเพ็ง หรือชาวมุสลิมที่อยู่อาศัยแถวบ้านครัว โครงการจัดสรรแรกคือ การจัดสร้างคลองรังสิตใน พ.ศ. 2433 แต่ไม่ใช่การจัดสรรเพื่อที่อยู่อาศัย แต่เป็นการจัดสรรเพื่อการเกษตรกรรม ในช่วงประมาณ 10 - 15 ปี ก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 มีการจัดสรรที่ดินแถวถนนสาทร วิฑู ราชดำริ เพลินจิต และพญาไทบ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงพื้นที่เล็ก ๆ ส่วนมากอาจสำหรับข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ตลาดที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไปยังแทบไม่มีการจัดสรรใด ๆ จึงถือได้ว่ายังไม่มีตลาดในขณะนั้น พระราชบัญญัติผังเมือง ใน พ.ศ. 2475 มีการก่อตั้งกองเคหาสถานสงเคราะห์ใน พ.ศ. 2483 แต่การจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนเริ่มปรากฏชัดเจนแต่การก่อตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ใน พ.ศ. 2494 และการก่อตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นนักพัฒนาที่ดินในสมัยนั้น แต่ก็ยังมีการพัฒนาที่จำกัด การพัฒนาสำคัญในภาคเอกชนในช่วงนั้นคือ การจัดสรรที่ดินริมถนนสุขุมวิท<sup>1</sup>

ธุรกิจพัฒนาที่ดินจึงถือว่าเป็นธุรกิจที่จัดหาปัจจัยสี่ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยให้ประชาชนและที่ผ่านภาคเอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก การที่ภาคเอกชนสร้างที่อยู่อาศัยได้มากสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณและความเสี่ยงในการลงทุน ทำให้ธุรกิจพัฒนาที่ดินมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง<sup>2</sup> และมีวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ นักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ปรับภูมิทัศน์ เปลี่ยนผังเมือง รวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรอง และพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ การได้มาซึ่งแปลงที่ดินนั้น ลำพังอาศัยการรวมแปลงที่ดินตามปกติอาจมีต้นทุนสูง การรวมแปลงที่ดินโดยวิธี ยังไม่ต้องเสียค่าโอนและยังสามารถได้รับการสนับสนุนจากทางราชการได้อีกด้วย การพัฒนาที่ดินโดยอาศัยการจัดรูปที่ดินจึงมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและในเชิงธุรกิจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของนักพัฒนาที่ดินและทางราชการในอนาคต<sup>3</sup>

นักพัฒนาที่ดินจึงถือว่าเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ในรวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรองและพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่าย หากบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่โดยปราศจากความรับผิดชอบ

---

<sup>1</sup> สุจิตา สัจจะเหตุทัย และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 'รูปแบบความรับผิดชอบต่อสังคมในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์' (กันยายน-ธันวาคม 2563) 3 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 229.

<sup>2</sup> โสภณ พรโชคชัย, *การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย* (มปป., 2559) 250-251.

<sup>3</sup> 'ลงทุนอสังหาฯ ด้วยอาวุธใหม่ของนักพัฒนาที่ดิน' (Thai Real Estate Business School (TREBS), 7 กันยายน 2564) <[https://www.trebs.ac.th/th/news\\_detail.php?nid=63](https://www.trebs.ac.th/th/news_detail.php?nid=63)> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2566.

กระทำโดยละเมิด และมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ย่อมส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาการบุกรุกที่ดิน ดังจะเห็นได้จากกรณีของบริษัทแวกซ์ กาเบ็จ ริไซเคิล หมู่ที่ 8 ตำบลรางบัว อำเภोजอมบึง พบว่ามีโฉนดที่ดิน 3 ฉบับ น.ส.3 ก 1 ฉบับ เนื้อที่ 185 ไร่ 3 งาน 94 ตารางวา ในครอบครองของบริษัทฯ ทั้งหมด อยู่ในเขตหวงห้ามที่ดินในราชการกรมป่าไม้ ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินป่าเขาล้อมรั้ว พ.ศ. 2488 นอกจากนี้ยังมีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่ง สปก.ราชบุรี แจ้งว่า มีการออกเอกสาร สปก. 4-01 แล้ว เนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ รวมทั้งที่ดินในเขตทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484<sup>4</sup> หรือในกรณีของนางสาวปรีณา ไกรคุปต์ อดีต ส.ส.ราชบุรี พรรคพลังประชารัฐ สำนักงานอัยการ จ.ราชบุรี ที่ได้มีการตั้งองค์คณะร่วมกันพิจารณาสำนวนเพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบและเป็นธรรม และได้ดำเนินการสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นในหนังสือร้องขอความเป็นธรรมของผู้ต้องหา ซึ่งในขณะนี้ได้รับผลการสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานสอบสวนครบถ้วนแล้ว โดยองค์คณะได้ร่วมกันพิจารณาเห็นควร สั่งฟ้องผู้ต้องหาทั้ง 2 สำนวน ฐานความผิด 1. ร่วมกันยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ โดยไม่ได้รับอนุญาต 2. ร่วมกันก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ 3. ร่วมกันเข้ายึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงก่อสร้างหรือเผาป่า กระทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน โดยได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่า 50 ไร่ โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมถึงร่วมกันประกอบกิจการน้ำบาดาล ในเขตน้บาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดิน ในเขตน้บาดาลโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 4,5,6, 8,9,14, 26/4,26/5,31,35 ที่แก้ไขแล้ว กฎกระทรวงฉบับที่ 1,069 (2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนฯ 2507 ลงวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2527 ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องตั้งแต่เปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี ลงวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 4,5,4,55,72 ตรี,74 ทวี ที่แก้ไขแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1,8,9,108 ทวี ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ข้อ 11 พระราชบัญญัติน้บาดาล พ.ศ. 2520 มาตรา 3,5,16,36 ทวี ที่แก้ไขแล้ว ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33,83,91 ที่แก้ไขแล้ว<sup>5</sup>

ในปัจจุบันธุรกิจพัฒนาที่ดินมีพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ควบคุม และมีคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ควบคุมธุรกิจดังกล่าว ได้แก่ สำนักงาน

<sup>4</sup> “ป่าไม้-ส.ป.ก.” ตรวจที่ดินโรงงานรีไซเคิลเข้าข่ายบุกรุกทางสาธารณะ’ (ThaiPBS,2566).

<<https://www.thaipbs.or.th/news/content/317121>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.

<sup>5</sup> ไทยโพสต์, ‘ปรีณา’ กระอัก! อัยการฟ้องแล้ว คดีรุกป่าสงวน ผิดกม. 4 ฉบับ โทษคุก 30 ปี’ (ไทยโพสต์ 2566)

<<https://www.thaipost.net/x-cite-news/216178/>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงอาชีพนักพัฒนาที่ดิน พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เฉพาะมาควบคุมเกี่ยวกับอาชีพดังกล่าว ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน การขอใบอนุญาต การต่อใบอนุญาต และหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน จึงเป็นที่มาของการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีประเด็นปัญหาดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งในประเด็นนี้เห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4<sup>6</sup> ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ซึ่งการขอใบอนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2544 นั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทำให้บุคคลใดที่สนใจและมีความรู้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีการประเมินคุณสมบัติเหมือนดังกรณีของอาชีพอื่น เช่น ทนายความ นักบัญชี เป็นต้น

ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งในประเด็นนี้เห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4<sup>7</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินไว้ โดยกำหนดว่า “การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย” อย่างไรก็ตาม จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันการทำหน้าที่ส่วนใหญ่จะยึดถือแนวปฏิบัติดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยไม่มีกลไกทางกฎหมายใดควบคุมการทำหน้าที่ของนักพัฒนาที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งในประเด็นนี้เห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7<sup>8</sup> ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน<sup>9</sup> อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มีการกล่าวถึงการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดควบคุมและการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน แม้ว่าภาคเอกชนได้มีหลักสูตรต่าง ๆ แต่เป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เข้าอบรม

---

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง

เช่น โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย จัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับนักพัฒนาที่ดิน<sup>10</sup> เป็นต้น ดังนั้น การประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินจึงสามารถทำได้อย่างอิสระ และปราศจากการตรวจสอบโดยหน่วยงาน รวมถึงกลไกใด ๆ ในทางกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อนักพัฒนาที่ดินถือเป็นบุคคลสำคัญในการทำให้อสังหาริมทรัพย์ถูกนำไปพัฒนาต่อ เป็นบ้าน คอนโด หรืออื่น ๆ ซึ่งถือว่าเป็นต้นทางของการนำที่ดินสู่การพัฒนาไปสู่อสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ หากนักพัฒนาที่ดินทุจริตและกระการใดไม่ชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่ความเสียหาย และสุดท้ายเกิดปัญหาดังที่ได้มีการร้องทุกข์ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวข้างต้น ในสารนิพนธ์นี้จึงศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เพื่อควบคุมผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินให้มีความรับผิดชอบ ปราศจากการฉ้อโกง และไม่เอาเปรียบผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยศึกษากฎหมายของประเทศไทยและศึกษากฎหมายต่างประเทศเป็นแนวทาง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจพัฒนาที่ดิน รวมถึงนักพัฒนาที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมเกี่ยวกับอาชีพดังกล่าว ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ หน้าที่ และการตรวจสอบของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ส่งผลให้ยังขาดหลักเกณฑ์ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินให้มีความรับผิดชอบ ปราศจากการฉ้อโกง และไม่เอาเปรียบผู้บริโภค ดังนั้น เพื่อให้การประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินมีมาตรฐานและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ จึงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อเป็นแนวทางการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินขึ้น

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเอกสาร เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และ

<sup>10</sup> 'จัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับนักพัฒนาที่ดิน' (โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย, 2565)

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ของประเทศมาเลเซีย (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หนังสือ และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย และศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมถึงการสืบค้นข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อนำมาวิเคราะห์ และให้ได้ซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และจรรยาบรรณเกี่ยวกับ การควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ที่ดินและทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน โดยหมายรวมถึงทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ย่อมมีเจ้าของที่ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่มีค่าและเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ซึ่งอธิบายได้ดังนี้<sup>11</sup>

1. อสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 139<sup>12</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) ที่ดิน คือ พื้นดินทั่ว ๆ ไป<sup>13</sup>

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6653/2561<sup>14</sup> ที่ผู้ร้องสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์อันเป็นการใช้สิทธิทางศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องส่งสำเนาคำร้องขอ แก่ผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินและประกาศคำร้องขอทางหนังสือพิมพ์รายวันแล้ว ไม่มีผู้ใดยื่นคำคัดค้าน จึงเป็นคดีที่ไม่มีข้อพิพาทตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 188 เมื่อศาลชั้นต้นได้ดำเนินการไต่สวนและมีคำสั่งให้ผู้ร้องได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาและคำสั่งของศาลชั้นต้นจึงชอบด้วยกฎหมาย

แม้ผู้คัดค้านไม่ได้ร้องคัดค้านเข้ามาในคดีก่อนที่ศาลชั้นต้นจะมีคำสั่งให้ผู้ร้องได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ ถือว่าผู้คัดค้านเป็นบุคคลภายนอกมีสิทธิพิสูจน์ว่าผู้คัดค้านมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้ร้อง และคำสั่งศาลชั้นต้นที่แสดงกรรมสิทธิ์ไม่ผูกพันผู้คัดค้านตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 (2) ก็ตาม แต่คดีนี้คำสั่งศาลชั้นต้นถึงที่สุดไปแล้วและข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้คัดค้านไม่ปรากฏว่าผู้ร้องโต้แย้งสิทธิอย่างใดแก่ผู้คัดค้าน ในชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ผู้คัดค้านเพียงแต่อ้างว่ามีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้ร้องและขอให้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งศาลชั้นต้นที่ให้ที่ดินพิพาทตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้องโดยการครอบครองปรปักษ์เท่านั้น มิได้ขอให้มีคำสั่งแสดงว่าผู้คัดค้านมีสิทธิเหนือที่ดิน

<sup>11</sup> สุเนติ คงเทพ, 'ปัญหากฎหมายชายฝาก ศึกษากรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์' (เมษายน-มิถุนายน 2564) 2 วารสารชุมชนวิจัย, 58.

<sup>12</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139.

<sup>13</sup> บัญญัติ สุชีวะ, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์* (สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา 2559) 14.

<sup>14</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6653/2561 <<http://www.dekasuksa.com/2019/11/66532561.html>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2566.

พิพาทแต่อย่างไร ผู้คัดค้านจึงไม่อาจร้องเข้ามาเป็นคู่ความเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง คຸ້ມครองหรือบังคับตามสิทธิของตนได้ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (1) และไม่อาจขอให้เพิกถอนคำสั่งศาลชั้นต้นดังกล่าวได้

สรุปคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6653/2561 ดังกล่าวข้างต้นได้ว่า ที่ดินคือ พื้นดินทั่ว ๆ ไป ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นย่อมมีสิทธิโอน อนุญาตให้บุคคลอื่นใช้ หรือกระทำการอันใดอันเกี่ยวกับที่ดินของตนนั้นได้อย่างไรก็ตาม หากไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิในที่ดินนั้น จะกระทำการอันใดอันเป็นการทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้รับความเสียหาย ย่อมไม่สามารถทำได้

## (2) ทรัพย์สินติดกับที่ดิน

ทรัพย์สินติดกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร ได้แก่ ทรัพย์สินที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยธรรมชาติ อันมีลักษณะเป็นถาวร เช่น ไม้ยืนต้น เป็นต้น ทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น สะพาน อนุสาวรีย์ เจตีย์ เป็นต้น<sup>15</sup>

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 20875/2556<sup>16</sup> ห้องแถวพิพาทที่ถูกยึดนำออกขายทอดตลาดเป็นทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 แม้ที่ดินที่สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตั้งอยู่จะเป็นของกรมป่าไม้ ก็ทำให้สิ่งปลูกสร้างนั้นกลับกลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ไม่ ส่วนที่ประกาศขายทอดตลาดระบุให้ผู้ซื้อทรัพย์สินหรือติดต่อเจ้าของที่ดินก็เป็นเรื่องและผู้ซื้อทรัพย์สินจะเลือกดำเนินการ หากเกี่ยวข้องกับจำเลยไม่ การออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 309 ตรี ชอบแล้ว

สรุปคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 20875/2556 ดังกล่าวข้างต้นได้ว่า ห้องแถวพิพาทที่ถูกยึดนำออกขายทอดตลาดเป็นทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139

## (3) ทรัพย์สินซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน<sup>17</sup>

ทรัพย์สินซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินคือ ทรัพย์สินที่เป็นส่วนรวมหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง กวาด ทราย เป็นต้น

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 399/2509 เครื่องจักรโรงสี แม้จะมีน้ำหนักหรือราคามากสักเท่าใด โดยสภาพย่อมถอดถอนโยกย้ายได้ มิใช่ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน แต่ย่อมแยกออกจากตัวโรงสีได้ โดยไม่ต้องทำลายหรือทำให้ตัวโรงสีนั้นเปลี่ยนแปลงรูปร่าง ฉะนั้น แม้เครื่องจักรจะเป็นสาระสำคัญ ก็มีไม่ใช่ส่วนควบแต่เป็นเพียงของใช้ประจำอยู่กับโรงสี จึงเป็นเครื่องอุปกรณ์ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

<sup>15</sup> บัญญัติ สุชีวะ (เชิงอรรถ 3) 15-16.

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 20875/2556 <<https://deka.in.th/view-571959.html>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2566

<sup>17</sup> บัญญัติ สุชีวะ (เชิงอรรถ 3) 16.



สรุปคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 399/2509 ดังกล่าวข้างต้นได้ว่า ทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน คือ ทรัพย์ที่เป็นส่วนรวมหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ดังนั้น เครื่องจักรโรงสี แม้จะมีน้ำหนักหรือราคา มากสักเท่าใด โดยสภาพย่อมถดถอนโยกย้ายได้ จึงมิใช่ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับ ที่ดิน

(4) ทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์<sup>18</sup>

ทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แบ่งเป็นทรัพย์อันเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง เป็นต้น ทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินคือ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน เป็นต้น ทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์ซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง เป็นต้น

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 760/2507 (ประชุมใหญ่)<sup>19</sup> เจ้าของที่ดินตอนนอกซึ่งทางพิพาท ผ่านตกลงให้เจ้าของที่ดินตอนในขยายทางพิพาทในที่ดินของตนให้กว้างขึ้นเพื่อใช้สอยร่วมกัน แม้การขยายทางพิพาทนี้คู่สัญญาจะมีได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตามการได้มาซึ่งทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นี้ เพียงแต่ไม่บริบูรณ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299 เท่านั้น แต่ในระหว่างคู่สัญญาด้วยกันยอมก่อให้เกิดบุคคลสิทธิเรียกร้องบังคับกันได้เจ้าของที่ดินซึ่งทางพิพาทผ่านจะขัดขวางมิให้เจ้าของที่ดินตอนในใช้ทางพิพาทหาได้ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2895/2523<sup>20</sup> โจทก์มีหนังสือถึงจำเลยว่าจะให้สิทธิใช้ที่ดินสำหรับตั้งเสา และสายไฟฟ้าแก่จำเลยถือได้ว่าเป็นคำเสนอ เมื่อจำเลยเข้าติดตั้งเสาและสายไฟฟ้าตามที่โจทก์เสนอก็เป็นการสนองรับ มีผลทำให้สัญญาเกิดขึ้นแล้ว สัญญายินยอมให้ติดตั้งเสาและสายไฟฟ้าในที่ดินเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นนี้ แม้มิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็บังคับกันได้ระหว่างคู่สัญญา

สรุป จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แบ่งเป็น ทรัพย์อันเกี่ยวกับที่ดิน และทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน ดังนั้น การขยายทางพิพาท หรือการขอสิทธิใช้ที่ดินสำหรับตั้งเสาและสายไฟฟ้า จึงถือว่าเป็นทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน

กระแสการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นในหลายจังหวัดของประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของนักธุรกิจท้องถิ่นในการจัดตั้งบริษัท เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจโดยไม่ได้หวังพึ่งพาการพัฒนาจากรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียว กระแสดังกล่าวเป็นผลจากการที่คนส่วนหนึ่งเห็นว่า การรอคอยให้ส่วนกลางจัดงบประมาณมาพัฒนาจังหวัดนั้นใช้เวลานานมาก และไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่คาดหวังให้ท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนา จึงมีความพยายามที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ด้วย

<sup>18</sup> บัญญัติ สุชีวะ (เชิงอรรถ 3) 18-19.

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 760/2507 (ประชุมใหญ่) <<https://deka.in.th/view-45011.html>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2566.

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2895/2523 <<https://deka.in.th/view-33975.html>> สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2566.

ตนเองซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของภาคเอกชน โดยในหลายพื้นที่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคการศึกษาด้วย<sup>21</sup>

บริษัทพัฒนาเมืองแห่งแรก ได้แก่ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด โดยมีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และระบบรถไฟฟ้าวางเบาภายในพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น จากนั้นได้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองด้วยโมเดลเดียวกันขึ้นในอีกหลายจังหวัด เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ พิษณุโลก ระยอง สมุทรสาคร สระบุรี เป็นต้น โดยแต่ละจังหวัดมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ที่แตกต่างกัน เช่น บริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด ได้พยายามขับเคลื่อนภูเก็ตให้เป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) โดยขับเคลื่อนในหลายมิติ เช่น การพัฒนาระบบขนส่งมวลชน การจัดทำฐานข้อมูลเมืองในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ และหลายบริษัทได้นำแนวคิดของธุรกิจเพื่อสังคมมาประยุกต์ใช้มีการเปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมลงทุนในมิติต่างๆ เพื่อการพัฒนาเมือง บริษัทพัฒนาเมืองเป็นแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเมืองที่พัฒนาโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างของวิธีคิดจากแนวคิดในเชิงกฎหมายจากร่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ และแนวคิดจากรายงานการศึกษาของรัฐบาล ซึ่งเป็นการให้เมืององค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นทางการ เพื่อช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ โดยอาศัยการกำหนดให้มีการใช้อำนาจรัฐในลักษณะต่าง ๆ ด้วยกฎหมาย เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การออกข้อบังคับต่าง ๆ ในการบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งถือเป็นแนวคิดจากบนลงล่าง (Top-Down) ในขณะที่บริษัทพัฒนาเมืองของภาคเอกชนนั้นเป็นการขับเคลื่อนในภาคประชาชนที่มีความตั้งใจในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง โดยได้แสวงหาแนวทางในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนการลงทุนระบบขนส่งมวลชน การพัฒนาศูนย์เศรษฐกิจรอบสถานีขนส่งมวลชน และการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจดั้งเดิมและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ ซึ่งเป็นแนวคิดจากล่างขึ้นบน (bottom-up) ซึ่งการพัฒนาในปัจจุบันอาจจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดทั้งสองอย่างประกอบกัน<sup>22</sup>

### 2.1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน

#### 1. กรมที่ดิน<sup>23</sup>

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 กำหนดให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

<sup>21</sup> พรสวรรค์ วิเชียรประดิษฐ์, 'แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองในประเทศไทย' (2563) 1 สารคดี, 153.

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง 154.

<sup>23</sup> 'ภารกิจหลักของกรมที่ดิน' (กรมที่ดิน, 2566) <<https://www.dol.go.th/Pages/home.aspx>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.

(1) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินการด้านกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัด ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานสถิติ ประมวลผลและวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรม

(4) พัฒนาระบบรูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(5) ดำเนินการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกกฎหมายและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมที่ดิน จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติทรัพย์สิน พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562

## 2. กรมโยธาธิการและผังเมือง<sup>24</sup>

กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่าง ๆ การโยธาธิการการออกแบบการก่อสร้างและ การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง พื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

<sup>24</sup> ‘อำนาจหน้าที่ของกรมและส่วนราชการ’ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2566)

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อการวางผัง วิจัย ติดตาม ประเมินผลและพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้งการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

(3) ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้าง และงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมแก่หน่วยงานต่าง ๆ

(4) ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุน และพัฒนา

(5) การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามผังเมือง รวมทั้งกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(6) ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในด้านการผังเมืองและโยธาธิการ วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้น ๆ

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุม การก่อสร้าง บูรณะเมืองหรืออาคารและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ

(8) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างและควบคุมอาคาร ก่อสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

(9) ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### 3. กองประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์<sup>25</sup>

มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเขตกรุงเทพมหานคร เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการประเมินราคาทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำยุทธศาสตร์และแผนงาน รวมทั้งควบคุม กำกับและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการประเมินราคาทรัพย์สินของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดในกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่อธิบดีมอบหมาย

บัญชีราคาประเมินที่ดิน/สิ่งปลูกสร้าง/ห้องชุด มีการประกาศใช้คราวละ 4 ปีนับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้ ในกรณีที่ปรากฏว่าที่ดินบริเวณใดมีราคาเฉลี่ยของราคาซื้อขายที่ดินต่างจากราคาประเมินตามบัญชีราคาประเมินที่ดินที่ใช้บังคับอยู่เกินร้อยละสิบห้า สามารถปรับปรุงแก้ไขราคาประเมินก่อนครบ 4 ปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็น อาจขยายเวลาการใช้บัญชีฯ ออกไปอีกได้

<sup>25</sup> ‘ภารกิจ/พันธกิจ’ (กองประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์, 2566) <<https://dep-assess.treasury.go.th/th/>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.

