บทที่ 4

ประวัติการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย

แต่เดิมที่ดินในประเทศไทยนั้น ถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้นคนต่างด้าวที่เข้ามาพึ่งบรมโพธิสมภารเป็นข้าฯ แผ่นดินนั้นก็จะได้รับพระราชทานที่ดินตามศักดินาที่ได้รับ ส่วนคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากทำกันหรือเข้ามาค้าขายก็จะเข้ามาซื้อหรือจับจองที่ดินทำกินกันได้อย่างอิสระ ซึ่งส่วนมากจะเป็นพวกประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศจีน ต่อมาได้มีพวกชาวยุโรปได้เดินทางเข้ามาขอเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศไทยซึ่งถือได้ว่าเป็นเข้ามามีอิทธิพลของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก จนส่งผลให้มีการออกกฎหมายที่กำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตั้งแต่นั้น จนถึงปัจจุบัน โดยจากการศึกษาประเทศไทยมีประวัติการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวที่ชัดเจนด้วยกัน 4 ช่วงด้วยกันคือ ดังต่อไปนี้

1) ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2399 จนถึง พ.ศ. 2475
2) ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2485
3) ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 จนถึง พ.ศ.2496
4) ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2399 จนถึง พ.ศ. 2475

ปีพ.ศ. 2399 ได้มีการประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ จ.ศ. 1218 (พ.ศ. 2399)[1] และประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญาเป็นกฎหมายที่ใช้กำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวอย่างเป็นทางการฉบับแรก โดยประกาศฉบับได้ตราขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติถึงการใช้สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งมีประวัติความเป็นมาดังนี้ กล่าวคือช่วงระหว่าง พ.ศ. 2394 จนถึง พ.ศ. 2411 ประเทศไทยได้มีการทำการค้ากับชาวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวตะวันตก ในระหว่างนั้นชาติตะวันตกได้พยายามที่จะเข้ามาสร้างอาณานิคมในทวีปเอเชียด้วยการเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยการอาศัยการเจริญสัมพันธไมตรีทาง

[1] ปีมะโรง นักษัตรอัฐศก

การค้าและการเผยแพร่ศาสนามาเป็นข้ออ้าง จนเป็นเหตุให้ประเทศเพื่อนบ้านของไทยหลายประเทศต้องสูญเสียเอกราช ทำให้เป็นเหตุผลที่ประเทศไทยต้องจำยอมตกลงทำหนังสือสัญญาทางไมตรีกับประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2398 ซึ่งรู้จักในนามว่า “สนธิสัญญาบาวริง”[2] ซึ่งเป็นสนธิสัญญา และเป็นเอกสารฉบับแรกที่กล่าวถึงการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวที่ชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นทำให้สนธิสัญญาบาวริงนี้เป็นสนธิสัญญาที่ทำให้การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวของประเทศไทยนั้นเปลี่ยนแปลงไปสู่การเข้ามาถือครองที่ดินของคนต่างด้าวผ่านสนธิสัญญาต่างๆ และในปีต่อมาประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ขอเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศไทยในลักษณะเดียวกันกับประเทศอังกฤษ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2399 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงอนุวัติการสิทธิตามสนธิสัญญาเหล่านี้ให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในโดยประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ จ.ศ. 1218 (พ.ศ. 2399) โดยประกาศฉบับนี้ได้แบ่งแยกสิทธิของคนต่างด้าวที่จะสามารถถือครองที่ดินได้โดยมีหลักสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

1) เขตที่คนต่างด้าวสามารถซื้อที่ดินได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไข กล่าวคือ ภายในเขตพระนครและในเขตห่างจากกำแพงพระนครออกไปไม่เกิน 200 เส้น เอกชนต่างด้าวจะซื้อที่ดินได้ต่อเมื่อได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี หากยังเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไม่ถึง 10 ปี เอกชนต่างด้าวจะมีได้ก็แต่เพียงสิทธิการเช่าที่ดินเท่านั้น

2) เขตที่คนต่างด้าวสามารถซื้อหรือเช่าได้โดยไม่มีเงื่อนไข คือเขตซึ่งห่างจากกำแพงพระนาคออกไป 200 เส้น ขนถึงเขตที่เรือพายเรือแจวไปถึงได้ภายใน 24 ชั่วโมง และ

3) เขตที่ห้ามคนต่างด้าวซื้อหรือเช่าที่ดินเด็ดขาด คือเขตที่ห่างไกลออกไปเกินกว่าพื้นที่ซึ่งเรือพายเรือแจวสามารถไปถึงได้ภายใน 24 ชั่วโมง[3] กระนั้นก็ดี กฎหมายก็ยังให้สิทธิแก่คนต่าง

---

[2] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ประเทศอังกฤษและประเทสสยาม ทำ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1855 (พ.ศ. 2398)

[3] พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงกำหนดระยะแจวเรือพายเรือ 24 ชั่วโมง ไว้ดังนี้

ทิศเหนือ ถึงปากน้ำบางพุทรา (สิงห์บุรี), กำแพงเมืองลพบุรี, ท่าพระรามสระบุรี, ตะวันออกถึงบางกนาก, บางปะกง, เกาะศรีราชา

ทิศใต้ ตั้งแต่เกาะศรีราชา, กำแพงเมืองเพชรบุรี

ทิศตะวันตก ถึงอ่างเมืองเพชร, ปากน้ำสมุทรสงคราม, กำแพงเมืองราชบุรี, ไปถึงสุพรรณและไปบรรจบกันที่ปากน้ำบางพุทรา

ด้าวที่เข้าเมืองมา โดยมีหนังสือเดินทางซึ่งไม่ได้เป็นคนหลบหนีเข้าเมืองสามารถทำสัญญาจะซื้อจะขายหรือเช่าป่อเป็นที่พักอาศัยอยู่จนกว่าจะกลับออกไป

ซึ่งประกาศฉบับนี้มิได้ให้เหตุผล หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้แต่อย่างใด

