

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. สร้างความเชื่อมั่นในการลงทุน

อานันท์ เกียรติสารพิภพ
นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

สืบเนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นมีข้อจำกัดจำนวนมาก อาทิ การเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 540 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ให้เช่าจะไม่สามารถปล่อยให้เช่าได้เป็นกำหนดเวลาเกินกว่า 30 ปี และเมื่อกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวสิ้นสุดลงแล้วจะสามารถต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 30 ปี นับแต่วันต่อสัญญา หรือในกรณีของการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ผู้ให้เช่าจะไม่สามารถปล่อยให้เช่าได้เป็นกำหนดระยะเวลาเกินกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้วจะสามารถต่อระยะเวลาการเช่าออกไปได้อีกมีกำหนดไม่เกิน 50 ปี นับแต่วันที่ตกลงกัน นอกจากนี้สัญญาเช่าถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่า เมื่อผู้เช่าตาย สัญญาเช่าก็จะระงับ อีกทั้งยังไม่สามารถเช่าช่วงได้

ด้วยเหตุนี้ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2561 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2561) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนหรือนักธุรกิจที่จะนำเงินเข้ามาลงทุนหรือเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยให้สามารถใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้สะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มมูลค่าและเกิดสภาพคล่องในภาคอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2561)

เหตุผลความจำเป็น

วัตถุประสงค์ในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยการสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนหรือนักธุรกิจที่จะนำเงินลงทุนหรือเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยให้สามารถใช้ทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ได้ นอกเหนือจากการมีกรรมสิทธิ์หรือการมีสิทธิการเช่าในอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น เนื่องจาก (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

1. ปัจจุบันการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เป็นการทั่วไป ระยะเวลาการเช่าไม่เกิน 30 ปี และสามารถต่อเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 30 ปี ส่วนพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 เป็นการเช่าโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเท่านั้น ระยะเวลาการเช่าตั้งแต่ 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี และสามารถต่อเวลาการเช่าได้อีก 50 ปี

2. การเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น สัญญาเช่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่า เมื่อผู้เช่าตาย สัญญาเช่าจะระงับ อีกทั้งห้ามการเช่าช่วง โอนสิทธิการเช่า และการนำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกัน ส่วนการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติรองรับการนำสิทธิการเช่าไปเป็นประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ ในลักษณะทรัพย์สินสิทธิ เช่น การนำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกัน การให้เช่าช่วง สิทธิการเช่าสามารถตกทอดแก่ทายาทได้ แต่กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเท่านั้น ไม่สามารถใช้กรณีการเช่าเพื่อที่อยู่อาศัยได้ รวมทั้งผู้เช่าจะไม่สามารถทำการดัดแปลงหรือต่อเติมทรัพย์สินที่เช่าได้หากต้องการดัดแปลงหรือต่อเติม ทรัพย์สินต้องได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่าก่อน ดังนั้น เพื่อให้สามารถใช้อสังหาริมทรัพย์ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องยกร่างกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับการกำหนดทรัพย์สินสิทธิ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดข้างต้น

