

## บทที่ 5

### ปัญหาบางประการของการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การเข้ามามีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทยได้เจริญเติบโตขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกันเช่น จากการที่ประเทศไทยเป็นแหล่งของการท่องเที่ยวการลงทุน ประกอบกับราคาของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างประเทศสิงคโปร์ และฮ่องกง<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามจากการศึกษาในประเทศไทยได้พบปัญหาว่า ได้มีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้พยายามอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย หรือหลบเลี่ยงกฎหมาย เข้ามาถือครองกรรมสิทธิในที่ดิน อันเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมและการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งปัญหาที่พบสามารถพิจารณาจากข้อกฎหมายได้ดังต่อไปนี้

#### 5.1 ปัญหาการกำหนดความเป็นคนต่างด้าว

การกำหนดความเป็นคนต่างด้าวเป็นกระบวนการเริ่มแรกของการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย ซึ่งเป็นการแบ่งคนต่างด้าวออกจากคนในชาติ โดยในส่วนของ การกำหนดความเป็นคนต่างด้าวในบุคคลธรรมดา นั้นสามารถพิสูจน์ได้อย่างไม่มีปัญหา เพราะสามารถแบ่งแยกได้อย่างชัดเจน การพิจารณาสัญชาติของบุคคลธรรมดาตามกฎหมายไทย เป็นไปตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่ระบุไว้ว่า คนต่างด้าว หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย<sup>2</sup>

ส่วนการกำหนดสัญชาติในนิติบุคคลจะพิสูจน์ได้ยากกว่าบุคคลธรรมดาอันเนื่องมาจากเป็นบุคคลที่ทางกฎหมายสมมุติขึ้น ซึ่งในปัจจุบันการพิสูจน์ความเป็นคนต่างด้าวของนิติบุคคลที่จะเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยนั้น เป็นไปตามมาตรา 97 และ 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 97 “นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

---

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 ถึงวันอาทิตย์ที่ 5 สิงหาคม 2550 ฉบับที่ 3919 (3119)

<sup>2</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

(1) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างด้าวมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด หรือผู้ถือหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้ถือหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

(3) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าว เกินกว่ากึ่งจำนวนหรือดำเนินการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

(4) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(5<sup>3</sup>) (ถูกยกเลิกทั้งหมด)”

มาตรา 98 “ในกรณีที่นิติบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 97 เข้าถือหุ้นหรือลงหุ้น แล้วแต่กรณีในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นคนต่างด้าว”

---

<sup>3</sup> มาตรา 97 (5) ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502), โดยมีใจความเดิมว่า “(5) นิติบุคคลใดในมาตรานี้ที่ผู้จัดการ หรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว” โดยคณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลในการยกเลิกไว้บันทึกท้ายประกาศมีใจความว่า “โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่ามิได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่กล่าวแล้ว ซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์และมูลนิธิ บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าวถูกบันทึกอนสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วย นั้น ก็ไม่เหมาะสมและขัดด้วยความยุติธรรม และส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน”

จากทั้ง 2 มาตรฐานนี้ถ้านิติบุคคลใดที่ต้องการซื้อหรือถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยนั้นต้องมีไชนิติบุคคลต่างด้าวตามมาตราดังกล่าว ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดค่านิยมของนิติบุคคลต่างด้าวในส่วนของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด และห้างหุ้นส่วนสามัญ ให้คนต่างด้าวมีสัดส่วนไม่เกินไปกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ แต่อย่างไรก็ตามค่านิยมดังกล่าวนี้ไม่ได้กำหนดให้ครอบคลุมและให้ความหมายในส่วนของการบริหารงาน หรือกล่าวได้อีกอย่างว่าถ้านิติบุคคลที่ถูกควบคุมหรือครอบงำจากคนต่างด้าวจะไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคลต่างด้าวตามกฎหมายไทย ซึ่งจะแตกต่างจากค่านิยมของคนต่างด้าวในประเทศอื่นๆ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งในเรื่องดังกล่าวว่าประเทศไทยได้เคยมีการควบคุมในเรื่องที่ถ้าคนต่างด้าวเป็นผู้จัดการ และกรรมการ ในนิติบุคคลใดจะทำให้นิติบุคคลดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินเสมือนเป็นคนต่างด้าวที่ปรากฏในมาตรา 97(5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้มีการยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 (พ.ศ. 2502) ซึ่งส่งผลให้สามารถมีการจัดตั้งนิติบุคคลโดยให้คนต่างด้าวเป็นกรรมการ หรือผู้จัดการได้