ต่อมาหลังจากที่มีการประกาศกำหนดให้ขาย ให้เช่าที่แก่คนนอกประเทศได้ 2 สัปดาห์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าอยู่ได้ทรงตรงกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวด้วยสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง ชื่อว่า “ประกาศฝรั่ง ทำหนังสือสัญญา” (ปีมะโรง นักษัตรอัฏศก) ซึ่งได้กล่าวเพิ่มถึงการอ้างถึงที่มาของการประกาศ ประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับ และเหตุผลในการกำหนดเขตที่ดินที่สามารถซื้อขายให้แก่คนต่างด้าวได้ โดยได้มีการระบุเหตุผลชี้แจ้ง ไว้ว่า

”...คนชาติฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน รูปร่างเพศภาษาแปลกตา จริตกริยาอย่างธรรมเนียม ก็ผิดกับคนชาวประเทศนี้นัก ครั้นจะยอมให้ไปอยู่ไกลห่างพระนครไปนัก กลัวคนที่ไกลๆ ไม่เคยพบเห็นฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน จะสำคัญผิดว่าเปนคนแปลกมาจะพากันข่มเหงต่างๆ เมื่อเดินทางไกลๆ ฤาอยู่ในที่เปลี่ยว คนใจร้ายใจพาลเมื่อเป็นเปนคนต่างเมืองต่างภาษาก็จะเข้าปล้นชิงตีรันฟันฆ่า เมื่อความเช่นนี้มีขึ้น จะไถ่ถามพยานสืบเอาการเป็นจริงก็จะยากไป เพราะพวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกันไม่รู้จักใครในที่ไกลที่เปลี่ยวจะได้รับความลำบากนัก อนึ่งจะให้พวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน อยู่ในภายในฤาที่ใกล้พระนคร แต่แรกมาใหม่ๆ ยังไม่กว้างขวาง รู้จักใครมากเมื่อบ้านเรือนเบียดเสียดแทรกแซงกันจะมีความทะเลาะวิวาท ชาวพระนครนี้เห็นว่าไม่รู้จักใคร ก็จะกลุ้มรุมข่มแหงต่างๆ ด้วยยังไม่คุ้นเคย...”

ซึ่งเหตุผลเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงกุสโลบายอันแยบยลในการที่จะให้เหตุผลเพื่อกำหนดเขตให้คนต่างด้าวมีสิทธิซื้อที่ดินในประเทศไทย และเป็นเหตุผลที่ชาติตะวันตกมิอาจปฏิเสธได้ ซึ่งเหตุผลที่แท้จริงแล้ว การกำหนดเช่นนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางด้าวความมั่นคงของประเทศไทยเอง เพราะถ้ายอมให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินในเขตพระนครนั้นก็จะเป็นภัยต่อความมั่นคง แต่ถ้ายอมให้ซื้อในที่ที่ห่างไกลก็จะไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

ส่วนประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับสำหรับกรณีที่ยอมให้คนต่างด้าว (ฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา) เข้ามามีสิทธิซื้อที่ดินในประเทศไทย ดังถ้อยคำแห่งประกาศที่ว่า

“...แลคนชาติฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน ก็มีวิชาฉลาดในการงานต่างๆ เมื่อได้เข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ในพระราชอาณาเขต เห็นจะมาประกอบการช่างทำสิ่งทำสิ่งของเครื่องใช้สอยต่างๆ ปลาดๆ ดีกว่าสิ่งของที่เคยทำได้ในกรุง ซึ่งมีมาแต่ก่อนบ้างแล้วจะเอาออกจำหนายซื้อขายแก่ราษฎร ราคาของที่ทำเมืองนี้ก็จะถูกกว่าของที่ลูกค้านำมาขายแตเมืองอื่น ช่วงชาวพระนครนี้เมื่อเห็นเป็นดีก็จะร่ำเรียนเลียนทำตามอย่างการช่างทั้งปวงก็จำเริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อน อนึ่งการเพาะปลูกสิ่งของที่มีผลประโยชน์ในแผ่นดิน คนฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา มักเข้าใจวิธีเพาะปลูกมี

ตำหรับตำรา ก็เข้ามามีอุตสาหะ มีเพียรพยายามทำไร่นาเรือกสวนได้มากในที่เป็นป่าแลท้องทุ่ง ที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก็จะให้จำเริญ สมพักษรอากรภาษีมีมากขึ้นแก่แผ่นดินโดยลำดับเวลาไปภายน่า เมื่อพวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน เอาเงินทองมาแต่นอกประเทศ ลงทุนซื้อที่แลจ้างลูกจ้าง ใช้เงินทอง เมืองอื่นก็จะได้ตกอยู่ในแผ่นดิน จำเริญแก่ราษฎรชาวพระนครนี้..."[4]

ซึ่งเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพระราชวินิจแยบยลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศที่จะได้รับจากการที่คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย อันเป็นการแลกเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ของประเทศเป็นที่ตั้ง และแสดงให้เห็นถึงการยอมรับ และเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ของการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ทำหนังสือสัญญาทางไมตรีกับทั้งสามประเทศนี้แล้ว ก็ยังได้มีการทำหนังสือสัญญาทางไมตรีในลักษณะเช่นเดียวกันนี้กับประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ ได้แก่ เดนมาร์ก เยอรมัน โปรตุเกศ นิวซีแลนด์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน เบลเยี่ยม อิตาลี ออสเตรีย เป็นต้น แต่มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่งคือ สนธิสัญญาที่ไทยทำกับประเทศต่างๆ ภายหลังไม่มีกฎหมายภายในรองรับ เหมือนกับที่ไทยกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ที่มีประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญาที่เป็นกฎหมายภายในรองรับอยู่ ซึ่งส่งผลให้นอกจากประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกาแล้วนั้น ถ้าประเทศใดที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทยและต้องการซื้อที่ดินภายในประเทศไทยก็ต้องทำการขออนุญาตเป็นรายๆ ไป

อย่างไรก็ตามก็ได้เกิดข้อยกเว้นที่ไม่สามารถบังคับใช้ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศ จ.ศ. 1218 และประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญาได้อีก โดยในปี ร.ศ.126 (พ.ศ. 2450) ประเทศฝรั่งเศสได้เจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ได้ทำไว้โดยยินยอมให้คนฝรั่งเศสและคนในบังคับฝรั่งเศสมาขึ้นศาลไทย[5]เพื่อแลกกับการได้รับสิทธิในการถือครองที่ดินเช่นเดียวกับคนไทยทุกประการ ซึ่งต่อมาประเทศอังกฤษก็ได้ขอเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2453

