

การประเมินนโยบายรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในเขต กรุงเทพมหานคร

ฐานวัฒน์ นำชัยธนานนท์

หลักสูตรนโยบายสาธารณะและการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต กรุงเทพมหานคร 10250

พนิดา ชินสุพลา

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร 10240

ณัฐพล ชันธิไชย

หลักสูตรนโยบายสาธารณะและการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต กรุงเทพมหานคร 10250

ติดต่อผู้เขียนบทความที่ ฐานวัฒน์ นำชัยธนานนท์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต 1761 ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250

E-mail: thanawat.ingdesign@gmail.com

วันที่รับบทความ: 28 กุมภาพันธ์ 2562 วันที่แก้ไขบทความ: 24 มีนาคม 2563 วันที่ตอบรับบทความ: 31 มกราคม 2564

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ ศึกษาปัญหา อุปสรรค และความเหมาะสมของนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร และนำเสนอแนะนโยบาย แนวทางการพัฒนาการบังคับใช้นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการวิจัย เป็นการวิจัยผสมผสานวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ข้อมูลเชิงปริมาณจากการใช้แบบสอบถามกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง 5 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ผู้ประกอบกิจการอาคารชุด ผู้ซื้อห้องชุดคนต่างด้าว และผู้ซื้อห้องชุดชาวไทย รวม 275 คน และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทุกกลุ่มดังกล่าว รวม 35 คน ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงบรรยายและการทดสอบด้วย χ^2 ผลการวิจัยพบ. การถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552) ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจบริเวณใจกลางเมืองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน โดยมีข้อจำกัดในการซื้อเพียง ร้อยละ 49 ของอาคารชุดนั้น ๆ ทำให้เกิดการทำธุรกิจอำพรางโดยใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย และคนไทยยังขาดการตระหนักรู้ถึงความผิดของการกระทำการหลีกเลี่ยงกฎหมาย สรุป ควรมีการปรับแก้นโยบายอาคารชุดให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ง่ายขึ้น มีข้อกำหนดซึ่งปฏิบัติได้ไม่ยากและควรปรับแก้ไขให้ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย

คำสำคัญ: นโยบายรัฐบาล พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 การถือกรรมสิทธิ์โดยคนต่างด้าว อาคารชุด



An Assessment of the Thai Government Policy on Foreign Ownership of Condominium in Bangkok Metropolitan Area

Thanawat Numchaithananon

Public Policy and Management Programme, Kasem Bundit University, Bangkok 10250

Panida Chinsuwapla

Public Administration Programme, Ramkhamhaeng University, Bangkok 10240

Nathabhol Khanthachai

Public Policy and Management Programme, Kasem Bundit University, Bangkok 10250

Correspondence concerning this article should be addressed to **Thanawat Numchaithananon**, Kasem Bundit University, 1761 Pattanakarn Rd., Suanluang, Bangkok 10250
E-mail: thanawat.ingdesign@gmail.com

Received date: February 28, 2019 Revised date: March 24, 2020 Accepted date: January 31, 2021

ABSTRACT

PURPOSES: To study problems, obstacles and appropriateness of the Thai government policy on foreign ownership of condominium in Bangkok metropolitan area and to suggest policy and development measures for an effective implementation of the policy. **METHODS:** It was a mixed method research of both quantitative and qualitative approaches. Quantitative data were collected by a sample survey of 5 groups of people, namely government officials, experts from the private sector, condominium business entrepreneurs, foreign buyers of condominium and Thai buyers of condominium, totaling 275 respondents. In-depth interviews were adopted for collecting qualitative data from 35 key informants. Descriptive analysis and χ^2 test were used for analytical purposes. **RESULTS:** The Condominium Act of BE 2522 (Amendment in BE 2522) was inappropriate in the contemporary economic and social context of Thailand and created problems and obstacles for condominium business and economy of Thailand, particularly in central Bangkok because of its restriction of foreign ownership of maximum 49 percent of the units in a condominium. To overcome the restriction, foreigners turned to illegal nominees for an occupation of condominium units. **CONCLUSIONS:** The Condominium Act of BE 2522 needs to be amended so that it can encourage foreign investment and economic development in Thailand.

Keywords: Government policy, Condominium Act BE 2522, foreign ownership, condominium

บทนำ

ประเทศไทยมีความน่าสนใจในการเข้ามาลงทุนสำหรับชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก (Policy and Planning Division, Bangkok Metropolitan Administration, 2555) แต่เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม (Ministry of Tourism and Culture Malaysia, 2014; Ministry of Trade and Industry of Singapore, 2015; Jones Lang Lasalle Suites, 2016) ต่างมีการเปิดประเทศและมีการลงนามในสนธิสัญญาทางการค้าหรือ FTA ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าประเทศเหล่านี้ก้าวเข้ามาเป็นคู่แข่งที่น่าจับตามอง (Chao & Yu, 2015) ดังนั้นประเทศไทยจึงพยายามดำเนินการหลายด้านในการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ ด้วยการออกกฎหมายมารองรับ เช่น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องอีกหลายฉบับ (Association of Inspectors and Building Safety Management, 2555) โดยหนึ่งในมาตราที่สำคัญ คือ การอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ห้องชุด (มาตรา 19 ทวิ) ซึ่งถือว่าการถือกรรมสิทธิ์ที่ทำได้โดยมีเงื่อนไขที่จำกัด โดยมีความมุ่งหวังที่จะใช้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อดึงดูดให้คนต่างด้าวเข้ามาซื้ออาคารชุดเพื่อสนับสนุนมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ข้อจำกัดทางด้านเอกสารที่คนต่างด้าวจำเป็นต้องใช้มีความซับซ้อนและยุ่งยาก จึงทำให้นักลงทุนที่เป็นคนต่างด้าวเกิด

