เรื่องเสร็จที่ ๘๕-๘๖/๒๔๙๐

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

ตามหนังสือที่ ๓๖๓๕/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๙๐ ว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๔๙๐ ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. .... และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณานั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

๑. แม้หลักการและนโยบายตามที่มีอยู่ในบทกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่ายังหาเป็นการยุตติธรรมแก่ผู้ให้เช่าไม่ ขอให้ระลึกว่าเจ้าของเคหะหรือที่ดินที่นำออกให้เช่าต้องรับภาระในการต้องเสียทั้งภาษีเงินได้และภาษีโรงเรือนและที่ดิน แทนที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเช่าจากผู้เช่าตามสมควรแก่สภาพของเศรษฐกิจและการเงิน อันเป็นการช่วยเพิ่มพูนรายได้ของรัฐในทางภาษีด้วยนั้นกลับต้องถูกจำกัดสิทธิ จริงอยู่กฎหมายให้โอกาสที่จะขึ้นค่าเช่าโดยร้องขอต่อคณะกรรมการซึ่งต้องขึ้นตามกฎหมายได้ แต่อัตราที่จะพึงขึ้นได้นั้นก็เพียงไม่เกินร้อยละ ๒๕ สำหรับเคหะที่ใช้เป็นที่อยู่เป็นส่วนใหญ่ และไม่เกินร้อยละ ๕๐ สำหรับเคหะที่ใช้อย่างอื่นของอัตราค่าเช่ามาตรฐานอันได้แก่ค่าเช่าที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ หรืออัตราค่าเช่าครั้งแรกที่ได้เริ่มเช่าในหรือภายหลังวันที่ดั่งกล่าวแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงการเงินประเทศในขณะนี้ จะเห็นว่าค่าของเงิน (Purchasing power) ได้ตกต่ำไปตั้ง ๑๐ เท่าเป็นอย่างน้อย ซึ่งไม่เป็นปัญหาว่าในการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เช่านั้นผู้ให้เช่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้นกว่าเดิมถึง ๑๐ เท่า และค่าครองชีพของผู้ให้เช่าก็ต้องเพิ่มขึ้น ๑๐ เท่าเป็นอย่างน้อยเช่นเดียวกัน การที่ต้องเสียค่าซ่อมแซมสูงมาก แต่เรียกค่าเช่าได้น้อยทำให้ผู้ให้เช่าละเลยในการซ่อมแซมบ้านเรือน จึงเกิดผลร้ายทั้งผู้ให้เช่าและผู้เช่า และเป็นผลเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองในส่วนรวม

๒. ข้อห้ามมิให้มีการขึ้นค่าเช่า ก็เท่ากับเป็นการเก็บภาษีจากผู้ให้เช่าเป็นจำนวนเท่ากับอัตราที่เขาพึงจะเรียกเก็บเพิ่มขึ้นได้นั้นทางอ้อม แต่เงินจำนวนนี้แทนที่สู่ท้องพระคลังในลักษณะของภาษีซึ่งนำไปใช้จ่ายเป็นสาธารณะ กลับนำไปใช้ประโยชน์แก่บุคคลส่วนน้อยประเภทหนึ่ง คือฝ่ายผู้เช่าเท่านั้น

๓. หลักการและนโยบายในเรื่องการควบคุมค่าเช่านี้ ไม่เป็นไปตามหลักเสรีภาพ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ น. ๓๘๖/๒๔๙๐ วันที่ ๗ พ.ค. ๒๔๙๐

ในทรัพย์สินของบุคคลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จริงอยู่ อาจกล่าวได้ว่านโยบายและหลักการในเรื่องนี้ก็เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ยากจนให้มีที่อยู่อาศัย แต่ก็ทำไมมาควบคุมเฉพาะค่าเช่าอันเกิดจากทรัพย์สินที่เป็นเคหะและที่ดินเท่านั้นเล่า บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทอื่นหาต้องถูกจำกัดสิทธิแต่ประการใดไม่ เฉพาะอย่างยิ่งบุคคลประเภทที่เป็นพ่อค้าซึ่งเป็นผู้เช่าอาจดำเนินการค้าขายและขึ้นราคาสินค้าได้โดยเสรี