จากเหตุผลข้างต้น คนต่างด้าวได้พัฒนารูปแบบการเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยโดยได้ใช้วิธีหลีกเลี่ยงกฎหมายตามช่องว่างทางกฎหมายข้างต้น กล่าวคือ คนต่างด้าวจะจัดตั้งนิติบุคคลไทยและกำหนดการบริหารงานของนิติบุคคลให้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคนต่างด้าวเพื่อใช้ในการควบคุมนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยการจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศไทยนั้นอาจจะทำได้หลายแบบดังต่อไปนี้คือ

การจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยตามกฎหมายไทยนั้นมิได้มีการกำหนดในเรื่องของการห้ามคนต่างด้าวเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิด ซึ่งตามมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามไว้แต่เพียงถ้าคนต่างด้าวลงทุนมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน หุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ถือครองที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว ดังนั้นถ้าคนต่างด้าวลงทุนต่ำกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนทั้งหมด หรือเป็นหุ้นส่วนน้อยกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แต่คนต่างด้าวกำหนดให้ตนเองเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดได้ ซึ่งส่งผลให้คนต่างด้าวนั้นสามารถเป็นผู้จัดการห้างได้ ตามมาตรา 1087 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่อนุญาตให้เฉพาะแต่ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดเท่านั้นเป็นผู้จัดการ ดังนั้นจากการที่คนต่างด้าวเป็นผู้จัดการห้างได้จะทำให้คนต่างด้าวสามารถครอบงำ หรือควบคุมการจัดการห้าง โดยการถือครองที่ดินได้ แม้ว่าจะลงทุนหรือลงทุนต่ำกว่าร้อยละสี่สิบเก้าตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้คนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยอาศัยช่องทางนี้ในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายและการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทยได้

วิธีการต่อมาที่มีการใช้เป็นจำนวนมาก คือการจัดตั้งบริษัท โดยในส่วนของบริษัทจำกัด นั้นตามมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการกำหนดบริษัทจำกัดที่ต้องถือครองที่ดิน เหมือนคนต่างด้าว นั้น จะประกอบไปด้วยบริษัทจำกัดที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นการกำหนดเพียงจำนวนสัดส่วนของผู้ถือหุ้นเพียงอย่างเดียวโดยมิได้กำหนดอำนาจการบริหาร ทำให้คนต่างด้าวใช้ทางนี้ในการจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาเพื่อถือครองที่ดินและทำธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กับที่ดิน และกำหนดให้อำนาจการบริหารให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเรื่องหุ้นบริมสิทธิให้คนต่างด้าวมีอำนาจในการบริหารที่มากกว่า หรือได้รับผลตอบแทนมากกว่า กำหนดให้สัญชาติของกรรมการเป็นคนต่างด้าวทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ สิทธิการออกเสียงที่กำหนดให้เป็นของคนต่างด้าวส่วนมาก และอื่นๆ เพื่อมุ่งหวังให้บริษัทนั้นเป็นบริษัทไทยตามค่านิยมตามกฎหมาย แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของคนต่างด้าว

ซึ่งจะสังเกตได้ว่าปัญหาที่กล่าวมานั้นเกิดมาจากการกำหนดค่านิยมของกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมและชัดเจน โดยที่ผ่านมานั้น กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานว่าการครอบครองที่ดินของคนต่างด้าวโดยจ้างคนไทยถือหุ้นแทนมีมากขึ้นเป็นลำดับ ทางกรมที่ดิน และกระทรวงมหาดไทยได้พยายามหาทางป้องกันและวางแนวทางปฏิบัติดังนี้ คือในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของนิติบุคคล กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบ<sup>4</sup> ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบถึงรายละเอียดของนิติบุคคลที่มีเหตุผลควรเชื่อได้ว่านิติบุคคลนั้นดำเนินการแทนคนต่างด้าวตามมาตรา 74 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะตรวจสอบนิติบุคคลที่มีหุ้นส่วนต่างชาติตั้งแต่ร้อยละ 40 ขึ้นไปว่าเป็นนิติบุคคลไทยจริงหรือไม่ ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งคำร้องขอจดทะเบียนนั้นมาให้กรมที่ดินพิจารณาในกรณีที่ที่ดินนั้นอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาในกรณีที่ที่ดินอยู่ในต่างจังหวัดเพื่อส่งการก่อนทูลเกล้า โดยการพิจารณานั้นจะพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างด้าวในหลายลำดับขั้นของโครงสร้างการถือหุ้น จนกว่าจะขาดตอนในกรณีที่นิติบุคคลอื่นมาถือหุ้นและนิติบุคคลนั้นมีผู้ถือหุ้นโดยนิติบุคคลอื่นอีก เนื่องมาจากมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดนิยามของคนต่างด้าวไว้ว่าเป็นบริษัทที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียนทั้งหมดหรือบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น แต่