#### 4. กรมพัฒนาที่ดิน<sup>26</sup>

พันธกิจของกรมพัฒนาที่ดิน

(1) สำรวจ วิเคราะห์ จำแนกดิน และสำมะโนที่ดิน เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย

(2) พัฒนางานวิจัยเพื่อสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรมการจัดการดินที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่

(3) สร้างศูนย์กลางข้อมูลอัจฉริยะทางดินของประเทศ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืน

(4) พัฒนาที่ดินด้วยระบบการบริหารจัดการเชิงรุก ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมด้านการวางแผน ถ่ายทอดเทคโนโลยี อนุรักษ์ดินและน้ำ และปรับปรุงบำรุงดิน เพื่อรักษาสมดุลความเสื่อมโทรมของที่ดินและนิเวศเกษตร

(5) ยกระดับองค์การด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรม

#### 5. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)<sup>27</sup>

กนอ. ได้จัดตั้งสำนักบริการเบ็ดเสร็จครบวงจร (One Stop Service Center : OSS) ขึ้น เพื่อให้บริการแบบเบ็ดเสร็จตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการในการทำธุรกิจกับ กนอ. ไม่ว่าจะเป็นการซื้อหรือเช่าที่ดิน การแนะนำพื้นที่ที่เหมาะสมในการตั้งโรงงาน การอนุมัติค่าขออนุญาตและการออกใบรับรองที่จำเป็นต่าง ๆ เพื่อการจัดตั้งโรงงานในทุกขั้นตอนโดยง่าย หรือแม้แต่การพัฒนาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมร่วมกับ กนอ.

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ

### 2.2.1 ความหมายของการประกอบอาชีพ

การประกอบอาชีพ คือการดำรงชีวิตของมนุษย์ และไม่ใช่ว่าเรื่องที่ต้องสนองความต้องการของมนุษย์ในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังต้องสนองความต้องการด้านอื่น ๆ เช่น ด้านสังคมและด้านจิตใจ เป็นต้น การเลือกประกอบอาชีพจึงมีความสำคัญต่อชีวิตเป็นอย่างมาก เพราะถ้าบุคคลหนึ่งสามารถเลือกอาชีพได้เหมาะสม ก็จะส่งผลให้บุคคลนั้นมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพและมีความเจริญก้าวหน้าได้ในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลหนึ่งเลือกอาชีพได้ไม่เหมาะสม ก็จะส่งผลให้บุคคลนั้นมีแนวโน้มที่

<sup>26</sup> ‘พันธกิจของกรมพัฒนาที่ดิน’ (กรมพัฒนาที่ดิน,2566) <<https://www.ldd.go.th/home/>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.

<sup>27</sup> ‘เกี่ยวกับ กนอ.’ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.), 2566) <<https://www.ieat.go.th/th>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.

จะประสบความสำเร็จในการประกอบเหมาะสมก็จะทำให้ไม่สามารถสนองความต้องการของตนเองได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้บุคคลนั้นมีแนวโน้มที่จะไม่ประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพ<sup>28</sup>

### 2.2.2 สิทธิในการประกอบอาชีพ

ในการปฏิรูปประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 พระองค์ท่านทรงได้มีการปฏิรูปประเทศไทยให้มีความทันสมัยเป็นการพัฒนาให้ประเทศไปในทิศทางที่ถูกต้องโดยมุลเหตุในการปฏิรูปการปกครองโดยเป็นการแบ่งได้สองมุลเหตุ

มุลเหตุแรก คือ มุลเหตุภายในการปกครองเมื่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปรูปแบบการปกครองในที่มีความล้าสมัย ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมแก่การปกครองและบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากในสมัยนั้นจำนวนประชากรในประเทศที่เพิ่มขึ้น ระบบสื่อสารและคมนาคมล้าหลังไม่ทันสมัย ในกระบวนการยุติธรรมเกิดความยุติธรรมระหว่างชนชั้น การปกครองที่ขาดเอกภาพ ขุนนาง ราชการ เรื่องอำนาจไม่สามารถปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มุลเหตุที่สอง คือ เกิดจากมุลเหตุภายนอกเนื่องจากในสมัยนั้นชาติตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ทำการล่าอาณานิคมจากอินโดจีนตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งประเทศไทยก็ได้อยู่ในเป้าหมายของทั้งสองประเทศด้วย และสิทธิที่ไทยได้สูญเสียในสมัยนั้นก็คือสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยชาวต่างชาติที่กระทำความผิดจะไม่ต้องขึ้นศาลไทย ในมุมมองของต่างชาติในสมัยนั้นมองว่าศาลไทยนั้นล่าช้าทำให้เกิดความยุ่งยากในการปกครอง<sup>29</sup>

กล่าวโดยสรุป คือ เนื่องจากปัญหาภายในประเทศและปัญหาภายนอกประเทศไทยที่ต้องเจอทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ท่านทรงเล็งเห็น ควรที่จะนำประเทศไทยไปในทิศทางที่ดีจึงควรมีการปฏิรูปทุกด้าน

ในการยกเลิกทาสเป็นอีกด้านหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปฏิรูปทำให้ราษฎรได้รับอิสระในการใช้ชีวิตและเป็นการยกเลิกทาสถือว่าเป็นการนำประเทศไทยไปสู่ยุคใหม่ทำให้เกิดแรงงานที่อิสระและประชาชนเป็นอิสระในการดำเนินชีวิต และเป็นกำลังสำคัญในทางเศรษฐกิจ<sup>30</sup> ซึ่งภายหลังจากการเลิกทาสจึงเป็นการให้ความสำคัญกับการใช้แรงงาน เนื่องจากแรงงานเป็นการสร้างรายได้ให้กับครอบครัว

<sup>28</sup> ชญาดา พิษญาอัมพฤษ และคณะ, 'ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพของคนหลังวัยเกษียณในเขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร' (มกราคม-มิถุนายน 2564) 1 วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์, 4.

<sup>29</sup> สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 'โครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยปฏิรูปประเทศ' (2558). <[https://reru.ac.th/articles/images/vijai\\_20\\_04\\_59\\_5.pdf](https://reru.ac.th/articles/images/vijai_20_04_59_5.pdf)> สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2566.

<sup>30</sup> เกรียงไกร ทองจิตติ, 'การปฏิรูปรัฐสยามสมัยใหม่ผ่านพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว' (การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ครั้งที่ 4, วันที่ 10 มีนาคม 2560) 724.

ตามบริบทสังคมในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยจะจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพไม่ได้ เว้นแต่ถ้าเป็นการกระทบความมั่นคง เศรษฐกิจ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การกีดกันหรือผูกขาด

สรุป บริบทสังคมของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทำให้บุคคลในสังคมจะต้องมีการเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับบริบทสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย การประกอบอาชีพก็เช่นเดียวกัน เนื่องด้วยมีหลากหลายอาชีพเกิดขึ้นใหม่ในสังคม トラบใดที่ไม่ได้เป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย ทั้งสังคมและกฎหมายจึงไม่ควรมียกจำกัด

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

แต่เดิมการประกอบอาชีพในแต่ละสาขาอาชีพนั้น ได้รับอิสระในการประกอบอาชีพเพียงแค่จบปริญญาตรีในสาขาอาชีพนั้น ๆ เช่น สาขาวิชาชีพทนายความ ในการก่อตั้งของสภาทนายแห่งประเทศไทย ได้มีการตราพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช 2508 และภายหลังจากตราพระราชบัญญัติทนายความแล้วได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช 2514 ที่ได้แก้ไขว่า “ผู้ที่จบปริญญาตรีทางกฎหมายสามารถเป็นทนายความชั้นหนึ่ง มีสิทธิว่าความทั่วราชอาณาจักร”<sup>31</sup> ไม่ได้มีการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวด ไม่ได้มีการกำหนดข้อบังคับ หรือมีการกำหนดจริยธรรมในการประกอบอาชีพแต่อย่างใด แต่ด้วยความเจริญก้าวหน้าของแต่ละสาขาอาชีพ ซึ่งในแต่ละสาขาอาชีพเป็นอาชีพที่ประชาชนต้องเป็นผู้ที่ได้รับการ ทำให้ภาครัฐจะต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลและจัดระเบียบ ในบางสาขาอาชีพได้ทำการรวมตัวกันเพื่อเสนอต่อทางภาครัฐให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของแต่ละสาขาอาชีพเข้ามากำกับดูแลและให้มีผ่านหลักเกณฑ์ ผ่านระเบียบข้อบังคับและผ่านจริยธรรมในการประกอบอาชีพของแต่ละสาขานั้น ๆ ผู้ที่จะมาทำการขอรับใบอนุญาตนั้น อาจจะต้องมีการสอบวัดระดับเพื่อที่จะต้องผ่านเกณฑ์ที่สาขาอาชีพนั้นที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ และในภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตในการประกอบอาชีพนั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับหรือจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละสาขาอาชีพ ถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือจริยธรรมอาจถูกเพิกถอนหรือลบชื่อในสาขาอาชีพที่ออกใบอนุญาตให้ได้

ในการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น ซึ่งถือเป็นอาชีพเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยเริ่มจากการรวมตัวกันของภาคเอกชนจัดตั้งสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทยขึ้น เริ่มในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ได้มีการรวมตัวของกลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์โดยใช้ชื่อภายใต้ว่า “ชมรมธุรกิจตัวแทนการค้าอสังหาริมทรัพย์แห่งประเทศไทย” ได้มีการให้คุณไพศาล

บัณฑิตยานนท์ เป็นประธานชมรม และต่อมาในวันที่ 22 ธันวาคม 2536 ทางชมรมธุรกิจตัวแทนการค้าและอสังหาริมทรัพย์แห่งประเทศไทยได้รับการสถาปนาจากกรมการค้าภายในให้เป็น “สมาคมตัวแทน

<sup>31</sup> ‘ประวัติความเป็นมาการก่อตั้ง“สภาทนายความ” (สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์,2566)

และนายหน้าอสังหาริมทรัพย์” ซึ่งคุณไพศาล บัณฑิตยานนท์ ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกสมาคมตัวแทนและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ในปี 2537 – 2540 และในปัจจุบันนายแพทย์สมศักดิ์ มณีพิระกุล เป็นนายกสมาคมตัวแทนและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ และในวันที่ 27 ธันวาคม 2555 (อ้างถึงจดหมายส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลาง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ พณ080514/17) ได้เปลี่ยนจาก “สมาคมตัวแทนและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์” เป็น “สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย”<sup>32</sup> ปัจจุบันมีสมาชิกสามัญ 130 บริษัท มีบุคคลอีกประมาณ 1,000 คนรวมทั้งสมาชิกสมทบเป็นพนักงานของแต่ละบริษัทอีกพันคน<sup>33</sup>

สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดให้บุคคลที่จะประกอบอาชีพนายหน้าอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการสอบให้ผ่านเกณฑ์ตามที่สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้กำหนดด้วย ถ้าสมาชิกได้สอบผ่านเกณฑ์ตามที่สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดไว้ บุคคลที่เป็นสมาชิกสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมและข้อบังคับของสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ตั้งไว้

ในบริบทของสังคมในปัจจุบันที่ได้ให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนที่มีความหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นของตนเองนั้น หรือแม้กระทั่งการเลือกประกอบอาชีพนั้น เป็นต้น และในเสรีการเลือกประกอบอาชีพของประเทศไทย

เมื่อนำบัญญัติในมาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาพิจารณาแล้วพบว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพ จะจำกัดการเลือกประกอบอาชีพของบุคคลไม่ได้ แต่ในการเลือกประกอบอาชีพนั้นจะต้องไม่เป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การกีดกันหรือผูกขาด ประกอบกับในบางอาชีพอาจเป็นการกระทบกระเทือนต่อประชาชนโดยตรง เนื่องจากว่าประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคประชาชนอาจถูกบุคคลแอบอ้างว่าตนประกอบอาชีพนั้น และประชาชนจะต้องเข้ามาใช้บริการจากผู้ประกอบอาชีพ เช่น การหลอกลวงในการประกอบอาชีพ เช่น เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2564 ตำรวจกองปราบปราม (บก.ป.) ได้ร่วมแถลงผลการจับกุมอดีตนายทหารที่แอบอ้างว่าสามารถหาที่ดินจากการขายทอดตลาด โดยอดีตนายทหารรายนี้จะทำหน้าที่เป็นนายหน้าและได้ทำเอกสารปลอมขึ้นมา ทำให้มีประชาชนหลายคนหลงเชื่อและสูญเสียเงินจำนวนมาก<sup>34</sup> หรือการประกอบกิจการเพราะฉะนั้นใบอนุญาตในการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจจึงเป็นสิ่งสำคัญ จึงต้องมีหน่วยงานจากทางภาครัฐเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลและออกใบอนุญาตให้ เนื่องจากว่าในแต่ละสาขาอาชีพจะมีทักษะ ความรู้

<sup>32</sup> ‘ประวัติความเป็นมาของสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย’ (สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย,2566). <<https://www.treba.or.th/background/>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566.

<sup>33</sup> โสภณ พรโชคชัย, *การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6, โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย 2564) 268.

<sup>34</sup> ไทยรัฐออนไลน์, ‘รวบ “อดีต ทหารยศ ส.ต.” อ้างเป็นนายหน้าที่ดินต้มตุ๋นชาวบ้าน’ (ไทยรัฐออนไลน์, 17 มีนาคม 2564) <<https://www.thairath.co.th/news/local/central/2051468>> สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2564.



ความสามารถ ความเข้าใจและความชำนาญเฉพาะด้าน หลังจากที่หน่วยงานจากทางภาครัฐออกใบอนุญาตให้แล้ว ก็จะต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลในการทำหน้าของแต่ละสาขาอาชีพที่ออกใบอนุญาตให้ว่าได้บริการถูกต้องตามหลักการและจรรยาบรรณของสาขาวิชาชีพนั้น

ประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบควบคุมและออกใบอนุญาตในการประกอบอาชีพ ดังนี้

(1) รูปแบบใบอนุญาต การอนุญาต และการอนุมัติ เป็นระบบที่เข้มงวดมาก อาจต้องมีการสอบและฝึกอบรมให้ครบจำนวนครั้งหรือจำนวนชั่วโมงที่กำหนดไว้

(2) รูปแบบการจดทะเบียน มีความคล้ายกับรูปแบบใบอนุญาตแต่จะไม่เข้มงวด เพียงแค่ยื่นจดทะเบียนเมื่อนายทะเบียนอนุญาตก็สามารถประกอบกิจการได้จนกว่าจะถูกเพิกถอน

(3) รูปการขึ้นทะเบียน เป็นรูปแบบที่มีลักษณะเดียวกับรูปแบบการจดทะเบียนแต่เป็นการใช้ในการควบคุมการประกอบอาชีพ ในการผลิตสินค้า

(4) รูปแบบการจดทะเบียน เป็นรูปแบบควบคุมการประกอบอาชีพที่ผ่อนปรนเพียงแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐทราบถึงการประกอบธุรกิจ ว่าเป็นธุรกิจประเภทใด จัดตั้งที่ไหน มีวัตถุประสงค์ในการประกอบอาชีพ เพื่อที่ภาครัฐจะได้นำข้อมูลไปตรวจสอบและขึ้นทะเบียน

(5) รูปแบบผสม เป็นรูปแบบที่มีความเข้มงวด มีการใช้บังคับที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือสินค้าที่เกี่ยวข้องในความปลอดภัยของประชาชน<sup>35</sup>

สรุป ใบอนุญาตในการประกอบอาชีพหรือธุรกิจถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากในบางสาขาอาชีพหรือธุรกิจนั้นเป็นการกระทบต่อประชาชนได้ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้บริโภค ภาครัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภคและมีหน้าที่ตั้งหน่วยงานไว้ควบคุมในแต่ละสาขาอาชีพหรือธุรกิจเพื่อให้ผ่านเกณฑ์ตามที่ได้กำหนดไว้

## 2.4 จรรยาบรรณของการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

ในปัจจุบันธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ย่อมเกิดขึ้นหลากหลาย และเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย เช่น ผู้ถือหุ้น ลูกจ้าง ลูกค้า คู่ค้า ชุมชนและสังคม เป็นต้น สิ่งสำคัญและจำเป็นในการประกอบอาชีพคือการมีระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ที่มุ่งก่อให้เกิดความโปร่งใส<sup>36</sup>

เนื่องด้วยจรรยาบรรณของการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินยังไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้ นักพัฒนาที่ดินมีความรับผิดชอบต่อลูกค้า ไม่ละเมิดกฎหมาย และไม่เอาเปรียบผู้บริโภค ในหัวข้อนี้จึงได้นำ

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในการตรากฎหมายในการตรากฎหมาย’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2560) 1-2.

<sup>36</sup> ‘ลงทุนอสังหาฯ ด้วยอาวุธใหม่ของนักพัฒนาที่ดิน’ (Thai Real Estate Business School (TREBS), 7 กันยายน 2564) <[https://www.trebs.ac.th/th/news\\_detail.php?nid=63](https://www.trebs.ac.th/th/news_detail.php?nid=63)> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2566.

หลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญในการประกอบอาชีพมาเป็นแนวทางในการประกอบอาชีพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่ไม่ได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบัน ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยหากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่าเป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่องแม้กระทั่งในศาสนาอื่น ๆ ก็คิดว่ามีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิการเป็นคนสมบูรณ์แบบ หรือ ideal person นั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ โดยประกอบไปด้วยคุณสมบัติ 7 ประการ ตามหลักสัพบุริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคนดี การรู้หลักและรู้จักเหตุเป็นการรู้จักกฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลายรู้หน้าที่ของตนเองอันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ที่มีความสำนึกรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผลเข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ก่อให้เกิดประสิทธิผล รู้ตน รู้จักตนเองว่าโดยฐานะเพศกำลังความรู้ความสามารถเป็นอย่างไรและทำการต่าง ๆ ให้สอดคล้อง รู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาล รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงาน รู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง รู้ชุมชน รู้จักถิ่นที่ชุมชนชุมชน การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรมของท้องถิ่นนั้นรู้บุคคลรู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคลเป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงานได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย<sup>37</sup>

สำหรับประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540 แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีได้เผยแพร่สู่สังคมไทยโดยองค์กรพัฒนาในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งนักวิชาการที่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยได้หยิบยกปัญหาที่เป็นผลกระทบจากการมีระบบบริหารจัดการที่ไม่ดี และแนวทางสร้างระบบที่ดีขึ้นมาเป็นประเด็นในการสร้างความเข้าใจและระดมความเห็นจากประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมเป็นผลให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคมเกิดการตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง องค์กรต่างประเทศที่ให้เงินกู้และเงินช่วยเหลือ เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติเพื่อการนำเงินไปใช้อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีหลักการของการมีธรรมาภิบาลหลายหลักการแตกต่างกันออกไป แต่มีหลักการพื้นฐานคล้ายกัน หลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมหลักความโปร่งใสสำนึกรับผิดชอบ และประสิทธิภาพ ประสิทธิผล<sup>38</sup>

<sup>37</sup> อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, 'หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560' (สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560) 1-2.

<sup>38</sup> เฟิงอ้างถึง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการประเทศไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการโดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทางวิธีการให้บริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน รวมถึงมีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐมากขึ้น ส่วนภารกิจที่ภาครัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเองให้ปรับรูปแบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ คุณภาพและมีความคล่องตัวสูง นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการและในระดับบุคคลโดยมีตัวชี้วัดและ Best Practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของส่วนราชการ การพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์กรต่อสาธารณะ<sup>39</sup>

(3) ความเป็นธรรมในสังคมและการคำนึงถึงส่วนรวม เพื่อให้เกิดความผาสุกของสมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม ให้ประโยชน์ตกแก่ระเบียบสำนักราชการ รัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุถึงหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลทั้งในระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กรไว้ 6 องค์ประกอบ คือ<sup>40</sup>

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม (Morality) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือ เน้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัย

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

<sup>39</sup> วิจิต บุญสอนง, 'แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี' (วิทยาลัยราชพฤกษ์ 2554) 37.

<sup>40</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

(5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า (Cost Effectiveness) เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

## 2.5 ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

### 2.5.1 ทฤษฎีการพัฒนาการด้านอาชีพ

ซูเปอร์ (Super) ได้ศึกษาการเลือกอาชีพและสรุปรวบรวมตั้งเป็นทฤษฎีการเลือกอาชีพขึ้น โดยใช้ชื่อทฤษฎีว่า “ทฤษฎีการพัฒนอาชีพ” (theory of vocational development) ซูเปอร์

ใช้คำว่า “การพัฒนา” กินความหมายกว้าง ซึ่งรวมถึงความชอบ การเลือก การพิจารณาตัดสินใจ และการเข้าประกอบอาชีพ และเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ความรู้รากฐานเบื้องต้นของทฤษฎีมีอยู่ 12 ประการ คือ<sup>41</sup>

(1) ความแตกต่างระหว่างบุคคล (individual differences) ทฤษฎีของความแตกต่างระหว่างบุคคลเป็นหลักสำคัญ ทั้งด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา และจิตวิทยาทางอาชีพเพราะบุคคลย่อมแตกต่างกันทั้งในด้านความสามารถ ความสนใจ และบุคลิกภาพ ดังนั้น การเลือกอาชีพของบุคคลก็ควรต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

(2) ความสามารถหลาย ๆ อย่างในตัวบุคคล (Multipotentiality) ซึ่งบุคคลแต่ละคนมีขีดความสามารถประจำตัวของแต่ละบุคคล ที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือพอใจในงานอย่างใดอย่างหนึ่ง การที่จะนำเอาคนหนึ่งไปเปรียบกับอีกคนหนึ่งไม่ได้ ทุกคนจะมีความสามารถเฉพาะตัวแต่มีคนละอย่าง

(3) กระบวนการความสามารถในอาชีพ (occupational ability patterns) อาชีพแต่ละอาชีพมีกระบวนการความสามารถเฉพาะของแต่ละอาชีพ เช่น ความสามารถ ความสนใจ และบุคลิกภาพ นั่นคืออาชีพหนึ่ง ๆ ก็ต้องการบุคคลที่มีความสามารถ ความสนใจและบุคลิกภาพต่างไปจากอีกอาชีพหนึ่ง

(4) การเลียนแบบบทบาทของรูปแบบ (identification and role of models) บุคคลส่วนมากจะเลียนแบบบิดามารดาหรือบุคคลอื่น ในด้านการประกอบอาชีพ วัยรุ่นจะสนใจโดยการเลียนแบบอาชีพจากผู้ใหญ่ ดังนั้นผู้ใหญ่ก็ควรจะเป็นรูปแบบที่ดีให้แก่เด็ก

<sup>41</sup> ศรีรัตน์ ราไพศรี และวราภรณ์ จิรชนาวุฒิ, ‘ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาอาชีพ (Career Development) ของกลุ่มข้าราชการกองวิเคราะหและวิจัย สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร’ (จุลนิพนธ์ บริหารธุรกิจบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปกร 2555) 17-19.