ความเบื่อหน่ายและหันความสนใจไปลงทุนในประเทศอื่นที่มีข้อจำกัดที่น้อยกว่าประเทศไทย รวมถึงปัญหาการทำธุรกรรมอำพราง (นอมินี) เพื่อการซื้อขาย ซึ่งลดทอนขั้นตอนในการเตรียมเอกสารและการติดต่อราชการ (Potawanish, 2554)

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นการแก้ไขครั้งที่ 4 พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ กำหนดให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดไม่เกินร้อยละ 49 ของอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ของห้องชุดทั้งหมด (Association of Thai Building Industry in the Royal Patronage, 2555) ในบางพื้นที่มีนักลงทุนต่างประเทศเข้าไปลงทุนเป็นจำนวนมาก และอาจมีคนที่ต่างด้าวต้องการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดจำนวนมาก อีกทั้งผู้ซื้ออาคารชุดที่เป็นคนต่างด้าวส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามาลงทุนและประกอบธุรกิจในประเทศไทยซึ่งมักซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัยเอง หรือใช้เป็นบ้านหลังที่สองในบางช่วงเวลาพักผ่อนของแต่ละปี หากผู้ซื้อเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น อาจทำให้ปริมาณความต้องการจากผู้ซื้อกลุ่มดังกล่าวลดลงและอาจกลายเป็นผลกระทบด้านลบต่อตลาดอาคารชุดได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรที่จะส่งเสริมให้มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อการพัฒนาตลาดอสังหาริมทรัพย์ของไทยอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และความเหมาะสมของกฎหมายเกี่ยวกับการถือ

กรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร ของนักลงทุนต่างประเทศ และนำเสนอนโยบายในการแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพ

2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนามาตรการทางด้านนโยบายส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร

ประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในการวิจัยนี้ สรุปได้ดังนี้

1. หลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ

2. ความชัดเจนของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ

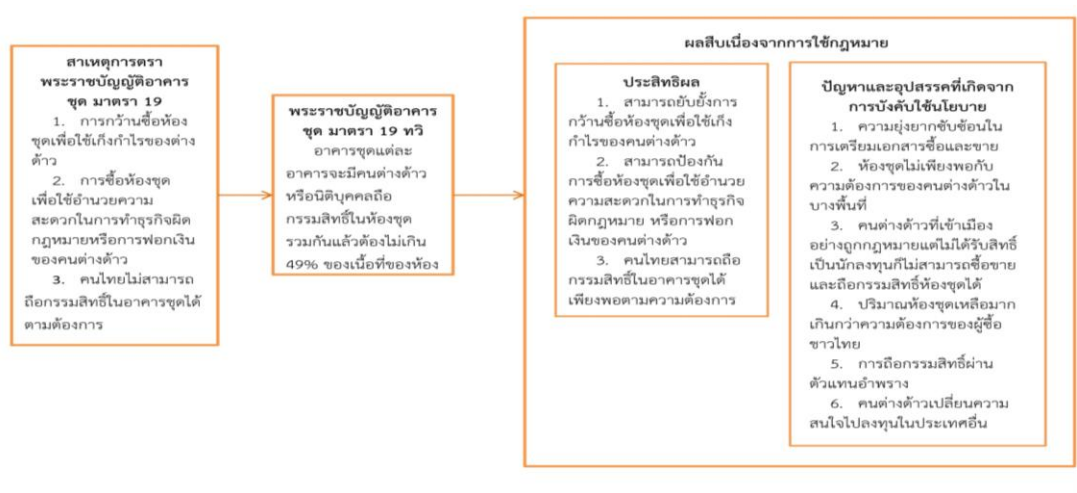
3. ประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ

4. ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ

5. ความรู้ความเข้าใจ และความคิดเห็นของคนต่างด้าวเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ

6. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552

กรอบแนวความคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ดำเนินการโดยใช้วิธีวิจัยผสมวิธี (Mixed method) ด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

วิธีวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงสำรวจ (survey research)

ประชากร (population) ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด โดยเฉพาะมาตรา 19 ทวิ อันเกี่ยวข้องกับการถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดของคนต่างด้าว ได้แก่

1. กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย
 2. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ
 3. กลุ่มเจ้าของกิจการอาคารชุด ซึ่งเป็นกลุ่มเจ้าของกิจการ
 4. กลุ่มผู้ซื้อห้องชุดคนต่างด้าว
 5. กลุ่มผู้ซื้อห้องชุดชาวไทย
- กลุ่ม 4 และ 5 เป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย

เขตพื้นที่เศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร อันได้แก่ เขตวัฒนา เขตปทุมวัน เขตสาทร เขตบางรัก และเขตราชเทวี

วิธีเลือกตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง และกำหนดจำนวนตัวอย่าง (quota sampling) โดยกำหนดจำนวน

ตัวอย่างให้อยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พื้นที่เขตวัฒนา เขตปทุมวัน เขตสาทร เขตบางรัก และเขตราชเทวี ในจำนวนเขตละ 5 อาคารชุด กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐได้จำนวน 29 คน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน 27 คน กลุ่มเจ้าของกิจการอาคารชุดและนิติบุคคล จำนวน 61 คน กลุ่มผู้ซื้อห้องชุดคนต่างด้าวรวม 58 คน และกลุ่มผู้ซื้อห้องชุดชาวไทยรวม 100 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 275 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ในแต่ละกลุ่มจะถูกคัดเลือกโดยการสอบถามก่อนว่า เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครใช่หรือไม่ ถ้าใช่จึงเป็นกลุ่มเป้าหมาย จากนั้นจึงมอบแบบสอบถามให้ตอบกลับ โดยการลงพื้นที่เพื่อกระจายการแจกแบบสอบถาม

วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

การวิจัยจากเอกสาร (document research)

