

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

LEGAL MEASURES ON CONTROLLING THE PROFESSION OF LAND DEVELOPERS

ชิดชนก ศรีกุล¹

รศ. พินิจ ทิพย์มณี²

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาและวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน 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 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เข้าอบรม

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² อาจารย์ที่ปรึกษา คณะนิเทศศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

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

คำสำคัญ

นักพัฒนาที่ดิน, มาตรการทางกฎหมาย, พรบ.การจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543

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

1.บทนำ

ธุรกิจพัฒนาที่ดินถือว่าเป็นธุรกิจที่จัดหาปัจจัยสี่ โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยให้ประชาชนและที่ผ่านมาภาคเอกชนพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก การที่ภาคเอกชนสร้างที่อยู่อาศัยได้มากสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงงบประมาณและความเสี่ยงในการลงทุน ทำให้ธุรกิจพัฒนาที่ดินมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง³ และมีวิชาชีพที่เกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ นักพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ปรับภูมิทัศน์ เปลี่ยนผังเมือง รวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรอง และพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ การได้มาซึ่งแปลงที่ดินนั้น ถ้าพิจารณาการรวมแปลงที่ดินตามปกติอาจมีต้นทุนสูง การรวมแปลงที่ดินโดยวิธี ยังไม่ต้องเสียค่าโอนและยังสามารถได้รับการสนับสนุนจากทางราชการได้อีกด้วย การพัฒนาที่ดินโดยอาศัยการจัดรูปที่ดินจึงมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และในเชิงธุรกิจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของนักพัฒนาที่ดินและทางราชการในอนาคต⁴ ดังนั้นนักพัฒนาที่ดินจึงถือว่าเป็นวิชาชีพหนึ่งที่ทำหน้าที่ในรวมแปลงที่ดิน เป็นผู้เจรจาต่อรองและพยายามทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ รวมทั้งการเป็นตัวกลางในการจัดการด้านการเงินของโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่าย หากบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่โดยปราศจากความรับผิดชอบ กระทำโดยละเมิด และมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำเป็นต้องศึกษาและแก้ไขเพิ่มเติมอยู่ด้วยกันหลายประการ ดังนี้

- 1.ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน
- 2.ปัญหาหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน
- 3.ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

2.แนวคิด เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

³ โสภณ พรโชคชัย, การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย (โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย, 2559), น. 250-251.

⁴ โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย, “ลงทุนอสังหาฯ ด้วยอาวุธใหม่ของนักพัฒนาที่ดิน” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 จาก https://www.trebs.ac.th/th/news_detail.php?nid=63

ที่ดินและทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน โดยหมายรวมถึงทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนที่ไม่ได้ ย่อมมีเจ้าของที่ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่มีค่าและเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากซึ่งอธิบายได้ดังนี้⁵

1. อสังหาริมทรัพย์

มาตรา 139⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่าที่ดินและทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”

2. ทรัพย์สินติดกับที่ดิน

ทรัพย์สินติดกับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร ได้แก่ ทรัพย์สินที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยธรรมชาติ อันมีลักษณะเป็นถาวร เช่น ไม้ยืนต้น เป็นต้น ทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น สะพาน อนุสาวรีย์ เจดีย์ เป็นต้น⁷

3. ทรัพย์สินซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน⁸

ทรัพย์สินซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินคือ ทรัพย์สินที่เป็นส่วนรวมหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น แม่น้ำ ลำคลอง กวาดทราย เป็นต้น

4. ทรัพย์สินเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

ทรัพย์สินเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แบ่งเป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง เป็นต้น ทรัพย์สินเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินคือ กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน เป็นต้น ทรัพย์สินเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน

กระแสการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นในหลายจังหวัดของประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของนักธุรกิจท้องถิ่นในการจัดตั้งบริษัท เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่โดยไม่ได้หวังพึ่งพาการพัฒนา

⁵ สุนติ คงเทพ, “ปัญหากฎหมายขายฝาก ศึกษากรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์” วารสารชุมชนวิจัย, ปีที่ 15 ฉบับที่ 2, 58 (2564).

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139.

⁷ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2559), น.15-16.

⁸ บัญญัติ สุชีวะ, เพ่งอ้างถึง, น.16.

⁹ บัญญัติ สุชีวะ, เพ่งอ้างถึง, น.18-19.

จากรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียว กระแสดังกล่าวเป็นผลจากการที่คนส่วนหนึ่งเห็นว่าการรอคอยให้ส่วนกลางจัดงบประมาณมาพัฒนาจังหวัดนั้นใช้เวลานานและไม่ทันกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่คาดหวังให้ท้องถิ่นของตนได้รับการพัฒนา จึงมีความพยายามที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ด้วยตนเองซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวของภาคเอกชน โดยในหลายพื้นที่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคการศึกษาด้วย¹⁰

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดิน

1. กรมที่ดิน¹¹

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 กำหนดให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดิน เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. กรมโยธาธิการและผังเมือง¹²

มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่าง ๆ การโยธาธิการการออกแบบการก่อสร้างและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมือง พื้นที่และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

3. กองประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์¹³

ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเขตกรุงเทพมหานคร เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาในการประเมินราคาทรัพย์สินและทรัพย์สินอื่น

¹⁰ พรสธร วิเชียรประดิษฐ์, “แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเมืองในประเทศไทย” สารคดี, เล่ม 1, น.153, (2563).

¹¹ “ภารกิจหลักของกรมที่ดิน” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2566 จาก <https://www.dol.go.th/Pages/home.aspx>

¹² “อำนาจหน้าที่ของกรมและส่วนราชการ(กรมโยธาธิการและผังเมือง)” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2566 จาก <https://www.dpt.go.th/th>

¹³ “ภารกิจ/พันธกิจ’ (กองประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์)” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2566 จาก <https://dep-assess.treasury.go.th/th/>

ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดทำยุทธศาสตร์และแผนงาน รวมทั้งควบคุม กำกับและประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการประเมินราคาทรัพย์สินของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัดในกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่อธิบดีมอบหมาย

4. กรมพัฒนาที่ดิน¹⁴ พันธกิจของกรมพัฒนาที่ดินมีดังนี้

- (1) สำรวจ วิเคราะห์ จำแนกดิน และสำมะโนที่ดิน เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย
- (2) พัฒนางานวิจัยเพื่อสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรมการจัดการดินที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่
- (3) สร้างศูนย์กลางข้อมูลอัจฉริยะทางดินของประเทศ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืน
- (4) พัฒนาที่ดินด้วยระบบการบริหารจัดการเชิงรุก ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมด้านการวางแผนถ่ายทอดเทคโนโลยี อนุรักษ์ดินและน้ำ และปรับปรุงบำรุงดิน เพื่อรักษาสมดุลความเสื่อมโทรมของที่ดินและนิเวศเกษตร

(5) ยกระดับองค์การด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรม

5. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)¹⁵

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

แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน

ในการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินนั้น ซึ่งถือเป็นอาชีพเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยเริ่มจากการรวมตัวกันของภาคเอกชนจัดตั้งสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทยขึ้น กลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์นี้ใช้ชื่อภายใต้ว่า “ชมรมธุรกิจตัวแทนการค้าอสังหาริมทรัพย์แห่งประเทศไทย” และได้เปลี่ยนจาก “สมาคมตัวแทนและนายหน้าอสังหาริมทรัพย์” เป็น “สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย”¹⁶ ซึ่งปัจจุบันมี

¹⁴ “พันธกิจของกรมพัฒนาที่ดิน” (กรมพัฒนาที่ดิน) สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2566 จาก <https://www.ddd.go.th/home/>

¹⁵ “เกี่ยวกับ กนอ.” (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)) สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2566 จาก <https://www.ieat.go.th/th>

¹⁶ “ประวัติความเป็นมาของสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย (สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย) สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2566 จาก <https://www.treba.or.th/background/>

สมาชิกสามัญ 130 บริษัท มีบุคคลอีกประมาณ 1,000 คนรวมทั้งสมาชิกสมทบเป็นพนักงานของแต่ละบริษัทอีกพันคน¹⁷ ซึ่งสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดให้บุคคลที่จะประกอบอาชีพนายหน้าอสังหาริมทรัพย์จะต้องมีการสอบให้ผ่านเกณฑ์ตามที่สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้กำหนดด้วย ถ้าสมาชิกได้สอบผ่านเกณฑ์ตามที่สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดไว้ บุคคลที่เป็นสมาชิกสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมและข้อบังคับของสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ตั้งไว้

ในบริบทของสังคมในปัจจุบันที่ได้ให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนที่มีความหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นของตนเองนั้น หรือแม้กระทั่งการเลือกประกอบอาชีพนั้น เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับปัญหาหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินพบว่าไม่มีกฎหมายใดควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว มีอิสระปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดช่องว่างทำให้นักพัฒนาที่ดินบางกลุ่มอาศัยช่องของกฎหมายมีการกระทำหน้าที่ปราศจากความรับผิดชอบ กระทำโดยละเมิด และมีการฉ้อโกงเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหายและส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