(5) ความต่อเนื่องของการตัดสินใจเลือกจะต้องจัดให้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (continuous process) ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่บุคคลอาศัยอยู่ หรือทำงานอยู่ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและประสบการณ์ ดังนั้น การเลือกและการตัดสินใจก็ต้องเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันไป

(6) ช่วงของชีวิต (life stage) กระบวนการเลือกอาชีพเป็นกระบวนการต่อเนื่องตามช่วงชีวิตของบุคคล

(7) กระสวนของอาชีพ (career patterns) กระสวนของอาชีพขึ้นอยู่กับระดับสังคมเศรษฐกิจ และโอกาส ซึ่งกระสวนของอาชีพนี้ได้แก่ระดับสูงต่ำของอาชีพ ความถี่ในการเปลี่ยนงาน อาชีพบางอย่างทำให้เปลี่ยนงานบ่อย แต่อาชีพบางอย่างก็ไม่ต้องเปลี่ยนงานบ่อย ๆ

(8) การพัฒนาอาชีพควรได้รับการแนะนำแนวทางที่ถูกต้อง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพอย่างเหมาะสม โดยการให้ทดลองฝึกงานบ้างตามโอกาสอันควร

(9) การพัฒนาอาชีพเป็นผลของการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อม (development of the result of interaction) ได้แก่ การอบรมเลี้ยงดูจากบ้าน การได้รับการศึกษาจากโรงเรียนและจากสังคม ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยประเมินแปลความหมายข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพและทดลองวางแผนเกี่ยวกับอาชีพ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตนเอง ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างความคิดเกี่ยวกับตนเอง เช่น รู้จักความสนใจ รู้จักความถนัด และความสามารถของตนเอง ที่จะเป็นไปได้จริง

(10) การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการประกอบอาชีพ (the dynamics of career patterns) กระบวนการประกอบอาชีพนี้ขึ้นอยู่กับระดับสังคม เศรษฐกิจ ของบิดามารดา สติปัญญา ความสามารถ และความสนใจ ของบุคคลซึ่งไม่คงที่เช่นเดียวกับการพัฒนาของบุคคลตามช่วงของการเจริญเติบโต (the growth stage) และระยะต้นของช่วงการสำรวจ (the early exploration stage) บุคคลจะมีความเข้าใจเพียงเล็กน้อยต่อกระบวนการพัฒนาอาชีพ แต่ความเข้าใจอันเล็กน้อยนี้มีประโยชน์สำหรับกระบวนการประกอบอาชีพ ในช่วงของการเจริญเติบโตระยะสุดท้ายของการสำรวจ (late exploratory stage) การสร้างหลักฐาน (establishment stage) และขั้นของชีวิตที่มั่นคง (maintenance stage)

(11) ความพอใจในงานขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างบุคคล ตำแหน่ง และบทบาทของบุคคล (job satisfaction: individual differences, status and role) บุคคลจะพึงพอใจในงาน ถ้างานนั้นไปกับวิถีชีวิต ความสามารถ และการได้สวมบทบาทตามบุคคลนั้นต้องการ ระดับของความพอใจขึ้นอยู่กับระดับของการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับตนเองของบุคคล

(12) งานคือวิถีทางของชีวิต (work is a way of life) งานเป็นวิถีทางแห่งชีวิตของบุคคล ได้ค้นพบทางออกที่ใช้แสดงความสามารถ ความสนใจ บุคลิกภาพ ค่านิยมของบุคคลนั้น ๆ และความสามารถกระทำได้ตามบทบาทที่บุคคลนั้นเลือกสรรแล้ว

สรุป การพัฒนาอาชีพคือการพัฒนานสิ่งที่เป็นความชอบ การเลือก การพิจารณาตัดสินใจ และการเข้าประกอบอาชีพ

## 2.5.2 ทฤษฎีการเลือกอาชีพ

ทฤษฎีการเลือกอาชีพของ Holland มีที่มาจากการสังเกตของเขาและคนอื่น ๆ เกี่ยวกับความสนใจ ลักษณะและพฤติกรรมของบุคคล และมีส่วนสัมพันธ์กับทฤษฎีของกิลฟอร์ด (Guilford) ซึ่งได้วิเคราะห์ บุคลิกภาพและความสนใจของบุคคลออกเป็น 6 ประเภท คือ ด้านจักรกล ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านบริการสังคม ด้านสารบรรณ ด้านธุรกิจ และด้านศิลปะ นอกจากนี้ทฤษฎีของฮอลแลนด์ยังมีส่วนคล้ายคลึงกันกับทฤษฎีของ แอดเลอร์ (Adler) ของ فروมม (Fromm) ของ จุง (Jung) ของ เซลดอน (Sheldon) ของ สปรองเจอร์ (Spranger) โดยเฉพาะการประเมินสิ่งแวดล้อมเพื่อช่วยจำแนกลักษณะของบุคคลมีแนวคิดมาจากลินดอน (Lindon) ซึ่งกล่าวว่า “แรงผลักดันจากสิ่งแวดล้อมจะถูกถ่ายทอดไปยังบุคคล” อนึ่ง ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ (needs) และแรงกดดัน (pressures) ของเมอร์เรย์ (Murray) ก็เป็นแรงกระตุ้นอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ฮอลแลนด์คิดทฤษฎีของเขาขึ้นกล่าวโดยสรุป “ทฤษฎีการเลือกอาชีพ” ของฮอลแลนด์มีแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้

1. การเลือกอาชีพเป็นการแสดงออกซึ่งบุคลิกภาพ
2. แบบสำรวจความสนใจคือแบบสำรวจบุคลิกภาพ

ฮอลแลนด์ได้กล่าวถึง “การเลือกอาชีพ” ไว้ว่า “การเลือกอาชีพ คือ การกระทำที่สะท้อนให้เห็นถึง แรงจูงใจ ความรู้ บุคลิกภาพ และความสามารถของบุคคล อาชีพเป็นวิถีชีวิต ส่วนสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็น งานและทักษะ”<sup>42</sup>

### 2.5.3 หลักสิทธิและเสรีภาพ

คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เป็นคำที่มักอยู่ควบคู่กัน โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาได้ กำหนดเรื่องสิทธิเสรีภาพของ ขนชาวไทยไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ คำว่า “สิทธิ” มีคำคู่กันอยู่คือ “หน้าที่” ไม่ว่าจะ เรื่องใด ๆ ก็ตาม เมื่อมี “สิทธิ” ก็ย่อมมี “หน้าที่” คู่กันเสมอ เมื่อเราเกิดมาเป็นคนไทยมีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญ ไทยกำหนด เราก็อ่อมมีหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติในฐานะเป็นคนไทยด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ ถูกต้องและเห็นความสำคัญของการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย เราจึงควรมาทำความเข้าใจ ความหมายที่แท้จริงของคำที่เกี่ยวข้องเหล่านี้กันเสียก่อนในเบื้องต้น

“สิทธิ” คือ ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองมิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น<sup>43</sup>

“เสรีภาพ” เป็นคำที่ถูกใช้เคียงคู่กับคำว่า “สิทธิ” เสมอว่า “สิทธิเสรีภาพ” จนเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน ทั้งที่แท้จริงแล้ว คำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเอง โดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจแทรกแซงเป็นเกี่ยวข้องกับการ

<sup>42</sup> เอกรินทร์ ศุภรณ์พานิช, ‘การศึกษาความต้องการทางอาชีพของผู้จบการศึกษาดนตรีในระดับปริญญาตรีจาก มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม’ (วิทยานิพนธ์ ปริญญาตรีศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร 2557) 22.

<sup>43</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย’ (กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2556) 9.

ตัดสินใจนั้น และเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แต่การที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมแล้วแต่ละคน จะตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใด นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ย่อมต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคม ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรม

“หน้าที่” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนชาวไทยไว้ในมาตรา 50 ว่า บุคคลต้องมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาภาคบังคับ

(5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่รวมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50)

สิทธิและหน้าที่จึงเป็นสิ่งที่คู่กัน เมื่อมีสิทธิก็ต้องมีหน้าที่ตามมา ประชาชนของประเทศมีทั้งสิทธิและหน้าที่ แต่จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศนั้น ๆ และแน่นอนว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิมากกว่า การปกครองในระบอบอื่น เพราะมีสิทธิที่สำคัญที่สุดคือ สิทธิในการปกครองตนเอง

ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในประเทศจะต้องเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในสังคมด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ รวมทั้งมีความกระตือรือร้นในการรักษาสิทธิต่าง ๆ ของตน<sup>44</sup>

1. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 10.

พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนี้ เริ่มมาจากในยุคกลางของยุโรป ซึ่งในช่วงนั้นมีการต่อสู้เรียกร้องระหว่างชนชั้นกลางกับพวกขุนนางและกษัตริย์ โดยมีการบังคับให้พวกขุนนางและกษัตริย์ยอมให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพบางประการแก่ตน ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมักจะกระทำในรูปของเอกสารต่าง ๆ ข้อเรียกร้องที่ได้รับการกล่าวถึงกันมากในการต่อสู้ของชนชั้นกลาง คือ Magna Carta ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นที่มักเก็บภาษีตามอำเภอใจ จึงเกิดการต่อสู้กันขึ้น พระเจ้าจอห์นเป็นฝ่ายแพ้จึงได้ยอมลงนามใน Magna Carta โดยมีเนื้อหาว่า พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีบางอย่างโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากพวกขุนนางไม่ได้ หลังจากนั้นก็มีเอกสารหลายฉบับซึ่งเกิดจากการที่พระมหากษัตริย์ต้องยอมจำกัดพระราชอำนาจ เช่น Petition of Right, Bill of Right ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถอ้างสิทธิได้<sup>45</sup>

ต่อมาในศตวรรษที่ 16 แนวความคิดของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ได้รับการยอมรับอย่างมาก โดยแนวคิดนี้ได้แสดงออกถึงการต่อต้านกษัตริย์ที่ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรม โดยอ้างกับหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามีสิทธิเสมอกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมา สิทธินี้ไม่อาจจำหน่าย จ่าย โอน ได้” และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่เอกสารที่สำคัญ คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789

นอกจากนั้นคำสอนของศาสนาโดยเฉพาะศาสนาคริสต์ ศาสนาพุทธ และศาสนาอิสลามได้มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ด้วย ต่อมาแนวคิดแบบปัจเจกนิยมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากแนวคิดทางการเมืองของลัทธิสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ ทำให้ความหมายดั้งเดิมของสิทธิและเสรีภาพมีการขยายเพิ่มเติม รวมทั้งแนวคิดทางเศรษฐกิจแบบใหม่ก็ทำให้ความหมายดั้งเดิมของสิทธิและเสรีภาพแปรเปลี่ยนไป โดยมีการยอมรับโดยทั่วไปว่า นอกจากประชาชนจะมีสิทธิจำกัดอำนาจรัฐแล้วประชาชนยังมี “สิทธิเรียกร้องต่อรัฐ” เพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะทำให้ประชาชนมีหลักประกันขั้นต่ำสุดที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างผาสุก รวมทั้งมีโอกาใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างทัดเทียมกัน สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “สิทธิทางเศรษฐกิจและทางสังคม” เช่น สิทธิที่จะมีงานทำ สิทธิที่จะมีการพักผ่อนหย่อนใจ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัยอันถูกสุขลักษณะ เป็นต้น<sup>46</sup>

## 2. ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันโดยตรงต่ออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและตุลาการของรัฐนั้น ๆ นั่นคือ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญย่อมคุ้มครองเฉพาะการกระทำของปัจเจกบุคคลที่อยู่ในภายในรัฐนั้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ ใช้บังคับกับองค์กรของรัฐอันเป็นองค์กรที่มีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยมักมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ 2 ลักษณะคือ รับรองไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) คือเป็นการรับรองไว้โดยไม่มีเงื่อนไข อีก

<sup>45</sup> เลิศศักดิ์ ต้นโต, การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2555) 9.

<sup>46</sup> เพิ่งอ้าง 10.



ลักษณะคือรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) คือรัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นในภายหลังได้ โดยหลักแล้วเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรมหรือในทางความคิดเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างสมบูรณ์ ส่วนสิทธิและเสรีภาพในการกระทำรัฐธรรมนูญจะไม่รับรองอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย<sup>47</sup>

บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์กรทั้งหลายของรัฐที่จะใช้อำนาจโดยไม่ละเมิดบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้<sup>48</sup>

(1) ความผูกพันต่อองค์กรนิติบัญญัติต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ โดยทั่วไปองค์กรนิติบัญญัติมีความผูกพันในการตรากฎหมายมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ทั้งยังก่อให้เกิดความผูกพันในอันที่จะต้องตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัตินอกจากนั้นสิทธิและเสรีภาพ ยังก่อให้เกิดข้อจำกัดในการออกกฎหมาย นั่นคือหากมีการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิมิได้ มิฉะนั้น กฎหมายดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(2) ความผูกพันต่อองค์กรบริหารต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ องค์กรบริหารซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐบาลและฝ่ายปกครองในส่วนของรัฐบาลนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะทั่วไปของฝ่ายบริหาร เช่น การกำหนดนโยบายหรือแผนงานใด ๆ ก็ต้องไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งต้องไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคด้วย หากการกระทำใดของรัฐบาลขัดต่อกฎหมาย รัฐบาลย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยศาล แต่หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางการเมืองก็อาจต้องรับผิดชอบทางการเมือง ส่วนการกระทำในลักษณะของการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น โดยหลักฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายเหล่านี้ มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง นอกจากนั้นฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง (Principle of the Legality of Administration Action) นั่นคือรัฐบาล หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะ

<sup>47</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555) 184.

<sup>48</sup> เฟิงอ้าง

กระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรฝ่ายบริหาร การกระทำใดที่องค์กรฝ่ายบริหารดำเนินการไม่ชอบด้วยหลักข้างต้นย่อมอาจถูกเพิกถอนได้

(3) ความผูกพันต่อองค์กรตุลาการต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ องค์กรตุลาการต้องผูกพันต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะต้องตรวจสอบว่าองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารได้ดำเนินการอันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือไม่ และในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ องค์กรตุลาการเองก็ต้องวินิจฉัยให้สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเช่นกัน ศาลจะต้องไม่ใช่หรือตีความกฎหมายไปในทางที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเสียเอง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังบัญญัติถึงความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นประเภทคือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านั้นก็ถูกผูกพันในบทบัญญัติ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน<sup>49</sup>

#### 2.5.4 หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย<sup>50</sup> คือ

(1) พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติแสงผ่านได้มองเห็นทะลุได้ง่าย รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย

(2) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ (accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ใ้แง่มุมในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

<sup>49</sup> เฟิงอ้าง 185.

<sup>50</sup> วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, ‘การป้องกันการทุจริตยุคใหม่’ (บทอภิปรายในการสัมมนา คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงาน ป.ป.ช., โรงแรมมณเฑียรพญาจังหวัดชลบุรี, 23 กุมภาพันธ์ 2545) 1-3.

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อยๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้า (transparency lag) ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ<sup>51</sup> คือ

(1) การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในช่วงสมัยมาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นดูสมเหตุสมผลตามข้ออ้าง

(2) การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่อง โดยสุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติโดยกฎหมาย

(3) ทุจริตอย่างแนบเนียน ได้แก่ การพรางตาโดยเทคนิค

ความสำคัญของความโปร่งใส

ความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาชีวิตและการบริหารงานของภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของความโปร่งใสสามารถสรุปได้ ดังนี้<sup>52</sup>

(1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศและเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ

(2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและภาครัฐ โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส

(3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

(4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา จะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่ง Sen (1999) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิต

<sup>51</sup> เพิ่งอ้างถึง.

<sup>52</sup> จารุวรรณ เมณฑกา, ‘ความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินการของรัฐ’ (เมษายน-กันยายน 2546) 1วารสารตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 41.

อย่างเสรี ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่ดิน) เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

(5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลืองและลดปัญหาคอร์รัปชัน

(6) การรับประกันความโปร่งใส ที่หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลในรูปแบบ ต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการเมือง ทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

(7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายยิ่งขึ้น

(8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็มีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

## บทที่ 3

# มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ของต่างประเทศและประเทศไทย

### 3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของประเทศไทย

การควบคุมการประกอบอาชีพนั้น ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งหากกล่าวถึงการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น มีกฎหมายหลายฉบับเกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 เนื่องจากนักพัฒนาที่ดินถือว่าเป็นอาชีพหนึ่งในด้านอสังหาริมทรัพย์ ภารกิจของผู้พัฒนาที่ดินคือการซื้อที่ดินเพื่อสร้างส่วนย่อย วัตถุประสงค์คือการขายต่อ ดังนั้น ภารกิจของผู้พัฒนาที่ดินคือการทำให้ที่ดินมีชีวิตร จากลักษณะการประกอบอาชีพดังกล่าวทำให้การพัฒนาที่ดินเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงเป็นที่มาของการศึกษากฎหมายซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ได้แก่

1. สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การกระทำใดที่ไม่ได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นไม่ได้กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นมาใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากบุคคลใดซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้มาเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และหากบุคคลใดซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติหรือกำหนดไว้ได้เช่นกัน<sup>53</sup>

#### 2. การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25.

การบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และต้องมีผลการบังคับใช้ ซึ่งเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง<sup>54</sup>

### 3. ความเสมอภาค

บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำไม่ได้

มาตรการนี้ที่รัฐกำหนดจัดทำขึ้น ก็เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือบุคคลใด ผู้ที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมไปถึงพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ก็ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม<sup>55</sup>

### 4. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบในอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพนั้น ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา<sup>56</sup>

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น เนื่องด้วยในวิจัยนี้ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นอาชีพหนึ่งในประเทศไทยที่มีการยึดถือและสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการดังกล่าวอย่างแพร่หลาย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และต้องเป็นอาชีพที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น เมื่ออาชีพนักพัฒนาที่ดินถือเป็นอาชีพที่สร้างรายได้และไม่ขัดต่อกฎหมาย

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26.

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27.

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40.

ปวงชนชาวไทยจึงมีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังกล่าวดำเนินได้ จึงเป็นที่มาของการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่กล่าวมาข้างต้น

### 3.1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ประกอบด้วย 1. บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 12 จำนวน 2. บรรพ 4 ทรัพย์สิน 3. ความรับผิดชอบในการรอนสิทธิ ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1.2.1 บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 12 จำนวน

จำนวน คือการที่บุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้จ้าง” เอาสังหาริมทรัพย์ของตน เช่น ที่ดินหรือทรัพย์สินที่กฎหมายอนุญาตให้จ้างได้ มาจดทะเบียนไว้กับบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้รับจ้าง” เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ โดยผู้จ้างไม่ต้องส่งมอบที่ดินหรือทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้าง สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน มีดังนี้

#### 1. ลักษณะสัญญาจ้างและทรัพย์สินที่นำมาจ้างได้

การจ้าง คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้จ้าง เอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง เป็นการประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจ้าง นอกจากนั้นผู้รับจ้างชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จ้างก่อนเจ้าหนี้สามัญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะได้โอนไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือหาไม่<sup>57</sup>

ทรัพย์สินที่นำมาจ้างได้นั้น ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ ส่วนทรัพย์สินอื่น ๆ ที่สามารถนำมาจองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แก่ สังหาริมทรัพย์ที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วตามกฎหมาย ซึ่งมีรายการดังนี้ (1) เรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป (2) แพ (3) สัตว์พาหนะ (4) สังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายหากบัญญัติไว้ให้จดทะเบียนเฉพาะการ<sup>58</sup>

#### 2. สิทธิจ้าง

2.1 ทรัพย์สินซึ่งจ้างยอมเป็นประกันการชำระหนี้และค่าอุปการณ ได้แก่ (1) ดอกเบี้ย (2) ค่าสินไหมทดแทนในการไม่ชำระหนี้ (3) ค่าฤชาธรรมเนียมในการบังคับจ้าง<sup>59</sup>

#### 2.2 จำนวนครอบทรัพย์สินที่จ้าง

การจ้างนั้นยอมรวมไปถึงบรรดาทรัพย์สินซึ่งจ้างหมดทุกสิ่ง แม้จะได้ชำระหนี้แล้วบางส่วน<sup>60</sup> นอกจากนั้นแม้ว่าทรัพย์สินซึ่งจ้างจะแบ่งออกเป็นหลายส่วนก็ตาม การจ้างก็ยังคงครอบคลุมไปถึงส่วนเหล่านั้นหมดทุกส่วนด้วยกันอยู่นั่นเอง ถึงอย่างไรก็ดีถ้าผู้รับจ้างยินยอมด้วย จะโอนทรัพย์สินส่วนหนึ่งส่วนใด

<sup>57</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 702.

<sup>58</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 703.

<sup>59</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 715.

<sup>60</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 716.