---

<sup>4</sup> ประกาศกรมที่ดิน เรื่องจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นรับโอนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ประกาศ ณ วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2544, หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0515/ ว / 2657 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2546 และหนังสือกรมที่ดินที่ มท 0515/ ว 13725 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม / 2548

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวไม่มีผลเท่าใดนักเนื่องจากจำนวนผู้ถือหุ้นไทยสามารถเพิ่มได้จากการให้บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยถือหุ้นคนละ 1 หุ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวส่งผลให้คนต่างด้าวบางส่วนใช้วิธีการลดการถือหุ้นในนิติบุคคลไทยจากร้อยละ 49 เหลือร้อยละ 39 เท่านั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ โดยให้นอมินีไทยถือหุ้นเพิ่มมากขึ้นเป็นร้อยละ 61

ต่อมาเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ในลักษณะเป็นการตั้งบริษัทขึ้นมาเป็นจำนวนมาก กรมที่ดินจึงได้วางแผนปฏิบัติเป็นมาตรการเชิงรุกเพื่อเติม กำหนดแนวทางการสอบสวน ให้ตรวจสอบรายได้และอาชีพของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยทุกคน แหล่งที่มาของเงินในการซื้อหุ้น รวมถึงหลักฐานการกู้ยืมเงินประกอบด้วยหากมีการกู้ยืมเงินในการซื้อสังหาริมทรัพย์ และในกรณีนิติบุคคล ถ้ามีการซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าทุนจดทะเบียนโดยไม่มี การจดทะเบียนจำนวนที่ดิน ให้นิติบุคคลนั้นแสดงหลักฐานที่มาของเงินที่นำมาซื้อที่ดิน<sup>5</sup> หลังจากนั้นได้มีนิติบุคคลบางรายหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยรับโอนที่ดินไปในขณะที่ไม่เป็นนิติบุคคลต่างด้าว ต่อมาภายหลังได้เพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าว กรมที่ดินจึงได้วางแผนปฏิบัติเพิ่มเติมว่า ภายในเดือนมิถุนายนของทุกปีให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งรายชื่อนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ (ยกเว้นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ได้มา ซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น) ให้สำนักบริการข้อมูลธุรกิจ หรือสำนักพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด ตรวจสอบว่า นิติบุคคลดังกล่าวมีคนต่างด้าวเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่ ซึ่งหาก ตรวจสอบแล้วพบว่านิติบุคคลใดกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าว นิติบุคคลนั้นจะถูกบังคับให้จำหน่าย ที่ดินในส่วนที่เกินสิทธิที่กำหนดไว้ตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งการควบคุม ของกรมที่ดินดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่หลีกเลี่ยง กฎหมายได้ดีและควบคุมได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามการหลีกเลี่ยงก็ยังคงดำเนินต่อไป อัน เนื่องมาจากการถือครองที่ดินแทนโดยคนไทย หรือการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาเพื่อถือครองกรรมสิทธิ์ ในที่ดินโดยนิติบุคคลอยู่ในการควบคุมของคนต่างด้าวนั้น เป็นนิติกรรมที่ยากต่อการตรวจสอบ และพิสูจน์โดยภาครัฐ และในส่วนของมาตรการที่ออกมานั้นคงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ โดย ขึ้นอยู่กับความเข้มงวด และการเอาใจใส่ต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่เป็นหลัก

มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ เมื่อคนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินโดยใช้วิธีการจัดตั้ง นิติบุคคลไทยดังกล่าว ทำให้คนต่างด้าวสามารถดำเนินการหาผลประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ ซึ่งการ ดำเนินการผลประโยชน์ในที่ดินนั้นจะถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่าง

---

<sup>5</sup> หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 1562 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 และด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 2430 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549

