ทรัพย์อิงสิทธิ : ศึกษากรณีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว

THE SAP-ING-SITH ACT, BE 2562 (2019): STUDYING THE POSSIBILITY OF FOREIGNERS OWNING REAL ESTATE IN THAILAND

ณัฏพงษ์ วงษ์โต

Natthaphong Wongto

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : natthaphongwongtom@gmail.com
Graduate student in the Master of Laws Program in Private Law,
Faculty of Law, Thammasat University: natthaphongwongtom@gmail.com

Received: November 03, 2021
Revised: January 24, 2022
Accepted: February 22, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งที่จะศึกษาปัญหาเรื่องลักษณะของการที่คนต่างด้าวเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิตามพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ซึ่งทำให้คนต่างด้าวนั้น ๆ มีอำนาจในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศไทยอย่างกว้างขวางภายใต้ระยะเวลานาน เปรียบเสมือนเข้ามาเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เสียเอง ดังนั้น จึงนำไปสู่ปัญหาของการขัดหรือแย้งกันกับกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินหรืออาคารชุดของคนต่างด้าว และปัญหาการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ในฐานะวัตถุแห่งทรัพย์อิงสิทธิของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นี้เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นมาใหม่ ประกอบกับทรัพย์อิงสิทธิก็ถือเป็นสิทธิชนิดใหม่ (New Asset Class) เช่นกัน มิได้มีรากฐานของสิทธิมาจากกฎหมายต่างประเทศแต่อย่างใด มีเพียงสิทธิที่มีลักษณะใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกันเพียงเท่านั้น วิธีการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงมุ่งเข้าสู่ประเด็นปัญหาด้วยวิธีการตีความบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยวิเคราะห์พิจารณาทั้งในแง่ของภาคทฤษฎีและความเป็นไปได้ในภาคปฏิบัติ ประกอบกับศึกษาถึงที่มาและเหตุผลเบื้องหลังลายลักษณ์อักษรของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังมีการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว และกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์และประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินี้มีความชัดเจนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบและประมวลผลแล้วพบว่าพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นี้มิได้มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กลั่นกรองผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในฐานะคนต่างด้าวแต่อย่างใด ดังนั้น คนต่างด้าวจึงสามารถเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิได้โดยเสรี แต่ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กลับกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์อย่างจำกัด ซึ่งแม้ทรัพย์อิงสิทธิจะมิได้อยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจากมิใช่สิทธิประเภทเดียวกันกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง แต่ก็ควรที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วย

ทรัพย์อิงสิทธิด้วยเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับในภาพรวมเป็นไปโดยไม่ขัดหรือแย้งกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบกับผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในฐานะคนต่างด้าวย่อมมีความประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์เพื่อประกอบธุรกิจในการลงทุนโดยหวังผลกำไรสูงสุด ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 โดยมุ่งหวังที่จะนำมาซึ่งการลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ร่างกฎหมายย่อมที่จะต้องการให้ผู้ทรงสิทธิสามารถใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ได้อย่างกว้างขวาง อันจะนำไปสู่การขัดหรือแย้งกันกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์อสังหาริม ทรัพย์และการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างจำกัด ทั้งนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ให้ครอบคลุมในการแก้ไขปัญหาที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น

คำสำคัญ

ทรัพย์อิงสิทธิ, ถือครองที่ดิน, คนต่างด้าว, ธุรกิจของคนต่างด้าว, อสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย

ABSTRACT

The purpose of this article is to research the case of foreigners acquiring an independent and transferrable property right through the Sap-Ing-Sith Act, BE 2562 (2019, The Act), overturning the previous ban in Thailand on private land ownership by non-Thai citizens. Sap-Ing-Sith replicates legal ownership under new regulatory framework, in which foreigners can approach traditional ownership of real estate without the presence of Thai partners, Thai companies, any nominee structure, or the influence of the Thai holder of the legal title.

As a result, legal disputes or conflicts over foreigners claiming land or condominium ownership arises and the use of real estate are regulated by The Act. The resulting assets based on rights are considered a new asset class, not based on any foreign law, but dealing with other comparable or similar rights. Relevant issues focusing on interpretations of The Act's provisions were researched. The origins and justifications for The Act were studied, and its theoretical and practical validity analyzed as well as legal provisions governing land and condominium ownership by foreigners and the use of immovable property and foreign businesses. The aim is to ensure that The Act is clearly and effectively enforced. Results of comparative study and analysis was that criteria and conditions classifying rights holders based on foreign status were lacking in The Act. As a result, foreigners can freely claim Sap-Ing-Sith privileges, despite the legal precedent of the Land Code and Condominium Act B.E. 2522 (1979) limiting foreigners to acquisition of only limited amounts of real estate. Furthermore, Sap-Ing-Sith is not fully covered by the d Land Code and Condominium Act B.E. 2522 (1979), as they formulate different ownership and possession rights. To resolve this issue, pertinent conditions and criteria should be legally

stipulated in The Act, to guarantee that overall legal enforcement does not involve direct or indirect contradiction or conflict. In addition, Sap-Ing-Sith holders should be permitted as foreigners to invest in real estate for business purposes to achieve maximum profit.

The Act aimed to attract real estate investment to develop the Thai national economy. Lawmakers want to permit Sap-Ing-Sith holders to use their rights as broadly as possible, leading to potential legal arguments and conflicts over use of immovable property and foreign business activities enabling non-Thais to operate in a limited manner. To solve these impediments, The Act requires amendment.

Keywords

Sap-Ing-Sith Act, BE 2562 (2019), Land holding, Foreigner, Foreign business, Real estate in Thailand.

1. บทนำ

พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ก่อตั้ง “ทรัพย์อิงสิทธิ” ขึ้น อันเป็นลักษณะของสิทธิในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หรือแม้แต่อาคารชุด โดยผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในฐานะผู้ทรงสิทธิในการใช้ประโยชน์สามารถที่จะโอนทรัพย์อิงสิทธินั้นให้แก่บุคคลใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน ประกอบกับสามารถที่จะนำทรัพย์อิงสิทธินั้นไปจำนองเพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ และสามารถที่จะตกทอดเป็นมรดกได้อีกด้วย เมื่อพิจารณาจากลักษณะของสิทธิแล้วจะเห็นได้ว่าทรัพย์อิงสิทธินั้นมีลักษณะของการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิที่คล่องตัวมากกว่าสิทธิการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสิทธิการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 เป็นอย่างมาก[1] เพียงแต่วัตถุประสงค์ของทรัพย์อิงสิทธินั้นมิได้ถูกจำกัดไว้เพียงแค่เพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรมตามกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าทรัพย์อิงสิทธินั้นเป็น “สิทธิในทรัพย์สิน” ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในระบบกฎหมายไทย แต่เนื่องด้วยเหตุผลที่สิทธิชนิดนี้เป็นสิทธิใหม่ที่ถูกคิดค้นขึ้นในประเทศไทยโดยเฉพาะ โดยมิได้นำกฎหมายต่างประเทศเข้ามาเป็นต้นแบบแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการชะลอตัวและความถดถอยทางด้านเศรษฐกิจ

กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินั้น มิได้กำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขใดๆ ของผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิไว้ในบทบัญญัติเลย ดังนั้น บุคคลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยหรือบุคคลต่างด้าวก็สามารถที่จะเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิได้ทั้งสิ้น จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้น เนื่องจากที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า ทรัพย์อิงสิทธินั้นมีลักษณะของสิทธิที่ให้อำนาจแก่ผู้ทรงสิทธิมากเสียยิ่งกว่าสิทธิการเช่า ฉะนั้นการที่คนต่างด้าวเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิภายใต้กรอบระยะเวลาที่ยาวนาน ทั้งนี้ไม่เกินกว่า 30 ปีตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายก็เปรียบเสมือนการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่คนต่างด้าวนั้นๆ เป็นการชั่วคราว ประกอบกับในอดีตมาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว ให้สามารถได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ อย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองอยู่หลายประการ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ประกอบกับมีการจำกัดความหลากหลายในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อที่จะสงวนธุรกิจบางประเภทให้แก่บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยมีเหตุผลเบื้องหลังในการรักษาดุลภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงอันเป็นลักษณะเด็ดขาด กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ดังนั้น การก่อกำเนิดของสิทธิใหม่อย่างทรัพย์อิงสิทธิ ที่ยังเป็นกฎหมายใหม่และบทบัญญัติยังมีความเคลือบคลุมอยู่หลายประการ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินี้จะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการของกฎหมายที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่อย่างไร

ทั้งนี้ ผู้เขียนพิเคราะห์จากพื้นฐานแนวคิดของผู้ร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิที่มีเจตนาที่จะเชิญชวนให้มีการลงทุนทางด้านอสังหาริมทรัพย์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในประเทศ[2] แต่อย่างไรก็ตามความน่าสนใจหรือแรงดึงดูดที่กฎหมายฉบับนี้สร้างขึ้นเพื่อชักชวนเหล่านักลงทุนก็ต้องเป็นไปโดยสมดุลกับหลักการ

[1] พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 มาตรา 6 และมาตรา 7.