ไปเพื่อปลอดจากการจำนองก็ให้ทำได้ แต่ความยินยอมดังกล่าวนี้หากไม่ได้จดทะเบียน จะถือขึ้นเอาเป็นข้อต่อสู้แก่บุคคลภายนอกไม่ได้<sup>61</sup>

2.3 จำนองย่อมครอบทรัพย์สินทั้งปวงที่ติดพันอยู่กับทรัพย์สินที่จำนอง แต่ต้องอยู่ภายในบังคับดังต่อไปนี้<sup>62</sup>

(1) จำนองที่ดินไม่ครอบไปถึงเรือนโรงอันผู้จำนองปลูกสร้างลงในที่ดินภายหลังวันจำนอง เว้นแต่จะมีข้อความกล่าวไว้โดยเฉพาะในสัญญาว่าให้ครอบไปถึง แต่อย่างไรก็ดี ผู้รับจำนองจะให้ขายเรือนโรงนั้นรวมไปกับที่ดินด้วยก็ได้ แต่ผู้รับจำนองอาจใช้บุริมสิทธิของตนได้เพียงแก่ราคาที่ดินเพียงเท่านั้น<sup>63</sup>

(2) จำนองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งได้ทำขึ้นไว้บนดินหรือใต้ดิน ในที่ดินอันเป็นของคนอื่นเขานั้นย่อมไม่ครอบไปถึงที่ดินนั้นด้วย ฉะนั้นใดกลับกันก็ฉนั้น<sup>64</sup>

(3) จำนองไม่ครอบไปถึงดอกผลแห่งทรัพย์สินซึ่งจำนอง เว้นแต่ในเมื่อผู้รับจำนองได้บอกกล่าวแก่ผู้จำนองหรือผู้รับโอนแล้วว่าตนจำนองจะบังคับจำนอง<sup>65</sup>

### 3. สิทธิและหน้าที่ของผู้รับจำนองและผู้จำนอง

#### 3.1 หลังที่จดทะเบียนจำนองมีจดทะเบียนทรัพย์สินถืออย่างอื่น

ทรัพย์สินได้จำนองแล้ว และภายหลังที่จดทะเบียนจำนองมีจดทะเบียนภาระจำยอมหรือทรัพย์สินถืออย่างอื่น โดยผู้รับจำนองไม่ได้ยินยอมด้วยนั้น สิทธิจำนองย่อมเป็นใหญ่กว่าภาระจำยอมหรือทรัพย์สินถืออย่างอื่นนั้น หากว่าเป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้รับจำนองในเวลาบังคับจำนองก็ให้ลบสิทธิที่กล่าวหลังนั้นออกจากทะเบียน<sup>66</sup>

#### 3.2 ทรัพย์สินที่จำนองเสียหายไม่พอแก่การประกัน

ทรัพย์สินที่จำนองบุบสลาย หรือถ้าทรัพย์สินที่จำนองมีสิ่งใดสิ่งหนึ่งสูญหายหรือบุบสลาย เป็นเหตุให้ไม่เพียงพอแก่การประกัน ผู้รับจำนองจะบังคับจำนองได้ในทันที เว้นแต่เมื่อเหตุนั้นไม่ได้เป็นเพราะความผิดของผู้จำนอง และผู้จำนองก็เสนอจะจำนองทรัพย์สินอื่นแทนให้มีราคาเพียงพอ หรือเสนอจะรับซ่อมแซมแก้ไขความบุบสลายนั้นภายในเวลาอันสมควร<sup>67</sup>

#### 3.3 ผู้จำนองประกันหนี้ของบุคคลอื่นเข้าชำระหนี้เสียแทนลูกหนี้เพื่อมิให้บังคับจำนอง

ผู้จำนองคนใดได้จำนองทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันหนี้ที่บุคคลอื่นจะต้องชำระแล้วและเข้าชำระหนี้เสียเองแทนลูกหนี้ เพื่อจะปิดป้องมิให้ต้องบังคับจำนอง ผู้จำนองนั้นชอบที่จะได้รับเงินใช้คืนจาก

<sup>61</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 717.

<sup>62</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 718.

<sup>63</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 719.

<sup>64</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 720.

<sup>65</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 721.

<sup>66</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 722.

<sup>67</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 723.



ลูกหนี้ตามจำนวนที่ได้ชำระไป นอกจากนั้นถ้าจะต้องบังคับจำนอง ผู้จำนองชอบที่จะได้รับเงินใช้คืนจากลูกหนี้ตามจำนวนซึ่งผู้รับจำนองจะได้รับใช้หนี้จากการบังคับจำนองนั้นด้วย<sup>68</sup>

3.4 บุคคลสองคนหรือมากกว่านั้นต่างจำนองทรัพย์สินเพื่อประกันหนี้รายหนึ่งรายเดียวที่บุคคลอื่นจะต้องชำระและไม่ได้ระบุลำดับ

เมื่อบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ได้จำนองทรัพย์สินของตนเพื่อประกันหนี้แต่รายหนึ่งรายเดียวและบุคคลอื่นจะต้องชำระหนี้โดยไม่ได้ระบุลำดับไว้ ผู้จำนองซึ่งได้เป็นผู้ชำระหนี้ หรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งต้องบังคับจำนองนั้นย่อมไม่มีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้จำนองรายอื่น ๆ ต่อไป<sup>69</sup>

3.5 บุคคลหลายคนต่างจำนองทรัพย์สินเพื่อประกันหนี้รายเดียวโดยระบุลำดับไว้

เมื่อบุคคลหลายคนต่างได้จำนองทรัพย์สินของตนเพื่อประกันหนี้แต่เพียงรายหนึ่งรายเดียวอันบุคคลอื่นจะต้องชำระและได้ระบุลำดับไว้ด้วยแล้วนั้น การที่ผู้รับจำนองยอมปลดหนี้ให้แก่ผู้จำนองคนหนึ่งนั้นย่อมทำให้ผู้จำนองคนหลัง ๆ ได้หลุดพ้นด้วยเท่าที่เขาต้องรับผิดชอบความเสียหายนั้น<sup>70</sup>

3.6 ผู้จำนองเพื่อประกันหนี้ของบุคคลอื่นรับผิดชอบไม่เกินราคาทรัพย์สินที่จำนอง ข้อตกลงให้ผู้จำนองรับผิดชอบอย่างเป็นโมฆะ

ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ผู้จำนองซึ่งได้จำนองทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันหนี้อันบุคคลอื่นจะต้องชำระ ไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้เกินราคาทรัพย์สินที่จำนองในเวลาที่บังคับจำนองหรือเอาทรัพย์สินจำนองหลุด

ข้อตกลงใดซึ่งมีผล ทำให้ผู้จำนองรับผิดชอบเกินที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งนั้น หรือให้ผู้จำนองรับผิดชอบอย่างผู้ค้ำประกัน ข้อตกลงนั้นย่อมเป็นโมฆะ ไม่ว่าข้อตกลงนั้นจะมีอยู่ในสัญญาจำนองหรือทำเป็นข้อตกลงต่างหาก ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นิติบุคคลเป็นลูกหนี้และบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการตามกฎหมายหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้จำนองทรัพย์สินของตนไว้เพื่อประกันหนี้ของนิติบุคคลและผู้จำนองได้ทำสัญญาค้ำประกันไว้เป็นสัญญาต่างหาก<sup>71</sup>

#### 3.1.2.2 บรรพ 4 ทรัพย์สิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกเหนือจากที่กำหนดหลักการของผู้ทรงสิทธิซึ่งเป็นประธานแห่งสิทธิไว้ในกฎหมายลักษณะบุคคลแล้ว ยังกำหนดหลักการในส่วนกรรมสิทธิ์ไว้ด้วย เพื่อแสดงว่าผู้ทรงสิทธิสามารถมีสิทธิในสิ่งใด ในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์นั้นก็คือ “วัตถุแห่งสิทธิ” ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดวัตถุแห่งสิทธิไว้ในหลักกฎหมายเกี่ยวกับ “ทรัพย์สิน” ซึ่งมีสาระสำคัญแยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

1. ทรัพย์สิน
2. สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ดังนี้

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 724.

<sup>69</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 725.

<sup>70</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 726.

<sup>71</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 726.

## 1. ทรัพย์

ประเภทอสังหาริมทรัพย์ “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่าที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” จากบทบัญญัติดังกล่าว อสังหาริมทรัพย์ มีดังนี้

(1) ที่ดิน หมายถึง พื้นดินทั่วไปที่มีอาณาเขตหรือพื้นที่อันจะพึงกำหนดไว้ได้เป็นเนื้อที่ตามความกว้างยาว และยังคงอยู่บนพื้นผิวของโลก มิได้ถูกขุดหรือตัดออกไปจากผิวโลก

(2) ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หมายถึง ทรัพย์ที่ติดอยู่บนที่ดินในลักษณะตรึงตราถาวร หากจะแยกทรัพย์ที่ติดอยู่กับที่ดินออกจากที่ดินจะทำให้ทรัพย์นั้นเปลี่ยนรูปทรงไป ทรัพย์ดังกล่าวนี้ ได้แก่

ก. ทรัพย์ที่เกิดขึ้นหรือติดอยู่กับที่ดินเองโดยธรรมชาติอย่างถาวร เช่น ภูเขา ไม้ยืนต้น ในป่า เป็นต้น

ข. ทรัพย์ที่บุคคลนำไปติดตรึงตราอยู่กับที่ดินในลักษณะถาวร เช่น บ้านเรือน ตึกแถว สะพาน อนุสาวรีย์ กำแพง โถงเก็บสินค้า ไม้ยืนต้นที่คนนำไปปลูกไว้ในที่ดิน เป็นต้น

ค. ทรัพย์ที่ติดตรึงตราในลักษณะถาวรกับทรัพย์ที่ติดกับที่ดินนั้นอีกทอดหนึ่ง เช่น หลังคาบ้าน ฝาผนังบ้าน เป็นต้น

(3) ทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน หมายถึง วัตถุต่าง ๆ ที่มีอยู่ในดินและประกอบขึ้นเป็นพื้นดิน เช่น หิน กรวด ทราย และแร่ธาตุต่าง ๆ เป็นต้น

(4) ทรัพย์สิทธิต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินหรือเกี่ยวกับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือเกี่ยวกับทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน หมายถึง สิทธิต่าง ๆ ที่มนุษย์มีอยู่เหนือที่ดินหรือเหนือทรัพย์เกี่ยวกับที่ดิน ดังกล่าวนี้อย่างเช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิจำนอง เป็นต้น<sup>72</sup>

## 2. สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน

2.1 การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ถือความรวมถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายหมายนี้ คือการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะจัดทำเป็นหนังสือ และได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมแล้วนั้น และสิทธิของผู้ได้มานั้นยังไม่ได้จดทะเบียนจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังไม่ได้จดทะเบียนนั้น จะไม่ให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตก่อนแล้ว<sup>73</sup>

<sup>72</sup> บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์ (สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา 2559) 11-17.

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1299.

การจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เป็นไปในทางเสียเปรียบแก่บุคคล ผู้อยู่ในฐานะอันจะให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้ก่อน ถ้าได้จดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เป็นทางเสียเปรียบแก่บุคคลผู้อยู่ในฐานะที่จะให้จดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อนไซ้ บุคคลนั้นอาจสามารถเรียกให้เพิกถอนการจดทะเบียนเมื่อบุคคลสองคนหรือว่านั้นต่างได้จำนองทรัพย์สินแห่งตนเพื่อประกันหนี้แต่รายหนึ่งรายเดียวอันบุคคลทะเบียนนั้นได้ แต่การโอนอันมีค่าตอบแทน ซึ่งผู้ที่ได้รับโอนกระทำการโดยสุจริต ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใด จะเรียกให้เพิกถอนทะเบียนไม่ได้<sup>74</sup>

ที่อกริมตลิ่ง ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น<sup>75</sup>

เกาะ ทางน้ำ เขตน่านน้ำของประเทศ ทางน้ำเขิน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่เขินขึ้นก็ดี ถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน<sup>76</sup>

การสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยมีเจตนาสุจริต ให้ถือว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของโรงเรือนนั้น ๆ แต่ต้องใช้ราคาค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนนั้นให้แก่ผู้สร้าง ซึ่งถ้าเจ้าของที่ดินสามารถแสดงได้ว่า ไม่ได้มีความประมาทเลินเล่อ สามารถบอกปิดไม่ยอมรับโรงเรือนนั้นและเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนไปและทำที่ดินให้เป็นไปตามเดิมก็ได้ เว้นแต่ถ้าการนี้จะทำไม่ได้โดยใช้เงินพอสมควร ให้ถือว่าเจ้าของที่ดินจะเรียกให้ผู้สร้างซื้อที่ดินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามราคาตลาดก็ได้<sup>77</sup>

การสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่สุจริต ถ้าบุคคลใดสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นโดยไม่สุจริตไซ้ ให้ถือว่าบุคคลนั้นต้องทำที่ดินให้เป็นตามเดิม แล้วส่งคืนเจ้าของ เว้นแต่เจ้าของจะเลือกให้ส่งคืนตามที่เป็นอยู่ แต่ในกรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินต้องใช้ราคาค่าโรงเรือนหรือใช้ค่าแห่งที่ดินที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือน สามารถเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งได้<sup>78</sup>

การสร้างโรงเรือนที่รุกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต ถ้าบุคคลใดสร้างโรงเรือนรุกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริต ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของโรงเรือนที่สร้างขึ้น แต่ต้องเสียเงินให้แก่เจ้าของที่ดินซึ่งเป็นค่าใช้ที่ดินนั้น และจดทะเบียนสิทธิเป็นภาระจำยอม แต่ถ้าต่อมาภายหลังถ้าโรงเรือนนั้นสลายไปทั้งหมดเจ้าของที่ดินสามารถที่จะเรียกให้เพิกถอนการจดทะเบียนนั้นได้ นอกจากนั้นถ้าบุคคลผู้สร้างโรงเรือนนั้นกระทำการโดยไม่สุจริต เจ้าของที่ดินสามารถจะเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนออกไป และทำที่ดินให้กลับมาเป็นตามเดิมโดยผู้สร้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นย่อมก็ได้<sup>79</sup>

<sup>74</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1300.

<sup>75</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308.

<sup>76</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1309.

<sup>77</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1310.

<sup>78</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1311.

<sup>79</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1312.

การที่เจ้าของที่ดินนั้นมีเงื่อนไขสร้างโรงเรือนในที่ดิน ถ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินโดยมีเงื่อนไขสร้างโรงเรือนในที่ดินนั้น และภายหลังที่ดินตกเป็นของบุคคลอื่นตามเงื่อนไขแล้วนั้น ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยลาภมิควรได้มาใช้บังคับ ย่อมทำได้<sup>80</sup>

การก่อสร้างที่ดินและการเพาะปลูกต้นไม้หรือธัญชาติ ให้ใช้บทบัญญัติมาตรา 1310, 1311 และ 1313 บังคับ ตลอดถึงการก่อสร้างใด ๆ ซึ่งติดที่ดินและการเพาะปลูกต้นไม้หรือธัญชาติด้วยโดยอนุโลม ส่วนข้าวหรือธัญชาติอย่างอื่นอันจะเก็บเกี่ยวรวงผลได้ครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งต่อปี เจ้าของที่ดินต้องยอมให้บุคคลผู้กระทำการโดยสุจริต หรือผู้เป็นเจ้าของที่ดินโดยมีเงื่อนไขซึ่งได้ทำการเพาะปลูกลงไว้จนครบรอบที่ดิน จนกว่าจะทำการเก็บเกี่ยวเสร็จ โดยให้ชำระค่าเช่าโดยคำนวณตามเกณฑ์ค่าเช่าที่ดิน หรือเจ้าของที่ดินที่แท้จริงจะเข้าครอบครองในทันทีโดยจ่ายค่าทดแทนให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ได้<sup>81</sup>

การสร้างโรงเรือน เพาะปลูกต้นไม้ธัญชาติในที่ดินของผู้อื่น ถ้าบุคคลใดสร้างโรงเรือน หรือทำการก่อสร้างอย่างอื่นซึ่งติดกับที่ดิน หรือเพาะปลูกต้นไม้หรือธัญชาติในที่ดินของตนด้วยสัมภาระของผู้อื่น ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของสัมภาระ แต่ต้องใช้ค่าสัมภาระ<sup>82</sup>

การเอาสังหาริมทรัพย์ของบุคคลหลายคนมารวมเข้ากันจนเป็นส่วนควบ ถ้าการเอาสังหาริมทรัพย์ของบุคคลหลายคนมารวมเข้ากันจนเป็นส่วนควบหรือแบ่งแยกไม่ได้ บุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าของรวมแห่งทรัพย์ที่รวมเข้ากัน แต่ละคนมีส่วนตามค่าแห่งทรัพย์ของตนในเวลาที่ยรวมเข้ากับทรัพย์อื่น

ถ้าทรัพย์อันหนึ่งอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์ประธาน ท่านว่าเจ้าของทรัพย์นั้นเป็นเจ้าของทรัพย์ที่รวมเข้ากันแต่ผู้เดียว แต่ต้องใช้ค่าแห่งทรัพย์อื่น ๆ ให้แก่เจ้าของทรัพย์นั้น ๆ<sup>83</sup>

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์แห่งสังหาริมทรัพย์อันไม่มีเจ้าของ บุคคลใดอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์อันที่ไม่มีเจ้าของโดยเข้าถือเอา เว้นแต่การเข้าถือเอานั้นต้องห้ามตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนสิทธิของบุคคลอื่นที่จะเข้าถือเอาสังหาริมทรัพย์นั้น<sup>84</sup>

การสละกรรมสิทธิ์สังหาริมทรัพย์ ถ้าเจ้าของสังหาริมทรัพย์เลิกครอบครองทรัพย์ด้วยเจตนาสละกรรมสิทธิ์แล้วนั้น ให้ถือว่าสังหาริมทรัพย์นั้นไม่มีเจ้าของ<sup>85</sup>

สิทธิของบุคคลผู้ซื้อทรัพย์สินในการขายทอดตลาดหรือคำสั่งศาลโดยสุจริต สิทธิของบุคคลผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตในการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล หรือคำสั่งเจ้าพนักงานรักษาทรัพย์ในคดีล้มละลายนั้น

<sup>80</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1313.

<sup>81</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1314.

<sup>82</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1315.

<sup>83</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1316.

<sup>84</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1318.

<sup>85</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1319.

ให้ถือว่าไม่ได้เสียไป ถึงแม้ในภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ของจำเลย หรือลูกหนี้โดยคำพิพากษา หรือผู้ล้มละลาย<sup>86</sup>

สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินได้มาโดยสุจริตในการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาลหรือพ่อค้าที่ขายของชนิดนั้น บุคคลผู้ซื้อทรัพย์สินมาโดยสุจริตในการขายทอดตลาด หรือในท้องตลาด หรือจากพ่อค้าซึ่งขายของชนิดนั้น ไม่จำเป็นต้องคืนให้แก่เจ้าของแท้จริง เว้นแต่เจ้าของจะขอใช้ราคาซื้อ<sup>87</sup>

## 2.2 ครอบครอง

บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน บุคคลนั้นย่อมได้ซึ่งสิทธิครอบครอง<sup>88</sup> ซึ่งสิทธิครอบครองเป็นสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินและเป็นสิทธิที่ยิ่งใหญ่รองจากกรรมสิทธิ์ เจ้าของสิทธิครอบครองมีอำนาจใช้สอยทรัพย์สิน ให้ปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครอง เรียกเอาคืนซึ่งการครอบครอง ได้ดอกผล และโอนสิทธิครอบครองได้ คล้ายคลึงกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ ทั้งเป็นสิทธิที่ไต่ถามต่อบุคคลอื่นได้ทั่วไป เว้นแต่ผู้อื่นนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2864/2559, 8093/2551, 1456/2537)

## 2.3 ทางจำเป็น

กรณีของทางจำเป็นนั้น การขอทางจำเป็นนั้นจะทำได้ ก็ต่อเมื่อที่ดินแปลงใดมีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกถึงทางสาธารณะได้ เจ้าของที่ดินแปลงนั้นจะผ่านที่ดินซึ่งล้อมอยู่ไปสู่ทางสาธารณะได้ และที่ดินแปลงใดมีทางออกได้ แต่เมื่อต้องข้ามสระ บึง หรือทะเล หรือมีที่ชั้นอันระดับที่ดินกับทางสาธารณะสูงกว่ากันมากนัก สามารถขอทางจำเป็นได้

วิธีทำหรือการขอทางผ่านนั้นต้องเลือกให้พอสมควรแก่ความจำเป็นของผู้มีสิทธิที่จะผ่าน โดยให้คำนึงถึงที่ดินที่ล้อมอยู่ให้เสียหายน้อยที่สุดที่จะสามารถทำได้ และถ้ามีความจำเป็นผู้มีสิทธินั้นสามารถที่จะสร้างถนนเป็นทางผ่านก็ได้

ผู้มีสิทธิจะผ่านต้องใช้ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ล้อมอยู่ เพื่อบรรเทาความเสียหายอันเกิดแต่การที่มีการผ่านทางนั้น โดยสามารถกำหนดชำระเป็นเงินรายปีก็ได้<sup>89</sup>

ดังนั้น เมื่อที่ดินมีที่ดินแปลงอื่นล้อมอยู่จนไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ และผู้ที่มีสิทธิขอทางจำเป็นได้ ต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกปิดล้อมเท่านั้น แม้จะเป็นคนที่ปลูกสร้างบ้านอยู่ในที่ดิน แต่หากไม่ใช่เจ้าของก็ไม่อาจฟ้องขอเปิดทางจำเป็นได้ ดังกรณีของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3892/2549, 6593/2550 ทางจำเป็นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก็โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย โดยเป็นข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่จำต้องจดทะเบียนสิทธิ (มาตรา 1338) ทั้งทางจำเป็นเป็นสิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพย์สิน ไต่ถามแก่บุคคลทั่วไป ดังนั้น แม้ผู้รับโอนที่ดินที่มีทางจำเป็นจะอ้างว่าซื้อที่ดินโดยสุจริตเพื่อไม่ให้ใช้ทางจำเป็นไม่ได้ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4686/2560

<sup>86</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1330.

<sup>87</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1332.

<sup>88</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367.

