

ข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมาย ถือว่าเป็นคนต่างด้าว

THE RESTRICTIONS ON THE PROPORTIONATE OWNERSHIP RATIO IN THE CONDOMINIUM UNITS OF ALIENS AND JURISTIC PERSONS DEEMS BY THAI LAW TO BE ALIENS

วรัญญา เจนจบ

Waranya Jenjob

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์:waranyalawtu@gmail.com

Graduate Student of Master of Laws Program in Business Law,

Faculty of Law, Thammasat University. E-mail address : waranyalawtu@gmail.com

Received : May 15, 2019

Revised : June 24, 2019

Accepted : June 26, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงเฉพาะเรื่อง “ข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาในวิทยานิพนธ์เรื่องปัญหาการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว โดยบทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการมีข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากปัจจุบันที่อยู่อาศัยประเภทอาคารชุดเพิ่มจำนวนขึ้นมากและห้องชุดในประเทศไทยเป็นที่สนใจของคนต่างด้าวเนื่องจากราคาต่ำกว่าประเทศอื่น มีผลตอบแทนดี และกฎหมายอาคารชุด คือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522 กำหนดให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ภายใต้ข้อจำกัดบางประการตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522 โดยผู้ศึกษาตั้งประเด็นไว้ว่าประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและต้องการให้นักลงทุนต่างชาตินำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศ แต่เหตุใดจึงต้องจำกัดการให้สิทธิประโยชน์ด้านที่อยู่อาศัยในการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการลงทุนของคนต่างด้าวในตลาดอสังหาริมทรัพย์ไทย ผลจากการศึกษาแนวนโยบายและกฎหมายของต่างประเทศที่มีความเจริญด้านเศรษฐกิจและมีระบบกฎหมายที่ดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ พบว่ากฎหมายอาคารชุดของประเทศเหล่านี้ไม่มีข้อจำกัดการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าว แต่มีมาตรการตามกฎหมายอื่นที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมการซื้อขายและถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าวขึ้นมามากแทน เช่น มาตรการตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน หรือมาตรการตามกฎหมายภาษี เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อการเก็งกำไรอันอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจต่อไปในอนาคต ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการยกเลิกข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวเพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติในอสังหาริมทรัพย์ไทย และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมกรออยู่อาศัยและพฤติกรรมการทำธุรกรรมเกี่ยวกับห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวขึ้นมามากแทน เพื่อไม่ให้เกิดกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยต่อไป

คำสำคัญ

คนต่างด้าว, นิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว, ห้างหุ้น

ABSTRACT

This article is intended to study on the issue “Restrictions on the proportionate ownership ratio in the condominium units of aliens or juristic persons deemed by Thai law to be aliens” which is part of the problem in the thesis on the issue of legal problems relating to ownership of condominium units of aliens or juristic persons deemed by Thai law to be aliens. This article aims to study the problems that arise from the limitation of the proportionate ownership ratio of condominiums of aliens or juristic persons deemed by Thai law to be aliens under Section 19 bis of the Condominium Act BE 2522 and as amended according to the fact that number of residential condominiums have risen significantly, the foreigners are interested in the condominium units in Thailand due to lower prices than other countries with good returns and condominium law, namely the Condominium Act BE 2522, imposes the aliens to hold ownership of the apartment under restrictions on the ownership of condominium units, imposes the aliens to hold ownership of the condominium under restrictions on the ownership of condominium units. The writer would like to remark that Thailand has a policy of promoting economic growth and hope the foreign investors to invest in the country but why must limit the benefits of housing in the ownership of condominium units of aliens or juristic persons deemed by Thai law to be aliens. This limitation is an obstacle for foreign investment in the Thai property market. The result of the studying from foreign countries, which have economic growth and have a good legal system such as the United States Australia and Singapore, found that the condominium laws of these countries do not have the restrictions on the ownership of aliens and foreign entities. However, there are measures in accordance with other laws that are effective in controlling trading behavior and holding ownership of immovable property of foreigners and foreign legal entities such as measures under the law for investment promotion or tax measures in order to prevent the problem of buying real estate for speculation that may lead to the economic crisis in the future. Therefore, the writer offers to terminate the limitation of the ownership ratio in the condominium units of aliens or juristic persons deemed by Thai law to be aliens, which is considered an alien to be supporting foreign investment in Thai real estate, and revise other legal measures which is effective in controlling the behavior of residents and behavior of transactions relating to condominiums of aliens or juristic persons deemed by Thai law to be aliens to replace in order to prevent the impact on social security and Thai economic security.