---

[4] ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา

[5] ในสมัยประเทศไทยได้เริ่มมีสัมพันธไมตรีกับชาวตะวันตกนั้น ประเทศไทยได้เสียสิทธิภาพนอกอาณาเขตแก่ชาวตะวันตก โดยไม่ยอมให้คนของตนขึ้นศาลไทย โดยอ้างว่ากฎหมายของประเทศไทยนั้นป่าเถื่อนล้าหลัง และได้มีการกำหนดไว้ในสนธิสัญญาที่ไทยทำกับประเทศต่างๆ

ในปี ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2542) ประเทศไทยได้ออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาธอลิคในกรุงสยาม ร.ศ. 128” เพื่ออนุญาตให้มิซซังโรมันคาธอลิกสามารถถือครองถือที่ดินในประเทศไทยและให้อยู่ในบังคับและอำนาจของศาลไทย โดยห้ามมิให้บาทหลวงเป็นผู้ถือครองที่ดินในชื่อตนเอง ทั้งนี้มาจากการพยายามเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในประเทศของขาวตะวันตก และพยายามใช้อิทธิพลเพื่อขอให้มีการถือครองที่ดินได้ในสมัยนั้น

4.2 ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2485

ในช่วงปี พ.ศ. 2475 ได้เกิดสงครามครั้งที่ 1 โดยตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยในสงครามครั้งนี้ในช่วงแรกประเทศไทยได้ประกาศเป็นกลาง จนกระทั่งวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2460 ประเทศไทยได้เข้าร่วมฝ่ายสัมพันธมิตร โดยประกาศสงครามอย่างเป็นทางการกับฝ่ายเยอรมัน ออสเตรียและฮังการี และเมื่อสงครามสิ้นสุดลงด้วยความผ่ายแพ้ของฝ่ายพันธมิตร ซึ่งส่งผลให้เมื่อภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง นานาประเทศที่มีสนธิสัญญากับประเทศไทยต่างยินยอมให้มีการแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศไทยโดยยอมให้คนของเขาทั้งหมดขึ้นศาลไทย โดยในการนี้ไทยต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ[6] ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเจรจาเพื่อขอให้คนในชาติของตนได้มีสิทธิถือครองที่ดินเท่าเทียมกับคนไทยทุกประการ โดยประเทศที่ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้สนธิสัญญาและให้สิทธิดังกล่าว ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น[7] ประเทศฝรั่งเศส[8] ประเทศเนเธอร์แลนด์[9]

---

[6] ได้มีการจัดทำและประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพหนึ่งและบรรพสองว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ในปี พ.ศ. 2466 และบรรพสามในปี พ.ศ. 2467

[7] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับญี่ปุ่น ลงนาม ณ กรุงเทพฯ วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2466

[8] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับฝรั่งเศส ลงนาม ณ กรุงปารีส วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2467

[9] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับเนเธอร์แลนด์ ลงนาม ณ กรุงเฮก วันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2468

ประกาศอังกฤษ[10] ประเทศสเปญ[11] ประเทศโปรตุเกส[12] ประเทศเดนมาร์ก[13] ประเทศสวีเดน[14] ประเทศนอร์เวย์ และประเทศอิตาลี[15] ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีสัญญาแต่เพียงให้เช่าที่ดินได้ และประเทศเยอรมนีได้กำหนดให้มณฑลใดห้ามคนไทยซื้อที่ดิน คนมณฑลนั้นก็ซื้อที่ดินในเมืองไทยไม่ได้

จากการที่ประเทศไทยได้ยอมให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินได้นั้น ได้ส่งผลให้มีการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากขึ้น โดยในช่วงรัชกาลที่ 7 ประมาณปี 2470[16] ได้เกิดภาวะเหตุการณ์ที่เป็นภยันตรายต่อความมั่นคง กล่าวคือมีผู้ขอตั้งบริษัทซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยเงินทุนจากคนต่างด้าว โดยกระทำในรูปแบบเครดิตฟองซิเอร์ โดยมีหลักการให้กู้เงินไปปรับปรุงที่ดินโดยยึดที่ดินเป็นหลักประกันไว้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าได้มีการนำเงินเหล่านั้นไปปรับปรุงที่ดินแต่อย่างไร ประกอบกับกับคนต่างด้าวได้แสดงความสนใจในการที่จะเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นจำนวนมาก ทำให้ ณ ขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า

---

[10] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษ ลงนาม ณ กรุงลอนดอน วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2468

[11] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างพระราชอาณาจักรสยามกับพระราชอาณาจักรสเปญ ลงนาม ณ กรุงมาดริด วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2468

[12] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับโปรตุเกส ลงนาม ณ กรุงลิปบอน วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2468

[13] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับเดนมาร์ก ลงนาม ณ กรุงโคเปนฮาเกน วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2468

[14] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับสวีเดน ลงนาม ณ กรุงสตอกโฮลม วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2468

[15] หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับกรุงอิตาลี ลงนาม ณ กรุงโรม วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2469

[16] เรื่องการที่ดินกับความมั่นคงของชาติ, ดุลพาท เล่มที่ 6 ปีที่ 11 มิถุนายน 2507, ศักดิ์ ไทยวัฒน์, บทความกฎหมายที่ดิน เกี่ยวกับ การปกครอง, กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, กระทรวงเกตราธิการ, หนังสือลับเฉพาะที่ 466/2481 เรื่องคนต่างประเทศจับจองที่ดิน (15 เมษายน 2481).