ค้นคว้าวิเคราะห์กฎหมายของการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดโดยเน้นเฉพาะการถือกรรมสิทธิ์ของชาวต่างชาติ คำพิพากษาศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ศาลทรัพย์สินทางปัญญาในกรณีการกระทำผิดหรือการบิดเบือนเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ในกรณีของชาวต่างชาติ หนังสือ ตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ และอินเทอร์เน็ตถึงผลดีผลเสียของการเพิ่มอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวในบางพื้นที่

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร รวมถึงนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงปริมาณมาตั้งคำถามเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชี้ชัดและลงลึกถึงรายละเอียดซึ่งเน้นเฉพาะการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าว โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีประสบการณ์ตรงประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมที่ดิน นักวิชาการหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการใช้นโยบายของรัฐโดยเฉพาะในด้านอาคารชุดโดยตรง ผู้ประกอบการอาคารชุดหรือเจ้าหน้าที่นิติบุคคลที่ดูแลอาคารชุด ผู้ซื้อคนต่างด้าวที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้นโยบาย และชาวไทยผู้ซื้อและอาศัยอยู่ในอาคารชุดในเขตพื้นที่เศรษฐกิจ รวมถึงบุคลากรด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหมด 35 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวมากขึ้น โดยผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง

ผลการวิจัย

ความรู้ความเข้าใจในเหตุผลและหลักการของ พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522

พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 ระบุเหตุผลและหลักการ ดังนี้ (Association of Inspectors and Building Safely Management, 2555)

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของ

ประชาชน ซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกัน โดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้น แยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารร่วมกันได้ นอกจากนั้นสมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม 2534 (Association of Inspectors and Building Safely Management, 2555)

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าวบางประเภท อาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนอันจะก่อให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม 2542 (Association of Inspectors and Building Safely Management, 2555)

มาตรา 9 เมื่อครบกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ซึ่งรับโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดต่อเนื่องจากคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลดังกล่าว ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดนั้น

ต่อไปได้ แม้ว่าจะเกินอัตราที่กำหนดไว้ใน
มาตรา 19 ทวิ วรรคหนึ่ง

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
แก้ไขเพิ่มเติม 2552 (Association of
Inspectors and Building Safely
Management, 2555)

เหตุผลและหลักการของ พรบ. อาคาร
ชุด พ.ศ. 2522 เหตุผลและหลักการของ พรบ.
อาคารชุดมาตรา 19 ทวิ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่าง
ด้าวที่สำคัญ คือ การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้อง
ชุดเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนอัน
จะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของ
ประเทศ

ตารางที่ 1 นำเสนอข้อมูล ผลการ
สำรวจจากตัวอย่างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
เหตุผลและหลักการของ พรบ. อาคารชุด พ.ศ.
2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 ซึ่งจะเห็นได้
ว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน
ผู้ประกอบการและผู้ซื้ออาคารชาวไทย แสดง
ถึงเหตุผลและหลักการที่แตกต่างกันอย่างมี
นัยสำคัญทางสถิติ ($P < 0.01$) ในทุกประเด็น
โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่
ภาครัฐ กับผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน และ
ผู้ประกอบการ กับผู้ซื้ออาคารชาวไทย ส่วน
ใหญ่ ยังมีความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน
จากเหตุผลและหลักการที่ระบุในพรบ.

ตารางที่ 1 หลักการและเหตุผล พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. 2552 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2552 มาตรา 19
ทวิ (ร้อยละของผู้ตอบว่า “ถูกต้อง”)

หลักการและเหตุผล	เจ้าหน้าที่ ภาครัฐ	ผู้ทรง คุณวุฒิ ภาคเอกชน	ผู้ประกอบ การ	ผู้ซื้อ อาคาร ชาวไทย	χ^2
1. ป้องกันการเก็งกำไรของคนต่างด้าว	15.25	14.13	36.96	37.70	47.39**
2. ป้องกันการทำธุรกิจผิดกฎหมายของคนต่างด้าว	6.25	4.17	31.25	58.33	23.79**
3. ป้องกันการฟอกเงินของคนต่างด้าว	10.50	7.50	35.00	47.50	36.46**
4. ส่งเสริมให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้	22.22	16.67	22.22	38.89	47.69**

หมายเหตุ : ** $p < 0.01$

ความชัดเจนของ พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ

พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 (2552)
มาตรา 19 ทวิ วรรคหนึ่ง (Association of
Inspectors and Building Safely
Management, 2555)

มาตรา 19 ทวิ อาคารชุดแต่ละอาคาร
ชุดจะมีคนต่างด้าวและหรือนิติบุคคลตามที่
ระบุไว้ในมาตรา 19 ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้

เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละ 49
ของเนื้อที่ของห้องชุดตามมาตรา 6

อาคารชุดใดที่จะมีคนต่างด้าวและหรือ
นิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ถือ
กรรมสิทธิ์ในห้องชุดเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้
ในวรรคหนึ่ง อาคารชุดนั้นจะต้องตั้งอยู่ในเขต
กรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล หรือเขต
ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กำหนดใน
กฎกระทรวง และมีที่ดินที่ตั้งอาคารชุดรวมกับ

ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
สำหรับเจ้าของรวมทั้งหมดไม่เกินห้าไร่

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุดตาม
วรรคสองของคนต่างด้าวและนิติบุคคลตามที่
ระบุไว้ในมาตรา 19 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตารางที่ 2 นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ
ความชัดเจนของความหมายของ “อาคาร
ชุด” “คนต่างด้าว” “นิติบุคคล” และ “การ
ถือกรรมสิทธิ์” และอื่น ๆ ที่ระบุใน พรบ.
อาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ ใน
ทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า