<sup>89</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1349.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6593/2550, 5533/2559 ทางจำเป็นเกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายและเป็นทรัพย์สินอันมีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์ที่สามารถใช้ยับยั้งบุคคลทั่วไปได้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนการได้มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4686/2560 คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกาพิพากษาให้โจทก์มีสิทธิใช้ที่ดินของจำเลยร่วมเป็นทางจำเป็นเพื่อเป็นทางออกจากที่ดินของโจทก์ไปสู่ทางสาธารณะซึ่งติดต่อกับที่ดินของจำเลยร่วม โจทก์ย่อมมีสิทธิใช้ทางในที่ดินของจำเลยร่วมด้วยอำนาจแห่งกฎหมาย ทางจำเป็นจึงเป็นสิทธิที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินและสามารถใช้ยับยั้งแก่บุคคลทั่วไป แม้จำเลยร่วมจะโอนที่ดินให้แก่ ส.แล้ว ส. ขายที่ดินให้แก่ผู้ร้องและผู้ร้องจะซื้อที่ดินโดยสุจริตก็ตามโจทก์ก็ยังคงมีสิทธิใช้ทางจำเป็นในที่ดินอยู่นั่นเอง ผู้ร้องจะขอให้เพิกถอนการบังคับคดีเพื่อมิให้โจทก์ใช้ทางเป็นทางจำเป็นหาได้ไม่ แม้ผู้ร้องอ้างว่าทางจำเป็นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ก็เป็นเรื่องที่ผู้ร้องต้องไปว่ากล่าวกันต่างหาก จะยกขึ้นมาอ้างเพื่อเพิกถอนการบังคับคดีของโจทก์มิให้โจทก์ใช้ทางจำเป็นตามคำพิพากษาหาได้ไม่

#### 2.4 ภาระจำยอม

อสังหาริมทรัพย์อาจต้องตกอยู่ในภาระจำยอมอันเป็นเหตุให้เจ้าของต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตน หรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้น เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น<sup>90</sup> จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า เรื่องภาระจำยอมมีอสังหาริมทรัพย์ 2 อย่าง ได้แก่ (1) อสังหาริมทรัพย์ที่รับภาระจำยอม ซึ่งในกฎหมายเรียกว่า “ภารยทรัพย์” (2) อสังหาริมทรัพย์ที่ได้ประโยชน์จากภาระจำยอม ซึ่งในกฎหมายเรียกว่า “สามยทรัพย์” ทั้งนี้ ภาระจำยอมจะสิ้นไป หากภารยทรัพย์หรือสามยทรัพย์สลายไปทั้งหมด<sup>91</sup> ดังกรณีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา 6006/2561 ที่ดินอันตกเป็นภาระจำยอมแก่ที่ดินของโจทก์นั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 เพียงแต่ทางภาระจำยอมนี้ทำให้จำเลยที่ 1 ต้องยอมรับกรรมบางอย่างซึ่งกระทบถึงทรัพย์สินของตนหรือต้องงดเว้นการใช้สิทธิบางอย่างอันมีอยู่ในกรรมสิทธิ์นั้นเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินของโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1387 โดยจำเลยที่ 1 ยังมีสิทธิในทางภาระจำยอมอันเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ 1 เช่นเดิม เพียงแต่มาตรา 1390 ห้ามเจ้าของถ้าภารยทรัพย์ประกอบกรรมใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกเท่านั้น การใช้สิทธิเหนือที่ดินส่วนที่เป็นทางภาระจำยอมในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์จึงยังคงเป็นของจำเลยที่ 1 ต่อไป แม้หากจำเลยทั้งสองก่อสร้างกำแพงคอนกรีต โครงเหล็กเป็นโรงจอดรถยนต์และบันไดคอนกรีตอันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก ก็เป็นการกระทำลงบนที่ดินของจำเลยที่ 1 เอง หากใช่เป็นการเข้าไปกระทำในที่ดินของโจทก์ไม่ หากโจทก์ได้รับความเสียหายอย่างไรชอบที่จะไปว่ากล่าวกันในทางแพ่ง การกระทำของจำเลยทั้งสองจึงไม่มีมูลในความผิดฐานบุกรุก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7603/2560 ที่ดินพิพาทคดีนี้กับคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3824/2558 เป็นที่ดินแปลงเดียวกัน เมื่อคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว ย่อมผูกพันจำเลยซึ่งเป็นคู่ความ

<sup>90</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1387.

<sup>91</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1397.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงรับฟังตามคำพิพากษาศาลฎีกา ในคดีดังกล่าวว่า ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 3815 เนื้อที่ 66 ตารางวา ถูกแบ่งแยกไว้เพื่อให้ที่ดินแปลงจัดสรรใช้เป็น ทางเข้าออกสู่สาธารณะโดยเจ้าของที่ดินจัดสรรได้ใช้ทางดังกล่าวเป็นทางออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ตลอดมา ก่อนจำเลยทำประตูและรั้วปิดกั้นทางพิพาท เมื่อที่ดินโฉนดเลขที่ 3815 เป็นทางส่วนบุคคลที่เจ้าของมีเจตนา แบ่งแยกให้เป็นทางภาระจำยอมแก่ที่ดินแปลงจัดสรรและมีการใช้ประโยชน์เป็นทางภาระจำยอมแก่ที่ดินแปลง จัดสรรมาแล้วเป็นเวลา 10 ปี ก่อนที่จำเลยจะทำประตูกั้นทาง ถนนซอยตามโฉนดเลขที่ 3815 ตกเป็นทาง ภาระจำยอมแก่ที่ดินแปลงจัดสรรที่อยู่ข้างเคียงโดยอายุความแล้ว เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินโฉนด ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นทางภาระจำยอมด้วยซึ่งความเป็นภาระทรัพย์สินนี้ ย่อมตกติดไปกับตัวทรัพย์สินนั้น โดยไม่ ต้องคำนึงถึงว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินภาระทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้ตกเป็นของจำเลย โดยการครอบครองปรักษีในเวลาต่อมาแต่อย่างใด ขณะ ส. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ 7784 ส. ได้ใช้ที่ดินพิพาทเป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ตลอดมาเกิน 10 ปี แสดงว่า ส. ได้ใช้ประโยชน์ใน ที่ดินพิพาทในลักษณะที่เป็นทางภาระจำยอมแก่ที่ดินของตน ดังนั้น ที่ดินพิพาทตามที่ดินโฉนดเลขที่ 3815 ตก เป็นทางภาระจำยอมแก่ที่ดินโฉนดเลขที่ 7784 ด้วย โจทก์ได้รับโอนที่ดินโฉนดเลขที่ 7784 อันเป็นสามยทรัพย์ มาจาก ส. ภาระจำยอมที่มีอยู่ในที่ดินพิพาทของจำเลยย่อมติดไปกับสามยทรัพย์ที่โอนด้วย โจทก์จึงมีสิทธิใช้ ประโยชน์ในทางพิพาทอันเป็นภาระจำยอม การที่จำเลยทำประตูเลื่อนปิดเปิดและกำแพงรั้วสังกะสีปิดกั้นทาง พิพาท ย่อมทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยหรือเสื่อมความสะดวกแก่โจทก์ อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของ เจ้าของสามยทรัพย์แล้ว โจทก์จึงมีสิทธิขอให้จำเลยเปิดที่ดินพิพาทเพื่อใช้เป็นทางรถยนต์เข้าออกสู่ทาง สาธารณประโยชน์ได้

## 2.5 ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์

อสังหาริมทรัพย์ที่ตกอยู่ในภาระติดพัน ย่อมส่งผลให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับการชำระหนี้เป็น คราวๆ จากทรัพย์สินนั้นได้ หรือได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้<sup>92</sup>

การกำหนดระยะเวลาของภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์นั้น จะก่อให้เกิดโดยมีกำหนดเวลาหรือ ตลอดชีวิตแก่ผู้รับประโยชน์ก็ได้ ถ้าไม่มีการกำหนดเวลาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าภาระติดพันใน อสังหาริมทรัพย์จะมีอยู่ตลอดชีวิตของผู้รับประโยชน์ ถ้ามีกำหนดเวลานั้นให้นำบทบัญญัติมาตรา 1403 วรรค 3 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>93</sup>

ภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์นั้นจะโอนกันไม่ได้แม้จะโดยทางมรดก เว้นแต่ได้กำหนดไว้เป็นอย่าง อื่นในนิติกรรมอันจะก่อให้เกิดภาระติดพัน<sup>94</sup>

ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 674/2519 โจทก์จดทะเบียนสิทธิอาศัยและภาระติด พันในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่จำเลยตามสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว จำเลยจึงเป็นผู้ทรงทรัพย์สินนั้น

<sup>92</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1429.

<sup>93</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1430.

<sup>94</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1430.

โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1406 ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้อาศัยไว้ว่า ถ้าผู้ให้อาศัยมิได้ห้ามไว้โดยชัดแจ้ง ผู้อาศัยจะเก็บดอกผลธรรมดาหรือผลแห่งที่ดินมาใช้เพียงที่จำเป็นแก่ความต้องการของครัวเรือนก็ได้ และมาตรา 1429 บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์อาจตกอยู่ในภาวะติดพันอันเป็นเหตุให้ผู้รับประโยชน์มีสิทธิ ฯลฯ ได้ใช้และถือเอาซึ่งประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ ในเรื่องนี้โจทก์ได้จดทะเบียนการติดพันในอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า โจทก์ตกลงยินยอมให้จำเลยอาศัยและทำกินในที่ดินพิพาทได้ตลอดชีวิต เมื่อโจทก์มิได้ตั้งรูปคดีที่จะฟ้องขอเพิกถอนสิทธิอาศัยและสิทธิการติดพันในอสังหาริมทรัพย์หรือฟ้องโดยอาศัยบทบัญญัติต่าง ๆ ในมาตรา 1409 ศาลก็จะบังคับตามคำขอท้ายฟ้องของโจทก์ที่ขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยส่งมอบอาคารในบริเวณที่ดินที่จำเลยอาศัยให้แก่โจทก์และห้ามมิให้จำเลยเกี่ยวข้องกับอาคารดังกล่าวหาได้ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 972/2508 ภารติดพันในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1429 ซึ่งผู้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับชำระหนี้เป็นคราว ๆ จากทรัพย์สิน หรือได้ใช้และถือเอาประโยชน์แห่งทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ นั้น เป็นภาระที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์สินนั้น ๆ และการให้สิ่งที่มีค่าการติดพันตามมาตรา 535(2) ก็จะต้องเป็นกรณีที่มีภาระเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยกให้เช่นกัน ดังนั้น เมื่ออาโอนที่ดินยกให้หลานโดยเสน่หา โดยหลายสัญญาว่าจะอุปการะเลี้ยงดู ให้สิ่งจำเป็นเลี้ยงชีวิตตลอดชีวิตของอา และจะเป็นผู้ทำศพเมื่ออาวายขม่านั้น กรณีเช่นนี้ห้ามมีภาระเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ยกให้ไม่ จึงไม่ใช่เป็นการให้สิ่งที่มีค่าการติดพันตามกฎหมาย

### 3.1.2.3 ความรับผิดชอบในการรอนสิทธิ

หากว่ามีบุคคลผู้ใดมาก่อนการรบกวน ขัดสิทธิของผู้ซื้อในการที่จะครอบครองทรัพย์สินโดยปกติสุข เพราะบุคคลนั้นมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ได้ซื้อขายกันนั้นอยู่ในเวลาซื้อขาย เพราะความผิดของผู้ขาย ผู้ขายย่อมจะต้องรับผิดชอบในผลอันนั้น<sup>95</sup>

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว การรอนสิทธิจึงมี 2 กรณีคือ (1) บุคคลภายนอกมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ซื้อขายอยู่ก่อน หรือในขณะที่ทำสัญญาซื้อขาย (2) ความผิดของผู้ขาย ผู้ขายก็ต้องรับผิดชอบต่อการรอนสิทธิที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5465/2559 “รอนสิทธิ” จึงมีความหมายว่า การที่ผู้ซื้อถูกรบกวนสิทธิโดยบุคคลภายนอก ทำให้ผู้ซื้อไม่สามารถเข้าครอบครองทรัพย์สินได้โดยปกติสุข เพราะบุคคลนั้นมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ได้ทำการซื้อขายกันโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเพราะเกิดจากความผิดของผู้ขาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 390/2518 โจทก์ซื้อรถจักรยานยนต์จากร้านจำเลยร่วม ต่อมาความปรากฏว่ารถคันนั้นเป็นของ ค. ที่หายไป ตำรวจจับจำเลยซึ่งเป็นผู้จัดการร้านจำเลยร่วมเป็นผู้ต้องหาฐานรับของโจรและยึดรถคันดังกล่าวไว้ ดังนั้นแม้โจทก์จะได้รถจักรยานยนต์จากการซื้อขายในท้องตลาดและมีสิทธิที่จะติดตามเอารถคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏชัดแจ้งแล้วว่ารถเป็นของ ค. ที่หายไป ซึ่งโจทก์จะต้องคืนให้แก่เจ้าของที่แท้จริงและพนักงานสอบสวนคดีที่จำเลยต้องหาว่ารับของโจรนั้นกว่าถึงโจทก์จะไปขอรับรถจักรยานยนต์นั้นคืนก็ไม่คืนให้จำเลยในฐานะผู้ขายจึงยังคงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

<sup>95</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 475.



เพราะทรัพย์สินที่ซื้อขายหลุดไปจากโจทก์ เพราะเหตุแห่งการรอนสิทธิตามมาตรา 479 และแม้โจทก์จะมีสิทธิเรียกร้องเอารถคืนหรือขอให้ชดใช้ราคาจากบุคคลที่อ้างว่าเป็นเจ้าของรถโดยตรงตามมาตรา 1372 ก็มิได้หมายความว่าโจทก์จะใช้สิทธิเรียกร้องจากจำเลยในเหตุรอนสิทธิไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามไว้

จากการศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เนื่องด้วยในวินิจฉัยนี้ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ โดยอสังหาริมทรัพย์นี้คือที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน มีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย นอกจากนั้นยังได้ศึกษาเกี่ยวกับสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ครอบครอง ทางจำเป็น ภาระจำยอม และภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เมื่ออาชีพนักพัฒนาที่ดินถือเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์โดยตรง ทั้งทรัพย์สินและสิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สิน จึงเป็นที่มาของการศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 3.1.3 ประมวลกฎหมายอาญา

การลงโทษเป็นการตอบแทนการกระทำความผิด ซึ่งศาลจะต้องลงโทษหนักเบาได้ตามสัดส่วนกับความชั่วของผู้กระทำ กล่าวคือ ถ้ามีความชั่วมากก็ควรลงโทษหนักมาก ส่วนในขณะเดียวกันการลงโทษจะบรรลุจุดประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีสัมพันธหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอันดับสอง เพราะการที่กฎหมายกำหนดให้มีโทษทางอาญานั้น ก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดสำนึกว่า ได้กระทำความชั่วและเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดควรจะได้เสียใจสำนึกตนเอง และผู้ที่มีความชั่วมากก็ต้องลงโทษมากเป็นธรรมดา ด้วยเหตุนี้การลงโทษจึงต้องเหมาะสมกับตัวผู้กระทำความผิดเป็นคนคนไปเพราะผู้กระทำความผิดด้วยกัน อาจมีบางคน มีความชั่วน้อย เช่นไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนเลย แต่ถูกผู้กระทำผิดร้ายเก่าชักจูงไป ส่วนบางคนมีความชั่วมากเพราะเป็นหัวหน้าชักชวนผู้อื่นให้กระทำความผิดเป็นต้น คนที่มีความชั่วน้อยศาลก็ลงโทษน้อยคนที่มีความชั่วมากศาล ก็ลงโทษมาก<sup>96</sup>

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ดังนี้

#### 1. ความผิดฐานยักยอก

การผู้ใดครอบครองทรัพย์สินซึ่งเป็นของผู้อื่น หรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย รวมทั้งเบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นมาเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต และถ้าทรัพย์สินนั้นได้ตกมาอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด เพราะผู้อื่นส่งมอบให้โดยสำคัญผิดไปด้วยประการใด หรือเป็นทรัพย์สินที่สูญหายซึ่งผู้กระทำความผิดเก็บได้ ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานยักยอก<sup>97</sup>

#### 2. ความผิดฐานฉ้อโกง

<sup>96</sup> นิติพร มีไพฑูรย์ และสัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ, 'ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาฐานฉ้อโกง' (เมษายน 2564) 4 วารสารมหาจุฬานาครธรรม์, 296.

<sup>97</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352.

ผู้ใดกระทำโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้ชัดเจน และการหลอกลวงเช่นนั้น ทำให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินของผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานฉ้อโกง<sup>98</sup>

### 3. ความผิดฐานฉ้อโกง (เหตุรับโทษหนักขึ้น)

ถ้าในการกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ผู้กระทำ (1) แสดงตนเป็นคนอื่น หรือ (2) อาศัยความเบาปัญญาของผู้ถูกหลอกลวงซึ่งเป็นเด็ก หรืออาศัยความอ่อนแอแห่งจิตของผู้ถูกหลอกลวง การกระทำเช่นนี้ให้ถือเป็นเหตุเพิ่มโทษ<sup>99</sup>

### 4. ความผิดฐานบุกรุก

การที่ผู้ใดเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เพื่อการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นโดยปกติสุข<sup>100</sup> หรือผู้ใดกระทำเพื่อถือเอาอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นเป็นของตนหรือของบุคคลที่สาม ยักย้ายหรือทำลายเครื่องหมายแบ่งเขตของอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน<sup>101</sup> หรือผู้ใดกระทำการโดยไม่มีเหตุอันสมควร เข้าไปหรือซ่อนตัวอยู่ในเคหสถาน อาคารเก็บรักษาทรัพย์สินหรือสำนักงานซึ่งอยู่ในความครอบครองของผู้อื่น หรือไม่ยอมออกไปจากสถานที่เช่นนั้น เมื่อผู้มีสิทธิที่จะห้ามมิให้เข้าไปได้ไล่ให้ออก<sup>102</sup> ถือว่าเป็นความผิดฐานบุกรุกทั้งสิ้น

จากการศึกษาประมวลกฎหมายหมายอาญานั้น เนื่องด้วยในวิจัยนี้ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ โดยอาชีพนี้แม้ว่าจะสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวและส่งผลโดยรวมต่อสภาพเศรษฐกิจ แต่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าผู้ประกอบการอาชีพจะสุจริต บางกลุ่มอาจมีการกระทำความผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีขอบด้วยกฎหมาย เช่น การลักทรัพย์ การฉ้อโกง หรือบางกรณีอาจมีการบุกรุกเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ได้มาซึ่งการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นโดยไม่ชอบ ดังนั้นเมื่ออาชีพนักพัฒนาที่ดินถือเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ และผู้ประกอบการดังกล่าวมีทั้งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีขอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นที่มาของการศึกษาประมวลกฎหมายอาญา

#### 3.1.4 พระราชบัญญัติการจดทะเบียนที่ดิน พ.ศ. 2543

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจดทะเบียนที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการ สมควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อ

<sup>98</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 340.

<sup>99</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341.

<sup>100</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362.

<sup>101</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 363.

<sup>102</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 364.

กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ นอกจากนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ดังนี้

### 1. นิยามศัพท์

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

“ผู้จัดสรรที่ดิน” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินและให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนใบอนุญาตด้วย

“ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” หมายความว่า ผู้ทำสัญญากับผู้จัดสรรที่ดินเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินจัดสรร และให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนสิทธิในที่ดินคนต่อไปด้วย<sup>103</sup>

### 2. คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

#### 2.1 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ และแต่งตั้งข้าราชการกรมที่ดินจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้แทนภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง<sup>104</sup>

#### 2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4.

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7.

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน
- (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา 14(1)
- (4) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้
- (5) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ระเบียบตาม (2) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้<sup>105</sup>

### 2.3 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด

ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด ดังนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมชลประทาน อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ปลัดจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่เป็นการศึกษาหรืออนุมัติเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้แทนผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นเป็นกรรมการร่วมด้วยแห่งละหนึ่งคน

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (1) และ (2) ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากภาคเอกชนซึ่งไม่ได้เป็นผู้จัดสรรที่ดิน และเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย<sup>106</sup>

### 2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 8.

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 13.

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง
- (2) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
- (3) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ข้อกำหนดตาม (1) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้<sup>107</sup>

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นั้น เนื่องด้วยในวิจัยนี้ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ และเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กล่าวคือการจัดสรรที่ดินเป็นการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียว หรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกัน โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึง 10 แปลง และต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายใน 3 ปี เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่ 10 แปลงขึ้นไปด้วย เช่น จำหน่ายในลักษณะที่อยู่อาศัย เพื่อประกอบการพาณิชย์ เพื่อประกอบการอุตสาหกรรม หรือเพื่อเกษตรกรรม ก็จะอยู่ในลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามความหมายนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่ออาชีพนักพัฒนาที่ดินถือเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นที่มาของการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

### 3.1.5 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ระบบการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้องมีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นการดำรงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่ และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชุมชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน และโดยที่การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 14.

ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ประกอบกับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองบางกรณีจำเป็นที่รัฐต้องใช้สิทธิเหนือเคหสถานและทรัพย์สิน รวมถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการจำกัดขอบเขตในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือการประกอบกิจการของบุคคล อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่หรือการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับนานาประเทศ สมควรปรับปรุงเสียในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ดังนี้

#### 1. นิยามศัพท์<sup>108</sup>

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศ ที่ตั้งงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“การพัฒนาเมือง” หมายความว่า การดำเนินการวางนโยบาย รวมทั้งการสร้าง ปรับปรุง พื้นฟู บูรณะ ดำรงรักษา หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อพัฒนาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ภายใต้กรอบของการผังเมือง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านต่าง ๆ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการ สาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร รวมทั้งสิ่งก่อสร้างทุกชนิด หรือสิ่งอื่นใดที่วางบน ใต้ หรือผ่านเหนือพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 4.

“ที่อุปกรรม” หมายความว่า ที่ดินของเอกชนซึ่งผังเมืองเฉพาะจัดให้เป็นที่ดินว่าง หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นด้วย เช่น ทางเท้า ทางเดิน ตรอกหลัง หรือข้างอาคาร ทางน้ำ ทางระบายน้ำ หรือท่อระบายน้ำ

“ที่โล่ง” หมายความว่า บริเวณที่ดินอันได้ระบุไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะให้เป็นที่ดินว่างเป็นส่วนใหญ่ และเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้

“ผังน้ำ” หมายความว่า ผังน้ำตามกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ หรือผังแสดงเขตการพัฒนาแหล่งน้ำและพื้นที่น้ำหลาก

## 2. การวางและจัดทำผังเมือง

ผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้<sup>109</sup>

(1) ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ แบ่งเป็นสามประเภท ดังต่อไปนี้

- (ก) ผังนโยบายระดับประเทศ
- (ข) ผังนโยบายระดับภาค
- (ค) ผังนโยบายระดับจังหวัด

(2) ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็นสองประเภท ดังต่อไปนี้

- (ก) ผังเมืองรวม
- (ข) ผังเมืองเฉพาะ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 นั้น เนื่องด้วยในวิจัยนี้ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ และเกี่ยวข้องกักฎหมายว่าด้วยผังเมือง กล่าวคือผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เป็นผังสำหรับกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนั้นยังมีผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด ซึ่งเป็นผังนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยผังนโยบายระดับจังหวัดจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับภาค ส่วนการวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาคจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับประเทศ ดังนั้น เมื่ออาชีพนักพัฒนาที่ดินถือเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ และเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงเป็นที่มาของการศึกษาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

### 3.1.6 กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 53 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 8.