Keywords

Aliens, Juristic persons deemed by Thai law to be aliens, Condominium units

บทนำ

ปัจจุบันห้องชุดในประเทศไทยทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองท่องเที่ยวต่างๆ อาทิ ชลบุรี พัทยา ภูเก็ต หัวหิน และเชียงใหม่ เป็นต้น ต่างได้รับความสนใจจากผู้ซื้อต่างชาติเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งแสดงมูลค่าเงินโอนเพื่อซื้ออาคารชุดปี 2560 ที่ 70,758 ล้านบาท ขยายตัวจากปี 2559 ถึง 33%YoY และสูงกว่าการขยายตัวปี 2555-2559 ที่เติบโตเฉลี่ยปีละ 10%YoY¹ โดยเหตุที่ห้องชุดในประเทศไทยเป็นที่สนใจของผู้ซื้อต่างชาตินั้นเนื่องมาจากประการแรก คือ ปัจจัยด้านราคาห้องชุดในประเทศไทยที่ยังต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นคู่แข่ง เช่น ฮองกง สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ประการที่สอง คือ ปัจจัยด้านโอกาสได้รับผลตอบแทนจากการขายหรือให้เช่าอยู่ในอัตราที่สูง ซึ่งผลตอบแทนจากห้องชุดในโครงการที่อยู่ในทำเลที่ดีและเป็นโครงการที่มีการบริหารจัดการอย่างดีอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 -5 ต่อปี ซึ่งอาจจะมากกว่าอัตราดอกเบี้ยของเงินฝากและค่าธรรมเนียมทั่วไป รวมทั้งนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และตัวแทนนายหน้าหลายรายได้พัฒนากลยุทธ์การขายแบบการันตีผลตอบแทนจากการเช่าเพื่อจูงใจผู้ซื้อชาวต่างประเทศซึ่งซื้อห้องชุดเพื่อการลงทุน และมีข้อเสนอเพื่อจูงใจต่าง ๆ อาทิ การตกแต่งเฟอร์นิเจอร์ ข้อตกลงการบริหารการขายหรือปล่อยเช่า เป็นต้น และประการที่สาม คือ ปัจจัยด้านกฎหมายอาคารชุดของประเทศไทยซึ่งให้สิทธิแก่คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ดังนั้น ห้องชุดในประเทศไทยจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่กำลังเป็นที่ต้องการของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวทั้งที่ซื้อเพื่อการอยู่อาศัยและซื้อเพื่อการลงทุน

การถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย คือ ข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะจดทะเบียนอาคารชุด ตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นได้ว่าข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการซื้อห้องชุดของผู้ซื้อต่างชาติรายย่อยและการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในธุรกิจอาคารชุดของประเทศไทย โดยผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและต้องพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งรัฐบาลไทยก็พยายามส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศเพื่อดึงเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติเข้ามาหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายในการให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ก็เป็นสิทธิประโยชน์ด้านที่อยู่อาศัยที่สามารถดึงดูดการซื้อและการลงทุนจากต่างประเทศได้ ดังนั้น การจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการลงทุนในประเทศ ขัดขวางต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ และเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ในแต่ละปี มีคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของกองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา² มีสถิติเพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่วนมากเป็นนักท่องเที่ยวเอเชียโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีน รองลงมาเป็นนักท่องเที่ยวยุโรปและอเมริกา และจากข้อมูลของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน³ มีสถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีเช่นกัน รวมทั้ง

¹ มณีนรัตน์ ก้องเสียง, “อุปสงค์ชาวต่างชาติในตลาดอาคารชุดไทย : สถานการณ์ปัจจุบัน และความเสี่ยงที่ต้องติดตามในระยะต่อไป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2561, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_129.pdf

² กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, “สถิตินักท่องเที่ยว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://www.mots.go.th/more_news.php?cid=411&filename=index

³ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, “สถิติแรงงานประจำปี 2560,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562, จาก http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/sthitiaerngngaan_2560.pdf

ข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์⁴ มีสถิติการออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ นับตั้งแต่เดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2543 ถึงเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2560 รวมทั้งสิ้น 10,538 ราย นอกจากนี้ ยังมีคนต่างด้าวอีกจำนวนไม่น้อยซึ่งเดินทางเข้ามาและอยู่อาศัยในประเทศไทยเพื่อเข้ารับการศึกษารหัสหรือเข้ารับการรักษายาบาลในประเทศไทย คนต่างด้าวเหล่านี้มีความต้องการที่อยู่อาศัยและสถานที่สำหรับประกอบกิจการในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ที่มีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยว ทำงาน และอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก เมื่อความต้องการที่อยู่อาศัยและถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวมีมากแต่ถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของกฎหมายจึงเกิดการพยายามหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมายเพื่อเข้าถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดด้วยวิธีต่างๆ เช่น ใ้บุคคลอื่นมีชื่อทางทะเบียนถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแทน หรือถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในนามนิติบุคคลสัญชาติไทย อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ทั้งที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบด้านภูมิศาสตร์เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่ในบริเวณจุดศูนย์กลางของกลุ่มประเทศ CLMV (กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) ซึ่งควรได้รับประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายทุน ขยายตลาด และความต้องการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้น แต่ประเทศไทยกลับยังขาดการผลักดันนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากเปิดตลาดในระดับภูมิภาคเท่าที่ควร นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คนต่างด้าวที่ได้มาซึ่งห้องชุดโดยได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมซึ่งต้องถูกบังคับให้จำหน่ายห้องชุด⁵ เนื่องจากเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 19 ทวิ ถือเป็นการขัดต่อเจตนาของเจ้ามรดกและบังคับให้ทายาทต้องจำหน่ายห้องชุดซึ่งเป็นทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษของตน

จากปัญหาข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนที่มาของปัญหาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย และไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดโดยมิชอบ จึงควรมีการศึกษาทบทวนเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ตลอดจนเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่มีความเหมาะสม ชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กับการป้องกันปัญหาอันเนื่องมาจากการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว

1. ข้อจำกัดการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

การถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในประเทศไทยของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวนั้น อยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก เป็นคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 กล่าวคือ (1) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มิถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (2) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (3) นิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ใน

⁴ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, “ข้อมูลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562, จาก http://www.dbd.go.th/download/foreign_file/pdf/27-201712.pdf

⁵ การบังคับจำหน่ายห้องชุดที่ได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรม มี 2 กรณี คือ กรณีตามมาตรา 19 เบญจ (1) แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กล่าวคือ คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรม แต่เมื่อรวมกับห้องชุดที่มีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามมาตรา 19 ถือกรรมสิทธิ์อยู่แล้วเกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา 19 ทวิ และกรณีตามมาตรา 19 สัตต แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กล่าวคือ คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรม ต้องจำหน่ายห้องชุดโดยไม่มีข้อยกเว้น

มาตรา 97 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย (4) นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ปัจจุบัน ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการส่งเสริมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (5) คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถอนเงินจากบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศ หรือถอนเงินจากบัญชีเงินฝากเงินตราต่างประเทศ

ประการที่สอง คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6 ข้อจำกัดตามมาตรา 19 ทวิ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาซื้อและมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดมีจำนวนมากเกินสมควร⁶ อันจะทำให้คนต่างด้าวมีอำนาจในการบริหารจัดการอาคารชุดผ่านมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมและเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ

และประการที่สาม คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 19 ต้องจำหน่ายห้องชุด ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 เบญจ ฉ สัตต อัฐ นว ทศ และเอกาทศ ซึ่งหนึ่งในกรณีที่คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวต้องจำหน่ายห้องชุดนั้นอันเนื่องมาจากได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดเกินกว่าอัตราที่มาตรา 19 ทวิ กำหนด คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวจึงต้องถูกบังคับจำหน่ายห้องชุด ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุด และหากไม่จำหน่ายภายในกำหนดเวลาดังกล่าว อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายห้องชุดนั้นโดยนำวิธีการบังคับจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่ออกตามบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การบังคับจำหน่ายห้องชุดด้วยโดยอนุโลม

จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ในการบังคับข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้วางกฎเกณฑ์ในการอยู่อาศัยร่วมกันระหว่างเจ้าของร่วมไว้ในข้อบังคับอาคารชุด หากเจ้าของร่วมส่วนใหญ่ต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับที่จดทะเบียนไว้ก็สามารถทำได้โดยลงมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของร่วมทั้งหมดและผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมมีมติ แต่หากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะปฏิเสธการรับจดทะเบียนการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับนั้น หรือหากพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับที่ขัดต่อกฎหมาย เจ้าของร่วมก็สามารถโต้แย้งเป็นคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาและเพิกถอนข้อบังคับอันขัดต่อกฎหมายได้ จึงเป็นไปได้ยากที่การได้เสียงข้างมากของเจ้าของร่วมซึ่งเป็นคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวจะเป็นการครอบงำการบริหารจัดการอาคารชุดจนเกิดความเสียหายใหญ่หลวงต่อผู้อยู่อาศัยภายในอาคารชุดและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ประโยชน์ในการรักษาการอำนาจบริหารจัดการอาคารชุดที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองโดยจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ดังกล่าวจึงไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศไม่ได้เงินลงทุนในตลาดอสังหาริมทรัพย์จากการซื้อห้องชุดจากคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว

2. ข้อดีและข้อเสียของการยกเลิกข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว

การยกเลิกข้อจำกัดดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ

(ก) ทำให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งต้องการจะซื้อห้องชุดเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบกิจการ หรือเพื่อการลงทุน สามารถซื้อห้องชุดได้ตามความต้องการโดยไม่ต้องถูกจำกัดด้วยอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ และเกิดความสะดวกเนื่องจากลดขั้นตอนและเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุด ไม่

⁶ ไพโรจน์ อารักษ์า, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559) น. 37.

ต้องตรวจสอบอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งถือกรรมสิทธิ์อยู่ก่อนแล้ว

(ข) นักพัฒนาโครงการอาคารชุดสามารถขายห้องชุดได้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสามารถขายกลุ่มลูกค้าไปสู่กลุ่มลูกค้าต่างประเทศได้มากขึ้น โดยกำลังซื้อจากผู้ซื้อต่างชาตินี้มาทดแทนกำลังซื้อของผู้ซื้อภายในประเทศที่ลดลงและลดจำนวนห้องชุดที่รอการขาย ทำให้ผู้ประกอบการมีรายได้และสภาพคล่องทางการเงินที่ดี สามารถทำกำไรและชำระหนี้ได้ และสามารถเพิ่มการพัฒนาโครงการที่มีคุณภาพโครงการและการบริหารจัดการโครงการที่ดี ทำให้คุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยทั้งคนไทยและคนต่างชาติดีขึ้นด้วย

(ค) สถาบันการเงินได้รับผลดีทางอ้อมจากการที่ผู้ประกอบการมีฐานะทางการเงินที่ดี

(ง) ลดปัญหาการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวโดยหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย

(จ) หากมีการวางมาตรการจัดเก็บภาษีจากการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดที่ดี จะทำให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น

(ฉ) สนับสนุนนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากการให้สิทธิด้านที่อยู่อาศัยแก่คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวทำให้คนต่างด้าวทำให้นักลงทุนต่างชาติทั้งรายใหญ่และรายย่อยสนใจเข้ามาลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น ขยายไปถึงกลุ่มผู้อยู่อาศัยซึ่งมีใบอนุญาตทำงานหรือกลุ่มแรงงานที่มีทักษะชาวต่างชาติและนักท่องเที่ยว ทำให้สนใจซื้อห้องชุดเพื่อการอยู่อาศัย เพื่อการลงทุน และเพื่อการพักผ่อนเป็นบ้านหลังที่สองมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยในภาคอสังหาริมทรัพย์เกิดการขยายตัว และมีผลดีต่อเศรษฐกิจภาคบริการ ภาคการท่องเที่ยว และภาคอุตสาหกรรม ตามมา