3.มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินของต่างประเทศ

การควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน หากกล่าวถึงกฎหมายต่างประเทศ เห็นได้ว่าในปัจจุบันได้มีปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันเกี่ยวกับความเท่าเทียม รวมถึงการมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ในขณะที่เดียวกันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งได้รองรับสิทธิในการทำงานไว้ อันเป็นแนวทางให้หลายประเทศทั่วโลกยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ นอกจากนั้นในวิจัยนี้ยังได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ได้แก่ ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทั้งสองประเทศได้มีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาพัฒนากฎหมายของประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทยและมีสถานะทางการเงินและเศรษฐกิจที่ค่อนข้างแข็งแกร่ง ส่วนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศมาเลเซีย นั้น มีการควบคุมวิชาชีพเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์มานานแล้ว โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการประเมินค่าทรัพย์สินนั้นมีความก้าวหน้า

¹⁷ โสภณ พรโชคชัย, การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (วีริชการพิมพ์, 1996), น. 268.

มากกว่าไทยมาก มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมนักวิชาชีพผู้ประเมินค่าทรัพย์สินและนายหน้าตามพระราชบัญญัติผู้ประเมินค่าทรัพย์สินและนายหน้า และมีการปรับปรุงใหม่ให้ทันสมัยขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศมาเลเซียจึงถือเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาวิชาชีพอสังหาริมทรัพย์

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

1. การยื่นขอใบอนุญาต

ผู้ประกอบการในธุรกิจบ้านจัดสรรรายได้มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมบริหาร ดำเนินกิจการหรือควบคุมธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย ก็จะต้องยื่นคำขอต่อผู้ควบคุม (The Controller of Housing) เพื่อขอใบอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 (3) โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องกรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มใบคำขอ พร้อมกับแนบเอกสารต่างๆ ดังมีรายการและรายละเอียดอยู่ในแบบบัญชีท้ายกฎหมาย ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและการพิจารณาเห็นชอบของผู้ควบคุมในแต่ละครั้ง¹⁸

2. เงื่อนไขและข้อจำกัดในการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัย (มาตรา 6)

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

2.2 ในกรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคล ผู้ขอต้องฝากเงินไว้กับผู้ควบคุมเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 200,000 ริงกิต หรือเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

2.3 ในกรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือผู้ร่วมทุน ไม่ว่าจะเป็นผู้ยื่นคำขอเอง หรือผู้เป็นสมาชิกหรือหุ้นส่วนคนใด ต้องไม่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ไม่สุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย

2.4 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอกระทำโดยบริษัท บุคคลผู้มีอำนาจจัดการงานในตำแหน่งเป็นผู้จัดการ ผู้บริหาร เลขานุการของผู้ยื่นคำขอ หรือในตำแหน่งอื่นใดที่เทียบเท่า หรือผู้มีตำแหน่งประธาน เลขานุการผู้บริหาร ทรัพย์สินของผู้ยื่นคำขอ หรือมีตำแหน่งอื่นใดที่เทียบเท่ากัน ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นสมาคม บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องไม่เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ไม่สุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย¹⁹

3. การเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาต (มาตรา 13) หากปรากฏว่านักพัฒนาที่อยู่อาศัย

¹⁸ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 5(3)

¹⁹ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 6

(1) ดำเนินธุรกิจไปในทางที่ผู้ควบคุมเห็นว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ซื้อหรือสาธารณชน

(2) มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอกับภาระหนี้สิน

(3) กระทำการฝ่าฝืนและขัดต่อข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

(4) ยุติการดำเนินกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยในมาเลเซียตะวันตก²⁰

4. หน้าที่ของผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว (มาตรา 7)

ผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ระบุภายใต้พระราชบัญญัติและระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น เป็นผู้ถือใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพพัฒนาที่อยู่อาศัยและอยู่ในเงื้อมมือภายใต้การอนุญาตให้โฆษณาและขายได้ มีการรักษาบัญชีเงินฝากของผู้ประกอบการไว้อย่างถูกต้องเหมาะสม และมีมาตรฐานในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขาย ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับการซื้อขายตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายกฎหมาย²¹