ข้อ 1 ผู้มีสิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ได้แก่บุคคล ดังต่อไปนี้<sup>110</sup>

(1) เจ้าของเดิม ในกรณีที่มีเจ้าของเดิมหลายคน เจ้าของเดิมคนใดคนหนึ่งมีสิทธิขอคืนได้

(2) ทายาทของเจ้าของเดิมที่ตาย ทายาทนั้นต้องเป็นทายาทที่มีสิทธิได้รับมรดกของเจ้าของเดิม ตามกฎหมาย ในกรณีที่มีทายาทที่มีสิทธิได้รับมรดกหลายคน ทายาทคนใดคนหนึ่งนั้นมีสิทธิขอคืนได้ แต่ในกรณีที่มีเจ้าของเดิมหลายคน เจ้าของเดิมคนใดคนหนึ่งยังมีชีวิตอยู่ ทายาทของเจ้าของเดิมที่ตายนั้นจะขอคืนได้ เมื่อมีหลักฐานแสดงได้ว่าเจ้าของเดิมที่ยังมีชีวิตอยู่รับทราบการขอคืนหรือได้ร่วมขอคืนด้วย

ข้อ 2 ผู้มีสิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนผู้ใดประสงค์จะขอคืนที่ดิน ให้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารหรือหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ตามแบบ ขค.1 ทำายกฎกระทรวงนี้ ภายในสามปีนับแต่วันพ้นกำหนดระยะเวลาตาม มาตรา 51 หรือมาตรา 67 แล้วแต่กรณี

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง จะยื่น ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ หรือโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ในกรณีการยื่นคำร้องโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ถ้าไม่มีแบบ ขค.1 อยู่ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ยื่นคำร้องจะจัดพิมพ์ให้มีข้อความตรงตามแบบ ขค.1 ก็ได้

ผู้ยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง จะขอคืนที่ดินทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้ ในกรณีการขอคืนที่ดิน เฉพาะบางส่วนนั้น การจะคืนที่ดินส่วนใดให้เป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการด้วย<sup>111</sup>

ข้อ 3 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องตามข้อ 2 แล้ว ให้ออกใบรับคำร้องเบื้องต้นให้แก่ผู้ยื่นคำร้องโดย พลัน ใบรับคำร้องเบื้องต้นต้องระบุระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่จะใช้ในการตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของ เอกสารหรือหลักฐานไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ในกรณีที่พบว่าเอกสารหรือหลักฐาน ที่ได้รับยังไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้แจ้งผู้ยื่นคำร้องดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำร้อง จะต้องดำเนินการ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตรวจสอบแล้วเสร็จหรือต้องแล้ว เสร็จเพื่อให้ผู้ยื่นคำร้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่ง ร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้ยื่นคำร้องไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ ยื่นคำร้องไม่ประสงค์จะดำเนินการตามคำร้องนั้นต่อไป และให้เจ้าหน้าที่ยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ถึงเหตุแห่งการยุติเรื่องนั้น เมื่อผู้ยื่นคำร้องได้ยื่นคำร้องถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ออกใบรับคำร้องให้แก่ผู้ยื่นคำ ร้องโดยพลัน

ในกรณีการยื่นคำร้องโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้ออกใบรับคำร้องเบื้องต้น ตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่นั้นได้รับคำร้องเบื้องต้นตามวันและเวลาที่ปรากฏในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของ เจ้าหน้าที่นั้น

<sup>110</sup> กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 1.

<sup>111</sup> กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 2.



เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 55 ให้วันที่ได้รับคำร้องขอคืนที่ดินหมายถึงวันที่ผู้ยื่นคำร้องได้ยื่นเอกสารหรือหลักฐานถูกต้องครบถ้วนแล้ว<sup>112</sup>

ข้อ 4 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ส่งคำร้องนั้นให้คณะกรรมการตามมาตรา 55 เพื่อพิจารณาโดยเร็ว<sup>113</sup>

ข้อ 5 ให้เจ้าหน้าที่คืนที่ดินแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ยื่นคำร้อง

ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนหลายคน แต่ผู้มีสิทธิทุกคนมิได้ร่วมยื่นคำร้องด้วย การที่เจ้าหน้าที่คืนที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำร้องคนใดคนหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายในที่ดินที่ได้รับคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาทคนอื่นที่มีร่วมยื่นคำร้อง ผู้ได้รับที่ดินคืนยังคงมีสิทธิและหน้าที่ต่อผู้มีสิทธิตามกฎหมายดังกล่าว จะอ้างการที่เจ้าหน้าที่คืนที่ดินให้ตนเป็นข้ออ้างในการตัดสิทธิบุคคลอื่นมิได้ในการคืนที่ดิน หากมีความจำเป็นต้องรังวัดที่ดินก่อน ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินนั้น<sup>114</sup>

ข้อ 6 บรรดาคำร้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไว้แล้วในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับให้รับคำร้องนั้นไว้พิจารณาต่อไปตามกฎหมายกระทรวงนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้เอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมเจ้าหน้าที่จะเรียกให้ผู้ยื่นคำร้องส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนดก็ได้ระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน<sup>115</sup>

จากการศึกษากฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 นั้น เนื่องด้วยในวิจัยนี้ได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ และเกี่ยวข้องกับที่ดินและการเวนคืนที่ดิน ทั้งนี้ ภายใต้กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้แก่ 1. เจ้าของเดิม ในกรณีที่มีเจ้าของเดิมหลายคน เจ้าของเดิมคนใดคนหนึ่ง มีสิทธิขอคืนได้ 2. ทายาทของเจ้าของเดิมที่เสียชีวิต ทายาทนั้นต้องเป็นทายาทที่มีสิทธิได้รับมรดกของเจ้าของเดิมตามกฎหมาย ในกรณีที่มีทายาทที่มีสิทธิได้รับมรดกหลายคน ทายาทคนใดคนหนึ่งนั้นมีสิทธิขอคืนได้ แต่ในกรณีที่มีเจ้าของเดิมหลายคน เจ้าของเดิมคนใดคนหนึ่งยังมีชีวิตอยู่ ทายาทของเจ้าของเดิมที่เสียชีวิตนั้น จะขอคืนได้เมื่อมีหลักฐานแสดงได้ว่าเจ้าของเดิมที่ยังมีชีวิตอยู่รับทราบการขอคืนหรือได้ร่วมขอคืนด้วย ดังนั้น เมื่ออาชีพนักพัฒนาที่ดินถือเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ และเกี่ยวข้องกับที่ดินและการเวนคืนที่ดิน จึงเป็นที่มาของการศึกษา กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564

<sup>112</sup> กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 3.

<sup>113</sup> กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 4.

<sup>114</sup> กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 5.

<sup>115</sup> กฎกระทรวง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน พ.ศ. 2564 ข้อ 6.

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของต่างประเทศ

การควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน หากกล่าวถึงกฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันเกี่ยวกับความเท่าเทียม รวมถึงการมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ในขณะที่เดียวกันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งได้รองรับสิทธิในการทำงานไว้ อันเป็นแนวทางให้หลายประเทศทั่วโลกยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ นอกจากนั้นในวิจัยนี้ยังได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ

นักพัฒนาที่ดิน ได้แก่ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทั้งสองประเทศได้มีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาพัฒนากฎหมายของประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับประชาชนทั้งมวลและประชาชาติทั้งหลาย เพื่อจุดมุ่งหมายที่ว่าปัจเจกบุคคลทุกคน และทุกส่วนของสังคม โดยการคำนึงถึงปฏิญญานี้เป็นเงื่อนไข จะมุ่งมั่นส่งเสริมการเคารพสิทธิ และอิสรภาพเหล่านี้ ด้วยการสอนและการศึกษา และให้มีการยอมรับและยึดถือโดยสากลอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยมาตรการอันก้าวหน้าในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งในบรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกด้วยตนเอง และในบรรดาประชาชนของดินแดนที่อยู่ใต้เขตอำนาจแห่งรัฐนั้น

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ดังนี้

ข้อ 1 ทุกคนเกิดมาเท่าเทียม

ข้อ 3 สิทธิในการมีชีวิต

ข้อ 7 เท่าเทียมกันตามกฎหมาย

ข้อ 23 สิทธิในการทำงาน

4. ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน<sup>116</sup>

#### 3.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งผ่านมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา กติกาฯ ผู้กมัตภาคีให้ทำงานเพื่อมุ่งสู่การให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (ESCR) แก่ปัจเจกบุคคล รวมถึงสิทธิแรงงานและสิทธิในสุขภาพอนามัย สิทธิในการศึกษา ตลอดจนสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่พอเพียง

สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ได้แก่ ข้อ 6-9

#### 3.2.3 ประเทศมาเลเซีย

<sup>116</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 23

ประเทศมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทยและมีสถานะทางการเงินและเศรษฐกิจที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง ส่วนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศมาเลเซียนั้น มีการควบคุมวิชาชีพเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์มานานแล้ว โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการประเมินค่าทรัพย์สินนั้นมีความก้าวหน้ามากกว่าไทยมาก มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมนักวิชาชีพผู้ประเมินค่าทรัพย์สินและนายหน้าตามพระราชบัญญัติผู้ประเมินค่าทรัพย์สินและนายหน้า และยังมีการปรับปรุงใหม่ให้ทันสมัยขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศมาเลเซียจึงถือเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาวิชาชีพอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 เป็นกฎหมายที่ออกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาจัดสร้างที่อยู่อาศัย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

### 1. การยื่นขอใบอนุญาต

ผู้ประกอบการในธุรกิจบ้านจัดสรรรายใดมีความประสงค์ที่จะเข้ามาร่วมบริหาร ดำเนินกิจการหรือควบคุมธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ก็จะต้องยื่นคำขอต่อผู้ควบคุม (The Controller of Housing) เพื่อขอใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 (3) โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องกรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มใบคำขอพร้อมกับแนบเอกสารต่าง ๆ ดังมีรายการและรายละเอียดอยู่ในแบบบัญชีท้ายกฎหมาย ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการพิจารณาเห็นชอบของผู้ควบคุมในแต่ละครั้ง<sup>117</sup>

### 2. เงื่อนไขและข้อจำกัดในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัย (มาตรา 6)

2.1 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นบริษัท ผู้ยื่นคำขอต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระเป็นเงินสดแล้วไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต และได้ฝากเป็นเงินสดไว้กับผู้ควบคุมไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต หรือเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

2.2 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคล ผู้ยื่นคำขอต้องฝากเงินสดไว้กับผู้ควบคุมเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต หรือเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

2.3 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือผู้ร่วมทุน ไม่ว่าจะเป็นผู้ยื่นคำขอเองหรือผู้เป็นสมาชิกหรือหุ้นส่วนคนใด จะต้องไม่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ไม่สุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

2.4 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอกระทำโดยบริษัท บุคคลผู้มีอำนาจจัดการงานในตำแหน่งเป็นผู้จัดการ ผู้บริหาร เลขานุการของผู้ยื่นคำขอ หรือในตำแหน่งอื่นใดที่เทียบเท่า หรือผู้มีตำแหน่งประธาน เลขานุการ ผู้บริหารทรัพย์สินของผู้ยื่นคำขอ หรือมีตำแหน่งอื่นใดที่เทียบเท่ากัน ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นสมาคม บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต้องไม่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ไม่สุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย<sup>118</sup>

### 3. การเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาต (มาตรา 13)

<sup>117</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 5(3)

<sup>118</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 6

หากปรากฏว่านักพัฒนาที่อยู่อาศัย

(1) ดำเนินธุรกิจไปในทางที่ผู้ควบคุมเห็นว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ซื้อหรือสาธารณชน

(2) มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอกับภาระหนี้สิน

(3) กระทำการโดยฝ่าฝืนและขัดต่อข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

(4) ยุติการดำเนินกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยในมาเลเซียตะวันตก<sup>119</sup>

4. หน้าที่ของผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว (มาตรา 7)

ผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ระบุภายใต้พระราชบัญญัติและระเบียบกฎเกณฑ์นี้ เช่น เป็นผู้ถือใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพพัฒนาที่อยู่อาศัยและอยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับการอนุญาตให้โฆษณาและขายได้ มีการรักษาบัญชีเงินฝากของผู้ประกอบการไว้อย่างถูกต้องเหมาะสม และมีมาตรฐานในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขาย ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขายตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายกฎหมาย<sup>120</sup>

หน้าที่ในการเปิดและรักษาบัญชีโครงการ (มาตรา 7A) นักพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกรายต้องเปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Account) ไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในแต่ละโครงการและในแต่ละช่วงของการดำเนินกิจการนั้นด้วย โดยเงินค่าซื้อบ้านที่ได้รับจากการขายที่อยู่อาศัยภายในโครงการและเงินจำนวนอื่นใดที่กำหนดโดยระเบียบ ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ นักพัฒนาที่อยู่อาศัยมีหน้าที่จ่ายโอนเงินดังกล่าวเข้าบัญชีโครงการ และไม่อาจทำการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากระเบียบที่ออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>121</sup>

ทั้งนี้ ผู้ควบคุมการสร้างบ้าน (The Controller) ยังมีอำนาจยับยั้งการเคลื่อนไหวเงินในบัญชีโครงการของผู้ประกอบการได้ หากมีเหตุผลพอทำให้เชื่อได้ว่าผู้ประกอบการ กำลังดำเนินธุรกิจไปในทิศทางที่อาจสร้างความเสียหายต่อผู้ซื้อ หรือกระทำการขัดต่อกฎหมายฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 7C และยังมีอำนาจยึดเงินฝากของผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตแล้วได้ หากผู้ควบคุมเห็นว่าผู้ประกอบการกำลังดำเนินธุรกิจไปในทางที่ทำให้ผลประโยชน์ของผู้ซื้อหรือประชาชนทั่วไปได้รับความเสียหายหรือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอครอบคลุม กับภาระหนี้สิน หรือประพฤติดนขัดต่อข้อกำหนดของพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ยุติการดำเนินธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์<sup>122</sup>

5. การกำกับดูแลและตรวจสอบ

<sup>119</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 13.

<sup>120</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 7 Duties of a licensed housing developer.

<sup>121</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 7A.

<sup>122</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 7C.

การตรวจสอบดูแลและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัย (The Controller of Housing) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบ้านของรัฐ (Housing Inspector and Officers) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (Housing and Local Government Minister) การกำกับดูแลและตรวจสอบโครงการสามารถกระทำได้ โดยการตรวจสอบและจากรายงานการสำรวจที่ได้รับมาจากผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมและออกใบอนุญาตนักพัฒนาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1966 ฉบับนี้<sup>123</sup>

#### 6. บทกำหนดโทษ

บุคคลใดดำเนินการก่อสร้างโครงการโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และนักพัฒนาที่อยู่อาศัย อาจถูกปรับเป็นเงินไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 500,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>124</sup>

#### 3.2.4 ประเทศสิงคโปร์

ในสิงคโปร์ถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### 1. หลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์

###### 1.1 การมีใบอนุญาตให้ประกอบกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัย

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ได้ให้นิยามของคำว่า “Housing Developer”<sup>125</sup> หรือ “นักพัฒนาที่อยู่อาศัย” ว่าหมายถึง บุคคล กลุ่มคณะบุคคล สมาคม หรือบริษัทใด ๆ ที่เข้ามาบริหารกิจการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

บทบัญญัติในมาตรา 5(1) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญไว้ดังนี้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินกิจการ (License) จากผู้ควบคุมที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และในการนี้ผู้ควบคุมอาจแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขเดิมในใบอนุญาตหรือจะทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาก็ได้<sup>126</sup>

###### 1.2 การเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 7 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ผู้ควบคุมอาจนำมาพิจารณายกเลิกใบอนุญาตที่ออกให้แก่ นักพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ อันได้แก่ผู้ประกอบการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

<sup>123</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966. (Online).

<<https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/act118y1966bi.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

<sup>124</sup> Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 18 Offences relating to a licence under section 5.

<sup>125</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 2.

<sup>126</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 5

(1) ผู้ควบคุมพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ซื้อหรือต่อสาธารณชน

(2) มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอกับภาระหนี้

(3) กระทำการฝ่าฝืนและขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติหรือกฎข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้

(4) ยุติการดำเนินกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์<sup>127</sup>

2. หน้าที่ของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย

2.1 แจ้งให้ผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบันทึกการร่วมลงทุนและผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไขบริษัท หรือกฎระเบียบข้อบังคับของสมาคม หรือข้อตกลงใด ๆ ของหุ้นส่วน ภายใน 4 สัปดาห์ หลังจากทำการแก้ไขดังกล่าว (มาตรา 8)<sup>128</sup>

2.2 เปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีของโครงการ (มาตรา 9) ซึ่งผู้ประกอบการมีหน้าที่เปิดบัญชีไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน ในแต่ละโครงการที่ผู้ประกอบการบริหารดำเนินงานอยู่ ซึ่งโอนเข้าบัญชีโครงการ ซึ่งรวมถึงเงินอื่น ๆ ที่ข้อบังคับกำหนดไว้ให้จ่ายเข้าบัญชีนี้ด้วย และในการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีทุกครั้งผู้ประกอบการจะต้องได้รับอำนาจตามที่กำหนดในข้อบังคับซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น<sup>129</sup>

3. การตรวจสอบและควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

องค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Authority : URA) หรือเจ้าของที่ดินภาคเอกชน เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเมือง เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้จัดการด้านการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลต่อการซื้อขายที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา ดังนั้นจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นช่องทางในการนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของ URA สับเปลี่ยนไปสู่การพัฒนาที่ดินของภาคเอกชนต่อไป หนึ่งในหน้าที่หลักของกรมการควบคุมการพัฒนา (Development Control Division : DCD) และ URA ก็คือการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอเพื่อพัฒนาที่ดินซึ่งได้รับมาจากผู้ประกอบการภาคเอกชน<sup>130</sup> ในส่วนของการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย (การควบคุมและการออกใบอนุญาต) หรือ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965 นอกจากนั้นหากผู้ประกอบการพัฒนาที่ดินจะดำเนินการขายบ้านในโครงการหมู่บ้านจัดสรรก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง จะทำได้ต้องภายหลังจากได้รับการอนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคารและได้รับใบอนุญาต

<sup>127</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 7

<sup>128</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 8.

<sup>129</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 9.

<sup>130</sup> 'URA Space' (Urban Redevelopment Authority) <<https://www.ura.gov.sg/corporate>> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

ผู้ประกอบการแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างอาคารจะเป็นผู้อนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคาร

Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965<sup>131</sup> ให้สิทธิรัฐมนตรีในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 ตัวอย่างประเภทของกฎข้อบังคับที่อาจออกโดยคำสั่งรัฐมนตรี มีดังนี้ เช่นระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณาของผู้ประกอบการ กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ชื่อของโครงการ อสังหาริมทรัพย์ที่พัฒนาโดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต การชำระเงินของผู้ซื้อทั้งก่อนและใน ระหว่างการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รูปแบบของสัญญาที่ใช้ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ซื้อ ลักษณะของเงื่อนไข ซึ่งถูกห้ามมิให้กำหนดในสัญญา ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนด และระเบียบกฎเกณฑ์ของบัญชีทรัพย์สินโครงการ เป็นต้น

สำหรับการควบคุมการโฆษณาและการทำสัญญาของผู้ประกอบการในสิงคโปร์นั้น บทบัญญัติในมาตรา 22 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎข้อบังคับผู้ประกอบการเป็นเรื่อยๆ ไป ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีกฎข้อบังคับที่ออกมาและมีผลบังคับใช้แล้วได้แก่ กฎข้อบังคับนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Developers Rules 1985) และกฎข้อบังคับเกี่ยวกับบัญชีโครงการของนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Developers (Project Account) Rules 1985)<sup>132</sup>

การควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาที่ดินเพื่อการพาณิชย์ในสิงคโปร์นั้นจะไม่เข้มงวดเหมือนการควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาจัดสร้างที่อยู่อาศัย เมื่อปี 1979 ได้มีการออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการขายทรัพย์สินเพื่อการพาณิชย์กรรม (The Sale of Commercial Properties Act)<sup>133</sup> มาบังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการขายเฉพาะห้องในส่วนที่แยกออกมาจากอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์หรืออาคารที่ใช้เพื่อการค้าขาย ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสามารถขายอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมได้ นอกจากแผนผังการก่อสร้างนั้นจะได้รับการอนุมัติจากผู้ควบคุมอาคารแล้วเท่านั้น

#### 4. บทกำหนดโทษ

นักพัฒนาที่อยู่อาศัยรายใดกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งไม่ได้กำหนดโทษไว้ โดยเฉพาะ อาจต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์<sup>134</sup>

<sup>131</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965.