[2] พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ.

ในการรักษาผลประโยชน์ภายในประเทศเช่นกัน โดยตั้งแต่พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน มีการจดทะเบียนก่อตั้งทรัพย์อิงสิทธิเพียงครั้งเดียวเท่านั้น และยังไม่ปรากฏการทำนิติกรรมอื่นใดเกี่ยวกับทรัพย์อิงสิทธินั้นเลย[3] สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงแรงจูงใจของกฎหมายดังกล่าวที่ยังคงมีไม่มากพอที่จะเชิญชวนนักลงทุนดังกล่าวเข้ามาลงทุนโดยเลือกที่จะใช้ทรัพย์อิงสิทธิได้ ผู้เขียนจึงต้องการที่จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว และนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2. แนวคิดและความหมายของทรัพย์อิงสิทธิ

ทรัพย์อิงสิทธิ เป็นสิทธิที่อิงอยู่กับการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ ที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน และห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 โดยเป็นสิทธิที่ถูกคิดค้นขึ้นมาใหม่ อันถือเป็นหลักการเพื่อแปลงสิทธิการเช่าในอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นทรัพย์สินชนิดใหม่ (New Asset Class)[4] กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิถูกตราขึ้นจากการผลักดันของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง[5] โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับสิทธิการเช่าเดิมที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มีข้อจำกัดทั้งทางด้านความเฉพาะตัวของสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามมิให้นำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าช่วง[6] หรือการห้ามมิให้ดัดแปลงต่อเติมทรัพย์สินที่ให้เช่าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่า[7] และข้อจำกัดทางด้านวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้การเช่าเป็นไปเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเพียงเท่านั้น[8]

เมื่อรัฐต้องการที่จะวางรากฐานของการลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์ โดยมีแนวคิดที่จะดึงดูดทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดมูลค่าในทางเศรษฐกิจหลายๆ ด้านกฎหมายในปัจจุบันกลับไม่เอื้ออำนวยและสอดคล้องกับหลักแนวคิดดังกล่าวอย่างชัดแจ้ง โดยปรากฏทั้งข้อจำกัดหลายประการในทางการใช้ประโยชน์หรือแม้แต่ความคล่องตัวของสิทธิการใช้ประโยชน์ ดังนั้น การคิดค้นสิทธิขึ้นใหม่จึงเกิดขึ้น แม้แนวความคิดพื้นฐานของทรัพย์อิงสิทธินั้นจะมีที่มาจากสิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นบุคคลสิทธิเฉพาะตัวคู่สัญญา แต่ทรัพย์อิงสิทธิหาได้เป็นสิทธิประเภทดังกล่าวไม่ เมื่อเทียบกับสิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวล

---

[3] หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0515.3/23313 จาก อธิบดีกรมที่ดิน ถึง ณัฏพงษ์ วงษ์โต (16 พฤศจิกายน 2564).

[4] พิมสิริ วิเศษโอฬารนนท์, 'ทรัพย์อิงสิทธิ : ทางเลือกใหม่สำหรับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์' งานวิจัย/บทความทางกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2562) 1.

[5] เพลินตา ตันรังสรรค์, บทความสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง 'ทรัพย์อิงสิทธิ... เครื่องมือใหม่สำหรับนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์' (2562) มีนาคม – เมษายน วารสารจุลนิติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 59 62

[6] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 544.

[7] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 558.

[8] พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ทรัพย์อิงสิทธินั้นเป็นสิทธิที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิเป็นอย่างมาก ประกอบกับมิได้มีการระบุลักษณะและความสามารถของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้ทรงสิทธิ จึงทำให้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธินั้นต้องรับไปซึ่งหน้าที่และความรับผิดเสมือนหนึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์เสียเอง จนมีผู้กล่าวว่ากฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิเป็นกฎหมายที่โอนความเป็นเจ้าของในอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่บุคคลภายนอกภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของสิทธิการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะนำไปสู่การโอนสิทธิครอบครองเพียงเท่านั้น มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า แม้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิจะเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่หาจำเป็นต้องมีฐานะเป็นผู้ครอบครองเสมอไปไม่ เนื่องจากสิทธิครอบครองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงในการถือครองที่ดินและมีเจตนาที่จะถือครองที่ดินนั้นเพื่อตนเกิดขึ้นตามความเป็นจริงเท่านั้น[9] ดังนั้น หากผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิไม่ได้ถือครองอสังหาริมทรัพย์นั้นตามความเป็นจริงก็จะไม่ได้ไปซึ่งสิทธิครอบครองนั่นเอง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากความหมายของทรัพย์อิงสิทธิที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าทรัพย์อิงสิทธิเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นใหม่อย่างแท้จริง และยังไม่อาจหาคำนิยามอย่างเป็นรูปธรรมนอกจากคำนิยามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ทรัพย์สินที่อิงจากการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์[10] การศึกษาถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการตีความกฎหมายดังกล่าวเพื่อที่นำมาปรับใช้กับบทความนี้จึงต้องศึกษาในเชิงเปรียบเทียบทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมถึงแนวคิดที่อยู่เบื้องหลังในตัวอักษรของบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

3. สิทธิและหน้าที่ของผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิ

กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิ กำหนดให้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดเสมือนเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่สิทธิในการติดตามเอาคืนทรัพย์จากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และสิทธิในการขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดข้องเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยมิชอบเท่านั้น ที่ยังคงเป็นสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ดังนั้น ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิจึงมีอำนาจเหนืออสังหาริมทรัพย์ในลักษณะที่เกือบจะเด็ดขาด มีสิทธิในการใช้สอยประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงของนิติกรรมการโอนทรัพย์อิงสิทธิด้วย[11] ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิมีอำนาจในการตัดสินหรือเลือกลักษณะของการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์นั้นได้อย่างกว้างขวาง เช่น การนำอสังหาริมทรัพย์นั้นออกให้บุคคลอื่นเช่า หรือการประกอบธุรกิจภายในอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นต้น โดยจะเห็นได้จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิของสิทธิการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะแคบเกินไปและข้อจำกัดในด้านวัตถุประสงค์ของสิทธิการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ที่จำกัดวัตถุประสงค์ไว้เพียงเพื่อการพาณิชย์และในด้านอุตสาหกรรมเพียงเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการอยู่อาศัยโดยทั่วไปด้วย

ดังนี้ ทรัพย์อิงสิทธิจึงเป็นสิทธิที่ถูกสร้างขึ้นมาพร้อมกับขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่กว้างขวางและไม่มีข้อจำกัดทางด้านวัตถุประสงค์ เปรียบเสมือนการมอบอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ให้แก่

[9] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367.

[10] พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

[11] พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 มาตรา 10.