หน้าที่ในการเปิดและรักษาบัญชีโครงการ (มาตรา 7A) นักพัฒนาที่อยู่อาศัยทุกรายต้องเปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Development Account) ไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในแต่ละโครงการและในแต่ละช่วงของการดำเนินกิจการนั้นด้วย โดยเงินค่าซื้อบ้านที่ได้รับจากการขายที่อยู่อาศัยภายในโครงการและเงินจำนวนอื่นใดที่กำหนดโดยระเบียบ ซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ นักพัฒนาที่อยู่อาศัยมีหน้าที่จ่ายโอนเงินดังกล่าวเข้าบัญชีโครงการ และไม่อาจทำการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีได้ เว้นแต่จะได้รับอำนาจจากระเบียบที่ออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้²²

ทั้งนี้ ผู้ควบคุมการสร้างบ้าน (The Controller) มีอำนาจยับยั้งการเคลื่อนไหว เงินในบัญชีโครงการของผู้ประกอบการได้ หากมีเหตุผลพอให้เชื่อได้ว่าผู้ประกอบการ กำลังดำเนินธุรกิจไปในทางที่อาจสร้างความเสียหายต่อผู้ซื้อ หรือกระทำการขัดต่อกฎหมายฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา 7C และยังมีอำนาจยึดเงินฝากของผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตแล้วได้ หากผู้ควบคุมเห็นว่าผู้ประกอบการกำลังดำเนินธุรกิจไปในทางที่ทำให้ผลประโยชน์ของผู้ซื้อหรือประชาชนทั่วไปได้รับความเสียหาย หรือมีทรัพย์สินไม่เพียงพอครอบคลุม กับภาระหนี้สิน หรือประพฤติดนขัดต่อข้อกำหนดของพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ยุติการดำเนินกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์²³

²⁰ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 13.

²¹ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 7 Duties of a licensed housing developer.

²² Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 7A.

²³ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 7C.

5. การกำกับดูแลและตรวจสอบ

การตรวจสอบดูแลและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัย (The Controller of Housing) และเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบ้านของรัฐ (Housing Inspector and Officers) ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (Housing and Local Government Minister) การกำกับดูแลและตรวจสอบโครงการสามารถกระทำได้ โดยการตรวจสอบและจากรายงานการสำรวจที่ได้รับมาจากผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมและออกใบอนุญาตนักพัฒนาที่อยู่อาศัย ค.ศ. 1966 ฉบับนี้²⁴

6. บทกำหนดโทษ

บุคคลใดดำเนินการก่อสร้างโครงการโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และนักพัฒนาที่อยู่อาศัย อาจถูกปรับเป็นเงินไม่น้อยกว่า 250,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 500,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁵

ประเทศสิงคโปร์

ในสิงคโปร์ถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์

1.1 การมีใบอนุญาตให้ประกอบกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัย

มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย การควบคุมและออกใบอนุญาต พ.ศ. 2508 (Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965) ได้ให้นิยามของคำว่า “Housing Developer”²⁶ หรือ “นักพัฒนาที่อยู่อาศัย” ว่าหมายถึง บุคคล กลุ่มคณะบุคคล สมาคม หรือบริษัทใดๆ ที่เข้ามาบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

บทบัญญัติในมาตรา 5(1) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญไว้ดังนี้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการพัฒนาก่อสร้างที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ เว้นแต่เป็นผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือให้

²⁴ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2566 จาก <https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/act118y1966bi.pdf>

²⁵ Housing Development (Control and Licensing) Act 1966, Article 18 Offences relating to a licence under section 5.

²⁶ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 2.

ดำเนินการ (License) จากผู้ควบคุมที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเท่านั้น และในการนี้ผู้ควบคุมอาจแก้ไขหรือยกเลิกเงื่อนไขเดิมในใบอนุญาตหรือจะทำการเพิ่มเติมเงื่อนไขใหม่ขึ้นมาก็ได้²⁷

1.2 การเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 7 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ผู้ควบคุมอาจนำมาพิจารณากลับใบอนุญาตที่ออกให้แก่ักพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ อันได้แก่ผู้ประกอบการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ผู้ควบคุมพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของผู้ซื้อหรือต่อสาธารณชน

(2) มีสินทรัพย์ไม่เพียงพอกับภาระหนี้

(3) กระทำการฝ่าฝืนและขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติหรือกฎข้อบังคับที่ออกตามกฎหมายฉบับนี้

(4) ยุติการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์²⁸

2. หน้าที่ของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจพัฒนาที่อยู่อาศัย