ตำรวจ พ.ศ. 2542 ที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพ ซึ่งจะส่งผลห้ามมิให้คนต่างด้าวนำที่ดินที่ได้มาเหล่านี้มาประกอบกิจการที่ถูกห้ามไว้ตามที่อยู่ในบัญชี 1 ถึง 3 ได้ แต่จากปัญหาดังกล่าวเมื่อคนต่างด้าวสามารถหาผลประโยชน์จากการตั้งนิติบุคคลไทยและประกอบธุรกิจที่ถูกห้ามได้ ทำให้การควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้ตามกฎหมาย เพราะ เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงนั้นเป็นของคนไทย

## 5.2 ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคนต่างด้าว

ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความหมายของ “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย ดังนั้นสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามหมวด 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหมายความว่า การกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวในการที่จะมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองในที่ดินด้วย แต่มีปัญหาให้วินิจฉัยต่อไปว่าการควบคุมการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองดังกล่าวนี้จะควบคุมไปถึงการใช้ประโยชน์หรือการได้มาซึ่งประโยชน์จากที่ดินด้วยหรือไม่

เนื่องจากว่าในปัจจุบันนั้นได้พบคนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินโดยมิได้เข้ามามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน 3 กรณีดังต่อไปนี้คือ

1) การเข้ามีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวโดยอาศัยสิทธิอื่นๆ ที่มีใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง กล่าวคือ ตามกฎหมายประเทศไทย นอกจากจะเป็นการเข้าถือครองแบบกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว คนต่างด้าวสามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยอาศัยสิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิการเช่า สิทธิเหนือพื้นดิน เพื่อหาผลประโยชน์จากที่ดินได้ โดยที่คนต่างด้าวไม่ต้องเป็นเจ้าของที่ดินหรือมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ซึ่งตามวิธีการดังกล่าวเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ที่ได้รับรองสิทธิอื่นๆ หรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีใช้สิทธิในกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองไว้ดังต่อไปนี้คือ สิทธิการจะจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน และการติดฝัมนอสังหาริมทรัพย์ การถือครองที่ดินตามวิธีเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไทยที่ได้มีการกำหนดในเรื่องนั้นๆ ด้วยตัวอย่างเช่น ในการเช่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 538 กำหนดว่าการเช่าอสังหาริมทรัพย์เกินกว่า 3 ปี จนถึง 30 ปี หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่า หรือผู้ให้เช่า จะต้องทำเป็นหนังสือและนำไปจดทะเบียนการเช่าที่สำนักงานที่ดิน หรือในการถือเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม หรืออุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ที่บังคับให้ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อสำนักงานที่ดิน ซึ่งในส่วนของการจดทะเบียนสิทธิดังกล่าว

นั้นคนต่างด้าวไม่ต้องยื่นแสดงสถานะความเป็นคนต่างด้าวต่อเจ้าหน้าที่ หรือยื่นแสดงสถานะ แต่สถานะความเป็นคนต่างด้าวนั้นมิได้เป็นเงื่อนไขในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นถือครองที่ดินได้ตามกระบวนการอนุญาต และจากสิทธิดังกล่าวนี้เอง ทำให้คนต่างด้าวสามารถใช้ที่ดินหรือได้รับประโยชน์จากที่ดินโดยไม่ต้องถูกกำหนดสิทธิหรือควบคุมจากภาครัฐ

2) คนต่างด้าวได้ใช้ที่ดินหรือได้รับประโยชน์ที่ดินโดยอาศัยคนไทย กล่าวคือ คนต่างด้าวบางส่วนได้ใช้วิธีให้คนไทยที่เป็นคู่สมรสหรือผู้แทน (Nominee) ที่ไว้ใจได้ เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายแทน โดยคนต่างด้าวจะใช้วิธีต่างๆ เพื่อผูกมัดคู่สมรส หรือผู้แทนเหล่านี้เพื่อป้องกันการโอนที่ดินหรือข้อโกงคนต่างด้าวในภายหลัง เช่น การทำสัญญา การจดทะเบียนสิทธิตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้คนต่างด้าวสามารถใช้ที่ดินหรือได้รับประโยชน์จากที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของ และในกรณีนี้กฎหมายก็อาจเข้าไปจัดการหรือควบคุมได้ เพราะสิทธิความเป็นเจ้าของนั้นเป็นของคนไทยโดยสมบูรณ์ คนต่างด้าวเป็นเพียงผู้ได้รับผลประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่ในปัจจุบันนั้นกรมที่ดินได้กำหนดให้คนไทยที่เป็นคู่สมรสของคนต่างด้าวจะถือครองที่ดินก็ได้แต่ในฐานะเป็นสินส่วนตัว และต้องผ่านการสอบสวนจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน โดยหากปรากฏว่าไม่เป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายแล้วจึงจะดำเนินการจดทะเบียนให้<sup>6</sup> ก็เป็นเพียงหลักประกันเท่านั้นว่าที่ดินนั้นจะเป็นของคู่สมรสที่เป็นคนไทยโดยสมบูรณ์ ส่วนเรื่องประโยชน์ที่คนต่างด้าวจะได้รับก็มีใช้ประเด็นสำคัญ

