

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการเข้ามามีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวของแต่ละประเทศได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องมาจากการเติบโตของธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องของการนำเงินไปลงทุนในต่างประเทศของคนต่างด้าว ประกอบกับความต้องการซื้อที่ดินของคนต่างด้าวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยเอง หรืออื่นๆ โดยหลักการขยายตัวของการถือครองกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าวจะอยู่ภายใต้การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวของแต่ละประเทศ ซึ่งการกำหนดสิทธิดังกล่าวนี้ทำให้คนต่างด้าวมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่เหมือนกับคนในชาติ โดยมีสาเหตุที่สำคัญหลายประการ เหตุผลที่สำคัญที่มักมีการถูกกล่าวถึงอยู่เสมอ ก็คือเรื่องของความมั่นคงในชาติของแต่ละประเทศ จากลักษณะเหตุผลที่กล่าวไปนั้นทำให้เมื่อมีการพิจารณาว่าคนต่างด้าวมีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในแต่ละประเทศเพียงใด ก็ต้องพิจารณาจากขอบเขตของการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในแต่ละประเทศ

การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันตามองค์ประกอบหลายๆ ประการเช่น สภาพสังคม เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เป็นต้น โดยในแต่ละประเทศจะมีประวัติศาสตร์ การพัฒนา การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในรูปแบบที่แตกต่างกัน ในส่วนประเทศไทยได้มีกำหนดรูปแบบการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวเป็นแบบที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นหลัก แต่จะยกเว้นให้ในบางกรณีที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เช่น อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ในกรณีที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเจริญเติบโตของการเข้ามามีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ก็ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาตามไปด้วย อันเนื่องมาจากที่ดินเป็นปัจจัยหรือสินค้าที่มีจำนวนจำกัด แต่ความต้องการของคนต่างด้าวไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้ในปัจจุบันคนต่างด้าวได้พยายามพัฒนารูปแบบการเข้าไปมีสิทธิในที่ดินในแต่ละประเทศให้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการที่จะต้องถูกกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวจากประเทศที่เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งการพัฒนารูปแบบดังกล่าว ในบางกรณีก็ได้มีการอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย อันเป็นการขัดต่อ

หลักการกำหนดสิทธิในที่ดินโดยตรง และเมื่อกล่าวถึงประเทศไทย จะเห็นได้ว่าได้เกิดปรากฏการณ์การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวที่ผิดปกติ ผ่านการใช้วิธีต่างๆ ที่เป็นวิธีการอันหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากความตั้งใจของคนต่างด้าวเองโดยตรง อีกส่วนหนึ่งประกอบกับการช่วยเหลือของคนไทยในการช่วยให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินได้โดยการหลีกเลี่ยงกฎหมาย จนทำให้เกิดข้อพิพาท และข้อสงสัยของการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวขึ้นมาอย่างมากในปัจจุบัน และทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าคนต่างด้าวได้เข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยในปัจจุบันเป็นจำนวนมากเท่าใดแล้ว

ปัญหาของการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่เป็นจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวดังกล่าวถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของแต่ละประเทศ เพราะที่ดินเปรียบเสมือนเป็นอภิปัตถ์ของประเทศ ซึ่งถ้าปล่อยให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยไม่มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จะทำให้ประเทศนั้นๆ เผชิญกับปัญหาทางความมั่นคง และปัญหาอื่นๆ ตามมา อันเนื่องมาจากการถูกแย่งการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวที่มีจำนวนเงินทุนมากกว่าคนในชาติ ซึ่งถ้าปัญหามีได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที จะทำให้ปัญหาดังกล่าวลุกลามเกินกว่าที่จะแก้ไขได้ในอนาคต ในส่วนของประเทศไทยที่ผ่านมาทางภาครัฐเองก็ได้มีตั้งนอมนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยพยายามที่จะแก้ปัญหการหลีกเลี่ยงกฎหมายตลอดมา แต่เนื่องจากว่าช่องโหว่ทางกฎหมายที่ปรากฏยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้การติดตาม และการลงโทษในกรณีที่คนต่างด้าวหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นไปอย่างลำบาก และที่สำคัญประเทศไทยจำเป็นต้องมีการวางหรือสร้างมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวให้ชัดเจน ครอบคลุมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อที่จะสามารถรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตได้ เพราะในอนาคตนั้นเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเผชิญกับการเข้ามาของคนต่างด้าวที่มีความต้องการในการเพิ่มการถือครองที่ดินในประเทศต่างๆ เพิ่มมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาวิธีการและมาตรการที่ใช้ในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และปัญหาการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติของประเทศไทย โดยได้มีการแบ่งแยกเนื้อหาที่จะศึกษาออกเป็นดังนี้

- (1) ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐาน เหตุผล ของการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และมาตรการทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้กำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว
- (2) ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐาน รูปแบบ การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักของกฎหมายแต่ละประเทศ โดยแบ่งแยกรูปแบบออกมาเป็นประเภท
- (3) ศึกษาวิเคราะห์ ประวัติความเป็นมาของการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และมาตรการทางกฎหมายที่ถูกนำมาใช้กำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย
- (4) ศึกษาวิเคราะห์การบังคับการใช้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว และปัญหาการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย และแนวทางแก้ปัญหาเพื่อก่อให้เกิดมาตรการบังคับที่มีประสิทธิภาพและเกิดความชัดเจนในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ในการศึกษาเปรียบเทียบนี้ ได้ตัดเงื่อนไขหรือข้อพิจารณาของการก่อตั้งสิทธิ และพิจารณาเฉพาะสิทธิอันสมบูรณ์ของคนต่างด้าวที่จะสามารถเข้าไปมีสิทธิในที่ดินในแต่ละประเทศได้ และได้พิจารณาถึงการให้สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามข้อตกลงที่เป็นรายละเอียด และเป็นข้อยกเว้นของแต่ละประเทศ เช่น ข้อตกลงแลกเปลี่ยนที่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกสามารถมีสิทธิในที่ดินได้ เช่น สิทธิในที่ดินของทูต เป็นต้น

1.3 คำนิยาม

โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

“สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว” หมายถึงสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และสิทธิครอบครองที่ดินในฐานะที่เป็นเจ้าของ ของคนต่างด้าว

“กรรมสิทธิ์” ให้หมายรวมถึง สิทธิในที่ดินในฐานะที่ครอบครองเป็นเจ้าของด้วย

“คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาที่เป็นคนต่างด้าว และนิติบุคคลที่ถือเสมือนเป็นคนต่างด้าวตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้ทราบแนวคิด หลักการพื้นฐานของการ
มาตรการกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว โดยทำให้สามารถเข้าใจถึง
ปัญหาการหลีกเลี่ยงการจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว พร้อมกับข้อบกพร่องของมาตรการทาง
กฎหมายที่ใช้ในการจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย และช่วยให้ทราบแนวทาง
ของการแก้ปัญหาโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำหนด
สิทธินั้น เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและสามารถแก้ปัญหาของการเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ของคนต่างด้าวที่หลีกเลี่ยงกฎหมายได้