2.1 แจ้งให้ผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบันทึกการร่วมลงทุนและผู้ควบคุมทราบถึงการแก้ไขบริษัท หรือกฎระเบียบข้อบังคับของสมาคม หรือข้อตกลงใด ๆ ของหุ้นส่วน ภายใน 4 สัปดาห์ หลังจากทำการแก้ไขดังกล่าว (มาตรา 8)²⁹

2.2 เปิดบัญชีและเก็บรักษาบัญชีของโครงการ (มาตรา 9) ซึ่งผู้ประกอบการมีหน้าที่เปิดบัญชีไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน ในแต่ละโครงการที่ผู้ประกอบการบริหารดำเนินงานอยู่ ซึ่งผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตแล้วต้องนำเงินค่าซื้อบ้านที่ได้จากการขายบ้านในโครงการของตน จ่ายโอนเข้าบัญชีโครงการ ซึ่งรวมถึงเงินอื่นๆ ที่ข้อบังคับกำหนดไว้ให้จ่ายเข้าบัญชีนี้ด้วย และในการเบิกถอนเงินออกจากบัญชีทุกครั้งผู้ประกอบการจะต้องได้รับอำนาจตามที่กำหนดในข้อบังคับซึ่งออกโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น³⁰

3. การตรวจสอบและควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

องค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเมือง (Urban Redevelopment Authority : URA) หรือเจ้าของที่ดินภาคเอกชน เป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจเพื่อการฟื้นฟูพัฒนาเมือง เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้จัดการด้านการตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลต่อการซื้อขายที่ดินที่มี วัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา ดังนั้นจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นช่องทางในการนำที่ดินที่อยู่ในความ ครอบครองของ URA สับเปลี่ยนไปสู่การพัฒนา

²⁷ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 5

²⁸ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 7

²⁹ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 8.

³⁰ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 9.

ที่ดินของภาคเอกชนต่อไป หนึ่งในหน้าที่หลักของกรมการควบคุมการพัฒนา (Development Control Division : DCD) และ URA ก็คือการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอเพื่อพัฒนาที่ดินซึ่งได้รับมาจากผู้ประกอบการภาคเอกชน³¹ ในส่วนของการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ได้รับใบอนุญาตแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย (การควบคุมและการออกใบอนุญาต) หรือ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965 นอกจากนั้น หากผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาที่ดินจะดำเนินการขายบ้านในโครงการหมู่บ้านจัดสรรก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง ต้องภายหลังจากได้รับการอนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคารและได้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างอาคารจะเป็นผู้อนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคาร

Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965³² ให้สิทธิรัฐมนตรีในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 ตัวอย่างประเภทของกฎข้อบังคับที่อาจออกโดยคำสั่งรัฐมนตรี มีดังนี้เช่น ระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณาของผู้ประกอบการ กฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ชื่อของโครงการอสังหาริมทรัพย์ที่พัฒนาโดยผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต การชำระเงินของผู้ซื้อทั้งก่อนและใน ระหว่างการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รูปแบบของสัญญาที่ใช้ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ซื้อ ลักษณะของเงื่อนไขซึ่งถูกห้ามมิให้กำหนดในสัญญา ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายที่กฎหมายกำหนด และระเบียบกฎเกณฑ์ของบัญชีทรัพย์สินโครงการ เป็นต้น

สำหรับการควบคุมการโฆษณาและการทำสัญญาของผู้ประกอบการในสิงคโปร์นั้น บทบัญญัติใน มาตรา 22 ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎข้อบังคับผู้ประกอบการเป็นเรื่องๆ ไป ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีกฎข้อบังคับที่ออกมาและมีผลบังคับใช้แล้วได้แก่ กฎข้อบังคับนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Developers Rules 1985) และกฎข้อบังคับเกี่ยวกับบัญชีโครงการของนักพัฒนาที่อยู่อาศัย (Housing Developers (Project Account) Rules 1985)³³

การควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาที่ดินเพื่อการพาณิชย์ในสิงคโปร์นั้นจะไม่เข้มงวดเหมือนการควบคุมผู้ประกอบการพัฒนาจัดสร้างที่อยู่อาศัย เมื่อปี 1979 ได้มีการออกกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการขาย

³¹ Urban Redevelopment Authority : URA. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2566 จาก <https://www.ura.gov.sg/corporate>

³² Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2566 จาก [https://www.hba.org.my/laws/hda/2007/ACT118\(2007\).html](https://www.hba.org.my/laws/hda/2007/ACT118(2007).html)

³³ Housing Developers Rules 1985. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2566 จาก <https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/HDCLA1965-R1/Published/20080930?DocDate=19990101.htm>