บุคคลทั้ง 4 กลุ่ม อาจแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่
คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ
ภาคเอกชน กับ ผู้ประกอบการและผู้ซื้อ
อาคารชาวไทยมีทัศนะแตกต่างกันอย่างมี
นัยสำคัญ ($p < 0.05$) โดยกลุ่มแรกเห็นว่ามี
ความชัดเจน ร้อยละ 10.64-14.88 ส่วนกลุ่ม
หลังเห็นว่ามี ความชัดเจนร้อยละ 22.70-
54.60 อย่างไรก็ตามจากกล่าวได้ว่าในภาพรวม
ส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 50.00) เห็นว่ายัง
ไม่ชัดเจน

ตารางที่ 2 ความชัดเจน พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ (ร้อยละของคำตอบ “ชัดเจน”)

รายการคำตอบ	เจ้าหน้าที่ ที่ภาครัฐ	ผู้ทรง คุณวุฒิ ภาค เอกชน	ผู้ ประกอบ การ	ผู้ซื้อ อาคาร ชาวไทย	χ^2
1. ความหมายของ “อาคารชุด”	14.88	10.75	30.58	43.79	26.29**
2. ความหมายของ “คนต่างด้าว”	13.67	10.80	27.34	48.19	30.16**
3. ความหมายของ “นิติบุคคล”	14.20	10.97	25.58	52.25	19.27**
4. ความหมายของ “การถือกรรมสิทธิ์”	10.64	12.06	22.70	54.60	17.49*
5. ประเด็นกฎหมายอื่น ๆ	14.08	10.56	38.03	37.32	38.20**

หมายเหตุ : * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับแก้ไข
ครั้งที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 12 ที่ให้ยกเลิก
ความตามในมาตรา 19 ทวิ แห่ง
พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่ง
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่
3) พ.ศ. 2543 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน
“อาคารชุดแต่ละอาคารชุดจะมีคนต่างด้าว
หรือนิติบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ถือ
กรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่

เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุด
ทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ในขณะที่ขอจด
ทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6” ข้อกำหนด
ตามมาตรา 6 นี้มีความชัดเจนหรือไม่ชัดเจน
อย่างไร (รวมถึงข้อกำหนดในมาตรา 19
อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับ
พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ

(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551) นำเสนอในตาราง ที่ 3

ตารางที่ 3 ความชัดเจนจากการแก้ไข พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2551 มาตรา 12

เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (5 คน)	ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคเอกชน (5 คน)	ผู้ประกอบการ ธุรกิจอาคารชุด (10 คน)	กลุ่มผู้ซื้ออาคาร ชุดคนต่างด้าว (5 คน)	กลุ่มผู้ซื้ออาคาร ชุดชาวไทย (10 คน)
กฎหมายชัดเจนดี แล้ว กลุ่มนี้บอก ว่า กฎหมาย ชัดเจนดีแล้วไม่มี ประเด็นเรื่อง ข้อกำหนดมาก เกินไป	กฎหมายชัดเจนดี แล้วแต่มีความ ยุ่งยากบางมาตรา	กฎหมายชัดเจนดี แล้ว แต่ มี ข้อจำกัดมาก เกินไป	กฎหมายชัดเจนดี แล้ว	ความหมาย ชัดเจนดีแล้ว ความหมาย ชัดเจนแล้ว แต่ ข้อจำกัดมากไป อาจเกิดปัญหาได้

ทุกกลุ่มส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าข้อกำหนดนั้นชัดเจนดีแล้ว แต่มีบางคนในกลุ่มของผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้ซื้ออาคารชุดชาวไทย มีความคิดเห็นไม่ถึงแม้ว่ากฎหมายในพระราชบัญญัติมาตราที่ 19 ทวิ จะระบุรายละเอียดและข้อกำหนดไว้ชัดเจนดีแล้วก็ตาม แต่ในมาตรา 19 ข้ออื่น ๆ เช่น มาตราที่ 19 เบญจ วรค (1) ที่ระบุว่าเมื่อคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ได้รับมรดกเป็นห้องชุดในฐานะทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือโดยประการอื่นแล้วแต่กรณี คนต่างด้าวที่ได้รับมรดกนั้น

จะต้องจำหน่ายห้องชุดออก พร้อมแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รับทราบภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มิเหตุต้องจำหน่ายซึ่งมีความยุ่งยากและข้อกำหนดมากจนเกินไประยะเวลาเพียง 60 วันไม่สามารถจำหน่ายออกห้องชุดได้ทันเวลาตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งข้อกำหนดที่มากเกินไปนี้อาจจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

ประสิทธิผลของการบังคับใช้ พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 ประสิทธิผลของการบังคับใช้ พรบ. อาคารชุด มาตรา 19 ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552) นำเสนอในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ สามารถยับยั้งการกว้านซื้อห้องชุดเพื่อใช้เก็งกำไรของคนต่างด้าว (ร้อยละของคำตอบ “มีประสิทธิภาพ”)

กลุ่ม	เจ้าหน้าที่ ภาครัฐ	ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคเอกชน	ผู้ประกอบการ ธุรกิจอาคารชุด	ผู้ซื้ออาคาร ชุดชาวไทย	รวม
ประสิทธิภาพ					

มีประสิทธิผล	21.18	18.82	27.06	32.94	100.00
$\chi^2 = 35.74$	df = 9			p = 0.000	

จากตารางที่ 4 ค่า $\chi^2 = 35.74$ และค่า p มีนัยสำคัญที่ระดับ < 0.05 แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างประเมินประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ แตกต่างกัน กลุ่มผู้ที่ทำงานด้านการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ประมาณ 1/5 ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติอาคารชุดในมาตรา 19 ทวิ มีประสิทธิภาพสามารถยับยั้งการกว้านซื้อห้องชุดเพื่อใช้เก็งกำไรของคนต่างด้าว ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุดกับกลุ่มผู้ซื้ออาคารชุดส่วนใหญ่ประเมินว่า พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 มีประสิทธิภาพในการยับยั้งการกว้านซื้อห้องชุดเพื่อให้เก็งกำไรของคนต่างด้าวประมาณ 3/10