อย่างไรก็ตาม การยกเลิกข้อจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวดังกล่าวอาจมีข้อเสีย กล่าวคือ กลุ่มผู้ซื้อต่างชาติเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนไหวทางการตัดสินใจมากกว่ากลุ่มผู้ซื้อภายในประเทศ เนื่องจากการตัดสินใจของผู้ซื้อต่างชาติมักขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม นโยบายของรัฐบาล ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งของประเทศของผู้ซื้อและภายในประเทศไทย ซึ่งหากเกิดปัญหากลุ่มผู้ซื้อต่างชาติอาจตัดสินใจไม่โอนกรรมสิทธิ์และกระทบต่อฐานะทางการเงินของนักพัฒนาโครงการอาคารชุดและสถาบันการเงินเป็นปัญหาลูกโซ่และอาจเกิดปัญหาคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวกว้านซื้อห้องชุดเพื่อเก็งกำไรส่งผลให้ราคาห้องชุดปรับตัวสูงขึ้นจนกระทบต่อผู้ซื้อภายในประเทศ ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการอื่นในการควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเหล่านี้

3. มาตรการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย พบว่าประเทศเหล่านี้ไม่ได้ใช้มาตรการทางกฎหมายอาคารชุดในการจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลต่างด้าวแต่อย่างใด โดยแต่ละประเทศต่างให้ความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ จึงให้สิทธิคนต่างด้าวสามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ในการควบคุมอุปสงค์ของคนต่างด้าวในการได้มาซึ่งห้องชุด ซึ่งมีประสิทธิภาพในการป้องกันการซื้อห้องชุดเพื่อเก็งกำไรอันเป็นการปกป้องระบบเศรษฐกิจของประเทศทางหนึ่ง และให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไม่ให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐในรูปของเงินภาษีซึ่งสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อีกด้วย โดยมาตรการทางกฎหมายที่น่าสนใจซึ่งอาจนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

1. มาตรการด้านกฎหมายภาษี ได้แก่

- ประเทศสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) มีการแบ่งแยกประเภทของทรัพย์สินเพื่อกำหนดมูลค่าและให้อำนาจสภาท้องถิ่น (City Council) กำหนดอัตราภาษีในแต่ละปี นอกจากนี้ ยังใช้มาตรการลดหย่อนภาษี (Tax Exemption Program) จูงใจนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ให้สร้างและพัฒนาบ้านต่าง ๆ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินอย่างเป็นระบบและเหมาะสมทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้สำหรับนำไปจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นต่อไป และเป็นแรงกระตุ้นให้ภาคเอกชนพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ

- ประเทศออสเตรเลีย มีการประกาศปรับเพิ่มอัตราภาษีที่จัดเก็บเพิ่มเติมจากผู้ซื้อต่างด้าว (Surcharge Purchaser Duty) และอัตราภาษีที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว (Land Tax Surcharge) สำหรับที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว รวมทั้งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมรายปี (Annual Vacancy Fee) จากนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยแต่ไม่ได้อาศัยหรือให้เช่าเป็นเวลามากกว่า 6 เดือนในแต่ละปี ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งในแผนประกันราคาที่อยู่อาศัยของรัฐบาลออสเตรเลีย (the Australian Government's comprehensive Housing Affordability Plan) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยและคุ้มครองพลเมืองมิให้ต้องประสบปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัย

- ประเทศสิงคโปร์ มีการจัดเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยในอัตราที่แตกต่างกันระหว่างอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของอยู่เอง (Owner-Occupied) และที่ให้เช่าคนอื่นอยู่ (Non-Owner-Occupied Residential Properties) และจัดเก็บภาษีอากรแสตมป์ (Stamp Duty) ประเภท Additional Buyer's Stamp Duty (ABSD) ซึ่งจัดเก็บในอัตราที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานะของผู้ที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่ออยู่อาศัย (พลเมืองสิงคโปร์ ผู้พำนัถาวรในสิงคโปร์ (Singapore Permanent Residents) ชาวต่างชาติ หรือนิติบุคคลต่างชาติ) และจำนวนอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อ ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ได้ปรับเพิ่มภาษีอากรแสตมป์ (ABSD) และมาตรการทางการเงินโดยการจำกัดวงเงินสินเชื่อ (LTV) เพื่อควบคุมความต้องการซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเพื่อควบคุมระดับราคาที่อยู่อาศัยซึ่งปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นการป้องกันปัญหาการลงทุนแบบเก็งกำไรในตลาดอสังหาริมทรัพย์อันจะนำไปสู่ภาวะฟองสบู่อสังหาริมทรัพย์ได้

2. มาตรการด้านกฎหมายกำกับและควบคุมการลงทุนของคนต่างด้าว ได้แก่

- ประเทศออสเตรเลีย คนต่างด้าวซึ่งมีความต้องการที่อยู่อาศัยในขณะที่อยู่ในประเทศออสเตรเลียหรือบริษัทที่ถูกควบคุมจากต่างชาติต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนจากต่างประเทศ หรือ The Foreign Investment Review Board (FIRB) ภายใต้เงื่อนไขในการอนุมัติ จึงจะสามารถซื้อที่อยู่อาศัยในประเทศออสเตรเลียได้ รวมทั้งปรับเงื่อนไขในการออกใบรับรองยกเว้นสำหรับที่อยู่อาศัยใหม่ (New Dwelling Exemption Certificates) โดยจำกัดให้นักพัฒนาที่อยู่อาศัยหรือผู้ขายอื่นๆ สามารถขายที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่คนต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 50

3. มาตรการกำกับดูแลสินเชื่อ ได้แก่

- ประเทศสิงคโปร์ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ (Ministry of National Development) และธนาคารกลางแห่งประเทศสิงคโปร์ ประกาศปรับเพดานหรือจำกัดวงเงินสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Loan-to-Value : LTV) กำหนดให้เข้มงวดขึ้นอีกร้อยละ 5 ของสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่ได้รับจากสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันปัญหาการเก็งกำไร⁷ และภาวะฟองสบู่อสังหาริมทรัพย์ควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี ดังปรากฏในตารางแสดงการแก้ไขข้อจำกัดวงเงินสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยที่ได้รับจากสถาบันการเงิน

⁷ Monetary Authority of Singapore, "Raising Additional Buyer's Stamp Duty Rates and Tightening Loan-to-Value Limits to Promote a Stable and Sustainable Property Market," Retrieved on November 20, 2018, from <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/MediaReleases/2018/Raising-Additional-Buyers-Stamp-Duty-Rates-and-Tightening-Loan-to-Value-Limits.aspx>

	สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หลังที่ 1	สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หลัง ที่ 2	สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ตั้งแต่ หลังที่ 3
บุคคลธรรมดา			
ข้อจำกัดวงเงินสินเชื่อ	<u>หลักเกณฑ์เดิม</u> 80% หรือ 60% หาก ระยะเวลาการให้สินเชื่อ มากกว่า 30 ปี* หรือ ขยายอายุ 65 ปีที่ผ่านมา	<u>หลักเกณฑ์เดิม</u> 50% หรือ 30% หาก ระยะเวลาการให้สินเชื่อ มากกว่า 30 ปี* หรือ ขยายอายุ 65 ปีที่ผ่านมา	<u>หลักเกณฑ์เดิม</u> 40% หรือ 20% หาก ระยะเวลาการให้สินเชื่อ มากกว่า 30 ปี* หรือขยาย อายุ 65 ปีที่ผ่านมา
	<u>แก้ไขหลักเกณฑ์</u> 75% หรือ 55% หาก ระยะเวลาการให้สินเชื่อ มากกว่า 30 ปี* หรือ ขยายอายุ 65 ปีที่ผ่านมา	<u>แก้ไขหลักเกณฑ์</u> 45% หรือ 25% หาก ระยะเวลาการให้สินเชื่อ มากกว่า 30 ปี* หรือ ขยายอายุ 65 ปีที่ผ่านมา	<u>แก้ไขหลักเกณฑ์</u> 35%; หรือ 15% หาก ระยะเวลาการให้สินเชื่อ มากกว่า 30 ปี* หรือ ขยายอายุ 65 ปีที่ผ่านมา
เงินดาวน์ขั้นต่ำ	<u>ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์</u>		
	5%; หรือ 10% หาก ระยะเวลาการกู้ยืมเงิน มากกว่า 30 ปี * หรือขยาย อายุ 65 ปีที่ผ่านมา	25%	
นิติบุคคล			
ข้อจำกัดวงเงินสินเชื่อ	<u>หลักเกณฑ์เดิม</u> 20%		
	<u>แก้ไขหลักเกณฑ์</u> 15%		