<[https://www.hba.org.my/laws/hda/2007/ACT118\(2007\).htm](https://www.hba.org.my/laws/hda/2007/ACT118(2007).htm)> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

<sup>132</sup> Housing Developers Rules 1985.< <https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/HDCLA1965-R1/Published/20080930?DocDate=19990101.htm> > สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

<sup>133</sup> The Sale of Commercial Properties Act.< <https://sso.agc.gov.sg/Act/SCPA1979> > สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

<sup>134</sup> Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 26

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เนื่องจากนักพัฒนาที่ดินถือว่าเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ในรวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรอง และพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง หากบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่โดยปราศจากความรับผิดชอบ กระทำโดยละเมิด และมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหายและส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ดังนั้น จึงได้มีการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในบทต่อไป

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า การประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น เห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งพบว่า ในประเด็นนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ซึ่งการขอใบอนุญาตให้เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2544 นั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทำให้บุคคลใดที่สนใจและมีความรู้เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว หากวิเคราะห์เรื่องอายุของผู้ที่จะทำอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น เห็นได้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ว่าต้องมีอายุเท่าใดหรือคุณสมบัติประการใดบ้างที่สามารถประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินได้ ส่งผลให้ผู้ใดก็ตาม หากสนใจและมีความชอบในอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ย่อมสามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีกลไกใดที่



ทำการคัดกรองหรือตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถแต่อย่างใด นอกจากนั้น ยังพบว่ามรดกที่เกี่ยวข้องกับบอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ค่าฟ้องเรียกเงินค่าขายที่ดิน ซึ่งมีได้บ่งชี้ถึงการที่จะบังคับตัวทรัพย์ นั่นคือที่ดินนั้น จึงมิใช่ค่าฟ้องที่เกี่ยวข้องด้วยอสังหาริมทรัพย์หรือสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ อันเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์นั้น จะฟ้องต่อศาลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 4(1) หาได้ไม่ต้องฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล ถ้าโจทก์ประสงค์จะฟ้องต่อศาลที่มรดกคดีเกิดขึ้น ก็ต้องยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาในศาลนั้น ๆ จะเป็นการสะดวกตามมาตรา 4(2) เสียก่อน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2334/2517) หรือในกรณีที่โจทก์ติดต่อกับจำเลยและเจ้าของที่ดินทั้ง 4 แปลง เรื่องการเช่าและซื้อขายที่ดินดังกล่าว ซึ่งตลอดระยะเวลาที่เจรจาติดต่อกันนั้นได้ใช้บ้าน ร. มารดาจำเลยเป็นสถานที่นัดพบเสมอทั้ง ร. ก็ร่วมเจรจาอยู่ด้วย แม้บางครั้งจำเลยไม่มา แต่ ร. ก็เป็นผู้จัดการแทนจำเลยเพื่อนำไปสู่การทำสัญญาในที่สุด ดังนั้น ข้อตกลงใด ๆ ที่อยู่ในกรอบของการเช่าหรือซื้อขายที่ดินของจำเลยย่อมเห็นเป็นปริยายว่าจำเลยได้เจต ร. เป็นตัวแทนในการเจรจาตกลงกับโจทก์ ทำให้เจ้าของที่ดินอีก 4 แปลง ตกลงยินยอมให้เช่าและขายที่ดินเรื่องค่านายหน้าก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงด้วย แม้มิได้มีหลักฐานเป็นหนังสือก็มีผลผูกพันจำเลยแล้ว ดังนั้น จำเลยต้องให้ค่านายหน้า และเงินค่าที่ดินที่ให้เช่าหรือขายเกินกว่าราคาที่กำหนดแก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4352/2545) หรือในกรณีโจทก์ฟ้องเรียกค่าบำเหน็จและเงินส่วนเกินตามสัญญา นายหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 845 มิได้ฟ้องเรียกเอาสินจ้างจากการรับทำการงาน สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมิได้มีกฎหมายบัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความทั่วไปซึ่งมีกำหนด 10 ปี ตามมาตรา 193/30 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6952/2552)

หรือในคดีคอนโดมิเนียม “แอสตัน อัสโค” (Ashton Asoke) ของ “อนันดา” ซึ่งเป็นอาคารสูง 51 ชั้น มีห้องพัก 783 ยูนิต ตั้งอยู่ริมถนนอัสโค มูลค่าโครงการ 6,481 ล้านบาท ประเด็นที่เป็นปัญหามาจากการยื่นฟ้องคือ การอนุญาตให้ก่อสร้างคอนโดตังกล่าวอาจขัดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร 2522 เนื่องจากที่ดินโครงการไม่มีด้านใดด้านหนึ่งที่เป็นทางเข้าออกกว้างไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ เพราะที่ดินของแอสตัน อัสโค เจ้าของเดิมถูกเวนคืนสร้างรถไฟฟ้า ทำให้จากเดิมสามารถสร้างตึกสูงได้เพราะติดถนนอัสโค แต่เมื่อถูกเวนคืน เพื่อ รพม.สร้างสถานีรถไฟฟ้าปิดอยู่ด้านหน้าจึงมีถนนเป็นทางออกสู่ถนนอัสโค มีความกว้างไม่เป็นไปตามกฎหมาย (ไม่ถึง 12 เมตร) ซึ่งบทสรุปศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ “เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง” ซึ่งสรุปคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง (1) ประเด็นสำคัญที่ศาลวินิจฉัย คือ ที่ดินทางเข้า-ออกอาคารแอสตัน อัสโค ซึ่งเป็นที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยมาจากการเวนคืน จึงไม่อาจนำมาให้เอกชนใช้ในการประกอบการค้า (2) เมื่อไม่สามารถนำที่ดินทางเข้า-ออกมาใช้ได้ ดังนั้นการที่หน่วยงานของรัฐ (กทม.) ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จึงขัดกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่อาคารสูงต้องมีทางออกด้านใดด้านหนึ่งของที่ดินยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร จึงมีผลให้ใบอนุญาตก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย (3) ศาลปกครองสูงสุด จึงยืนตามคำ

พิพากษาของศาลปกครองกลาง คือให้ “เพิกถอน” คำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคารแอชตัน อโศก โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกใบอนุญาต<sup>135</sup>

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ของประเทศมาเลเซีย ได้กำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัย (มาตรา 6) ดังนี้ (1) ในกรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบริษัท ผู้ยื่นคำขอต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระเป็นเงินสดแล้วไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต และได้ทำการฝากเป็นเงินสดไว้กับผู้ควบคุมไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต หรือเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร (2) ในกรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคล ผู้ขอต้องฝากเงินไว้กับผู้ควบคุมเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต หรือเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร (3) ในกรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือผู้ร่วมทุน ไม่ว่าจะเป็นผู้ยื่นคำขอเอง หรือผู้เป็นสมาชิกหรือหุ้นส่วนคนใด ต้องไม่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ไม่สุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย (4) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอกระทำโดยบริษัท บุคคลผู้มีอำนาจจัดการงานในตำแหน่งเป็นผู้จัดการ ผู้บริหาร เลขานุการของผู้ยื่นคำขอ หรือในตำแหน่งอื่นใดที่เทียบเท่า หรือผู้มีตำแหน่งประธาน เลขานุการ ผู้บริหารทรัพย์สินของผู้ยื่นคำขอ หรือมีตำแหน่งอื่นใดที่เทียบเท่ากันในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นสมาคม บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องไม่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ไม่สุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

พระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่ดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จะต้องเป็นผู้ที่ไม่ต้องห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินกิจการ (License) จากผู้ควบคุมที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และในการนี้ผู้ควบคุมอาจแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขเดิมในใบอนุญาตหรือจะทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาก็ได้

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่าประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นนักพัฒนาที่ดินไว้ โดยกำหนดเรื่องของการมีเงินฝากและไม่เคยเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น หากมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพ ได้แก่ อายุ ความรู้และความสามารถ (ผ่านการอบรม) และการไม่เคยเป็นผู้กระทำความผิด ยกเว้นบางฐานความผิด ย่อมส่งผลให้มีหลักเกณฑ์ควบคุมคุณสมบัติของนักพัฒนาที่ดินและทำให้การได้มาซึ่งผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินมีมาตรฐาน รวมถึงเป็นที่ยอมรับในทางสากล

<sup>135</sup> Jan, ‘บทสรุปปิดคดี ‘แอชตัน อโศก’ ศาลปกครองสูงสุดสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ‘อนันดา’ ทหารี่รัฐเสียหายลูกบ้าน 580 ราย’ (brandbuffet, 27 กรกฎาคม 2566) <<https://www.brandbuffet.in.th/2023/07/the-judgement-of-the-supreme-court-of-ashton-asoke-project/>> สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2566.

#### 4.2 ปัญหาหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

จากการศึกษาพบว่านักพัฒนาที่ดินถือเป็นกลไกหนึ่งของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยถือว่าเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ในรวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรอง และพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ การได้มาซึ่งแปลงที่ดินนั้น ลำพังอาศัยการรวมแปลงที่ดินตามปกติอาจมีต้นทุนสูง การรวมแปลงที่ดินโดยวิธี ยังไม่ต้องเสียค่าโอน และยังสามารถได้รับการสนับสนุนจากทางราชการได้อีกด้วย การพัฒนาที่ดินโดยอาศัยการจัดรูปที่ดินจึงมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและในเชิงธุรกิจ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของนักพัฒนาที่ดินและทางราชการในอนาคต

หากวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของนักพัฒนาที่ดินพบว่า การทำหน้าที่นั้น สิ่งสำคัญคือนักพัฒนาที่ดินต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับ (1) พฤติกรรมผู้ซื้อ ผู้ใช้ ผู้บริโภค ในประเด็นนี้นักพัฒนาที่ดินต้องจำลองเหตุการณ์โดยถือเสมือนว่ากำลังนั่งอยู่ในใจผู้ซื้อและกลุ่มเป้าหมาย และเข้าไปอยู่ในพฤติกรรมของบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบว่าต้องการอะไร มีมุมมองอย่างไร และพฤติกรรมเป็นอย่างไร (2) การตรวจสอบทำเลและศักยภาพของที่ดิน ในประเด็นนี้นักพัฒนาที่ดินต้องเริ่มต้นจากการตรวจสอบเขต ข้อกำหนดของที่ดินในผังเมืองที่ประกาศใช้ ทำเล กฎหมายการควบคุมอาคาร ระยะถอยร่น ระยะความสูงของอาคาร ถนน ทางสัญจรผ่าน และสภาพแวดล้อมของที่ดิน ทั้งระยะใกล้ไปจนถึงโดยรอบของชุมชนนั้น รวมถึงตรวจสอบลักษณะดิน หิน น้ำ ดูกระแสทิศทางลม แดด เพื่อนำมาเป็นปัจจัยในการคำนวณจุดคุ้มทุน (3) ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ในประเด็นนี้การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการสร้างโครงการ สร้างอะไรได้บ้าง เพื่อความคุ้มค่าและเหมาะสม เช่น บางทำเลทำตลาดได้แต่ทำศูนย์การค้ายากเพราะบรรยากาศโดยรวมไม่เหมาะสม บางทำเลสร้างบ้านจัดสรรได้แต่ต้องเป็นทาวน์เฮ้าส์ เป็นต้น (4) ออกแบบอย่างรอบคอบและพิถีพิถัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านักพัฒนาที่ดินนอกจากจะมีหน้าที่แค่รวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรอง และพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ สิ่งสำคัญอีกประการคือวิสัยทัศน์ที่ทำให้การจัดรูปที่ดินมีความเป็นไปได้ทั้งในทางปฏิบัติและในเชิงธุรกิจ

จากลักษณะของนักพัฒนาที่ดินและบทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้ เมื่อวิเคราะห์กฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น เห็นได้ว่าหากวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ที่กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิในการเลือกประกอบอาชีพ トラบเท่าที่อาชีพนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย จึงตีความได้ว่าอาชีพนักพัฒนาที่ดินเป็นหนึ่งในอาชีพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรองรับ

นอกจากนั้นหากวิเคราะห์พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินไว้ ซึ่งกล่าวถึงการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อย พบว่าไม่มีข้อความใดที่กำหนดไว้เป็น

การเฉพาะควบคุมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว หรือแม้แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 ถึงมาตรา 20 ทั้งนี้ โดยมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญคือ กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการร่วมมือกันของภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานงานและให้ความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทยให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ขยายฐานและสร้างความสัมพันธ์ในหมู่สมาชิก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ให้บริการวิชาการแก่มวลสมาชิก โดยใช้ข้อเท็จจริงจากผู้มีประสบการณ์ และผู้มีคุณูปการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อให้สมาชิกใช้ในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ รวมถึงการเผยแพร่ต่อสมาชิกและสาธารณชน โดยทั้งนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงการควบคุมอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างไร

จากผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินพบว่าไม่มีกฎหมายใดควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมีอิสระ ปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดช่องว่างทำให้นักพัฒนาที่ดินบางกลุ่มอาศัยช่องของกฎหมายมีการกระทำที่ปราศจากความรับผิดชอบกระทำโดยละเมิดและมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหายและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศมาเลเซีย พบว่ามีกฎหมาย Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ซึ่งกำหนดหน้าที่ในการเปิดและรักษาบัญชีโครงการ (มาตรา 7A) นักพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกรายต้องเปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Account) ไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในแต่ละโครงการและในแต่ละช่วงของการดำเนินกิจการนั้นด้วย โดยเงินค่าซื้อบ้านที่ได้รับจากการขายที่อยู่อาศัยภายในโครงการและเงินจำนวนอื่นใดที่กำหนดโดยระเบียบ ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ นักพัฒนาที่อยู่อาศัยมีหน้าที่จ่ายโอนเงินดังกล่าวเข้าบัญชีโครงการ และไม่อาจทำการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากระเบียบที่ออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ ผู้ควบคุมการสร้างบ้าน (The Controller) มีอำนาจยับยั้งการเคลื่อนไหว เงินในบัญชีโครงการของผู้ประกอบการได้ หากมีเหตุผลพอให้เชื่อได้ว่าผู้ประกอบการ กำลังดำเนินธุรกิจไปในทางที่อาจสร้างความเสียหายต่อผู้ซื้อ หรือกระทำการขัดต่อกฎหมายฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 7C และยังมีอำนาจยึดเงินฝากของผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตแล้วได้ หากผู้ควบคุมเห็นว่าผู้ประกอบการกำลังดำเนินธุรกิจไปในทางที่ทำให้ผลประโยชน์ของผู้ซื้อหรือประชาชนทั่วไปได้รับความเสียหายหรือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอครอบคลุมกับภาระหนี้สิน หรือประพฤติดนขัดต่อข้อกำหนดของพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ยุติการดำเนินธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

พระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ เห็นได้ว่า ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่ (1) แจ้งให้ผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบันทึกการร่วมลงทุน ผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไข บริษัท หรือกฎระเบียบข้อบังคับของสมาคมหรือข้อตกลงใด ๆ ของหุ้นส่วน ภายใน 4 สัปดาห์ หลังจากทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (มาตรา 8) (2) เปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีของโครงการ (มาตรา 9) ซึ่งผู้ประกอบการมีหน้าที่เปิดบัญชีไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในแต่ละโครงการที่ผู้ประกอบการบริหารดำเนินงานอยู่ ซึ่งผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตแล้วต้องนำเงินค่าซื้อบ้านที่ได้จากการขายบ้านในโครงการของตนจ่ายโอนเข้าบัญชีโครงการ ซึ่งรวมถึงเงินอื่น ๆ ที่ข้อบังคับกำหนดไว้ให้จ่ายเข้าบัญชีนี้ด้วย และในการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีทุกครั้ง ผู้ประกอบการจะต้องได้รับอำนาจตามที่กำหนดในข้อบังคับซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น

จากหลักเกณฑ์กฎหมายของประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ เห็นได้ว่า กฎหมายของทั้งสองประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินไว้ ซึ่งกล่าวถึงการจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยรวมกันตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่จะเป็นการแบ่งจากที่ดินแปลงเดียวหรือแบ่งจากที่ดินหลายแปลงที่มีพื้นที่ติดต่อกันโดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทน และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการดังกล่าวที่ได้มีการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยไว้ไม่ถึงสิบแปลงและต่อมาได้แบ่งที่ดินแปลงเดิมเพิ่มเติมภายในสามปีเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปด้วย อย่างไรก็ตาม ที่เป็นประเด็นปัญหาและนำมาสู่การศึกษาในครั้งนี้คือ ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันการทำหน้าที่ส่วนใหญ่จะยึดถือแนวปฏิบัติดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยไม่มีกลไกทางกฎหมายใดควบคุมการทำหน้าที่ของนักพัฒนาที่ดิน

จากปัญหาที่กล่าวข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวเนื่องจำนวนมาก รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ ผู้บริโภค องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีนโยบาย ที่จะวางแผนพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อย่างยั่งยืน อันส่งผลให้มีความมั่นคงเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศ และที่สำคัญสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลใน การวางแผนยุทธศาสตร์ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศด้วยการฟื้นฟูธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ดังนั้น หากมีกฎหมายเฉพาะรองรับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน โดยภายใต้กฎหมายดังกล่าวให้มีการกำหนดนิยามศัพท์คำว่า “นักพัฒนาที่ดิน หมายความว่า บุคคล กลุ่มคณะบุคคลสมาคม หรือบริษัทใด ๆ ที่เข้ามาบริหารกิจการ โดยได้รับใบอนุญาตนักพัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้” ย่อมทำให้ความหมายของอาชีพนักพัฒนาที่ดินมีความชัดเจน

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

จากการศึกษาพบว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 และมาตรา 8 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กล่าวคือ (1) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน (2) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน (3) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตาม มาตรา 14(1) (4) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ (5) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน (6) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ส่วนคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่ (1) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง (2) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต หรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน (3) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผังโครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น (มาตรา 14)

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า ไม่ได้มีการกล่าวถึงการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดควบคุมและการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดิน แม้ว่าภาคเอกชนได้มีหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เข้าอบรม เช่น โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย จัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับนักพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

นอกจากนั้น เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 21 ที่ได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องได้รับใบอนุญาต ที่เป็นประเด็นปัญหาและนำมาสู่การศึกษาในครั้งนี้คือ หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มีการกล่าวถึงการขอใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตของนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดควบคุมการขอใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาต นักพัฒนาที่ดินมีเพียงประสบการณ์ และอาจเพิ่มเติมความรู้ด้วยการอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ที่ทางภาคเอกชนได้จัดขึ้น เช่น โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทยจัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับนักพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ดังนั้น หากบุคคลใดสนใจก็สามารถประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการอบรมและทดสอบ

จากปัญหาดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า ใบอนุญาตในการประกอบอาชีพ เป็นใบอนุญาตที่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถประกอบวิชาชีพตามสาขาที่เรียนมา ซึ่งบุคคลที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยผ่านการทดสอบทักษะความรู้ความสามารถในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องตามมาตรฐานจากหน่วยงานกลาง หรือสภาวิชาชีพนั้น ๆ กำหนดขึ้น หรือที่เรียกว่าเป็นใบที่ใช้ยืนยันความรู้ความสามารถ ความชำนาญ และทักษะเฉพาะทางในการประกอบอาชีพนั้น

วิเคราะห์เกี่ยวกับการทดสอบทักษะความรู้และความสามารถ เห็นได้ว่าการทดสอบการปฏิบัติตัวอย่างงาน เป็นการทดสอบที่ให้ผู้ปฏิบัติงานทดลองปฏิบัติตัวอย่างงานที่เลือกสรรมาภายใต้สภาพการณ์ที่จัดขึ้น ไม่ว่าจะแสดงความสามารถ ทักษะ และความรู้ในการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้สำหรับงานนั้น คุณภาพการทำงานและปริมาณงานที่ผ่านการทดสอบจะถูกบันทึก เมื่อทำงานเสร็จแล้ว การทำงานแต่ละขั้นตอนจะถูกนำมาวิเคราะห์รายละเอียดของการทำงาน เพื่อดูว่าวิธีปฏิบัติที่นั้นเหมาะสมใช้ได้หรือไม่ ปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ ซึ่งจะตัดสินโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

การทดสอบทางจิตวิทยา ซึ่งต้องพิจารณาทั้งด้านความรู้ บุคลิกภาพ และการปรับตัวจึงมีการนำแบบทดสอบทางจิตวิทยามาใช้ การทดสอบทางด้านจิตวิทยา แบ่งได้เป็น 5 ประเภท คือการทดสอบเชาวน์ปัญญา การทดสอบความถนัด การทดสอบผลสัมฤทธิ์ การทดสอบความสนใจ การทดสอบบุคลิกภาพ

การทดสอบความซื่อสัตย์ เป็นขั้นตอนหนึ่งของการคัดเลือก เครื่องจับเท็จจะวัดอัตราการเดินของซีพจร อัตราการหายใจ และการเปลี่ยนแปลงทางผิวหนัง เหงื่อออก รวมถึงการทดสอบด้วยกระดาษและดินสออันเป็นที่นิยมกันมากในปัจจุบัน รายละเอียดของการทดสอบที่สอบถามจะเป็นเรื่องทัศนคติและความเชื่อเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ว่าผู้สมัครคิดว่าพฤติกรรมที่ไม่ซื่อสัตย์เป็นเรื่องปกติ หรือเป็นอาชญากรรมความเชื่อเกี่ยวกับปริมาณและความถี่ของการลักขโมยของบุคคลในสังคม และการลงโทษผู้ลักขโมย

จากกระบวนการขอใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นว่าบุคคลหนึ่งคนจะประกอบอาชีพใดก็ตาม ต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญ รวมถึงผ่านการอบรมตามมาตรฐานของอาชีพนั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรมีกำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้มีสภาพบังคับ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 21 กำหนดเพียงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 1 ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอตามแบบ จ.ส. 1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดตามมาตรา 23 จำนวน 13 ชุด หรือตามจำนวนที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ข้อ 2 เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาตรวจสอบคำขอตามข้อ 1 แล้วเห็นว่าไม่ครบถ้วน ให้แจ้งผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินดำเนินการส่งหลักฐานและรายละเอียดเพิ่มเติมให้ครบถ้วนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในกรณีผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่ดำเนินการยื่นหลักฐานและรายละเอียดเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือได้ยื่นหลักฐานและรายละเอียดภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาตรวจสอบแล้วเห็นว่าหลักฐานและรายละเอียดยังไม่ครบถ้วนให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งไม่รับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินแล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมส่งหลักฐานและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องคืนให้แก่ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ในกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดิน

จังหวัดสาขาตรวจสอบแล้วเห็นว่าหลักฐานและรายละเอียดที่ยื่นพร้อมคำขอตามวรรคหนึ่งหรือหลักฐานและรายละเอียดที่ยื่นเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสองครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งรับคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและรับเสนอ คำขอดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาโดยเร็ว พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทราบ ข้อ 3 เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอตามข้อ 2 แล้ว คณะกรรมการต้องพิจารณาขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบแผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรร และผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินได้ดำเนินการตามกฎหมายและข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินครบถ้วนแล้วให้คณะกรรมการออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามแบบ จ.ส. 2 ท้ายกฎกระทรวงนี้

อย่างไรก็ตาม จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการขอใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน นอกจากนี้ หากวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักสูตรต่าง ๆ ที่ทางภาคเอกชนจัดทำขึ้นนั้น ก็เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองในการประกอบอาชีพเท่านั้น หาได้อยู่ในรูปแบบของกฎหมายแต่อย่างใดไม่ ดังเช่น

ตัวอย่าง สถาบันออนไลน์ SkillLane ได้จัดให้มีหลักสูตร “นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สายพันธุ์ใหม่”<sup>136</sup> 1. เนื้อหาโดยสรุปของคอร์ส (1) เรียนรู้หลักการทำงานของ "กฎไตรมาตร" กฎที่ช่วยคัดกรอง ลดความเสี่ยงการลงทุนให้คุณ (2) วิธิตูทำเลเพื่อทำโครงการแนวราบ แบบ “จำกัดจุดอ่อน” (3) การคำนวณต้นทุนที่ดินเพื่อทำโครงการ คำนวณอย่างไรให้กำไรตั้งแต่ซื้อ (4) การคำนวณต้นทุนงานก่อสร้าง ต้องคิดเองได้ และ คำนวณเองเป็น (5) กลยุทธ์ในการทำโครงการ แนวคิดเรื่อง การออกแบบอาคาร (6) กลยุทธ์การขาย และ แ่งมุ่มอื่น ๆ ที่น่าสนใจ. (7) Spy Shot “เรียนรู้จากคุณครูที่เราเกลียด.” (8) Bonus ของขวัญจาก “การจัดสรรขนาดเล็กพิเศษ” 2. ใครควรเรียนคอร์สนี้ (1) ผู้ที่ต้องการเริ่ม Start Up ในสายงานพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แนวราบ (2) ผู้ที่มีที่ดินอยู่แล้ว แล้วอยากจะพัฒนาเพิ่มมูลค่าที่ดินให้ของท่านให้สูงขึ้น (3) ผู้ที่ไม่ต้องการดอกเบียเงินฝากอันน้อยนิดจากธนาคาร และสร้างการลงทุนใหม่ ๆ ให้ตัวเอง (4) ผู้ที่อยากจะเอาชนะธนาคาร ทั้งในแง่ของเงินลงทุนและกำไรที่ได้รับบนความเสี่ยงที่ต่ำที่สุด (5) ผู้ที่ต้องการต่อยอดองค์ความรู้ในสายงานที่เกี่ยวข้องกับด้านอสังหาริมทรัพย์ (6) และเหมาะที่สุดสำหรับผู้ที่ไม่มีอะไรสักอย่างในชีวิต แต่อยากเรียนรู้...ก็เรียนได้...!!! 3. ประโยชน์ที่ผู้เรียนจะได้รับ วิธีการและแนวคิดที่ถูกต้อง สำหรับการเริ่มต้นในการเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แนวราบ 4. ผู้เรียนต้องมีความรู้อะไรมาก่อนไม่จำเป็นต้องมีความรู้มาก่อน เพราะเนื้อหาคอร์สปูพื้นให้ตั้งแต่เริ่มต้น

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น ตาม Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965 ของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือ

<sup>136</sup> ‘นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สายพันธุ์ใหม่’ (SkillLane) <<https://www.skilllane.com/courses/Im-Developer>> สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2566.