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับการบังคับใช้ พรบ. นี้ ส่วนใหญ่เห็นว่า

เป็นผลดีมากกว่าผลเสีย ความเห็นส่วนใหญ่ของทุกกลุ่ม ทั้งในด้านการส่งเสริมการลงทุนของคนต่างด้าวที่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้นได้มากกว่าเดิมรวมถึงสามารถคัดกรองผู้ที่จะเข้ามาถือกรรมสิทธิ์ของห้องชุดว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีประวัติขาวสะอาด และคนไทยยังได้รับสิทธิ์มากกว่า แต่ยังมีบางส่วนจากทุกกลุ่มเช่นกันที่ให้ความคิดเห็นว่า ถึงแม้จะมีผลดีเรื่องการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ข้อจำกัดในเรื่องคุณสมบัติและขั้นตอนของการเข้ามาทำธุรกรรมของคนต่างด้าวนั้นยังมีข้อจำกัดที่ปิดกั้นเกินไปเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งอาจทำให้คนต่างด้าวที่ต้องการลงทุนซื้อห้องชุดในประเทศไทยรู้สึกว่าเป็นการจำกัดสิทธิ์และไม่ยุติธรรม

ตารางที่ 5 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว (มาตรา 19 ทวิ) ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ทำให้การดำเนินการธุรกรรมการซื้อขาย โอนสิทธิ์ มีความยุ่งยากสร้างความยากลำบากในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละของคำตอบ “ใช่”)

กลุ่ม ความยาก ลำบากในการ ดำเนินการ	กลุ่ม	เจ้าหน้าที่ ภาครัฐ	ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคเอกชน	ผู้ประกอบการ ธุรกิจอาคารชุด	ผู้ซื้ออาคาร ชุดชาวไทย	รวม
	ใช่	7.94	7.94	11.11	73.02	100.00
$\chi^2 = 41.26$		df = 6			p = 0.000	

จากตารางที่ 5 ค่า $\chi^2 = 41.26$ และค่า p มีนัยสำคัญที่ระดับ < 0.05 แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างมีการประเมินประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ ด้านปัญหาการดำเนินการทำธุรกรรม และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน กลุ่มของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ กลุ่ม

ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน และกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุดโดยส่วนใหญ่ประเมินว่า พระราชบัญญัติอาคารชุดที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนี้ไม่ได้สร้างความลำบากให้การทำงานแต่อย่างใด ส่วนกลุ่มผู้ซื้ออาคารชุดชาวไทยประมาณ ¼ เห็นว่ามีความยุ่งยากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องเตรียมเอกสารยุ่งยากมาก

ตารางที่ 6 ห้องชุดของอาคารชุดในเขตใจกลางเมืองของกรุงเทพมหานครมักมีคนต่างด้าวต้องการซื้อทั้งเพื่อการลงทุนและเพื่ออยู่อาศัย เกินกว่าร้อยละ 49 ในอาคารชุดหลาย ๆ โครงการในเขตกรุงเทพมหานคร (ร้อยละของคำตอบ “ใช่”)

ความต้องการ ของคนต่างด้าว	กลุ่ม	เจ้าหน้าที่ ภาครัฐ	ผู้ทรงคุณวุฒิ ภาคเอกชน	ผู้ประกอบการ ธุรกิจอาคารชุด	ผู้ซื้ออาคาร ชุดชาวไทย	รวม
ใช่		5.71	2.86	52.86	38.57	100.00
$\chi^2 = 16.63$		df = 6		p = 0.012		

จากตารางที่ 6 ค่า $\chi^2 = 16.63$ และค่า p มีนัยสำคัญที่ระดับ < 0.05 แสดงว่า กลุ่มตัวอย่างมีการประเมินประสิทธิภาพของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ทวิ แตกต่างกัน กลุ่มเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เพียงส่วนน้อยที่เห็นด้วย และกลุ่มผู้ซื้ออาคารชุดชาวไทยประมาณ 2/5 ประเมินว่า คนต่างด้าวให้ความสนใจซื้อห้องชุดในโครงการที่ตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร เกินกว่าร้อยละ 49 ส่วนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจอาคารชุด ส่วนใหญ่ประมาณ 1/2 ประเมินว่ามีคนต่างด้าวให้ความสนใจซื้อและเช่าอาคารชุดเพื่อเป็นที่พักอาศัยในเขตกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดของคนต่างด้าวในเขตกรุงเทพมหานคร มีอะไรบ้าง และต้องทำอะไรจึงจะได้ผลออกมาดีที่สุด เพื่อบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย แสดงว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงยังคงพบอุปสรรคและปัญหาในการทำงาน ซึ่ง

โดยมากจะเป็นเรื่องขั้นตอนการเตรียมเอกสารทางการเงินของคนต่างด้าว และเรื่องช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้กฎหมายไม่มีอำนาจในการยื่นเรื่องขอเปลี่ยนแปลงเพราะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีคำสั่งลงมาโดยตรง แต่ในส่วนของกลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มผู้ซื้อคนต่างด้าว และกลุ่มผู้ซื้อชาวไทย ต่างคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่า มีปัญหาในด้านการเงินการลงทุน อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาก็มาจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายบางส่วนที่พยายามยื่นข้อเสนอในการช่วยทำธุรกรรมอำพรางที่เป็นเรื่องผิดกฎหมาย หรือเรียกรับเงิน

ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก ชักถามความเห็นเกี่ยวกับบทลงโทษถ้ามีการฝ่าฝืนพรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522 แสดงว่ากลุ่มผู้ใช้กฎหมายอันได้แก่กลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน มีความคิดเห็นว่าบทลงโทษในการทำธุรกรรมอำพรางในปัจจุบันนี้เป็นกฎหมายที่ล้าสมัยและบทลงโทษยังไม่รุนแรงพอ ควรมีการปรับแก้ให้มีโทษสูงขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวและมีความกลัวจำหรือแม้กระทั่งคนต่างด้าวผู้ถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดเองก็ยิ่งรู้สึกว่าเป็นโทษที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับบทลงโทษในต่างประเทศ ในขณะที่ฝ่าย