๔. คณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักอยู่ดีว่า ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยอันจำเป็นแก่มนุษย์ แต่ก็เห็นว่า ตามสภาพของบ้านเมืองเท่าที่เป็นมาแล้วแต่กาลก่อน ซึ่งมิได้มีการควบคุมค่าเช่านี้ ก็ไม่ปรากฏความยุ่งยากเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเดิมไม่มีบทกฎหมายคุ้มครองบุคคลประเภทหนึ่ง (ผู้เช่า) และรอนสิทธิของบุคคลอีกประเภทหนึ่ง (ผู้ให้เช่า) อันเป็นการกระทบกระเทือนแก่จิตใจของบุคคลทั้งสองฝ่ายดั่งกล่าวนั้น กล่าวคือเมื่อบุคคลฝ่ายหนึ่ง (ผู้เช่า) ได้รับความคุ้มครองก็รู้สึกว่าตนเป็นฝ่ายมีสิทธิเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้ให้เช่า) ซึ่งเมื่อได้รับความบีบคั้นก็คอยฉวยโอกาสที่มีทางหลีกเลี่ยงได้กระทำตอบแก่ฝ่ายผู้เช่าอันเป็นภาวะที่ปรากฏอยู่ทั่วๆ ไปในขณะนี้ ปัญหาเรื่องเกรงว่าคนจะไม่มีที่อยู่อาศัยจึงหาอาจแก้ไขได้ด้วยวิธีการควบคุมเช่นนี้ไม่ แต่ควรแก้ไขโดยหาทางส่งเสริมให้มีการก่อสร้างเคหะให้มากขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งบุคคลชั้นประเภทที่มีรายได้น้อยนั้น รัฐบาลก็ควรจัดสร้างเคหะให้เช่าหรืออาศัย ซึ่งทั้งนี้เข้าใจเพราะปรากฏว่าองค์การเกี่ยวกับการนี้ของรัฐบาลอันได้แก่กรมประชาสงเคราะห์ก็ได้จัดตั้งขึ้นนานมาแล้ว

๕. นโยบายในเรื่องการควบคุมค่าเช่านี้ เมื่อพิจารณาดูให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นทำนองการเวนคืนเคหะหรือที่ดิน แต่ไม่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์ หากแต่ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่เอกชนผู้เช่าเท่านั้น

๖. ตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ ๒) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ส่งไปให้พิจารณานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ายิ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มความอยุติธรรมขึ้นไปอีก ดังจะเห็นได้คือ

ก. หลักการใหม่นี้จะให้ควบคุมไปถึงบรรดาเคหะที่ใช้เป็นที่ประกอบธุระกิจการค้าหรืออุตสาหกรรมด้วย ดั่งได้กล่าวไว้แล้วว่าบุคคลผู้ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรมเป็นบุคคลประเภทอาจกอบโกยผลกำไรจากกิจการของเขาได้โดยเสรี แต่บุคคลที่เป็นผู้ให้บุคคลประเภทนี้เช่าเคหะใช้ประโยชน์ในกิจการนั้นกลับถูกจำกัดสิทธิ อนึ่ง หลักการในเรื่องควบคุมค่าเช่านี้ แต่เดิมก็มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อย แต่ตามที่แก้ไขใหม่นี้กลับเป็นการช่วยเหลือพ่อค้าซึ่งมีรายได้มาก อันเป็นการผิดกับหลักการเดิมซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายนี้

ข. หลักการใหม่นี้ยกเลิกบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันที่ให้สิทธิแก่ผู้ให้เช่าในค่าเช่าสองคราวติดๆ กัน ผู้เช่าใช้ทรัพย์สินที่เช่านอกเหนือจากที่ตกลงกันหรือผู้เช่าให้เช่าช่วงเป็นต้น (มาตรา ๑๖) เสียโดยสิ้นเชิง จึ่งเป็นอันว่าสิทธิที่จะให้ผู้เช่าเลิกใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่านั้น แล้วแต่คณะกรรมการจะวินิจฉัยซึ่งการให้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตเช่นนี้ อาจเป็นภัยได้และจะไม่เป็นหลักประกันแก่ผู้ให้เช่าแต่ประการใด อีกประการหนึ่ง ในเมื่อนโยบายในเรื่องนี้มุ่งหมายจะคุ้มครองแก่ผู้เช่า ข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการก็ย่อมจะโน้มเอียงไปทางฝ่ายผู้เช่าเป็นธรรมดา

ฉะนั้น จึงไม่เป็นปัญหาว่าความยุ่งยากเท่าที่ประสบอยู่แล้ว โดยผลของบทกฎหมายปัจจุบัน จะไม่กลับทวีความยุ่งยากยิ่งขึ้นในเมื่อตรากฎหมายแก้ไขไปในทางที่ไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้น เช่นร่างใหม่ฉบับนี้

๗. เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีความเป็นธรรมและเกิดความยุ่งยากดั่งกล่าวแล้ว ฉะนั้น การที่จะแก้ไขไปในทางที่ไม่เป็นธรรมยิ่งขึ้นจึงเป็นการไม่สมควร คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าควรจะแก้ไขพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในขณะนี้ให้เป็นธรรมแก่ผู้ให้เช่าและผู้เช่าทั้งสองฝ่ายเพื่อจะได้เกิดประโยชน์สมความมุ่งหมายหากคณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการแก้ไขต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอตั้งข้อสังเกตอีกว่า โดยเจตนารมณ์บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้มุ่งหมายจะใช้บังคับในขณะที่อยู่ในภาวะคับขันเท่านั้น แต่เหตุการณ์และคำแถลงการณ์ของรัฐบาลเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ แสดงว่าภาวะคับขันได้สิ้นสุดลงแล้วจึ่งเป็นอีกข้อหนึ่งที่ควรจะได้รับการพิจารณาด้วย

จึงขอเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) นนทวิจารณ์
(ขุนนนทวิจารณ์)
เลขานุการ ลงชื่อแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๔๙๐