ให้ดำเนินกิจการ (License) จากผู้ควบคุมที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และในการนี้ผู้ควบคุมอาจแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขเพิ่มเติมในใบอนุญาตหรือจะทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาก็ได้ ส่วนการเพิกถอนใบอนุญาตในมาตรา 7 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข 4 ประการ ที่ผู้ควบคุมอาจนำมาพิจารณายกเลิกใบอนุญาตที่ออกให้แก่นักพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ อันได้แก่ผู้ประกอบการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ผู้ควบคุมพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ซื้อหรือต่อสาธารณชน (2) มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอกับภาระหนี้ (3) กระทำการฝ่าฝืนและขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติหรือกฎข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้ (4) ยุติการดำเนินกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์

นอกจากนั้น Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965 ยังให้สิทธิรัฐมนตรีในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 ตัวอย่างประเภทของกฎข้อบังคับที่อาจออกโดยคำสั่งรัฐมนตรี มีดังเช่นระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณาของผู้ประกอบการ กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ชื่อของโครงการ อสังหาริมทรัพย์ที่พัฒนาโดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต การชำระเงินของผู้ซื้อทั้งก่อนและในระหว่างการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รูปแบบของสัญญาที่ใช้ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ซื้อ ลักษณะของเงื่อนไขซึ่งถูกห้ามมิให้กำหนดในสัญญา ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนด และระเบียบกฎเกณฑ์ของบัญชีทรัพย์สินโครงการ เป็นต้น

ประเทศสิงคโปร์ยังได้มีองค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Authority : URA) หรือเจ้าของที่ดินภาคเอกชน เป็นองค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเมืองเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้จัดการด้านการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลต่อการซื้อขายที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา ดังนั้นจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นช่องทางในการนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของ URA สับเปลี่ยนไปสู่การพัฒนาที่ดินของภาคเอกชนต่อไป หนึ่งในหน้าที่หลักของกรมการควบคุมการพัฒนา (Development Control Division : DCD) และ URA ก็คือการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอเพื่อพัฒนาที่ดินซึ่งได้รับมาจากผู้ประกอบการภาคเอกชน ในส่วนของการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย (การควบคุมและการออกใบอนุญาต) หรือ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965

ในประเทศมาเลเซียพบว่า พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบดูแลและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัย (The Controller of Housing) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบ้านของรัฐ (Housing Inspector and Officers) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (Housing and Local Government Minister) การกำกับดูแลและตรวจสอบโครงการสามารถกระทำได้ โดยการตรวจสอบและจากรายงานการสำรวจที่ได้รับมาจากผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมและออกใบอนุญาตนักพัฒนาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1966 ฉบับนี้

จากหลักเกณฑ์กฎหมายทั้งสองฉบับของประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียพบว่า ทั้งสองประเทศได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ เพื่อให้การประกอบอาชีพดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานและตรวจสอบได้

ดังนั้น หากมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ย่อมส่งผลให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ระบบการทำงานที่มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

#### 4.4 ตารางเปรียบเทียบปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศสิงคโปร์
1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน	ประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	ประเทศมาเลเซีย มีพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นนักพัฒนาที่ดินไว้ รวมถึงการยื่นใบขออนุญาตไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 6	พระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นนักพัฒนาที่ดินไว้ รวมถึงการยื่นใบขออนุญาตไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 5
2. ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน	ประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติการ	ประเทศมาเลเซีย มีพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and	พระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศสิงคโปร์
	การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	Licensing) Act 1966 กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นนักพัฒนาที่ดินไว้ รวมถึงการยื่นใบขออนุญาตไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 6	Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นนักพัฒนาที่ดินไว้ รวมถึงการยื่นใบขออนุญาตไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 5
<b>3. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดิน</b>	ประเทศไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	ประเทศมาเลเซีย มีพระราชบัญญัติการพัฒนายที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 กำหนดการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมการพัฒนายที่อยู่อาศัย (The Controller of Housing) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบ้านของรัฐ (Housing Inspector and Officers) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (Housing and Local Government Minister) การกำกับดูแล	พระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้การตรวจสอบดูแลและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมการพัฒนายที่อยู่อาศัย (The Controller of Housing) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบ้านของรัฐ (Housing Inspector and Officers) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (

ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศสิงคโปร์
		และตรวจสอบโครงการ สามารถกระทำได้	(Housing and Local Government Minister) การกำกับ ดูแลและตรวจสอบ โครงการสามารถกระทำ ได้ โดยการตรวจสอบ และจากรายงานการ สำรวจที่ได้รับมาจาก ผู้ประกอบการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับนักพัฒนาที่ดิน ซึ่งถือว่าเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ในรวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรอง และพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ อย่างไรก็ตาม จากสถิติเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภค ประเภทอสังหาริมทรัพย์ และที่อยู่อาศัยของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยพบว่าเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในช่วงปี พ.ศ. 2565 มีจำนวน 2,987 เรื่อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นปัญหาที่มีผู้มาร้องทุกข์ต่อปีทั่วประเทศนั้นมีเป็นจำนวนมาก ทั้งมาจากปัญหาการผิดสัญญา การก่อสร้างไม่ตรงตามแบบ เป็นต้น ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมเกี่ยวกับอาชีพดังกล่าว ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพ หน้าที่ และการตรวจสอบผู้ประกอบการ นักพัฒนาที่ดิน

สรุปผลการศึกษา 1. คุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น พบว่าพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงการประเมินคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทำให้บุคคลใดที่สนใจและมีความรู้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ของประเทศมาเลเซียพบว่าได้กำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัย (มาตรา 6) และพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่ดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต้องเป็นผู้ที่ไม่ต้องห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินการ (License) จากผู้ควบคุมที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และในการนี้ผู้ควบคุมอาจแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขเดิมในใบอนุญาตหรือจะทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาก็ได้

2. หน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 ถึงมาตรา 20 ไม่มีกฎหมายใดควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวมีอิสระ ปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดช่องว่างทำให้นักพัฒนาที่ดินบางกลุ่มอาศัยช่องของกฎหมายมีการกระทำที่ปราศจากความรับผิดชอบ กระทำโดยละเมิดและมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น หากเปรียบเทียบกฎหมาย Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ของประเทศมาเลเซียพบว่าได้กำหนดหน้าที่ในการเปิดและรักษาบัญชีโครงการ (มาตรา 7A) นักพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกรายต้องเปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชี

โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Account) ไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในแต่ละโครงการและในแต่ละช่วงของการดำเนินกิจการนั้นด้วย โดยเงินค่าซื้อบ้านที่ได้รับจากการขายที่อยู่อาศัยภายในโครงการและเงินจำนวนอื่นใดที่กำหนดโดยระเบียบซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ นักพัฒนาที่อยู่อาศัยมีหน้าที่จ่ายโอนเงินดังกล่าวเข้าบัญชีโครงการ และไม่อาจทำการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากระเบียบที่ออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ และพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้แก่ (1) แจ้งให้ผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบันทึกการร่วมลงทุนใน ผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไข บริษัท หรือกฎระเบียบข้อบังคับของสมาคม หรือข้อตกลงใด ๆ ของหุ้นส่วน ภายใน 4 สัปดาห์ หลังจากทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (มาตรา 8) (2) เปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีของโครงการ (มาตรา 9) ซึ่งผู้ประกอบการมีหน้าที่เปิดบัญชีไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน

3. การตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้นพบว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 และมาตรา 8 ไม่ได้มีการกล่าวถึงการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดควบคุมและการตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพนักพัฒนาที่ดิน แม้ว่าภาคเอกชนได้มีหลักสูตรต่าง ๆ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เข้าอบรม หากเปรียบเทียบ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965 ของประเทศสิงคโปร์พบว่าได้กำหนดว่าห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินการ (License) จากผู้ควบคุมที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และในการนี้ผู้ควบคุมอาจแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขเดิมในใบอนุญาตหรือจะทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาก็ได้ และ พระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1965 ได้กำหนดเกี่ยวกับ การตรวจสอบดูแลและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัย (The Controller of Housing) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบ้านของรัฐ (Housing Inspector and Officers) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (Housing and Local Government Minister) การกำกับดูแลและตรวจสอบโครงการสามารถกระทำได้ โดยการตรวจสอบและจากรายงานการสำรวจที่ได้รับมาจากผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นจึงเป็นที่มาของการเสนอ “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน” และเสนอแนวทางในการแก้ไขดังกล่าวในข้อ 5.2

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่ได้สรุปมาข้างต้น จึงนำไปสู่แนวในการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เพื่อเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน สารนิพนธ์นี้จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

เนื่องด้วยในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน จึงเห็นควรเสนอให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมในเรื่องดังกล่าว โดยมีเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทำให้บุคคลใดที่สนใจและมีความรู้เกี่ยวกับข้อสังหาริมทรัพย์ก็สามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีการประเมินคุณสมบัติเหมือนดังกรณีของอาชีพอื่น เช่น ทนายความ นักบัญชี เป็นต้น ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเห็นควรเสนอให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ โดยนำแนวคิดมาเพิ่มเติมเรื่องค่านิยมและคุณสมบัติ นักพัฒนาที่ดินมาจากพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งกำหนดเรื่องใบอนุญาตและคุณสมบัติของนักพัฒนาที่ดินไว้

1.1 เพิ่มเติมค่านิยมในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ดังนี้

“นักพัฒนาที่ดิน” หมายความว่า ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้พัฒนาที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นี้

1.2 เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นหมวด 2/1 ดังนี้

1.2.1 เพิ่มเติมเรื่องคุณสมบัติของนักพัฒนาที่ดิน เป็นมาตรา 30/1 ดังนี้

“มาตรา 30/1 คุณสมบัติของนักพัฒนาที่ดิน มีดังนี้

(1) ในกรณีบุคคลธรรมดา ได้แก่

ก. อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

ข. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม

ค. ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ง. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือโรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง

จ. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณี

1.2.1 เพิ่มเติมเรื่องคุณสมบัติของนักพัฒนาที่ดินที่เป็นนิติบุคคล เป็นมาตรา 30/2 ดังนี้

“มาตรา 30/2 เมื่อเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวมาใน (1) และ (2) แล้ว ให้ดำเนินการอบรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามความพระราชบัญญัตินี้

เมื่อผ่านการอบรมตามวรรคสองแล้ว ให้ดำเนินการขออนุญาตประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามความพระราชบัญญัตินี้ ”

2. หน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ ทำให้ในปัจจุบันการทำหน้าที่ส่วนใหญ่จะยึดถือแนวปฏิบัติดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยไม่มีกลไกทางกฎหมายใดควบคุมการทำหน้าที่ของนักพัฒนาที่ดิน ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงเห็นควรเสนอให้กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ โดยนำแนวคิดการเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติการพัฒนาที่อยู่อาศัย (ควบคุมและออกใบอนุญาต) หรือ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966 ของประเทศมาเลเซีย ซึ่งได้กำหนดเรื่องหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นหมวด 2/1 มาตรา 30/3 เรื่องนักพัฒนาที่ดินมีหน้าที่ดังนี้

“มาตรา 30/3 นักพัฒนาที่ดินมีหน้าที่ดังนี้

- (1) เป็นผู้ให้การโฆษณาและขายที่ดินได้
- (2) การพัฒนาที่ดินเพื่อให้สามารถขายต่อได้
- (3) มีมาตรฐานในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขาย ทั้งนี้ ตามระเบียบในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขายตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายกฎหมาย”

3. การตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 7 ไม่มีหลักเกณฑ์ใดควบคุมและการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน แม้ว่าภาคเอกชนได้มีหลักสูตรต่าง ๆ แต่เป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เข้าอบรม การประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินจึงสามารถทำได้อย่างอิสระและปราศจากการตรวจสอบโดยหน่วยงาน ทั้งนี้ โดยนำแนวคิดมาการจัดตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน กล่าวคือ สิงคโปร์มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “กรมการควบคุมการพัฒนา (Development Control Division : DCD)” มีหน้าที่การดำเนินการเกี่ยวกับคำขอเพื่อพัฒนาที่ดินซึ่งได้รับมาจากผู้ประกอบการภาคเอกชน ในส่วนของการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงในกรณีที่ผู้ประกอบการพัฒนาที่ดินจะดำเนินการขายบ้านในโครงการหมู่บ้านจัดสรรก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง ต้องดำเนินการภายหลังจากได้รับการอนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคารและได้รับใบอนุญาตแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างอาคารจะเป็นผู้อนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคาร



เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นหมวด 2/1 มาตรา 30/4 เรื่องหน่วยงาน  
ควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินดังนี้

“มาตรา 30/4 ให้มีการจัดตั้งสำนักงานนักพัฒนาที่ดินขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อควบคุมการ  
ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน”

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เป็นหมวด 2/1 มาตรา 30/5 เรื่อง  
คณะกรรมการผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินดังนี้

“มาตรา 30/5 ให้มีคณะกรรมการผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงาน  
นักพัฒนาที่ดิน และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

## บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555).
- ‘เกี่ยวกับ กนอ.’ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.), 2566) <<https://www.ieat.go.th/th>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.
- เกรียงไกร ทองจิตติ, ‘การปฏิรูปรัฐสยามสมัยใหม่ผ่านพระบรมราชาบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว’ (การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่4, มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, 10 มีนาคม 2560).
- ‘จัดหลักสูตรอบรมเกี่ยวกับนักพัฒนาที่ดิน’ (โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย, 2565) <<https://www.trebs.ac.th/th/21/RE162>> สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2565.
- จารุวรรณ เมณฑกา, ‘ความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินการของรัฐ’ (เมษายน-กันยายน 2546) 1 วารสารตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.
- ชญาดา พิษญาอัมพูช, ตะวัน วิกรัยพัฒน์, อนิรุทธ์ ผ่องแผ้ว และชนินทร์ วิชุลลดา, ‘ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพของคนหลังวัยเกษียณในเขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร’ (มกราคม-มิถุนายน 2564) 1 วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์.
- ณัฐ ตู้อินดา, ‘นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สายพันธุ์ใหม่’ (SkillLane) <<https://www.skilllane.com/courses/Im-Developer>> สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2566.
- ดวงตา ราชอาษา, สัญญา เคณาภูมิ และยุภาพร ยูภาค, ‘แนวทางการขับเคลื่อนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในยุคทุนนิยม’ (กันยายน - ธันวาคม 2558) 3 วารสารวิชาการแพรววาทศิลป์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์.
- ไทยโพสต์, ‘‘ปาริณมา’ กระอัก! อัยการฟ้องแล้ว คดีรุกป่าสงวน ผิดกม. 4 ฉบับ โทษคุก 30 ปี’ (ไทยโพสต์, 7 กันยายน 2565) <<https://shorturl.asia/3evq0>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.
- ไทยรัฐออนไลน์, ‘รวบ “อดีต ทหารยศ ส.ต.” อ้างเป็นนายหน้าที่ดินต้มตุ๋นชาวบ้าน’ (ไทยรัฐออนไลน์, 17 มีนาคม 2564) <<https://www.thairath.co.th/news/local/central/2051468>> สืบค้นเมื่อ 26 กรกฎาคม 2564.
- นิติพร มีไพฑูรย์ และสัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญาฐานฉ้อโกง’ (เมษายน 2564) 4 วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์.
- บัญญัติ สุชีวะ, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์* (สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา 2559).
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, *รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สถาบันพระปกเกล้า 2546).

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- ‘ประวัติความเป็นมาการก่อตั้ง “สหภาพนายความ”’ (สหภาพนายความในพระบรมราชูปถัมภ์, 2566)  
<<http://lawyersthai.com.27-254-174-169.merdssoft02.com/file/file-8-29-2019-9-21-31-AM.pdf>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566.
- ‘ประวัติความเป็นมาของสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย’ (สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย, 2566)  
<<https://www.treba.or.th/background/>> สืบค้นเมื่อ 24 มีนาคม 2566.
- ‘พันธกิจของกรมพัฒนาที่ดิน’ (กรมพัฒนาที่ดิน, 2566) <<https://www.ddd.go.th/home/>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.
- “ป่าไม้-ส.ป.ก.” ตรวจที่ดินโรงงานรีไซเคิลเข้าข่ายบุกรุกทางสาธารณะ’ (ThaiPBS)  
<<https://www.thaipbs.or.th/news/content/317121>> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2566.
- พรสวรรค์ วิเชียรประดิษฐ์, ‘แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองในประเทศไทย’ (2563) 2 สารศาสตร์.
- ‘ภารกิจหลักของกรมที่ดิน’ (กรมที่ดิน, 2566) <<https://www.dol.go.th/Pages/home.aspx>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.
- ‘ภารกิจ/พันธกิจ’ (กองประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์, 2566) <<https://depress.treasury.go.th/th/>> สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2566.
- ‘รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการคุ้มครองผู้บริโภค’ (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2566)  
<[https://ocpbconnect.ocpb.go.th/Report/Detail?report\\_id=1C961F8C-E319-4FD0-83F4-B8E617344BAB](https://ocpbconnect.ocpb.go.th/Report/Detail?report_id=1C961F8C-E319-4FD0-83F4-B8E617344BAB)> สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2566.
- ‘ลงทุนอสังหาฯ ด้วยอาวุธใหม่ของนักพัฒนาที่ดิน’ (Thai Real Estate Business School (TREBS), 7 กันยายน 2564) <[https://www.trebs.ac.th/th/news\\_detail.php?nid=63](https://www.trebs.ac.th/th/news_detail.php?nid=63)> สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2566.
- เลิศศักดิ์ ต้นโต, ‘การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2555).
- วิจิต บุญสนอง, ‘แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี’ (วิทยาลัยราชพฤกษ์ 2554).
- วีระยุทธ พรพจน์ธนาศ, ‘องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในโรงเรียน’ (มกราคม-มิถุนายน 2557) 1 วารสารนักบริหาร.
- วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, ‘การป้องกันการทุจริตยุคใหม่’ (บทอภิปรายในการสัมมนา คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงาน ป.ป.ช., โรงแรมมณเฑียร ชลบุรี, 23 กุมภาพันธ์ 2545).

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, ‘การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน’ (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร 2551).
- ศรีรัตน์ ราไพศรี และวารภรณ์ จิรธนาวุฒิ, ‘ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาอาชีพ (Career Development) ของกลุ่มข้าราชการกองวิเคราะห์และวิจัย สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร’ (จุลนิพนธ์ บริหารธุรกิจบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2555).
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, ‘โครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยปฏิรูปประเทศ’ (มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด, 2559) <[https://reru.ac.th/articles/images/vijai\\_20\\_04\\_59\\_5.pdf](https://reru.ac.th/articles/images/vijai_20_04_59_5.pdf)> สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2566.
- สุจิตา สัจจะหยุดยั้ง และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์, ‘รูปแบบความรับผิดชอบต่อสังคมในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์’ (กันยายน-ธันวาคม 2563) 3 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย.
- สุนติ คงเทพ, ‘ปัญหากฎหมายขายฝาก ศึกษากรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์’ (เมษายน-มิถุนายน 2564) 2 วารสารชุมชนวิจัย.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในการตรากฎหมายในการตรากฎหมาย’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2560).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย’ (กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2556).
- โสภณ พรโชคชัย, *การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย* (มปป, 2559).
- \_\_\_\_\_, *การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6, โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย 2564).
- อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, ‘หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560’ (สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2560).
- เอกรินทร์ ศุภรณ์พานิช, ‘การศึกษาความต้องการทางอาชีพของผู้จบการศึกษาดนตรีในระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม’ (วิทยานิพนธ์ ปริญญาตรีศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร 2557).

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ชิตชนก ศรีกุล

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2558

ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ. 2560

ผู้ช่วยนายความ สำนักงานนายความรามบัณฑิต

พ.ศ. 2561

นายความ บริษัท อรินสิริแลนด์ จำกัด (มหาชน)

พ.ศ. 2562 - ปัจจุบัน

นิติกร บริษัท สหพัฒนาอินเตอร์โฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)