ผู้ประกอบการอาคารชุด และกลุ่มของผู้ซื้อชาวไทยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าทลงโชนในเรื่องการทำธุรกรรมอำพรางนี้เหมาะสมแล้ว แต่ถึงจะเหมาะสมแล้วยังคงจะต้องมีการปรับปรุงอีกในอนาคตเพื่อให้เป็นกฎหมายที่ทันสมัย และสามารถรับมือกับขั้นตอนการทำธุรกรรมอำพรางที่จะปรับสภาพให้ยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิมในอนาคต

นอกจากนั้นขั้นตอนที่ซับซ้อนในการทำธุรกรรมขาย หรือโอนให้คนต่างด้าว (เช่น ระยะเวลา หรือ เอกสาร) จากบทกฎหมายของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 19 ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้

คนต่างด้าวใช้วิธีถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดด้วยการทำธุรกรรมอำพราง (นอมินี) หรือไม่ อย่างไร ใช้ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกแสดงว่ากลุ่มของผู้บังคับใช้กฎหมาย คือกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ต่างคิดว่า ขั้นตอนการทำงานและการเตรียมเอกสารของคนต่างด้าวไม่ยุ่งยากซับซ้อน ถ้าทำตามขั้นตอนอย่างถูกต้อง อีกทั้งการซื้ออาคารชุดปัจจุบันเป็นตลาดที่เปิดกว้างให้คนต่างด้าวสามารถซื้อได้แม้ไม่มีแหล่งพำนักถาวรในประเทศไทย

ความคิดเห็นของคนต่างด้าวเกี่ยวกับ พรบ. อาคารชุด พ.ศ.2522

ตารางที่ 7 ความคิดเห็นเกี่ยวกับ พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2552 มาตรา 19 ทวิ ในทัศนะของคนต่างด้าว (ร้อยละของคำตอบ “ใช่”)

รายการคำตอบ	จำนวนเต็ม	ร้อยละ
1. ประเภทของอาคารชุดที่ซื้อหรือเช่าเพื่อเป็นที่พักอาศัย	25	43.10
2. ซื้อเป็นบ้านหลังแรก	29	42.65
3. การทำธุรกรรมการซื้อขายโดยสิทธิ์มีความยากลำบาก	35	60.34
4. ไม่สามารถซื้อได้เพราะข้อห้ามคนต่างด้าวซื้อได้ไม่เกิน ร้อยละ 49	19	32.76
5. เคยดำเนินการโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทน	37	63.79
6. พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2552 ม.19 ทวิ ป้องกันธุรกรรมอำพราง	29	50.00
7. ขั้นตอนการขออนุญาตและเตรียมเอกสารยุ่งยาก	37	63.79
8. ข้อกำหนดการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวไม่เกิน ร้อยละ 49 น้อยเกินไป	35	60.34
9. ถ้าข้อจำกัดสำหรับคนต่างด้าวลดน้อยลงแล้วจะแก้ไขปัญหานิติกรรมเฉพาะทางได้	49	77.59
10. สนใจซื้ออาคารชุดใน กทม. เพราะเหตุผลเกี่ยวกับ AEC	40	68.90
11. ข้อจำกัดของไทยทำให้สนใจซื้ออาคารชุดในประเทศเพื่อนบ้าน	28	48.28
12. การขยายเขตแดนให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ได้มากกว่าร้อยละ 49 จะเป็นการกระตุ้นตลาดอสังหาริมทรัพย์	37	63.79
13. ควรให้คนต่างด้าวทำสัญญาเช่าระยะยาวถึง 99 ปี ต่อครั้ง	35	60.34

ข้อมูลในตารางที่ 7 คนต่างด้าวส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า พรบ. อาคารชุด พ.ศ.

2522 มีความยุ่งยากในการดำเนินการ คนต่างด้าวดำเนินการโดยใช้ตัวแทน ธุรกรรมอำพราง

ร้อยละ 49 น้อยเกินไปมีผลทำให้ไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ควรเพิ่มปริมาณการถือกรรมสิทธิ์มากกว่าร้อยละ 49 ให้ถือกรรมสิทธิ์ได้ถึง 99 ปี ต่อครั้ง

การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT) ของ พรบ. อาคารชุด พ.ศ. 2522

ตารางที่ 8 จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT) ของการถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดในประเทศไทยเพื่อการลงทุน หรือเพื่อการอยู่อาศัยของคนต่างด้าว