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่สิทธิการเช่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าในเชิงเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ไม่ครอบคลุมถึงการเช่าเพื่อที่อยู่อาศัยด้วย ดังนั้น เพื่อให้การใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องยกร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดทรัพย์สินสิทธิหรือสิทธิเพื่อการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นใหม่ โดยทรัพย์สินสิทธิจะเป็นการที่เจ้าของทรัพย์สินให้สิทธิแก่ผู้อื่นในการใช้ทรัพย์สินนั้นได้ตามที่กฎหมายกำหนดภายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อไม่ก่อให้เกิดความสับสนระหว่างสิทธิการเช่าตามกฎหมายปัจจุบันกับทรัพย์สินสิทธิตามร่างกฎหมายนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญของสิทธิที่แตกต่างกัน โดยจะกำหนดบทบัญญัติรองรับทรัพย์สินสิทธิในลักษณะต่าง ๆ เช่น การโอนทรัพย์สินสิทธิต่อ การตกทอดแก่ทายาท การนำไปเป็นหลักประกันการกู้ยืม สิทธิในการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นต้น ตลอดจนกำหนดให้มีระบบการจดทะเบียนและการออกหนังสือรับรองทรัพย์สินสิทธิ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสร้างความเชื่อมั่นในทรัพย์สินสิทธิด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้การให้ใช้ทรัพย์สินสิทธิ คู่สัญญาจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 30 ปี (ร่างมาตรา 4)
2. เมื่อมีการจดทะเบียนทรัพย์สินสิทธิแล้ว ห้ามมิให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ก่อภาระผูกพันเหนืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวอีกต่อไป ตลอดระยะเวลาที่มีทรัพย์สินสิทธิ (ร่างมาตรา 6)
3. กำหนดให้ผู้ทรงทรัพย์สินสิทธิจะนำทรัพย์สินสิทธิไปแบ่งแยกเพื่อใช้ประโยชน์อีกไม่ได้ (ร่างมาตรา 9)

4. กำหนดให้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาทรัพย์สินสิทธิตามกำหนดระยะเวลาให้ใช้ทรัพย์สินสิทธิ ซึ่งไม่เกิน 30 ปี นับจากวันที่มีการจดทะเบียนทรัพย์สินสิทธิ หรือกรณีที่มีการยกเลิกทรัพย์สินสิทธิก่อนครบกำหนดเวลา ให้ผู้ทรงทรัพย์สินสิทธิคนสุดท้ายส่งมอบสิ่งสิทธิทรัพย์สินคืนให้แก่เจ้าของสิ่งสิทธิทรัพย์สินนั้น (ร่างมาตรา 10)

5. กำหนดให้สามารถนำทรัพย์สินสิทธิไปให้เช่า ขาย โอน หรือตกทอดแก่ทายาทได้ และสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำนองสิ่งสิทธิทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา 11)

6. การแก้ไขรายการที่จดทะเบียนทรัพย์สินสิทธิ การนำทรัพย์สินสิทธิไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ การให้เช่า ขายหรือโอนทรัพย์สินสิทธิ หรือการตกทอดแก่ทายาท ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกมิได้ (ร่างมาตรา 14)

7. กำหนดให้ผู้ทรงทรัพย์สินสิทธิสามารถตัดแปลง ต่อเติม ปลุกโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างหนึ่งอย่างใดในสิ่งสิทธิทรัพย์สินก็ได้ โดยมีจำกัดได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิ่งสิทธิทรัพย์สิน เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญา และให้การตัดแปลง ต่อเติม หรือปลูกสร้างไว้ตกเป็นกรรมสิทธิของเจ้าของสิ่งสิทธิทรัพย์สิน เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญา (ร่างมาตรา 15)

8. กำหนดให้เจ้าของสิ่งสิทธิทรัพย์สินไม่ต้องรับผิดชอบในความเสี่ยงใดๆ อันเกิดขึ้นในระยะเวลาที่ให้เช่า ขายหรือโอนทรัพย์สินสิทธิ และผู้ทรงทรัพย์สินสิทธิต้องจัดการซ่อมทุกอย่างบรรดาซึ่งจำเป็นและสมควรเพื่อรักษาสิ่งสิทธิทรัพย์สินนั้น ซึ่งผู้ทรงทรัพย์สินสิทธิต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ใช้ไป เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญา (ร่างมาตรา 16)