เจ้าอยู่หัวได้ทรงตระหนักถึงพฤติการณ์อันไม่พึงประสงค์ และเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติในระยะยาว จึงได้ทรงพระราชทานกระแสพระราชปรารภมายังเจ้าพระยาพลเทพฯ เสนาบดีกระทรวงเกษตร ผู้บัญชางานที่ดินอยู่ในเวลานั้นตามลายพระหัตถ์เลขา ที่ 2/2547 ลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2470 ว่าถึงเวลาที่ต้องจัดการแก้ไข โดยได้ทรงคำนึงถึงรัฐประศาสโนบายในเรื่องที่ดิน จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรรมการพิจารณาวางโครงการในเรื่องที่ดินของประเทศขึ้น โดยให้คณะกรรมการในชุดนี้ได้วางโครงการเรื่องที่ดินในรูปของพระราชบัญญัติ เฉพาะควบคุมวิธีการให้จับจองที่รกร้างว่างเปล่าโดยมีหลักสำคัญข้อหนึ่งว่าจะไม่ให้ที่ดินตกเป็นของชาวต่างประเทศโดยระมัดระวังป้องกันการจับจองที่ดินของชาวต่างประเทศยิ่งขึ้น สงวนที่ดินไว้สำหรับคนไทยให้มากที่สุด ข้อความตอนหนึ่งในลายพระหัตถ์เลขานั้นมีใจความว่า

"...ประเทศที่ไม่จำกัดการถือครองที่ดินและพลเมืองน้อยแต่อยากจะให้เป็นพลเมืองที่มีมากขึ้นในเวลาอันรวดเร็วแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ทุกประเทศทุกชาติเข้าถือที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวนนั้นเป็นอุบายที่แยบคาย แต่อุบายเช่นนี้ไม่พึงประสงค์ให้มีต่อในประเทศสยาม ในปัจจุบันนี้คนต่างด้าว เช่น จีนเป็นอาทิ มีจำนวนมากหลายที่ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากอยู่ได้แล้ว อุบายที่ดินจะป้องกันเรื่องเช่นนี้ได้ดีแก่ประเทศก็คือ บรรดาทำเลที่ยังประโยชน์ในทางกสิกรรมควรตกอยู่แก่พลเมืองแห่งประเทศและไม่ควรให้ประเทศได้รับความเจริญโดยเร็วเกินไป ถ้าหากความเจริญเช่นนี้ยังต้องการให้คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่หยุดหย่อน..."

จากเนื้อความดังกล่าวนั้นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เป็นอย่างดี ที่ทรงตระหนักถึงความสำคัญของการจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและสงวนที่ดินไว้ให้คนไทยทำกสิกรรม ในสมัยนั้นได้อย่างชัดเจน

ภายหลังจากปี พ.ศ. 2475 ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณประยชน์ของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ขึ้น โดยกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้มีเจตนารมณ์ในการที่จะเป็นการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวด้วยตามที่ปรากฏตามแนวนโยบายของกระทรวงเกษตราธิการว่า

"ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งในที่นี้หมายถึงนอกจากที่เป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ป่าไม้มีค่า ที่เหมืองแร่ และที่ๆ ต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่การเพาะปลูก ฯลฯ เป็นต้น ที่เหมาะสำหรับทำการเพาะปลูกนั้น เมื่อได้สอบดูโดยถ่องแท้แล้วไม่มากเหลือเฟืออย่างที่เข้าใจกันเลยด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายอันจะรักษาที่ดินดังกล่าวนั้นไว้ให้เช่า คนไทยที่จะเกิดมาในกาลข้างหน้าให้ได้มีที่อยู่ที่ทำกิน โดยวิธีหนักแน่นที่สุดที่จะพึงกระทำได้มีกันไม่ให้จองไปมากเกินกำลังสามารถที่กระทำได้กันมิให้จองกักไว้ทำกำไร อุดหนุนให้มีการจองที่แปลงเล็กๆ ทำตามสมควรแก่

คุณานุรูป เพื่อตั้งถิ่นฐานประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นหลักแหล่งมั่นคงเหล่านี้เป็นตัวอย่าง เมื่อได้ดังว่านี้แล้ว ก็ต้องระวังอีกทางหนึ่งก็คือไม่ให้คนต่างด้าวมาจับจองที่บางประเภทด้วย เพราะถ้าให้จองแล้วและมีจำนวนมากเข้าก็เป็นการอย่างคนไทยสำหรับทำการเพาะปลูก เพราะถ้าที่หลุดมือไปเป็นส่วนมาโดยจำนวนก็มักจะเป็นที่ชนิดนี้ เราเห็นว่าการที่เขาเจริญรอยตามโดยฝ่ายเรามีเหตุผลอันสมควรที่จะแสดงได้ก็เป็นการที่เดินในทางที่ชอบด้วยเหตุผลในสิทธิสัญญา จึงมีกำหนดไว้ว่าคนต่างประเทศจะมามีที่ดินได้ ก็แต่ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นอกจากนี้เรายังมีคนต่างประเทศที่ไม่สนธิสัญญา กับเขาอยู่อีก เช่น จีน เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าถึงจำนวนและการประกอบอาชีพ แล้วก็เป็นพวกที่แย่งอาชีพของพลเมืองอยู่มากกว่าชาติอื่นๆ ถ้าเราไม่ระวังไม่ปล่อยไปคนไทยเราก็จะเป็นที่ยาก....ต่อไปนี้ถ้ามีเรื่องคนต่างประเทศจับจองที่ดินให้ระวังพินิจพิเคราะห์เหตุผลและกรณีแวดล้อมให้ละเอียดสุขุม ถ้าคิดว่าการอนุญาตจะเป็นการเสียหายแก่คนไทยโดยส่วนร่วมหรืออีกนัยหนึ่งขัดต่อประโยชน์สาธารณะแล้วก็ไม่ควรอนุญาต..."[17]

โดยจากแนวนโยบายดังกล่าวจะเห็นแนวคิด ที่จะป้องกันมิให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศโดยออกมาเป็นกฎหมายสองฉบับข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามคนต่างด้าวก็ได้พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยใช้วิธีการเข้าไปซื้อที่ดินจากราษฎรโดยตรง หรือให้คนไทยเป็นผู้จัดการซื้อและเข้าครอบครองหักร้างแทนคนต่างด้าว จนเจ้าหน้าที่ภาครัฐจนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทราบเขตที่ดินได้ และไม่สามารถควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวได้ ประกอบกับที่คนต่างด้าวมีกำลังเงินในการที่จะซื้อที่ดินอย่างไม่จำกัด จนนำมาซึ่งการออกพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนของคนต่างด้าวเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในเวลาต่อมา

