

การพัฒนากฎหมายของกรมที่ดิน

1. ความเป็นมา

ขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายในการชำระกฎหมายทั้งระบบเพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเพื่อให้ศึกษาและเสนอแนะการยกเลิกและปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 อนุมัติกระบวนการพัฒนากฎหมาย โดยกำหนดให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งจัดทำแผนการพัฒนากฎหมายของแต่ละส่วนราชการและให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของแต่ละส่วนราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่พัฒนากฎหมาย และให้ถือว่าการพัฒนากฎหมายเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องให้ความสำคัญ จึงให้ทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการทุกคณะ พร้อมทั้งได้กำหนดกรอบนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมาย 3 หลักการ 15 แนวทาง ดังนี้

หลักการที่ 1 การดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้

แนวทางที่ 1. แก้ไข เพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือจัดทำกฎหมายใหม่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

แนวทางที่ 2 เลิกกฎหมายที่ไม่ได้มีการบังคับใช้

แนวทางที่ 3 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน ตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

แนวทางที่ 4 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบซึ่งควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือกำหนดให้รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนโดยไม่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87

แนวทางที่ 5 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ตามมาตรา 42 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หลักการที่ 2 การพัฒนากฎหมายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

แนวทางที่ 6 แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย หรือจัดให้มีกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และขยายโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

แนวทางที่ 7 ลด เลิกหรือจัดให้มีกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ

แนวทางที่ 8 การปรับปรุงกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

แนวทางที่ 9 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกระบวนการปฏิบัติราชการเพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ

แนวทางที่ 10 การปรับปรุงกฎหมายตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายหรือคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายหรือทีมผู้เชี่ยวชาญ (Focus group) ที่แต่งตั้งโดยคณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการที่กำหนด

หลักการที่ 3 การพัฒนากฎหมายเชิงกระบวนการ

แนวทางที่ 11 การจัดทำระบบการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี

แนวทางที่ 12 การจัดทำระบบการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 7, 9 และ 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมาตรา 44 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

แนวทางที่ 13 การลด เลิกหรือแก้ไขกระบวนการหรือขั้นตอนที่ล่าช้าหรือไม่จำเป็นตามกฎหมาย

แนวทางที่ 14 การจัดทำระบบรับฟังความคิดเห็นในการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

แนวทางที่ 15 การจัดทำระบบการทบทวนกฎหมายโดยรับฟังข้อเสนอแนะของผู้ได้บังคับกฎหมาย เป็นระยะตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 และ 22 มีนาคม 2548

ได้มีมติให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดำเนินการบูรณาการกฎหมายโดยให้พิจารณารวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบและที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่อยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ให้เป็นหมวดหมู่หรืออยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งอาจมีลักษณะประมวลกฎหมายหรือไม่ก็ได้ โดยยึดสาระสำคัญของเรื่องเป็นหลัก (compilation of law and regulation) และเพื่อให้ส่วนราชการ

ใช้เป็นทางเลือกในการดำเนินการพัฒนากฎหมายจึงได้เพิ่มเติมแนวทางการพัฒนากฎหมายอีก 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 16 การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน (compilation of law and regulation)

แนวทางที่ 17 การยกเลิกใบอนุญาตหรือการอนุญาตในกฎหมายที่กระทรวงรับผิดชอบ โดยขอให้กระทรวงพิจารณายกเลิกใบอนุญาตหรือการอนุญาตที่จะสร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนใบอนุญาตและการอนุญาตที่มีอยู่