ทรัพย์สินเพื่อการพาณิชย์กรรม (The Sale of Commercial Properties Act)³⁴ มาบังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขายเฉพาะห้องในส่วนที่แยกออกมาจากอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์หรืออาคารที่ใช้เพื่อการค้าขาย ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสามารถขายอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมได้ นอกจากแผนผังการก่อสร้างนั้นจะได้รับการอนุมัติจากผู้ควบคุมอาคารแล้วเท่านั้น

4. บทกำหนดโทษ

นักพัฒนาที่อยู่อาศัยรายใดกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งไม่ได้กำหนดโทษไว้โดยเฉพาะ อาจต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์³⁵

4. ข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน จึงเห็นควรเสนอให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมในเรื่องดังกล่าว โดยมีเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทำให้บุคคลใดที่สนใจและมีความรู้เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ก็สามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ โดยไม่มีการประเมินคุณสมบัติในประเด็นนี้จึงเห็นควรเสนอให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ โดยนำแนวคิดมาเพิ่มเติมเรื่องค่านิยมและคุณสมบัติของนักพัฒนาที่ดินมาจากพระราชบัญญัตินักพัฒนาที่อยู่อาศัย 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

³⁴ The Sale of Commercial Properties Act. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2566 จาก <https://sso.agc.gov.sg/Act/SCPA1979>

³⁵ Housing Developers (Control and Licensing) Act 1965, Article 26

ข. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม

ค. ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ง. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือโรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง

จ. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันตราย 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 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของ

ผู้เข้าอบรม 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 รวมถึงในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาที่ดินจะดำเนินการขายบ้านในโครงการหมู่บ้านจัดสรรก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้าง ต้องดำเนินการภายหลังจากการอนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคารและได้รับใบอนุญาตแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างอาคารจะเป็นผู้อนุมัติแผนผังการก่อสร้างอาคาร

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

“มาตรา 30/4 ให้มีการจัดตั้งสำนักงานนักพัฒนาที่ดินขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดิน”

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

“มาตรา 30/5 ให้มีคณะกรรมการผู้ประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานนักพัฒนาที่ดิน และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบอาชีพนักพัฒนาที่ดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2566). อำนาจหน้าที่ของกรมและส่วนราชการ. <https://www.dpt.go.th/th> 21 มีนาคม.

กองประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์. (2566). *ภารกิจ/พันธกิจ*. <https://dep-assess.treasury.go.th/th/> 21 มีนาคม.

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2566). *เกี่ยวกับ กนอ*. <https://www.ieat.go.th/th> 21 มีนาคม 2566.

บัญญัติ สุชีวะ. (2559). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์*. สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา.

พรสรร วิเชียรประดิษฐ์. (2563). *แนวคิดเกี่ยวกับองค์การพัฒนาเมืองในประเทศไทย. สารศาสตร์, ฉบับที่ 1.*

ภารกิจหลักของกรมที่ดิน <https://www.dol.go.th/Pages/home.aspx>, 21 มีนาคม 2566

โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย. “ลงทุนอสังหาฯด้วยอาวุธใหม่ของนักพัฒนาที่ดิน”

https://www.trebs.ac.th/th/news_detail.php?nid=63, 14 มีนาคม 2566.

สมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย. (2566). *ประวัติความเป็นมาของสมาคมนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ไทย*.

<https://www.treba.or.th/background/> 24 มีนาคม 2566.

สุเนติ คงเทพ. (2564). ปัญหากฎหมายขายฝาก ศึกษากรณีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์. *วารสารชุมชนวิจัย*. ปีที่ 15 ฉบับที่ 2, 58.

โสภณ พรโชคชัย. (2559). *การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย*. โรงเรียนธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย.

โสภณ พรโชคชัย. (1996). *การบริหารธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). วีระการพิมพ์.

ภาษาต่างประเทศ

Housing Developers (Control and Licensing) Act 1966.

<https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/act118y1966bi.pdf>, March 20,2023

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), March 20,2023

Housing Developers Rules 1985. [https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/HDCLA1965-](https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/HDCLA1965-R1/Published/20080930?DocDate=19990101.htm)

[R1/Published/20080930?DocDate=19990101.htm](https://sso.agc.gov.sg/SL-Rev/HDCLA1965-R1/Published/20080930?DocDate=19990101.htm), March 20,2023

The Sale of Commercial Properties Act. <https://sso.agc.gov.sg/Act/SCPA1979>, March 20,2023

Urban Redevelopment Authority : URA. <https://www.ura.gov.sg/corporate>, March 20,2023