4.3 ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 จนถึง พ.ศ.2496

ปี พ.ศ. 2486 ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอนันทมหิดลรัชกาลที่ 8 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่มีความสำคัญมาก โดยในกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิในที่ดินดังต่อไปนี้

1) การออกพระราชบัญญัตินี้ได้มีผลเป็นการยกเลิกประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศ จ.ศ. 1218

---

[17] กระทรวงเกษตราธิการ, หนังสือลับเฉพาะที่ 446/2481 เรื่องคนต่างด้าวจับจองที่ดิน (15 เมษายน 2481)

2) ในกฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า คนต่างด้าวไว้ในมาตรา 4 วรรค 3 “คนต่างด้าว” หมายความว่าบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการคลอบคลุมถึงคนต่างด้าวทุกประเทศ ซึ่งต่างจากจากกฎหมายที่มีการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวฉบับเก่าๆ ซึ่งมิได้บัญญัติอย่างครอบคลุมในทุกประเทศ

3) คนต่างด้าวที่จะเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ก็แต่โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งประเทศไทยได้ทำกับรัฐเจ้าของสัญชาติของคนต่างด้าวนั้น และสนธิสัญญาดังกล่าวจะต้องกำหนดให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้[18]

4) การเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้จะต้องแจ้งและขออนุญาตใหม่ ส่วนกรณีเลิกใช้ก็ต้องแจ้งและจำหน่ายที่ดินภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 180 วัน[19]

5) คนต่างด้าวที่มีที่ดินอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับต้องแสดงหลักฐานแห่งสิทธิและจดทะเบียนสิทธิภายในกำหนด จึงจะมีสิทธิในที่ดินนั้นและใช้ประโยชน์ในกิจการของตนต่อไป[20]

6) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดประเภทการถือครองที่ดินและจำนวนที่ดินที่จะถือได้ในแต่ละประเภท ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 นี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[21]

- สำหรับที่อยู่อาศัย	ไม่เกิน 10 ไร่
- สำหรับพาณิชยกรรม	ไม่เกิน 10 ไร่
- สำหรับอุตสาหกรรม	ไม่เกิน 25 ไร่
- สำหรับเกษตรกรรม	ไม่เกิน 25 ไร่
- สำหรับการศาสนา การกุศล	ไม่เกิน 5 ไร่
- สำหรับสุสาน โดยมีฌาปณสถานหรือไม่มี	ไม่เกิน 10 ไร่
- สำหรับฌาปณสถานแต่อย่างเดียว	ไม่เกิน 2 ไร่

7) บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีโทษจำและโทษปรับ[22]

---

[18] มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

[19] มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

[20] มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

[21] กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

[22] มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486

แต่อย่างไรก็ตาม บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวดังกล่าวนั้นใช้บังคับเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงนิติบุคคลด้วย จึงทำให้คนต่างด้าวหันมาใช้วิธีจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อถือครองที่ดินด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการตราพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 โดยตามพระราชบัญญัติได้เพิ่มสาระสำคัญดังต่อไปนี้[23]

1) บริษัทจำกัด ที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 50 หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี ไม่ว่าจะออกใบหุ้นไปแล้วเพียงบางส่วนก็ตาม เว้นแต่บริษัทซึ่งรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุน

2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งมีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 50 หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

3) สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อคนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

4) มูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้ ถ้านิติบุคคลซึ่งอยู่ในลักษณะดังกล่าวได้เข้าเป็นเจ้าของทุนหรือผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนแล้วก็ให้ถือว่านิติบุคคลที่กล่าวนี้เป็นคนต่างด้าว และทุนหรือหุ้นเช่นว่านั้นเป็นของคนต่างด้าวด้วย

นิติบุคคลซึ่งเข้าลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นนิติบุคคลเสมือนคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็ต้องมีการพิจารณาดำเนินการอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดด้วย แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงที่ดินที่นิติบุคคลนั้นๆ มีอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งได้แสดงหลักฐานแห่งสิทธิต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และขอจดทะเบียนสิทธิภายใน 90 วัน นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้

4.4 ช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2497 กรมที่ดินได้ยกร่างประมวลกฎหมายที่ดินขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมให้ทันสมัย และเป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว และได้มีการกำหนดส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนี้

---

[23] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493

ด้วยเช่นกัน โดยได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 8 ซึ่งได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2497 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497

โดยในปัจจุบันนี้การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวของประเทศในปัจจุบันเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งโดยหลักคนต่างด้าวจะไม่สามารถได้มาซึ่งที่ดินในประเทศไทยได้ แต่มีข้อยกเว้นที่คนต่างด้าวสามารถมีสิทธิในที่ดินได้อันมีสาระสำคัญตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย[24] กล่าวคือ ประเทศจะยินยอมให้คนต่างด้าวที่มีสัญชาติที่ได้ทำสนธิสัญญากับประเทศไทย โดยยินยอมให้ประชาชนของแต่ละประเทศของคู่สัญญาสามารถถือสิทธิในที่ดินของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน ซึ่งประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาที่มีลักษณะดังกล่าวไว้กับนานาประเทศรวมทั้งสิ้น16 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สวิสส์ เยอรมนี เดนมาร์ก นอรเวย์ เนเธอร์แลน์ ฝรั่งเศส อินเดีย เบลเยี่ยม สวีเดน อิตาลี ญี่ปุ่น พม่า โปรตุเกส ปากีสถาน ต่อมาได้ยกเลิกสนธิสัญญากับประเทศดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2513 โดยมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514[25] และในสนธิสนธิสัญญาที่ได้มีการทำกับนานาประเทศในภายหลังมิได้มีการระบุเรื่องของการมีสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้นในปัจจุบันจึงไม่มีคนต่างด้าวคนใดสามารถมีสิทธิในที่ดินโดยอาศัยบทสนธิสัญญาได้

2) คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยนำเงินเข้ามาลงทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท โดยไม่ต้องอาศัยบทสนธิสัญญาให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ไม่เกินหนึ่งไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี[26] โดยต้องดำรงทุนไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งเป็นการอนุญาตเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่คนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบกิจการ

---

[24] มาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

[25] สำเนาหนังสือกระทรวงต่างประเทศที่ กค/ 0603/36116 เรื่อง สนธิสัญญาทางไมตรีพาณิชย์และการเดินเรือ และการขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว, และการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนต่อที่ดินซึ่งคนต่างด้าวมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514

[26] มาตรา 96 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ในราชอาณาจักร และเป็นปัจจัยเสริมในการเข้ามาลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว ซึ่งคนต่างด้าวต้องเข้ามาลงทุนตามประเภทกิจการตามกฎกระทรวง[27] ดังต่อไปนี้

- การซื้อพันธบัตรรัฐบาลไทย พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรรัฐวิสาหกิจ หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินหรือดอกเบี้ย

- การลงทุนในกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน หรือกองทุนรวมเพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- การลงทุนในเรือนหุ้นของนิติบุคคลที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

- การลงทุนในกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศให้เป็นกิจการที่สามารถขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน

3) คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินโดยรับมรดก[28] โดยไม่ต้องอาศัยบทสนธิสัญญาในฐานะทายาทโดยธรรม แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่จะพึงมีตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ คนต่างด้าวจะได้ซึ่งที่ดินอันเป็นมรดกนั้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณา หรือการศาสนา ที่เป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวงและต้องได้รับอนุญาจจากรัฐมนตรี และมีจำนวนที่ดินที่จะพึงอนุญาตได้ดังนี้[29]

- ที่อยู่อาศัย ครอบครัวละไม่เกิน 1 ไร่
- ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน 1 ไร่
- ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวละไม่เกิน 10 ไร่
- ที่ใช้เพื่อการศาสนา ไม่เกิน 1 ไร่
- ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ ไม่เกิน 5 ไร่

---

[27] กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว พ.ศ. 2545, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 7 ก วันที่ 18 มกราคม 2545 และระเบียบกรมที่ดินว่าด้วย การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว พ.ศ. 2545

[28] มาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

[29] มาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

- ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละไม่เกิน 1/2 ไร่

ในปัจจุบันนั้นนอกจากคนต่างด้าวจะมีสิทธิที่ดินตามข้อยกเว้นที่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวแล้ว คนต่างด้าวยังมีสิทธิในการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายพิเศษอื่นๆ ที่อนุญาตได้อีกโดยไม่ต้องให้รัฐมนตรีมหาดไทยอนุญาตดังต่อไปนี้

1) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ในกรณีนิติบุคคลได้เข้ามาตั้งกิจการในประเทศไทยและมีเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎหมาย[30]และได้รับใบส่งเสริมการลงทุนเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็จะได้รับยกเว้นและอนุญาตให้สามารถถือครองที่ดินตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนได้[31] โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะเป็นผู้อนุญาตให้คนต่างด้าวนั้น โดยกิจการที่คนต่างด้าวจะประกอบต้องเข้าเงื่อนไขและได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน[32] ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ เป็นกิจการที่ผลิตเพื่อการส่งออกใช้ทุน แรงงาน และบริการในอัตราสูง หรือมีการใช้ผลิตผลทางการเกษตรหรือทรัพยกรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ และจะต้องเป็นกิจการที่ไม่มีในประเทศหรือมีไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีที่มีในประเทศไทยยังไม่ทันสมัย[33] ซึ่งเมื่อคนต่างด้าวได้รับ

---

[30] ต้องผ่านเงื่อนไขตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 เรื่องประเภท ขนาด และเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนด้วย และข้อกำหนดอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

[31] มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 วางหลักไว้ว่า

“ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินเลิกกิจการที่ได้รับการส่งเสริมหรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่น ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

[32] พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2534)

[33] มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ใบอนุญาตในการส่งสริมการลงทุนแล้วสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการตามจำนวนดังนี้[34]

- ที่ดินสำหรับเป็นที่ตั้งโรงงาน โดยจำนวนที่ดินที่จะอนุญาตให้ตามแต่ละประเภทอุตสาหกรรม เช่น ประเภทอุตสาหกรรมเบา ให้ถือครองประมาณไม่เกิน 10 ไร่, ประเภทอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมหนัก ให้ถือครองประมาณ 50 ไร่, โรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้ถือครองประมาณ 100 ไร่ เป็นต้น

- ที่ดินสำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานของกิจการที่ได้รับส่งเสริมให้ถือครองไม่เกิน 5 ไร่

- ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของผู้บริหารหรือผู้ชำนาญการให้ถือครองได้ไม่เกิน 10 ไร่

- ที่ดินสำหรับเป็นที่พักอาศัยของคนงาน ให้ถือครองไม่เกิน 20 ไร่

โดยการถือครองที่ดินดังกล่าวจะมีเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการจำหน่ายหรือโอนที่ดินภายใน 1 ปี เมื่อสิ้นสุดสภาพการเป็นผู้ได้รับการส่งเสริม

2) ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

คนต่างด้าวที่ได้เข้ามาประกอบกิจการในบริเวณนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการในนิคมอุตสาหกรรม จะได้รับการส่งเสริมตามนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะจูงใจให้นักลงทุนเลือกที่จะตั้งธุรกิจในบริเวณพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมตามที่รัฐกำหนดโดยตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้ลงทุนที่ตั้งโรงงาน หรือประกอบการในเขตนิคมอุตสาหกรรมนั้นเมื่อผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จะได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านที่ดินคือ คนต่างด้าวนั้นจะได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีที่เป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมทั่วไปและในเขตอุตสาหกรรมส่งออกสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ตามจำนวนที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศเห็นสมควร แม้ว่าการอนุญาตให้ถือครองนั้นจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น[35] ซึ่งสิทธิการถือครองที่ดินนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อมีการเลิกกิจการหรือโอนกิจการนั้นไปยังผู้อื่น โดยในกรณีที่มีการเลิกกิจการนิติบุคคลต่างด้าวนั้นจะต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตนั้นรวมถึงส่วนควบให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยภายใน 3 ปีนับแต่วันที่เลิกกิจการ