บุคคลอื่นนอกเหนือจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เอง โดยต้องอยู่ภายใต้กำหนดระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า ในอดีตนั้นกฎหมายในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติอื่นใดที่เกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวมักที่จะมีการตรากำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดดังกล่าวขึ้นด้วยความระมัดระวัง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจให้แก่คนในชาติและรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรให้คงอยู่ต่อไปได้ในอนาคต แต่กฎหมายเหล่านี้มักจะกล่าวถึงเพียงสิทธิในทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น การถือครองอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะของความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือแม้แต่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองเองก็ตาม แต่ทรัพย์อิงสิทธิอันเป็นสิทธิที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรรมสิทธิ์และสิทธิการเช่านั้นกลับไม่เคยถูกกล่าวถึงมาก่อน จึงเกิดเป็นคำถามว่าขอบเขตหรือข้อจำกัดต่างๆ ที่ถูกตราขึ้นก่อนแล้วด้วยเหตุผลข้างต้น อันมีลักษณะเป็นตาข่ายคัดกรองป้องกันผู้ที่จะเข้ามามีบทบาททั้งในด้านเศรษฐกิจหรือแม้แต่ความมั่นคงในประเทศไทย จะสามารถนำมาใช้กับทรัพย์อิงสิทธินี้ได้มากน้อยเพียงใด

4. การถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว

คนต่างด้าวในประเทศไทยถูกจำกัดสิทธิในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ และข้อกำหนดหลากหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการถือครองที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดก็ตาม โดยกฎหมายกำหนดให้ความสามารถดังกล่าวมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องด้วยเหตุผลทางความมั่นคงด้านเศรษฐกิจในแง่มุมต่างๆ และความมั่นคงภายในประเทศ เมื่อพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น เสมือนหนึ่งผู้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นภายใต้ระยะเวลาที่ยาวนานได้ถูกตราขึ้น ประกอบกับมิได้มีการกำหนดลักษณะเฉพาะของผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิไว้ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่ากฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิจะส่งผลกระทบต่อการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าวที่แต่เดิมมีอยู่อย่างจำกัดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

4.1 การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว

คนต่างด้าวสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิอันเป็นผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน หรือห้องชุดในประเทศไทยได้อย่างเสรีตามกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิ โดยไม่จำกัดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข หรือแม้แต่จำนวนที่ผู้ทรงสิทธิจะถือครองได้ แต่ในกฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้น กลับกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้อย่างจำกัด โดยประมวลกฎหมายที่ดินมิได้อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถที่จะถือครองที่ดินได้อย่างเสรี แต่มีการกำหนดอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถมีสิทธิในที่ดินนั้นโดยมีเงื่อนไขอย่างจำกัด ทั้งนี้ เพื่อที่จะมุ่งคุ้มครองความเป็นเอกภาพของประเทศ โดยคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และหมายความรวมถึงนิติบุคคลต่างด้าวด้วย[12]

ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 บัญญัติว่า *“คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย”* หมายความว่าจะต้องปรากฏบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีถ้อยบัญญัติให้คนต่างด้าวนั้นสามารถที่จะมีกรรมสิทธิ์

[12] ศิริ เกวลินสฤษดิ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด 2532) 260 - 262.

ในอสังหาริมทรัพย์ได้ คนต่างด้าวถึงจะสามารถได้มาซึ่งที่ดินในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณะ หรือการศาสนาของคนต่างด้าวนั้นก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งแต่เดิมนั้นประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาดังกล่าวกับประเทศต่างๆ จำนวน 16 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมัน เดนมาร์ก นอร์เวย์ เนเธอแลนด์ อินเดีย เบลเยี่ยม สวีเดน อิตาลี ญี่ปุ่น พม่า โปรตุเกส และปากีสถาน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513 ได้มีการยกเลิกสนธิสัญญาทั้งหมด มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ตกลงแก้ไขสนธิสัญญาใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี แต่เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวกลับไม่ปรากฏสนธิสัญญาฉบับใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือว่าภายหลังจากวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 คนต่างด้าวไม่สามารถที่จะได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 ได้อีก อย่างไรก็ตามการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวนั้นยังสามารถที่จะได้มาโดยทางอื่น ซึ่งผู้เขียนจะแบ่งออกเป็น 3 ประการด้วยกัน

4.1.1 การได้มาซึ่งที่ดินโดยได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 93 บัญญัติว่า *"คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยได้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรม รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น แต่เมื่อรวมกับที่มีอยู่แล้วไม่เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ ตามความในมาตรา 87 ก็ได้"* โดยมาตรานี้กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถที่รับมรดกในที่ดินได้ในฐานะทายาทโดยธรรม ไม่ว่าจะเป็นทายาทโดยธรรมประเภทใดก็ตาม แต่จำนวนของที่ดินที่ได้รับมานั้นต้องไม่เกินจำนวนที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นจำนวนที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด[13] ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นการรับมรดกซึ่งหากเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยรับมรดกจากเจ้ามรดก มรดกจะตกสู่ทายาทโดยอัตโนมัติตามผลของกฎหมาย แต่ในกรณีของคนต่างด้าวนั้นจำต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสมอ

4.1.2 การได้มาซึ่งที่ดินโดยนำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 96 ทวิ บัญญัติว่า *"บทบัญญัติว่าด้วยคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาตามมาตรา 86 วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับคนต่างด้าวซึ่งได้นำเงินมาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท โดยให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกินหนึ่งไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ...ฯลฯ..."* หมายความว่า นอกจากคนต่างด้าวจะสามารถได้มาซึ่งที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาตามมาตรา 86 แล้ว ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ไม่มีที่ใช้ในปัจจุบันจากที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้ว ในข้อ 3.1 คนต่างด้าวยังสามารถได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ โดยไม่เกินจำนวน 1 ไร่ และกรณีดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หากคนต่างด้าวนั้นได้นำเงินมาลงทุนตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท แต่ในกรณีนี้เป็นการได้มาซึ่งที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพียงเท่านั้น โดยได้จำกัดจำนวนเนื้อที่ที่คนต่างด้าวจะได้รับด้วย จึงมิใช่ในแง่ของการนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นไปประกอบธุรกิจหรือใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจโดยตรง บทบัญญัติในมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเอื้ออำนวยและให้ประโยชน์แก่คนต่างด้าวที่มีขีดความสามารถในการนำเงินจำนวนมากเข้ามาหมุนเวียนสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ให้บุคคลเหล่านั้นสามารถที่จะมีที่อยู่อาศัยภายในราชอาณาจักรเป็นหลักแหล่งที่ชัดเจน แต่มิได้เอื้ออำนวยให้บุคคลต่างด้าวนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในแง่ของธุรกิจแต่อย่างใด

[13] ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 87.

ประกอบตามกฎกระทรวงที่ระบุไว้ในมาตรา 96 ทวิ นั้น ยังได้กำหนดประเภทของธุรกิจหรือกิจการที่คนต่างด้าวต้องนำเงินมาลงทุนเพื่อที่จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามมาตราดังกล่าวไว้ 4 ประเภทด้วยกัน[14]

ประเภทที่หนึ่ง คือ การซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทย พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตร รัฐวิสาหกิจ หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินหรือดอกเบี้ย

ประการที่สอง คือ การลงทุนในกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน หรือกองทุนรวมเพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ประการที่สาม คือ การลงทุนในทุนเรือนหุ้นของนิติบุคคลที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

ประการที่สี่ คือ การลงทุนในกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศให้เป็นกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

อนึ่ง การนำเงินเข้ามาลงทุนในธุรกิจหรือกิจการทั้ง 4 ประเภทนี้จะต้องมีจำนวนเงินไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท และต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ประกอบกับที่ดินนี้จะต้องอยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล หรืออยู่ภายในบริเวณที่กำหนดเป็นเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และจะต้องอยู่นอกเขตปลอดภัยในราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหารอีกด้วย ซึ่งสะท้อนแนวคิดที่เข้มงวดและเคร่งครัดในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมในทรัพย์สินภายในประเทศ แม้ว่ากฎกระทรวงนี้จะอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดินที่คงบังคับใช้เพียงสิทธิในที่ดินประเภทกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเพียงเท่านั้นก็ตาม

4.1.3 การได้มาซึ่งที่ดินโดยกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุน

การได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวตามกฎหมายไทย นอกจากสามารถได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินตามข้อ 3.1.1 และข้อ 3.1.2 แล้ว คนต่างด้าวยังสามารถได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายพิเศษ ที่รัฐบัญญัติไว้เพื่อการลงทุนได้อีกด้วย เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวนั้นมิได้มีลักษณะของการบัญญัติห้ามการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวไว้เป็นลักษณะเด็ดขาด ดังนั้นคนต่างด้าว จึงสามารถได้มาซึ่งที่ดินตามที่กฎหมายพิเศษให้สิทธิไว้ เช่น ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 ซึ่งบัญญัติว่า *“ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น”* โดยผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้หมายความเฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น คนต่างด้าวเมื่อเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการก็อาจเป็นผู้มีสิทธิตามมาตราดังกล่าวได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า *“ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรี แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น”* อันเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริม

[14] กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว พ.ศ. 2545.