3) นอกจากคนต่างด้าวจะใช้ตัวแทนแล้ว บางส่วนได้ใช้วิธีการถือครองที่ดินผ่านคนไทยที่ได้มีการดำเนินกิจการอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือได้มีกลุ่มคนไทยบางกลุ่มได้ใช้วิธีการจัดสรรที่ดิน สร้างบ้าน ที่พักอาศัย หรืออาคารต่างๆ ขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนต่างด้าวดำเนินเช่า หรืออาศัยสิทธิต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการใช้ที่ดินหรืออาคารนั้น โดยแลกกับค่าตอบแทนที่คนต่างด้าวต้องจ่ายให้แก่คนไทยที่เป็นเจ้าของที่ดินและบ้านที่แท้จริงเหล่านั้น หรือคนไทยอาจจะตั้งบริษัทสัญชาติไทยในลักษณะของ บริษัทร่วมกรรมสิทธิ์ จำกัด (Co-operative ownership) ซึ่งเป็นการนำเอากฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาประยุกต์ใช้ โดยอาจให้คนต่างด้าวถือหุ้นในบริษัทที่ตนเองจัดตั้งขึ้น และให้สิทธิผู้ที่ถือหุ้น 1 หุ้น เป็นเจ้าของที่ดิน 1 แปลง หรือบ้าน 1 หลัง ประกอบกับอาจจะมีการทำสัญญาที่มีความสลับซับซ้อนเพื่อป้องกันการข้อโกงระหว่างบริษัท และคนต่างด้าว

---

<sup>6</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง บุคคลสัญชาติไทยที่มีหรือเคยมีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าวและบุตรผู้เยาว์ของคนต่างด้าวที่มีสัญชาติไทยขอได้มาซึ่งที่ดิน, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 46 ง ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2544

ซึ่งวิธีการที่กล่าวนั้น จะทำให้กรรมที่ดินไม่สามารถตรวจสอบได้เลยว่า คนต่างด้าวเหล่านั้นได้เข้ามา มีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยเป็นจำนวนเท่าใด และที่ใดบ้าง เพราะว่ากรรมสิทธิ์ที่แท้จริงนั้นเป็นของคนไทย แต่ผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงนั้นเป็นคนต่างด้าว<sup>7</sup>

จากทั้ง 3 กรณีดังกล่าวนี้จึงนำพิจารณาว่าตามกฎหมายไทยนั้น มีการควบคุมไปถึง การได้ใช้หรือได้มาซึ่งประโยชน์ในที่ดินของคนต่างด้าวหรือไม่ ซึ่งเมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ทาง ของกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวแล้วนั้น การกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นไปเพื่อที่จะควบคุมมิ ให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองหรือหาประโยชน์ในที่ดินจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศได้ จึง มีข้อน่าพิจารณาว่าแค่การกำหนดสิทธิที่ป้องกันความเสียหายหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ นั้นเป็น การควบคุมเฉพาะการถือครองกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือรวมไปถึงควบคุมการได้รับ ผลประโยชน์จากที่ดินด้วย โดยเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายหมายที่ดินของประเทศไทยมี มาตรการที่เกี่ยวข้องถึงการกำหนดถึงผลเมื่อคนต่างด้าวได้รับประโยชน์จากการถือครองที่ดิน ดังต่อไปนี้

มาตรา 74 วรรค 2 “ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การขอลงทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นั้น จะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คน ต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด”

มาตรา 96 “เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใดในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่าง ด้าวหรือนิติบุคคลตามความในมาตรา 97 หรือมาตรา 98 ให้อธิบดีมีอำนาจทำการจำหน่ายที่ดิน นั้นและให้นำบทบัญญัติมาตรา 94 มาใช้บังคับอนุโลม”