---

[34]ในกรณีที่มีความจำเป็นทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นรายๆ ไป, มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

[35] มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

3) ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองจากสถานเอกอัครราชทูต สถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศนั้นซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทยหรือของโนตารีปับลิค[36] เมื่อได้รับพิจารณาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมผ่านโดยผ่านเงื่อนไขต่างๆ ให้เข้ามาเป็นผู้รับสัมปทาน[37] ซึ่งในการสำรวจแหล่งก๊าซธรรมชาติ โดยผู้รับสัมปทานจำเป็นที่จะต้องใช้เนื้อที่สำหรับการสำรวจ ขุดเจาะและดำเนินกิจการ ซึ่งหากเป็นที่ดินของผู้อื่นแล้วย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคในการประกอบกิจการ ดังนั้นในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ได้อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินได้เท่าที่จำเป็น[38] ซึ่งจะต้องไม่เกินกว่าสองหมื่นตารางกิโลเมตรตลอดระยะเวลาที่ได้รับสัมปทานไม่เกินกว่า 60 ปี[39] เพื่อเป็นประโยชน์ในการประกอบกิจการโดยต้องได้รับอนุญาตและอยู่ภายใต้เงื่อนไขจากคณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรายๆ ไป

4) พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบกิจการธนาคารในรูปแบบของบริษัทสาขาของธนาคารต่างประเทศ โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะได้รับอนุญาตให้สามารถถือครองที่ดินได้เพื่อเป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ซึ่งจำนวนที่สามารถถือครองได้นั้นจะต้องไม่เกินร้อยละ 60 ของสินทรัพย์ที่ต้องดำรงไว้ และนอกจากจะถือครองที่ดินไว้สำหรับเป็นที่ตั้งสำนักงานดังกล่าวแล้ว สาขาของธนาคารต่างประเทศดังกล่าวยังสามารถถือครองที่ดินที่ได้มาจากชำระหนี้ หรือรับไว้เพื่อเป็นหลักประกันการให้สินเชื่อ หรือจากการซื้อออสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์[40] แต่การได้ที่ดินดังกล่าวทางสาขาของธนาคารของต่างประเทศต้องจำหน่ายที่ดิน

---

[36] กฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2514 ออกตามความพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2514

[37] คนต่างด้าวต้องได้รับสัมปทานจากกระทรวงอุตสาหกรรม และต้องเป็นบริษัทที่ได้รับการรับรองจากสถานเอกอัครราชทูต สถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศนั้นซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทยหรือโนตารีปับลิค

[38] มาตรา 16 (4) และ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติปิโตเลียม พ.ศ. 2514

[39] มาตรา 25, 26, 28 แห่งพระราชบัญญัติปิโตเลียม พ.ศ. 2514

[40] มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

ดังกล่าวภายใน 5 ปีนับแต่วันที่ตกเป็นของธนาคาร เว้นแต่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยจะขยายระยะเวลาให้หรือให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ

5) พระราชบัญญัติการประกันชีวิต พ.ศ. 2535

คนต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อประกอบกิจการประกันชีวิตในรูปแบบของสาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศ โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี[41] จะได้รับสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการหรือเพื่อสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท หรือเพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หรือเป็นการถือครองเนื่องจากรับชำระหนี้หรือจากการบังคับจำนอง โดยจะสามารถถือครองได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ของทรัพย์สินที่ต้องดำรงไว้ในประเทศไทย[42]โดยถ้ามิได้มีการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว บริษัทสาขาต้องจำหน่ายที่ดินภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มีการเลิกใช้

6) พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

คนต่างด้าวที่เข้าเพื่อประกอบกิจการประกันวินาศภัยในรูปแบบของสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[43] จะได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินเพื่อเป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อเป็นสวัสดิการของพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท หรือเพื่อใช้สำหรับการลงทุนประกอบธุรกิจอื่นที่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนด หรือเป็นการถือครองเนื่องจากการรับชำระหนี้หรือจากการบังคับจำนอง โดยจำนวนที่ดินที่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ถือครองต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของทรัพย์สินที่ต้องดำรงไว้ในประเทศไทย[44] โดยถ้ามิได้มีการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว บริษัทสาขาต้องจำหน่ายที่ดินภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มีการเลิกใช้ตามมาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

---

[41] กฎกระทรวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2538 ออกตามความพระราชบัญญัติ ประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2538

[42] ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การดำรงทรัพย์สินไว้ในประเทศไทยของสาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศ วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2536

[43] กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2538

[44] ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การดำรงทรัพย์สินไว้ในประเทศไทยของสาขาบริษัทประกันวินาศภัยต่างประเทศ ลงวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2536

7) ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

การกำหนดสิทธิในการถือครองอาคารชุดเป็นการควบคุมคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน โดยตามตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 อาคารชุดหมายความว่า “อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง ทำให้บุคคลที่เข้ามาซื้ออาคารชุดจะได้กรรมสิทธิ์ในส่วนทั้งทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลาง โดยตามมาตรา 15 ได้ให้ความหมายของทรัพย์ส่วนกลางไว้ดังนี้

มาตรา 15 “ทรัพย์สินต่อไปนี้ให้ถือเป็นทรัพย์ส่วนกลาง

(1) ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด

(2) ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

(3) โครงสร้างและสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและเพื่อการป้องกันความเสียหายต่อตัวอาคารชุด

(4) อาคารหรือส่วนของอาคารและเครื่องอุปกรณ์ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

(5) เครื่องมือและเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

(6) สถานที่ที่มีไว้เพื่อบริการส่วนรวมแต่อาคารชุด

(7) ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน”

จากมาตราดังกล่าวจะทำให้คนต่างด้าวที่เข้าซื้ออาคารชุด จะมีสิทธิได้ที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารชุดตามส่วนด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดสิทธิในการถือครองอาคารชุดของคนต่างด้าวด้วย

ในกรณีคนต่างด้าวเข้ามาถือครองอาคารชุดตาม พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้กำหนดคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะสามารถเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้ตามกฎหมาย โดยได้อนุญาตให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ในในอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 49[45] ของเนื้อที่ของห้องชุดในอาคารนั้น