* 25 ปี หากทรัพย์สินนั้นเป็นอาคารของการเคหะแห่งชาติสิงคโปร์ (HDB flat)

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดเรื่องอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการซื้อห้องชุดของผู้ซื้อต่างชาติรายย่อยและการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในธุรกิจอาคารชุดของประเทศไทย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดการผลักดันนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับความต้องการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรแก้ไขข้อจำกัดตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมการณ์อยู่อาศัยและพฤติกรรมกรรมการทำธุรกรรมเกี่ยวกับห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว

เป็นคนต่างด้าวขึ้นมาแทนที่ เพื่อป้องกันปัญหาการเก็งกำไรห้องชุดที่จะส่งผลให้เกิดสภาวะฟองสบู่ภาคอสังหาริมทรัพย์ซึ่งอาจกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ในอนาคต

จากการวิเคราะห์ปัญหาและศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากต่างประเทศ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรยกเลิกข้อจำกัดตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวเสีย เพื่อเปิดช่องให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลดังกล่าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เต็มอัตราห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ทวิ เช่น ยกเลิกมาตรา 19 เบญจ (1) ซึ่งบังคับให้จำหน่ายห้องชุดที่ได้มาจากการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรม แต่เมื่อรวมกับห้องชุดที่มีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามมาตรา 19 ถือกรรมสิทธิ์อยู่แล้วเกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา 19 ทวิ และเพิ่มเติมมาตรการควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยผู้เขียนเสนอให้มีการยกเว้นมาตรา 19 ทวิ ใหม่ และออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว ได้แก่

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารชุดที่มีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์

(ก) ต้องตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล หรือเขตอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ข) ต้องไม่อยู่ในบริเวณเขตปลอดภัยในราชการทหาร

(ค) ต้องเป็นอาคารหรือกลุ่มอาคารที่มีความสูงตั้งแต่ห้าชั้นขึ้นไป โดยแต่ละอาคารต้องประกอบด้วยห้องชุดไม่น้อยกว่าสี่สิบห้องชุดรวมกันในอาคารเดียว มีทางเดินภายในซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนกลางเชื่อมต่อแต่ละห้องชุด

2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอยู่อาศัยของคนต่างด้าว

(ก) คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวจะต้องใช้ห้องชุดโดยไม่ขัดต่อจารีตประเพณีวิถีชีวิตอันดีของชุมชนในท้องถิ่นนั้น และไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

(ข) ห้ามคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวรายใดรายหนึ่ง ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น หรือได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในลักษณะทรัพย์สินส่วนบุคคล

นอกจากนี้ ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางภาษีสำหรับควบคุมการดำเนินธุรกรรมเกี่ยวกับห้องชุด ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรของนักลงทุนต่างชาติได้ เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยจากการที่คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดโดยไม่จำกัดจำนวน และเพื่อควบคุมปริมาณการซื้อขายห้องชุดและระดับราคาห้องชุดไม่ให้ปรับตัวสูงขึ้นมากเกินไป ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีจากคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวที่ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในประเทศไทย ได้แก่

(ก) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีซึ่งเป็นคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวเป็นการเฉพาะ