จุดแข็ง	1. มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ดี อยู่ในตำแหน่งศูนย์กลางของแต่ละประเทศในกลุ่ม AEC 2. มีค่าครองชีพไม่สูงนักถ้าเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ฮองกง ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น 3. มีวัฒนธรรมและประเพณีที่ดีงาม มีสถานที่ท่องเที่ยวที่คนต่างด้าวชอบ เช่น ทะเลภูเขา และพระราชวังต่าง ๆ มีอาหารหลากหลายที่เป็นที่นิยมของคนต่างด้าว และมีความสะดวกในการซื้อและใช้บริการ 4. มีความสะดวกในการเดินทาง เนื่องจากภาครัฐกำลังมีการลงทุนในระบบสาธารณูปโภคให้มีความทั่วถึงทุกพื้นที่ 5. มีมาตรฐานการรักษาพยาบาลที่เป็นที่ยอมรับในภูมิภาคเอเชีย 6. มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินค่อนข้างสูง 7. มีความปลอดภัยทางธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว พายุ เป็นต้น
จุดอ่อน	1. กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีการกำหนดคุณสมบัติของคนต่างด้าวด้วยข้อจำกัดที่บีบรัดจนเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชีย 2. ความต้องการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์อาคารชุดในย่านใจกลางเมือง เช่น เขตสีลม ปทุมวัน วัฒนา สาทร และบางรัก ไม่เพียงพอต่อความต้องการของคนต่างด้าว 3. มีการปฏิบัติ รัฐประหาร การเมืองไม่สงบในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ถึงแม้จะไม่รุนแรงแต่ก็ก่อให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือในสายตาของนักลงทุนต่างด้าว
โอกาส	1. คนต่างด้าวให้ความสนใจในการลงทุนซื้อขายอาคารชุดเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นประเทศที่มีทำเลเป็นศูนย์กลางของอาเซียน 2. ราคาของห้องชุดในระดับกลาง-ระดับสูง เป็นราคาที่ต่ำเมื่อเทียบกับห้องชุดขนาดเดียวกันในต่างประเทศ เช่น ฮองกง หรือสิงคโปร์
อุปสรรค	1. การเตรียมเอกสารซื้อและขายสำหรับคนต่างด้าวมีความยุ่งยาก 2. ห้องชุดไม่เพียงพอต่อความต้องการของคนต่างด้าวในบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร 3. คนต่างด้าวเปลี่ยนความสนใจไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ที่มีข้อจำกัดน้อยกว่า หรือมีการส่งเสริมการลงทุนที่น่าสนใจกว่า ภาวะทางการเมืองยังคงมีความเสี่ยงกับการลงทุน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก แสดงว่า ส่วนใหญ่ของทุกกลุ่มให้ความเห็นว่า การขยาย อัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวให้ มากกว่าร้อยละ 49 นั้นจะมีผลดีกับเศรษฐกิจ เพราะคนต่างด้าวกำลังเงินในการลงทุน จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของอสังหาริมทรัพย์ประเภท ห้องชุดนั้นมีเงินลงทุนหมุนเวียนดีขึ้น และยัง สามารถดึงดูดใจให้มีการลงทุนในประเทศไทยนั้น ส่วนมากก็เป็นผู้ฐานะดี ฉะนั้นสภาพสังคมก็เป็น อีกแบบหนึ่งจึงไม่น่ามีผลกระทบกับสังคมของคน ไทยส่วนใหญ่ที่เป็นชนชั้นกลางแน่นอน แต่ถึง กระนั้นก็ยังมิให้ผู้ให้ข้อมูลวิจัยอีกส่วนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มของชาวไทยทั้ง 4 กลุ่ม ที่มองเห็น ถึงข้อเสีย

นอกจากนั้น ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเห็นสมควรว่ารัฐบาลควรออก นโยบายเพื่อส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การ ลงทุนต่อคนต่างด้าวให้มากขึ้นกว่าเดิม รวมถึง ศึกษา ข้อกฎหมายเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ของคน ต่างด้าวในประเทศใกล้เคียงที่มีความก้าวหน้า ทางเศรษฐกิจมากกว่า เพื่อนำมาปรับปรุงเพื่อให้ เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย นอกจากนี้ในกลุ่มของผู้ประกอบการ กลุ่มผู้ซื้อ ชาวไทยยังเพิ่มความคิดเห็นว่า ควรจะมีการแก้ไข ข้อจำกัดเรื่องคุณสมบัติของผู้ซื้อ และขั้นตอน บางอย่างที่สามารถความยากลำบากในการทำ ธุรกรรมซื้อขายให้มีความซับซ้อนน้อยลงกว่าเดิม อีกทั้งการลดข้อจำกัดลงก็จะเป็นการดึงดูดใจผู้ ซื้อคนต่างด้าวมากขึ้นด้วย รวมถึงแก้ไข พฤติกรรมการเรียกรับเงิน หรือการชักชวนให้ทำ ธุรกรรมอำพรางของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนด้วย

สรุปและอภิปรายผล

เป็นที่ทราบกันในกลุ่มของคนต่างด้าวว่า ปัญหาและอุปสรรคซึ่งทำให้คนต่างด้าวต้องชะงัก การตัดสินใจลงทุนซื้ออาคารชุดเพื่อเป็นที่อยู่ อาศัยในประเทศไทยนั้นมาจากปัญหาด้าน ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่ค่อนข้าง ล้าสมัย เอกสารที่ต้องกรอกข้อมูลซ้ำซ้อน รวมทั้ง เงื่อนไขและขั้นตอนในการขอวีซ่า ณ กระทรวง การต่างประเทศและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งที่ผู้วิจัยเชื่อว่าคนต่างด้าวเหล่านี้ต่างก็ไม่ ต้องการที่จะทำสิ่งที่ไม่ถูกกฎหมาย รัฐบาลควร พิจารณาเรื่องนโยบายในการถือกรรมสิทธิ์ให้เปิด กว้างมากขึ้นเหมือนกับกฎหมายและนโยบาย ส่งเสริมการลงทุนของประเทศเพื่อนบ้านที่เร่ง ผลักดันนโยบายบ้านหลังที่สองของประเทศ มาเลเซีย หรือนโยบายการเช่าระยะยาวถึง 99 ปี ในประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ส่งผล กระทบต่อตลาดอาคารชุดระดับกลาง-ล่างของ ประเทศไทยจนเกิดการชะลอตัวลงอย่างชัดเจน ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศ เพราะยังมี ห้องชุดเหลือขายอยู่ในตลาดเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในช่วง 2 ปี ที่ผ่านมา ผู้ประกอบการจะลด การเปิดโครงการอาคารชุดใหม่ลงมา และตลาด ขายก็ซาลง อีกทั้งหากมีการขายไปแล้ว ลูกค้ายัง ติดปัญหาการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินซึ่งมี ความเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อ ทำให้อุปสงค์ และอุปทานไม่สมดุลกัน จนในที่สุดเกิดเป็นภาวะ เพ้อ ของ ห้ อ ง ชุ ด ใน ห ล า ย พื้ น ที่ ข อ ง กรุงเทพมหานคร อีกทั้งการทำธุรกรรมอำพราง และการซื้อห้องชุดด้วยวิธีหลีกเลี่ยงกฎหมายจะ ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านเศรษฐกิจอันส่งผลต่อ สังคมและความมั่นคงของประเทศ โดยหาก อาคารชุดที่มีคนต่างด้าวที่ทำธุรกรรมด้วยการใช้