ในปี 2542 รัฐบาลได้มีการออกพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอาคารชุด ได้เกินกำหนดตามอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 19

---

[45] มาตรา 19 ทวิ “อาคารชุดจะมีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละสี่สิบเก้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6

ทวิ วรรคหนึ่ง ในอาคารที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง และมีที่ดินที่ตั้งอาคารชุดรวมกับที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วมทั้งหมดไม่เกินห้าไร่ เป็นระยะเวลาในการอนุญาตเป็นเวลา 5 ปี[46] โดยภายหลังพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ยังคงอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดนั้นได้ต่อไป ซึ่งเหตุผลสำคัญของการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการซื้อห้องชุดของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลดังกล่าวที่เข้ามาลงทุนหรือนำเงินตราเข้ามาในราชอาณาจักร ตลอดจนเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศที่กำลังประสบปัญหาสภาวะซบเซา ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม[47] ดังนั้นภายหลังครบกำหนด 5 ปีนับจากพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) มีผลบังคับใช้แล้ว คนต่างด้าวสามารถเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ไม่เกินร้อยละ 49 โดยสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในสัดส่วนดังกล่าวได้ในทุกพื้นที่ มิได้ถูกจำกัดต้องเป็นเขตกรุงเทพมหานคร เขตเทศบาล หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่อย่างใด

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลง โดยไปตามเหตุการณ์และความจำเป็นในแต่ละสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเหตุผลทางด้านเมือง และทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนใหญ่ ในขณะเดียวกันประเทศไทยเองก็ตระหนักถึงความสำคัญในการที่จะจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว โดยได้จำกัดสิทธิให้เหลือน้อยลงตามความจำเป็นตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามด้วยนโยบาย และความสำคัญทางเศรษฐกิจ

---

[46] กฎหมายให้มีผลเพียง 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังมีใจความดังนี้

"เมื่อครบกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพ้นกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ให้บังคับตามวรรคหนึ่งให้คนต่างด้าวและนิติบุคคลที่ได้ห้องชุดมาตามมาตรา 19 ทวิ วรรคสอง หรือคนต่างด้าวและนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 19 ซึ่งรับโอนกรรมสิทธิ์ห้องชุดต่อเนื่องจากคนต่างด้าวด้าวหรือนิติบุคคลดังกล่าวถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดนั้นต่อไปได้ แม้ว่าจะเกินอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 ทวิ วรรคหนึ่ง"

[47] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ที่ทำให้ประเทศไทยยังคงให้ความสำคัญกับการลงทุนจากคนต่างด้าว ซึ่งได้ส่งผลให้มีการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ในบางกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้คนต่างด้าวสนใจเข้ามาลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย อีกทั้งเป็นการช่วยเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

4.5 การตรวจสอบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวในปัจจุบัน

ในปัจจุบันเพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงการเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หลีกกฎหมายนั้น ทางกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดิน ได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

1) การตรวจสอบกรณีคนไทยถือที่ดินแทนคนต่างด้าว

- ก่อนจดทะเบียนพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องสอบสวนเรื่องการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 2 (2)

- ถ้ากรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี (ตามมาตรา 74 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

- สำหรับกรณีคนไทยที่มีคู่สมรส (ทั้งที่ชอบและมิชอบด้วยกฎหมาย) เป็นคนต่างด้าวขอได้มาซึ่งที่ดิน กระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินวางทางปฏิบัติไว้ว่า ต้องให้คนต่างด้าวและคนไทยให้ถ้อยคำรับรองว่า เงินที่คนไทยนำมาซื้อที่ดินเป็นสินส่วนตัว หรือทรัพย์ส่วนตัวของคนไทย มิใช่สินสมรสหรือทรัพย์ที่ทำมาหาได้ร่วมกันแต่อย่างใด ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0515/ว 39288 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2548

2) การตรวจสอบกรณีคนต่างด้าวตั้งบริษัทเพื่อรับโอนที่ดิน

- กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 1562 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 และด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ ว 2430 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549 วางแนวทางปฏิบัติไว้โดยมีสาระสำคัญว่า การขอให้มาซึ่งที่ดินของบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เช่น ซื้อขาย ให้เช่า ประกอบกิจการโรงแรม สร้างบ้านพักตากอากาศ ยกเว้นบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสากรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือ

กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่จัดตั้งขึ้นตามที่กฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ

โดยนิติบุคคลนั้นถ้ามีคนต่างด้าวถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าให้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนให้ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นผู้ถือหุ้นที่แท้จริงมิได้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าวโดยมีวิธีการสอบสวนดังนี้ ประการแรกคือสอบสวนรายได้ของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยโดยสอบสวนว่ามีอาชีพใด รายได้เดือนละเท่าไร โดยต้องแสดงหลักฐานประกอบ ประการต่อมาสอบสวนว่าเงินที่ซื้อหุ้นมีที่มาอย่างไร เช่น เงินเก็บสะสม ขายที่ดิน รับมรดก กู้ยืมมา โดยให้แสดงหลักฐาน เช่น บัญชีเงินฝาก สัญญาซื้อขาย หลักฐานการรับมรดก หรือสัญญากู้ยืม

3) การตรวจสอบกรณีนิติบุคคลซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าทุนจดทะเบียนโดยไม่มีการจดทะเบียนจำนองที่ดินให้นิติบุคคลนั้นแสดงหลักฐานที่มาของเงินที่นำมาซื้อที่ดิน

4) การตรวจสอบกรณีนิติบุคคลเปลี่ยนแปลงทุนภายหลังจดทะเบียน โดยภายในเดือนมิถุนายนของทุกปีให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งรายชื่อนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ (ยกเว้นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น) ให้สำนักบริการข้อมูลธุรกิจ หรือสำนักพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตรวจสอบว่า นิติบุคคลดังกล่าวมีคนต่างด้าวเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่ หากตรวจสอบแล้วพบว่านิติบุคคลใดกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ก็ต้องมีการบังคับให้จำหน่ายที่ดินในส่วนที่เกินสิทธินั้นออกไป