ทางด้านการลงทุน และเป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายที่ดิน จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่เป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุน มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักกฎหมายของการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในฐานะผู้ลงทุนโดยไม่ได้จำกัดสัญชาติของผู้ทรงสิทธิ ซึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถได้มาซึ่งที่ดินในฐานะทายาทโดยธรรม และได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นที่อยู่อาศัยไม่เกิน 1 ไร่ สำหรับผู้ที่นำเงินเข้ามาลงทุนไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท โดยทั้งสองกรณีนี้กฎหมายได้จำกัดจำนวนของที่ดินอย่างจำกัด มิได้ให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินได้อย่างเสรี ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดินในทั้งสองกรณีนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสมอ ซึ่งถือเป็นการสร้างขั้นตอนขึ้นเพื่อกลั่นกรองการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น คนต่างด้าวหากจะได้มาซึ่งที่ดินนั้นต้องมีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อีกทั้งยังต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุน ดังนั้น จึงถือเป็นเรื่องที่ยุ่งยากหากนักลงทุนชาวต่างชาติที่พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ขึ้น ก็เกิดข้อสงสัยว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุนอันเป็นข้อยกเว้นในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของทรัพย์อิงสิทธิแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นมีเป้าประสงค์เพื่อที่จะชักชวนนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเพื่อเข้ามาลงทุนทางด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะพัฒนาฟื้นฟูเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ จึงเปรียบเสมือนกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุนอีกฉบับหนึ่ง แต่จะเป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุนที่มีฐานะเป็นข้อยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดินด้วยหรือไม่ ยังคงต้องพิจารณาแยกเป็นอีกกรณีหนึ่ง มิอาจอนุมานว่าเมื่อมีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุนแล้ว จะต้องเข้าลักษณะของข้อยกเว้นประมวลกฎหมายที่ดินด้วยเสมอไป

เมื่อพิจารณาจากความเป็นไปได้ของการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 จะเห็นว่า คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินจำต้องผ่านเงื่อนไขและหลักเกณฑ์มากมายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดิน หรือสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หมายถึงกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเพียงเท่านั้น[15] มิได้กำหนดให้หมายความรวมถึงทรัพย์อิงสิทธิ ซึ่งเป็นสิทธิชนิดใหม่แต่อย่างใด อีกทั้งในกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุนอันเป็นข้อยกเว้นของการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ใช้ถ้อยคำเพียงแต่สิทธิในที่ดินประเภท “กรรมสิทธิ์” เท่านั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของทั้งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุน ย่อมไม่รวมความถึงการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิด้วย บุคคลต่างด้าวจึงสามารถที่จะใช้ช่องทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิโดยมิจำเป็นต้องผ่านเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเดิม ประกอบกับพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นั้น มิได้จำกัดสิทธิและจำนวนของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิจะสามารถถือครองได้ แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิของผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิและลักษณะของสิทธิของผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ทรัพย์อิงสิทธิย่อมเป็นสิทธิที่มีลักษณะไม่เด็ดขาดอย่างสิ้นเชิงดังเช่นกรรมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตาม ทรัพย์อิงสิทธินั้นก็ถือเป็นสิทธิที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิอย่างกว้างขวาง ภายใต้ระยะเวลา

[15] ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1.

ที่ยาวนานพอสมควร ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ทรัพย์อิงสิทธิถือเป็นสิทธิที่มีความใกล้เคียงกับกรรมสิทธิ์อย่างยิ่ง อันส่งผลกระทบต่อถ้อยบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวอย่างมีนัยสำคัญ

4.2 การถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าว

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ได้ให้คำนิยามของทรัพย์อิงสิทธิ ไว้ว่า *"สิทธิที่อิงอยู่กับการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ อันได้แก่ ที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน และห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด"* เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในตอนท้ายของมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งสิทธิของทรัพย์อิงสิทธินอกจากที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างแล้ว ยังรวมถึงอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดอีกด้วย ซึ่งในส่วนของอาคารชุดนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างจาก ประมวลกฎหมายที่ดินเล็กน้อย กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นลักษณะของการจำกัดจำนวนเนื้อที่ และสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้ามาถือครองที่ดินอย่างค่อนข้างจำกัด แต่ในกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 นั้นจะเป็นลักษณะของการเปรียบเทียบจำนวนห้องชุดที่คนต่างด้าวสามารถถือครองได้กับจำนวนห้องชุดทั้งหมดของอาคารชุดนั้นๆ แต่ในลักษณะของจุดมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นยังคงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

อาคารชุดหนึ่งๆ ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 นั้น กำหนดให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดแต่ละอาคารได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 19 ทวิ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะจำกัดพื้นที่อาศัยให้กับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย รวมทั้งเหตุผลในแง่เศรษฐกิจด้านการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดจำกัดแต่เพียงการถือ "กรรมสิทธิ์" เพียงเท่านั้น แต่มิได้รวมถึงสิทธิในทางทรัพย์สินอื่นๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณาลักษณะของทรัพย์อิงสิทธิตามกฎหมาย กลับเสมือนเป็นกฎหมายที่โอนสิทธิที่เสมือนกรรมสิทธิ์ไปให้แก่บุคคลอื่นได้ภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยมิได้มีบทบัญญัติที่จะกำหนดถึงคุณสมบัติในเรื่องสัญชาติของบุคคลผู้รับโอนได้เลย ดังนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่าผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิที่มีสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวตามกฎหมายไทยนั้น สามารถที่จะเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิเหนืออาคารชุดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่มีการบัญญัติห้ามคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดหนึ่งๆ เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่อาคารชุดทั้งหมด ย่อมที่จะเล็งเห็นถึงเจตนารมณ์ภายหลังตัวอักษรได้ไม่ยากเย็นนัก แม้ว่าสิทธิประเภททรัพย์อิงสิทธินั้น จะเป็นสิทธิแตกต่างกับกรรมสิทธิ์โดยสิ้นเชิง ทำให้การถือทรัพย์อิงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์หนึ่งๆ ไว้ ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 นั่นเอง

จากเหตุผลที่ได้กล่าวคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าว สามารถที่จะเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในห้องชุดของอาคารชุดหนึ่งๆ ได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านเนื้อที่ ซึ่งอาจเป็นบทกฎหมายหนึ่งที่ทำให้การทำนิติกรรมของคนต่างด้าวเปลี่ยนมาใช้กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิมากยิ่งขึ้น หรือหากในอีกมุมมองหนึ่งกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิ อาจเป็นกฎหมายที่หลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แต่อาจส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ในการสงวนไว้ซึ่งสิทธิอาศัยของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยในอนาคตอาจเกิดปรากฏการณ์ที่บุคคลสัญชาติไทยต้องไปเช่าห้องชุดจากบุคคลต่างด้าวได้ ทำให้รายได้หรือมูลค่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวไหลออกไปยังต่างประเทศได้ง่ายขึ้นอีกด้วย

5. การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์และการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า คนต่างด้าวนั้นสามารถที่จะเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิตามกฎหมายได้ โดยกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินั้นมิได้บัญญัติถึงข้อจำกัด หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดๆ ในเรื่องดังกล่าวไว้เลย เพียงแต่กำหนดให้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิมีสิทธิในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ภายใต้พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิฯ และหนังสือรับรองทรัพย์อิงสิทธิที่เปิดโอกาสให้คู่สัญญาสามารถที่จะตกลงกันเองได้[16] ดังนั้น จึงไม่ปรากฏข้อจำกัดทางด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นการทั่วไป เพียงแต่เปิดโอกาสให้สามารถที่จะตกลงกันเป็นการเฉพาะได้ในภายหลัง ดังนั้น หากผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิมีความต้องการที่จะนำอสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งทรัพย์อิงสิทธินั้นมาประกอบธุรกิจหรือใช้ประโยชน์บางประการที่กฎหมายได้ห้ามเอาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ในการประกอบเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนธุรกิจหรืออาชีพดังกล่าวไว้ให้แก่บุคคลสัญชาติไทย เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการค้าภายในประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งที่กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิมีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะกระตุ้น ส่งเสริม และผลักดันการลงทุนทางด้านอสังหาริมทรัพย์จากผู้ลงทุนต่างประเทศ การที่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิจะต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่จำกัดการใช้ประโยชน์ หรือการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวก็ดูจะไม่ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ดังกล่าว ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวจำนวน 2 ฉบับ

5.1 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

มาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 บัญญัติว่า *“ห้ามมิให้คนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม หรือดำเนินการไม่ว่าด้วยวิธีการใดเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ...ฯลฯ...”* [17] ประกอบกับในเอกสารสรุปผลในการรับฟังความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. .... สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้มีการตอบความเห็นในข้อ 32 ของเอกสารดังกล่าว ในกรณีที่มีผู้เสนอความเห็นว่า การร่างพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. .... นี้ควรที่จะมีความสอดคล้องกับมาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในส่วนที่ห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ว่าสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. .... ในมาตรา 12 โดยให้มีการนำมาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาบังคับใช้กับกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิโดยอนุโลม ซึ่งจะมีผลให้คนต่างด้าวไม่อาจที่จะมีฐานะเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในกรณีของการใช้ประโยชน์เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นในการประกอบเกษตรกรรมได้ อันส่งผลกระทบต่ออำนาจในการจัดการกับอสังหาริมทรัพย์นั้นเสมือนหนึ่งผู้มีกรรมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 กลับไม่ปรากฏถ้อยคำดั่งที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้ชี้แจงไว้ในข้างต้น ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิดปัญหาได้ว่า คนต่างด้าวยังคงต้องห้ามในการเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามกฎหมาย หรือคนต่างด้าวอาจใช้สิทธิในการที่จะเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในการประกอบเกษตรกรรมในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งสิทธิได้ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินั้นมิได้กำหนดวัตถุประสงค์ใน

[16] พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2560 มาตรา 10.

[17] พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 (เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559) มาตรา 5/2.

การจัดการอสังหาริมทรัพย์นั้นอย่างจำกัด แต่ให้อำนาจในการจัดการอสังหาริมทรัพย์ได้อย่างอิสระ กรณีจึงเกิดข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นี้เป็นบทกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของมาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 หรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายที่ถูกบังคับใช้มาเป็นเวลานานและได้มีการปรับปรุงแก้ไขเมื่อไม่นานมานี้ เนื่องจากแนวทางของการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในหลายประการด้วยกัน ส่วนหนึ่งของปัญหา คือ การเกิดกระบวนการที่นายทุนหรือคนต่างด้าวอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาเช่าที่ดินขนาดใหญ่เพื่อทำการเกษตรในเชิงอุตสาหกรรมหรือเชิงพาณิชยกรรมอันเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลสัญชาติไทยที่มีอาชีพเกษตรกรที่มิได้มีกำลังหรือความสามารถในการต่อสู้ในระบบเศรษฐกิจการค้าได้ดีเท่านายทุนชาวต่างชาติ จึงต้องมีการแก้ไขเพื่อมุ่งคุ้มครองพื้นที่ทางเกษตรกรรมโดยสงวนไว้ให้กับบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น รวมทั้งได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่บุคคลต่างด้าวถือครองที่ดินโดยการเช่าเพื่อทำการเกษตรกรรมโดยขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย ประกอบกับกฎหมายได้บัญญัติมาตรการป้องกันในกรณีที่คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยอาศัยกลยุทธ์เพื่อหลีกเลี่ยงบทกฎหมาย เช่น การถือหุ้นแทนกัน (นอมินี) โดยกำหนดโทษในกรณีที่ผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่มิใช่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวได้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 5/2 โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ[18] และในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นนิติบุคคล ให้กรรมการ ผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นรับผิดด้วย[19] คนต่างด้าวจะไม่สามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยการเช่าที่ดินหรือดำเนินการไม่ว่าวิธีการใดๆ เพื่อหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้เลย เพื่อที่จะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจโดยสงวนการประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งถือเป็นอาชีพที่สำคัญอย่างยิ่งให้แก่บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทรัพย์อิงสิทธิตามพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 จะมีแนวคิดมาจากการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็มิใช้สิทธิประเภทการเช่าโดยสิ้นเชิง แต่เป็นสิทธิในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นโดยไม่มีการจำกัดทางด้านวัตถุประสงค์ของการใช้สิทธิไว้ ในกระบวนการร่างปรากฏแนวคิดในการนำมาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาบังคับใช้กับทรัพย์อิงสิทธิโดยอนุโลม[20] ซึ่งจะส่งผลให้บุคคลต่างด้าวไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์ทรัพย์อิงสิทธิโดยการนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมได้ สะท้อนให้เห็นว่าผู้ร่างฯ สามารถที่จะเล็งเห็นถึงผลกระทบที่ขัดกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิและกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ได้ประกาศใช้กลับไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถอนุมานว่า คนต่างด้าวสามารถเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิได้โดยสภาพและสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นในแง่ของการประกอบเกษตรกรรมได้ แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่ากรณีดังกล่าว ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบเกษตรกรรมโดยฐานของทรัพย์อิงสิทธินั้น

[18] พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 65/1.

[19] พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มาตรา 65/3.

[20] สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, ‘เปิดรับฟังความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. ....’ (12 มิถุนายน 2561).

จะถือว่าเป็นการดำเนินการไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2562 อันจะนำไปสู่บทลงโทษตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

ในประเด็นปัญหานี้มีแนวโน้มที่คนต่างด้าวสามารถที่จะใช้ทรัพย์อิงสิทธิเพื่อใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ในการประกอบเกษตรกรรมได้อย่างอิสระ เนื่องจากหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์หลักในการตราพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ขึ้น มีวัตถุประสงค์หลักในการผลักดันเพื่อส่งเสริมการลงทุนทางด้านอสังหาริมทรัพย์ทั้งคนไทยและคนต่างชาติ ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนพระราชบัญญัติฉบับนี้เน้นไปที่การให้ประโยชน์หรือชักชวนคนต่างชาติเข้ามาลงทุนทางด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยเสียมากกว่า ทั้งนี้ เพื่อที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น จะตีความหรือบังคับใช้กฎหมายไทยโดยมิให้คนต่างด้าวใช้ทรัพย์อิงสิทธิในการประกอบเกษตรกรรมนั้น อาจเป็นสิ่งที่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือแนวคิดของกฎหมายฉบับนี้อย่างชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของปัญหาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิก็นำไปสู่การขัดหรือแย้งกันซึ่งหลักการหรือแนวคิดกับกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างชัดเจน

5.2 พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

ลักษณะของการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจใดๆ ก็ตาม นอกจากอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แล้ว ยังปรากฏข้อจำกัดในกฎหมายพิเศษเฉพาะอีกหนึ่งฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายที่จำกัดความสามารถหรือขอบเขตในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวโดยตรง โดยที่มิได้ยึดโยงหรือคำนึงถึงสิทธิในทรัพย์สินต่างๆ อันเป็นรากฐานของการประกอบธุรกิจ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ที่จำกัดไว้เพียงในส่วนของสิทธิการเช่าเท่านั้นที่จะอยู่ใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว

จากที่กล่าวมาแล้วในวรรคก่อนว่า การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นถูกจำกัดไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ โดยมิได้ยึดโยงกับสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นรากฐานของการประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นการมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือการมีสิทธิครอบครองในที่ดินใดเป็นการเฉพาะ แต่เป็นการจำกัดทางเลือกหรือลักษณะของการประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็นในทางการเกษตร อุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอย่างอื่นอันเป็นการค้าอื่นๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีความหมายเดียวกับคนต่างด้าวในประมวลกฎหมายที่ดิน[21] ไม่สามารถประกอบกิจการบางประการได้ด้วยเหตุผลพิเศษ โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้วางหลักไว้ว่า ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง โดยไม่ปรากฏข้อยกเว้นของหลักกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายมีเหตุผลพิเศษที่จะสงวนกิจการ หรือธุรกิจดังกล่าวไว้ให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเพียงเท่านั้น โดยบัญชีหนึ่งท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว มีอยู่ 9 ประการด้วยกัน กล่าวคือ[22]

(1) การทำกิจการหนังสือพิมพ์ การทำกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์

(2) การทำนา ทำไร่ หรือทำสวน

(3) การเลี้ยงสัตว์

(4) การทำป่าไม้และการแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ

[21] ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 4.

[22] บัญชีหนึ่ง ท้ายพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542.

(5) การทำการประมงเฉพาะการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

(6) การสกัดสมุนไพรไทย

(7) การค้าและการขายทอดตลาดโบราณวัตถุของไทยหรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศ

(8) การทำหรือหล่อพระพุทธรูป และการทำบาตร

(9) การค้าที่ดิน

เมื่อพิจารณาจากความสามารถในการถือครองอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินของคนต่างด้าวโดยอาศัยทรัพย์อิงสิทธิเป็นรากฐานของสิทธิในการใช้ประโยชน์ดังกล่าว คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวย่อมสามารถที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และปราศจากข้อจำกัดทั้งทางด้านวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินนั้น เนื่องจากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นอกจากจะเป็นข้อจำกัดทางด้านความเฉพาะตัวของบุคคลสิทธิในสิทธิการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีเหตุผลทางด้านข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจของผู้เช่าตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมด้วย โดยกฎหมายดังกล่าวได้จำกัดวัตถุประสงค์ของการเช่าไว้เพียงเพื่อการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเพียงเท่านั้น โดยมิได้รวมถึงเพื่ออยู่อาศัย หรือกิจการในลักษณะอื่นๆ ดังนั้น เหตุผลนี้จึงเป็นอีกเหตุผลที่สำคัญในการที่ผู้ร่างฯ อ้างถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิ โดยหวังที่จะให้ทรัพย์อิงสิทธิสามารถตอบสนองการประกอบกิจการหรือการใช้ประโยชน์ในการลงทุนได้อย่างกว้างขวาง แต่เมื่อพิเคราะห์จากกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่มุ่งประสงค์ในการที่จะจำกัดกิจการบางประเภทไว้มิให้คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าบทบัญญัติที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบกิจการบางประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถูกนำมาบังคับใช้กับคนต่างด้าวในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิด้วยหรือไม่ เนื่องด้วยคนต่างด้าวตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ย่อมมีความหมายที่เหมือนกัน และการที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจใดๆ ในราชอาณาจักรนั้นจะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพลังงานและการรักษาสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค ขนาดของกิจการ การจ้างแรงงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การวิจัย และพัฒนาเป็นสำคัญ[23] ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า หากผู้ร่างฯ เห็นว่าพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มีข้อจำกัดทางด้านวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ก็เป็นข้อจำกัดหนึ่งทางด้านวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินเช่นกัน เพียงแต่กฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมเป็นข้อจำกัดทั้งทางด้านบุคคลผู้มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าว แต่กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นข้อจำกัดของคนต่างด้าวเพียงเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ในการตรากฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิมีความต้องการที่จะส่งเสริมการลงทุนและผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยได้รับความสนใจจากนักลงทุนชาวต่างชาติเป็นอย่างมาก ซึ่งหากกฎหมายได้รับความนิยมจากนักลงทุนกลุ่มดังกล่าวจริง ก็จะนำมาซึ่งปัญหาที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในเบื้องต้น

[23] พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ทรัพย์อิงสิทธินั้นยังเป็นสิทธิที่มิได้ปรากฏถ้อยคำอธิบายมากนักในด้านวิชาการ ประกอบกับเป็นสิทธิชนิดใหม่ที่มิได้มีรากฐานที่แท้จริงมาจากทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ เพียงแต่เป็นการนำข้อบกพร่องของสิทธิการเช่าทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสิทธิการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาสังเคราะห์เพื่อก่อให้เกิดสิทธิในทางทรัพย์สินขึ้นมาใหม่ โดยเป้าประสงค์เป็นการชักชวนให้ทั้งคนไทยและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 กลับมิได้กำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในกรณีที่คนต่างด้าวจะเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิไว้เลย แต่เมื่อพิเคราะห์จากแนวคิดของการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทยในอดีตกลับปรากฏเงื่อนไข และหลักเกณฑ์อยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดจำนวนพื้นที่ที่คนต่างด้าวจะสามารถเข้าถือครองที่ดินได้ หรือแม้แต่สร้างกระบวนการกลั่นกรองโดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการตามกฎหมายบพิเศษว่าด้วยการลงทุนแล้วแต่กรณี อันสะท้อนถึงแนวคิดสำคัญในการสงวนและสร้างเสถียรภาพให้แก่บุคคลสัญชาติไทยภายในประเทศ

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากลักษณะของสิทธิของทรัพย์อิงสิทธิแล้ว เปรียบเสมือนการโอนกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินในทางกายภาพให้แก่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด อันส่งผลให้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิมีอำนาจในการที่จะเข้าทำการจัดการใช้สอยประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน หรืออาคารชุดนั้นได้อย่างเสรี ซึ่งสอดคล้องกับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ระบุว่าทรัพย์อิงสิทธิถูกตราขึ้นก็ด้วยเหตุผลประการหนึ่งกล่าวคือ ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ที่จำกัดวัตถุประสงค์ในการเช่าไว้เพียง 2 ประการเท่านั้น คือ เพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเท่านั้น ดังนั้น จึงสามารถอนุมานได้ว่าทรัพย์อิงสิทธิถูกสร้างขึ้นมาเพื่อที่คลายข้อจำกัดดังกล่าว อันส่งผลให้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิสามารถที่จะเลือกใช้ประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์นั้นได้อย่างเสรีเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจภายในประเทศไทย ให้มีลักษณะจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการห้ามคนต่างด้าวทำนา ทำไร่ ทำสวน หรือเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิย่อมที่จะไม่สามารถนำอสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งสิทธิของทรัพย์อิงสิทธิเข้าทำประโยชน์ในแง่ธุรกิจดังกล่าวได้ เนื่องจากจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพิเศษอีกฉบับหนึ่ง

ในกรณีของข้อเสนอแนะนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นั้นมีวัตถุประสงค์ที่ดี ที่จะนำมาใช้เพื่อชักชวนหรือเชิญชวนให้นักธุรกิจหันเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในด้านอสังหาริมทรัพย์เกิดการเติบโตขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 ระบาดในประเทศไทยส่งผลให้เศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวที่จะตามมาในอนาคตด้วย โดยผู้เขียนมิได้มีเจตนาที่จะต่อต้านรีขัดแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่ประการใด แต่ต้องการที่จะให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อที่จะนำไปปรับปรุงให้กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินี้สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมและมั่นคง โดยผู้เขียนขอให้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าว