ตัวแทนอำพรางเป็นจำนวนมากจะทำให้เกิดการสูญเสียรายได้ทางภาษี เพราะไม่สามารถตรวจสอบที่มาของจำนวนเงินซื้อขายที่แท้จริง และอาจเป็นผลข้างเคียงที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะอื่นที่เป็นการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น จึงไม่อาจวางใจได้ว่าคนต่างด้าวที่เข้ามานี้จะไม่ก่อปัญหาให้แก่ประเทศ รวมทั้งพลเมืองคนไทยที่อยู่ร่วมในสังคมเดียวกัน กระทั่งความสงบสุขภายในประเทศอีกด้วย

ขณะนี้ ในภาครัฐก็มีได้หนึ่งนอใจในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัว เพราะปัญหาหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ 80 ของ GDP ประเทศ โดยกรมที่ดินอยู่ระหว่างหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเลี้ยงกฎหมาย รวมถึงปัญหาการทำนอมินีในการถือกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยจะกำหนดมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วรวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะทั้งหมดให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งมีทั้งการเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบ การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เข้มงวดขึ้น และการออกกฎหมายใหม่ป้องกันไม่ให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์แทนคนต่างด้าว (นอมินี) โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการตรวจสอบ และกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนให้รุนแรงขึ้นกว่าเดิม เช่น ให้เงินที่ได้จากการขาย เช่า หรือทรัพย์สินที่คนต่างด้าวใช้ตัวแทนอำพรางถือครองเป็นของรัฐครึ่งหนึ่ง เพิ่มเติมจากโทษทางอาญา เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

1. เพิ่มบทลงโทษแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมอำพราง (Nominee) ให้รุนแรงขึ้น โดยระบุให้มีค่าปรับขั้นต่ำและเพิ่มโทษจำคุกให้มากขึ้น โดยมีค่าปรับขั้นต่ำ 200,000 บาท และจำคุกมากกว่า 10 ปีและไม่รอลงอาญา เพื่อให้เกิดการหวาดกลัวและหลบจำ ซึ่งจากเดิม มีโทษปรับเพียงไม่เกิน 20,000 บาท หรือจำคุกเพียง 2 ปี และสามารถรอลงอาญาได้
2. ปรับแก้อัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวให้มากกว่าร้อยละ 49 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เนื่องจากยังมีคนต่างด้าวหลายคนที่ต้องการซื้อห้องชุดที่อยู่ในเขตใจกลางเมืองกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก เช่น ในประเทศสิงคโปร์ที่ไม่มีการจำกัดอัตราส่วนการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว แต่ใช้การกำหนดพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น
3. สร้างจุดบริการแบบ One Stop Service และลดขั้นตอนเอกสารเพื่ออำนวยความสะดวก รวมทั้งจัดเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถในการสื่อสารกับคนต่างด้าวได้ เนื่องจากมักเกิดปัญหาการสื่อสารที่ไม่เข้าใจ รวมถึงต้องติดต่อหลายหน่วยงาน ทำให้ยุ่งยาก และสร้างความลำบากในการจัดเตรียมเอกสารเพื่อยื่นเรื่องดำเนินการขออนุมัติและการทำธุรกรรมอื่น ๆ
4. ให้คนต่างด้าวที่ซื้อห้องชุดในประเทศไทย สามารถถือ Visa ประเภท Resident แบบปีต่อปี หรือหลาย ๆ ปีได้ โดยมีเอกสารที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อส่งเสริมธุรกิจของประเทศและเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
5. เพิ่มระยะเวลาในสัญญาเช่าให้ยาวขึ้นจากปัจจุบันที่กำหนดไว้ 30 ปีต่อครั้ง ดังเช่นประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศมาเลเซียซึ่งอนุญาตให้มีสัญญาเช่า

99 ปี หรือประเทศเวียดนามที่มีสัญญาเช่าถึง 70 ปี เพื่อให้ทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ในประชาคม AEC

References

- Association of Inspectors and Building Safety Management. (2555). *Condominium Act B.E. 2522*.
<http://www.bsa.or.th>.
- Association of Thai Building Industry in the Royal Patronage. (2555). *Condominium Act B.E. 2522*.
http://www.tca.or.th/tea_website/img/Knowledges/_1393836559.pdf.
- Chao, C., & Yu, E. (2015). Housing market with foreign buyers. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 50(2), 208-232.
- Jones Lang Lasalle Suites. (2016). *Vietnam property investment guide*.
http://www.joneslanglasallesites.com/investmentguide/uploads/attachments/appig 2015-2G_vy18gxoy.pdf.
- Ministry of Tourism and Culture Malaysia. (2014). *Malaysia my second home program*.
http://www.joneslanglanglasallesites.com/investmentguide/uploads/attachments/ADDIG2015-SG_VY18gxoy.pdf.
- Ministry of Trade and Industry, Republic of Singapore. (2015). *Economic survey of Singapore 2015*.
http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/SiteAssets/Pages/Economic-Survey-of-Singapore-2015/FullReport_AES2015.pdf.
- Policy and Planning Division, Bangkok Metropolitan Administration. (2555). *Research report: Housing estates and condominiums in Bangkok*.
http://cpd.bangkok.go.th:90/web2/strategy/DATA54/HCO_BKK54.pdf.
- Potawanish, P. (2554). *Complete research reports on nominee*.
<http://www.ombudsman.go.th/10/documents/public/Apreportf.pdf>.