(ข) กำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บจากคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งเป็นเจ้าของห้องชุดสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากเจ้าของห้องชุดซึ่งเป็นคนไทยหรือนิติบุคคลสัญชาติไทย โดยกำหนดให้ใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพิ่มตามมูลค่าของฐานภาษีและจำนวนห้องชุดที่ถือกรรมสิทธิ์

(ค) กำหนดอัตราภาษีที่สูงในพื้นที่ที่มีสถานการณ์การเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์สูง หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุมราคาอสังหาริมทรัพย์ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ภูเก็ต ชลบุรี เมืองพัทยา ประจวบคีรีขันธ์ และระยอง หรือเพื่อประโยชน์ในการนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีมาพัฒนาเมือง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) ไม่นำหลักเกณฑ์การยกเว้นการคำนวณภาษีสำหรับกรณีห้องชุดซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเจ้าของห้องชุดเป็นบุคคลธรรมดาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้น ตามมาตรา 41 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาบังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งมี

ห้องชุดเป็นที่ยู่ออาศัยหลังแรกในประเทศไทยแต่มีที่ยู่ออาศัยอื่นในต่างประเทศแล้ว เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งที่พักอาศัยที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท มีสัดส่วนร้อยละ 99.96 ของที่พักอาศัยทั้งหมด (ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติในปีพุทธศักราช 2556)⁸ จึงได้รับการยกเว้นทั้งสิ้น ดังนั้น คนต่างด้าวในกรณีดังกล่าวจึงไม่ควรได้รับประโยชน์จากบทบัญญัตินี้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกเป็นประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้นมูลค่าของฐานภาษี

2. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพในการลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรได้เท่าที่ควร เนื่องจากใช้ระยะเวลาการถือกรรมสิทธิ์เป็นเกณฑ์ในการกำหนดลักษณะการขายอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะและใช้อัตราภาษีแบบคงที่ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีการแบ่งช่วงเกณฑ์ระยะเวลาการถือกรรมสิทธิ์ และใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าตามระยะเวลาการถือกรรมสิทธิ์ ตามแนวทางการจัดเก็บอากรแสตมป์ประเภท Seller's Stamp Duty (SSD) ของประเทศสิงคโปร์

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายอากรแสตมป์ ซึ่งจัดเก็บจากการทำธุรกรรมที่มีการออกตราสารหรือเอกสารโดยวิธีการปิดหรือประทับแสตมป์เพื่อเป็นหลักฐานแห่งการทำธุรกรรม โดยจัดเก็บจากคนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวในอัตราที่สูงกว่าคนไทยและนิติบุคคลสัญชาติไทยและกำหนดอัตราภาษีแบบหลายอัตราขึ้นอยู่กับจำนวนอสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างด้าวนั้นถือกรรมสิทธิ์

⁸ กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, “Q&Aร่างพ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2562, จาก <https://www.mof.go.th/home/eco/080759.pdf>

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไพโรจน์ อารักษ์า. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาครชุต. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. “สถิตินักท่องเที่ยว.” https://www.mots.go.th/more_news.php?cid=411&filename=index, 20 กุมภาพันธ์ 2562.

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. “ข้อมูลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว.” http://www.dbd.go.th/download/foreign_file/pdf/27-201712.pdf, 20 กุมภาพันธ์ 2562.

กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. “Q&Aร่างพ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.” <https://www.mof.go.th/home/eco/080759.pdf>, 10 มกราคม 2562.

มนีรัตน์ ก้องเสียง. “อุปสงค์ชาวต่างชาติในตลาดอาครชุตไทย : สถานการณ์ปัจจุบัน และความเสี่ยงที่ต้องติดตามในระยะต่อไป.” https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_129.pdf, 16 กันยายน 2561.

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน. “สถิติแรงงานประจำปี 2560.” http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/sthitiaerngngaan_2560.pdf, 20 กุมภาพันธ์ 2562.

ELECTRONIC MEDIA

Monetary Authority of Singapore. “Raising Additional Buyer's Stamp Duty Rates and Tightening Loan-to-Value Limits to Promote a Stable and Sustainable Property Market.” <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2018/Raising-Additional-Buyers-Stamp-Duty-Rates-andTightening-Loan-to-Value-Limits.aspx>, November 20, 2018.