1.1 การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว

ประมวลกฎหมายที่ดิน ในหมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวนั้น เป็นลักษณะของบทบัญญัติที่ระบุถึงขอบเขตและข้อจำกัดในการที่คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินภายในราชอาณาจักร โดยกำหนดไว้อย่างจำกัด ประกอบกับมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดไว้มากมาย อีกทั้งการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวในทุกกรณี ล้วนแต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการตามกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุน แล้วแต่กรณีทั้งสิ้น และเมื่อพิจารณาจากหลักการสำคัญของหมวดดังกล่าวในประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นการระบุถึงการได้มาซึ่งที่ดินในลักษณะของ “สิทธิในที่ดิน” อันมีความหมายว่า กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองเพียงเท่านั้น แต่มิได้รวมความถึง “ทรัพย์อิงสิทธิ” ด้วย จึงหมายความว่าพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นี้มิได้ตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ประกอบกับมิได้มีฐานะเป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุนอันเป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิจึงสามารถที่จะมีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านเนื้อที่ลักษณะของการได้มา และไม่ต้องขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบจากผู้ใดหรือคณะบุคคลใดทั้งสิ้น

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า ในกรณีนี้ควรที่จะมีการกำหนดขอบเขต หรือหลักเกณฑ์ในส่วนของผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิที่เป็นคนต่างด้าว เนื่องจากทรัพย์อิงสิทธิเป็นสิทธิในทางทรัพย์สินที่คล้ายคลึงกับกรรมสิทธิ์เป็นอย่างมาก แม้ว่าเมื่อพิจารณาจากสิทธิการเช่าในแง่มุมนี้ผู้เช่าจะมีลักษณะของความคล่องตัวแห่งสิทธิมากกว่า แต่สิทธิการเช่าก็ถูกจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิด้วยตัวของมันเอง เช่น จะให้เช่าช่วงไม่ได้เว้นแต่จะตกลงกันกันไว้เป็นอย่างอื่น เป็นต้น แต่ทรัพย์อิงสิทธินี้ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิสามารถที่จะนำอสังหาริมทรัพย์นั้นออกให้เช่าได้อย่างเสรี[24] โดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอม หรือได้รับอนุญาตจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก่อน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงหากพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ของลักษณะดังกล่าวไว้เลย ย่อมทำให้คนต่างด้าวที่เป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิมีอำนาจในทางเศรษฐกิจเหนือบุคคลผู้มีสัญชาติไทยอย่างไม่เป็นธรรม จึงขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดทรัพย์อิงสิทธิของคนต่างด้าว ให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยนำจำนวนที่ดินหรือห้องชุดที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้โดยอนุโลม โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3 และ มาตรา 10/1 ดังนี้

มาตรา 3 *ในพระราชบัญญัตินี้*

“คนต่างด้าว” หมายความว่า

(1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย

(3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

[24] การนำอสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งทรัพย์อิงสิทธิให้บุคคลอื่นเช่านั้น ยังมีผู้ที่เข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อกฎหมายอยู่ไม่น้อย โดยกรณีนี้มิใช่ “การเช่าช่วง” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นกรณีผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธินำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากทรัพย์อิงสิทธิและสิทธิการเช่าเป็นสิทธิต่างประเภทกันอย่างสิ้นเชิง.

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 10/1 *ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิซึ่งเป็นคนต่างด้าวสามารถมีทรัพย์อิงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522*

คนต่างด้าวผู้ใดต้องการที่จะมีทรัพย์อิงสิทธิเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อน ถ้าเป็นการสมควรและจำเป็น รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งทรัพย์อิงสิทธิเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้

ในกรณีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า จำนวนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งสิทธิของทรัพย์อิงสิทธินั้นควรที่จะถูกกำหนดจำนวนไว้เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 87 และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ เนื่องจากแม้เรื่องดังกล่าวจะเป็นการจำกัดสิทธิเดิมที่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิพึงมีก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติข้างต้น แต่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิก็ยังคงได้ประโยชน์อยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิไม่จำเป็นต้องนำเงินเข้ามาลงทุนมากเท่ากับการมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์อันถือเป็นประโยชน์ที่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ไม่มากก็น้อย และผู้เขียนมีความเห็นว่าการจำกัดจำนวนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งสิทธิของทรัพย์อิงสิทธิเพียงประการเดียวก็เพียงพอที่จะคัดกรองเพื่อป้องกันผลกระทบต่างๆ โดยมิจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขในการรับอนุญาต หรือได้รับความเห็นชอบเสียก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายพิเศษว่าด้วยการลงทุน เนื่องจากจะทำให้ความน่าสนใจหรือแรงดึงดูดที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิลดน้อยถอยลง

1.2 การถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าว

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.1 โดยเสนอแนะให้เพิ่มเติม มาตรา 10/1 ในส่วนของจำนวนอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิซึ่งเป็นคนต่างด้าวจะถือครองได้ ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ก็ได้บัญญัติถึงนิยามของ “อสังหาริมทรัพย์” ตามกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายความรวมถึงห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดด้วย ดังนั้น ข้อเสนอแนะในข้อ 1.1 และข้อ 1.2 นี้จึงถือเป็นการเพิ่มเติมกฎหมายโดยแก้ไขปัญหาไปในคราเดียวกัน แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ในมาตรา 10/1 นี้จะส่งผลให้คนต่างด้าวในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิสามารถมีทรัพย์อิงสิทธิในจำนวนที่จำกัดเทียบเท่ากับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาคารชุดตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แต่ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิก็ยังคงได้รับประโยชน์จากการเลือกใช้ทรัพย์อิงสิทธิอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น การนำเงินเข้ามาลงทุนในจำนวนที่น้อยกว่าการซื้อกรรมสิทธิ์ ความสามารถในการเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ตามจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการใดๆ เป็นต้น ประกอบกับแม้ทรัพย์อิงสิทธิจะเป็นการโอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นภายใต้กำหนดระยะเวลาที่กำหนด แต่ก็สามารถที่จะต่ออายุของระยะเวลาดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดครั้ง ดังนั้น หากไม่มีการเพิ่มเติมมาตรา 10/1 ของพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ

พ.ศ. 2562 แล้ว ก็จะทำให้คนต่างด้าวสามารถมีทรัพย์อิงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งอาจส่งผลเป็นการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินในข้อ 1.1 และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ในข้อนี้ได้

2. การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์และการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

ในเบื้องต้นนั้นผู้เขียนได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะในการถือครองที่ดินและห้องชุดของคนต่างด้าวในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะของการพิจารณาถึงความสามารถ รวมทั้งหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่คนต่างด้าวจะเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิตามกฎหมาย โดยยังมิได้พิจารณาถึงลักษณะของการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาในแง่มุมของนักลงทุนต่างชาติในแง่ของการเข้ามาเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิแล้วย่อมมีความประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์กับอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ในแง่ของธุรกิจที่หลากหลายอย่างแน่แท้ ประกอบกับรัฐต้องการที่จะให้ทรัพย์อิงสิทธินี้เป็นสิทธิที่มีความคล่องตัวมากกว่าสิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายปัจจุบัน ดังนั้น แม้ว่าคนต่างด้าวจะสามารถที่จะเข้าเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิในที่ดินหรือห้องชุดอย่างเสรีในปัจจุบัน แต่หากพิจารณาอีกในแง่มุมหนึ่งในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบอาชีพหรือธุรกิจในประเทศ คนต่างด้าวถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพหรือการทำธุรกิจอยู่หลายประการด้วยกัน โดยผู้เขียนจะขอเสนอแนะเป็น 2 ประการดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

ตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยหลักแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองเกษตรกรจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อย ประกอบกับผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมนั้นเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศ จึงได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น ซึ่งรวมถึงการบัญญัติให้การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นสงวนไว้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยห้ามบุคคลต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และห้ามมิให้ดำเนินการใดๆ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติดังกล่าว ปัญหานี้ถูกนำเสนอไปยังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) โดยถูกตั้งข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 จะเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