2. การดำเนินการ

กรมที่ดินจึงได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 130/2548 ลงวันที่ 18 มกราคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกรมที่ดินประกอบด้วยนักวิชาการที่มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานในสังกัดกรมที่ดิน เพื่อดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของกรมที่ดินประจำปี 2548 ให้แล้วเสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 เพื่อให้การดำเนินการพัฒนากฎหมายของกรมที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยในปี 2548 ได้จัดทำแผนพัฒนากฎหมายที่สำคัญ จำนวน 2 ฉบับ ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อยกเลิกการค้าที่ดินตามหมวด 10 และบทนิยามตามมาตรา 1 ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับ หลักการที่ 1 การดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ แนวทางที่ 3 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชนตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณารับหลักการเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2548 และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการยกเลิกการจัดสรรที่ดิน รองรับการดำเนินการตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินที่ประสงค์จะยกเลิกการจัดสรรที่ดิน ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยยกเว้นกฎกระทรวงฯ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับ หลักการที่ 2 การพัฒนากฎหมายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล แนวทางที่ 8 ปรับปรุงกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ขณะนี้ร่างกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมารองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) พิจารณาเห็นว่าโดยที่ส่วนราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายของหน่วยงานให้สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ก ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงมีคำสั่งให้จัดทำแผนปฏิบัติการการพัฒนากฎหมายและการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายของหน่วยงานประจำปี 2548 - 2551 รวม 4 ปี ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2548 เห็นชอบให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ เพื่อปฏิบัติหน้าที่จัดทำแผนพัฒนากฎหมายตามแผนบริหารราชการแผ่นดินสำหรับปี 2548-2551 ดังนั้น กรมที่ดินจึงมีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2950/2548 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 ยกเลิกคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 130/2548

ลงวันที่ 18 มกราคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกรมที่ดิน โดยมีนายพีรพล ไตรทศวิทย์ อธิบดีกรมที่ดินเป็นประธานคณะกรรมการ และคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 3292/2548 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2548 แต่งตั้งศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤต และว่าที่ ร.ต.สอาด ชมบุญ เป็นกรรมการที่ปรึกษาในคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกรมที่ดิน โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของกรมที่ดินประจำปี 2548-2551 และในปี 2549 กรมที่ดินได้ดำเนินการพัฒนากฎหมาย ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่เป็นปัญหาอุปสรรคและมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าใช้จ่ายสาระสำคัญของข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด คณะกรรมการควบคุมการจัดการนิติบุคคลอาคารชุดการประชุมใหญ่มติการประชุมเจ้าของร่วม บทกำหนดโทษค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบการพัฒนากฎหมายหลักการที่ 1 การดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ แนวทางที่ 3 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชนตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แนวทางที่ 4 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบซึ่งควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือกำหนดให้รัฐประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนโดยไม่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87 แนวทางที่ 5 ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ตามมาตรา 42 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หลักการที่ 3 การพัฒนากฎหมายเชิงกระบวนการ แนวทางที่ 13 การลด เลิกหรือแก้ไขกระบวนการหรือขั้นตอนที่ล่าช้าหรือไม่จำเป็นตามกฎหมาย แนวทางที่ 14 การจัดทำระบบรับฟังความคิดเห็นในการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แนวทางที่ 15 การจัดทำระบบการทบทวนกฎหมายโดยรับฟังข้อเสนอแนะของผู้ได้บังคับกฎหมาย เป็นระยะตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ โดยกรมที่ดินได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2934/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาคมอาคารชุดไทย สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว

(2) การรวบรวมกฎหมายด้านที่ดิน เป็นการศึกษา วิเคราะห์ตรวจสอบบทบัญญัติกฎหมายด้านที่ดินของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วดำเนินการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านที่ดินรวมทั้งการจัดสรรที่ดินและอาคารชุด โดยไม่เปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระหรือหลักการของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยนำกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้านที่ดิน การจัดสรรที่ดินและอาคารชุดมารวบรวมไว้

เพื่อให้เห็นภาพรวมของกฎหมายทั้งหมด ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจะต้องปรับปรุงข้อมูลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบันด้วย ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบแนวทางการพัฒนากฎหมายแนวทางที่ 16

ขณะนี้คณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ คณะที่ 8 ได้พิจารณารับหลักการตามแผนพัฒนากฎหมายของกรมที่ดินประจำปี 2549 ของกรมที่ดิน แล้วแต่วันที่ 26 ธันวาคม 2548

อย่างไรก็ตาม กรมที่ดินในฐานะที่รับผิดชอบดูแลการบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎ ระเบียบต่างๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการให้บริการประชาชนด้านการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการรังวัดที่ดิน ได้มีการมอบหมายให้หน่วยงานในสังกัดกรมที่ดินดำเนินการพิจารณาตรวจสอบกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ แล้วปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับหลักการและแนวทางในการพัฒนากฎหมาย ที่กล่าวแล้วเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เพื่อให้มีการลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน ลดภาระและอำนวยความสะดวกเร็วให้แก่ประชาชน โดยต้องมีความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ

กองนิติการ

25 มกราคม 2549