9. กรณีเกิดภัยอันตรายแก่ตัวสิ่งสิทธิทรัพย์สิน ให้ผู้ทรงทรัพย์สินสิทธิจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันภัยอันตรายแก่สิ่งสิทธิทรัพย์สินที่มีทรัพย์สินสิทธิ หรือกรณีบุคคลภายนอกรุกล้ำเข้ามาในสิ่งสิทธิทรัพย์สินที่จดทะเบียนทรัพย์สินสิทธิ หรือเรียกร้องสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งเหนือสิ่งสิทธิทรัพย์สินที่มีทรัพย์สินสิทธินั้น ให้ผู้ที่มีทรัพย์สินสิทธิเป็นผู้มีหน้าที่จัดการและให้แจ้งเหตุให้เจ้าของสิ่งสิทธิทรัพย์สินทราบโดยพลัน (ร่างมาตรา 17)

10. กำหนดให้ทรัพย์สินสิทธิไม่ระงับไป เพราะเหตุโอนสิ่งสิทธิทรัพย์สินที่จดทะเบียนทรัพย์สินสิทธินั้น โดยให้ผู้รับโอนรับไปซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนซึ่งมีต่อผู้ทรงทรัพย์สินสิทธินั้นด้วย (ร่างมาตรา 18)

11. กำหนดให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินในหมวด 4 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหมวด 6 การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาใช้บังคับแก่การสอบสวนและการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ. โดยอนุโลม (ร่างมาตรา 19)

12. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา 20)

บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นการเพิ่มมูลค่าของสัญญา ทำให้ผู้มีทรัพย์สินให้เช่าเกิดความคล่องตัวขึ้น ในขณะที่ผู้เช่าเองก็จะมีสิทธิมากขึ้นทั้งในการเช่าช่วง การขาย การต่อเติม การดัดแปลง และสิทธิการเช่าสามารถตกทอดแก่ทายาทได้ รวมทั้งยังช่วยสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนหรือนักธุรกิจที่จะนำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไทยให้สามารถใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้สะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ ยังทำให้ที่ดินเช่าของหน่วยงานราชการ อาทิ กรมธนารักษ์ การรถไฟแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ รวมไปถึงที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีความน่าสนใจและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาพัฒนาโครงการมากขึ้น

ดังนั้น การกำหนดให้มีทรัพย์สินที่ชัดเจนในเชิงกฎหมาย รวมทั้งการจดทะเบียน การออกหนังสือรับรอง และการนำทรัพย์สินดังกล่าวซึ่งมีมูลค่าในเชิงเศรษฐกิจไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจได้ด้วยจะเป็นการเพิ่มมูลค่าและเกิดสภาพคล่องในภาคอสังหาริมทรัพย์ของประเทศมากยิ่งขึ้น เป็นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในประเทศไทย และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนหรือนักธุรกิจที่จะนำเงินลงทุนหรือเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยต่อไป

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ.มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายว่าด้วยเช่าทรัพย์สินและสัญญาเช่า ซึ่งไม่เพียงแต่จะระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับได้ระบุอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการเช่าหรือให้เช่า แต่ไม่ได้ระบุเรื่องทรัพย์สินไว้ ดังนั้น ควรพิจารณาความสอดคล้องของเนื้อหาเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในการทำสัญญาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์รูปแบบใหม่ในเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนว่าหากมีการทำสัญญาเช่ากันก่อนแล้วจะนำมาจดทะเบียนทรัพย์สินได้อีกหรือไม่ ตลอดจนเมื่อมีการจดทะเบียนทรัพย์สินไปแล้วผลจะเป็นเช่นไร และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขของอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาจดทะเบียนทรัพย์สินในด้านการใช้ประโยชน์ ขนาดของพื้นที่ และลักษณะของการประกอบธุรกิจ ตลอดจนศึกษาผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

บรรณานุกรม

- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (9 มกราคม 2561). ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 4/2561 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย
ทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ. ... สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2561 จาก https://www.mof.go.th/home/Press_release/News2018/004.pdf
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (9 มกราคม 2561). มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย
ทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ. สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/>
_____. (18 พฤษภาคม 2560). เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ. สืบค้น
5 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=13129>
_____. (ม.ป.ป.). ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ. สืบค้น 6 กุมภาพันธ์ 2561
จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=14650>