เมื่อพิเคราะห์จากข้อจำกัดของคนต่างด้าวในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอันมีฐานมาจากสิทธิการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย ประกอบกับทรัพย์อิงสิทธิอันเป็นสิทธิต่างประเภทกันกับสิทธิการเช่า และเมื่อ สศค. มิได้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาบังคับใช้กับกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิโดยอนุโลม คนต่างด้าวที่อยู่ในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิย่อมสามารถที่จะนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมได้ และไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการใดๆ เพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ทั้งฉบับนั้น คำนิยามของการดำเนินการใดๆ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายตามมาตรา 5/2 นี้ สะท้อนถึงลักษณะของการกระทำในการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวในลักษณะนอมินีเท่านั้น หากพิเคราะห์จากพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เพียงฉบับเดียว คนต่างด้าวในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิย่อมที่จะถือครองที่อสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านเกษตรกรรมได้โดยเสรี แต่หากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิไม่ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้วัตถุประสงค์ของมาตรา 5/2 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ไม่มีที่ใช้บังคับและไม่ต้องตามประสงค์ของหลักกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากคนต่างด้าวจะหันมาใช้ทรัพย์อิงสิทธิแทนสิทธิการเช่าและนำที่ดินไปเพื่อประกอบการเกษตรได้ อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับกฎหมายว่าด้วย

ทรัพย์อิงสิทธิได้ แต่ในกรณีของการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธินั้นยังตกอยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษอีกหนึ่งฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงในข้อถัดไป โดยจะเสนอแนะประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ในคราเดียวกันกับประเด็นปัญหาข้างต้นนี้

2.2 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่จำกัดทางเลือกหรือความสามารถในการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวโดยตรง โดยมุ่งคุ้มครองผลกระทบในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศ ซึ่งมีการระบุถึงลักษณะของการประกอบธุรกิจต่างๆ ไว้ท้ายพระราชบัญญัติเป็นจำนวนสามบัญชีด้วยกัน เมื่อพิเคราะห์จากวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวที่จะหันเข้ามาลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินั้นย่อมที่จะมีความต้องการที่จะเข้ามาทำธุรกิจต่างๆ ภายใต้อสังหาริมทรัพย์นั้นๆ อย่างเสรี ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้น เน้นย้ำไปในส่วนของข้อจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจเพียงเท่านั้น มิได้จำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไว้เพียงแต่สิทธิประเภทกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิการเช่าที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพียงเท่านั้น แต่หมายรวมถึงสิทธิในทรัพย์สินทุกประเภท รวมทั้งทรัพย์อิงสิทธิอันเป็นสิทธิชนิดใหม่ด้วย ดังนั้น ผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิที่เป็นคนต่างด้าวย่อมไม่สามารถที่จะประกอบธุรกิจ 9 ประเภท อันเป็นประเภทธุรกิจที่ถูกระบุไว้ในบัญชีที่หนึ่งท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว[25] อันเป็นลักษณะของการจำกัดสิทธิโดยเด็ดขาด โดยไม่ปรากฏข้อยกเว้น ซึ่งแตกต่างจากบัญชีที่สองและสาม ท้ายพระราชบัญญัติอันเป็นลักษณะธุรกิจที่คนต่างด้าวสามารถจะกระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามลำดับ ดังนั้น แม้ว่าผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิที่เป็นคนต่างด้าวจะสามารถถือครองที่ดินหรือห้องชุดได้อย่างเสรีตามกฎหมายปัจจุบัน โดยมิได้ถูกจำกัดสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แต่เมื่อเป็นผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิตามกฎหมายแล้ว แม้ว่าจะถือครองอสังหาริมทรัพย์ไว้จำนวนเท่าใดก็ตาม แต่ลักษณะของทางเลือกในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อประกอบธุรกิจก็จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากจุดมุ่งหมายที่จะต้องการส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย แต่พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 นี้กลับมิได้บัญญัติถึงลักษณะของการขยายขอบเขตการลงทุนหรือใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์นั้นในการประกอบธุรกิจโดยตรง อันจะส่งผลไปยังการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจสมเจตนาของผู้ร่างและรัฐ แต่เป็นเพียงการระบุทางเลือกในการถือสิทธิในที่ดินอีกประเภทหนึ่งนอกจากการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายเดิม ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การตรากฎหมายฉบับดังกล่าวจึงอาจถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยังไม่ต้องตามจุดที่ต้องการ เนื่องจากแม้จะมีการเพิ่มทางเลือกในการเข้ามาถือสิทธิในที่ดินของผู้อื่นในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิซึ่งแต่เดิมมีเพียงสิทธิการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพียงเท่านั้น แต่ในแง่ของการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิยังคงถูกจำกัดไว้ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เช่นเดิม ซึ่งเมื่อพิเคราะห์จากสถานการณ์จากสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันแล้วทางรัฐย่อมที่จะคาดหวังการเข้ามาลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติมากกว่าผู้มีสัญชาติไทยในประเทศ ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวที่มีอยู่ในกฎหมายเฉพาะอีกฉบับ จึงอาจทำให้กฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธินี้ไม่บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ อันอาจสะท้อนได้จากสถิติการจดทะเบียนทรัพย์อิงสิทธิ

[25] พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

ในปัจจุบันที่ยังไม่มีการนำกฎหมายว่าด้วยทรัพย์อิงสิทธิมาบังคับใช้ หากรัฐต้องการที่จะส่งเสริมหรือสนับสนุนการลงทุนในด้านอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริงก็ต้องสะท้อนให้เห็นมุมมองของการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์นั้นในฐานะผู้ทรงทรัพย์อิงสิทธิได้อย่างกว้างขว้าง อันจะเป็นลักษณะของผลประโยชน์เพื่อเชิญชวนนักลงทุนให้เข้ามาเลือกลงทุนในประเทศไทยได้อย่างมีนัยะสำคัญ

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไผทชิต เอกจริยกร, *คำอธิบายเช่าทรัพย์ – เช่าซื้อ* (พิมพ์ครั้งที่ 17, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2556).

ยุวดี อ่วมพ่วง, *พระราชบัญญัติอาคารชุด = Condominium Act* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์สูตรไพศาล 2552).

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562* (สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา 2562)

สำเรียง เมฆเกรียงไกร, *คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์ เช่าซื้อ ลีสซิ่ง : พร้อมด้วยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา* (ที่เกี่ยวข้อง) (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2563).

ศิริ เกวลินสฤษดิ์, *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด 2532)

อานนท์ มาเม้า, *กฎหมายทรัพย์สิน: ความรู้พื้นฐานทางความคิด หลักทั่วไป และบทเบ็ดเสร็จทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

บทความ

พิมสิริ วิเศษโอฬารนนท์, ‘ทรัพย์อิงสิทธิ : ทางเลือกใหม่สำหรับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์’ (2562).

เพลินตา ตันรังสรรค์, บทความสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ‘ทรัพย์อิงสิทธิ... เครื่องมือใหม่สำหรับนักลงทุนอสังหาริมทรัพย์’ มีนาคม - เมษายน (2562) วารสารจุลนิติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ลัทธพล เจริญชันษา, ‘ทรัพย์อิงสิทธิกับสิทธิการเช่า’ สำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2561)

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, เอกสารประกอบโครงการเสวนาวิชาการ ‘ทรัพย์อิงสิทธิ : ปัญหาทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ’ <https://www.law.tu.ac.th/somkiat_worapunyaanun_document/> สืบค้นเมื่อ 9 มีนาคม 2564

.สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ‘สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. .... <www.fpo.go.th/main/getattachment/Draft-Law/Draft-law-is-in-between-Public-hearing/10083/สรุปผลเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ-พ-ศ.pdf.aspx> สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2564.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ’ <https://www.krisdika.go.th/data/cosok/file/14-1-61-4.pdf> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2564.

เอกสารอื่น ๆ

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0515.3/23313 จาก อธิบดีกรมที่ดิน ถึง ณัฏพงษ์ วงษ์โต (16 พฤศจิกายน 2564).