มาตรา 97 อนุ 3 “ที่กำหนดให้สมาคม สหกรณ์ที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าว โดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่ เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว”

มาตรา 113 “ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลต่าง ด้าวตามความในมาตรา 97 หรือมาตรา 98 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ”

จากมาตราที่กล่าวมาถ้าดูจากเจตนารมณ์ทางกฎหมาย สามารถตีความได้ว่า กฎหมายได้ห้ามมิให้คนต่างด้าวได้รับประโยชน์จากการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะการให้คนไทยมี

---

<sup>7</sup> มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือ กฎหมายได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาได้ว่า การที่คนไทยเข้าซื้อที่ดินหรือเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็น ที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวหรือไม่ โดยให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี และคำสั่งรัฐมนตรีนั้นเป็นที่สุด ตามมาตรา 74 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สิทธิแทน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากข้อความตามกฎหมายแล้ว การมีสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวที่กฎหมายห้ามไว้นั้นจะต้องเป็นการมีสิทธิเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่ตามมาตรา 97 อนุ 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเฉพาะกรณีได้มาซึ่งที่ดินโดยเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าวตามมาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทำให้การที่คนต่างด้าวได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อย หรือคนไทยมีสิทธิในที่ดินดังกล่าวนั้นมิได้เป็นไปเพื่อคนต่างด้าวเสียทั้งหมด ก็ไม่ขัดต่อกฎหมาย และเป็นสิทธิที่คนไทยสามารถมีสิทธิในที่ดินเพื่อการนั้นได้

มีความเห็นทางวิชาการของท่านอาจารย์ บำรุง ตันจิตติวัฒน์ ที่ได้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “ในบรรดาสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินนั้น คนต่างด้าวจะสามารถถือสิทธิหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้แค่ไหนเพียงใด อาทิเช่น สิทธิการเช่า สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัย เป็นต้น เราจะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวสามารถกระทำได้ทั้งสิ้น และเจ้าพนักงานที่ดินย่อมรับผิดชอบสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวให้แก่เจ้าของและคนต่างด้าวนั้น นอกจากนั้นอาจจะมีสิทธิอื่นๆ หลายประการ เช่น การจดทะเบียนจำนองเพื่อค้ำประกันหนี้หรือการปฏิบัติตามสัญญา การจดทะเบียนสิทธิอาศัยและสิทธิอื่นๆ เหล่านี้เราจะเห็นได้ว่า เป็นลักษณะของสิทธิและนิติกรรมอันเป็นประโยชน์แก่บุคคลต่างด้าวทั้งสิ้น ถ้าหากกรมที่ดินถือหลักการตีความในเรื่อง “เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว” อย่างเคร่งครัดตามที่กล่าวมาข้างต้น คนไทยที่ถือกรรมสิทธิในที่ดินและได้ให้สิทธิบางประการแก่คนต่างด้าวไปย่อมจะถูกถือว่า ซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวทั้งสิ้น หากเราจะพิจารณาเปรียบเทียบสิทธิเหล่านี้กับกรรมสิทธิในที่ดินแล้ว จะเป็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตีความในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนคนไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิของคนไทยประการใดแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักการตีความโดยเคร่งครัดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย”<sup>8</sup>

จากความเห็นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าถ้ามีการตีความให้การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวรวมไปถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินด้วยก็จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนไทยมากเกินไป

ในเรื่องดังกล่าวนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่สอดคล้องกับความเห็นโดยระบุให้ความเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องของคนต่างด้าวกับรัฐ ส่วนประเด็นในเรื่องการใช้ประโยชน์

---

<sup>8</sup> บำรุง ตันจิตติวัฒน์, “การถือกรรมสิทธิในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว” วารสารกฎหมาย, ฉบับ 3, ปีที่ 8, น.82 (กุมภาพันธ์ 2527)

หรือการมีสิทธิอื่นๆ ในที่ดินนั้น มิได้เป็นอุปสรรคต่อถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ดังคำพิพากษาฎีกาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1113/2495 คนต่างด้าวจะมีกรรมสิทธิในที่ดินเพียงใดหรือไม่เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับคนต่างด้าวเมื่อคนต่างด้าวได้รับมรดกที่ดินของบุตรมา คนต่างด้าวผู้เป็นบิดาก็ย่อมมีสิทธิเหนือที่ดินนั้น และย่อมมีสิทธิฟ้องผู้เช่าที่ดินนั้นเมื่อผู้เช่าทำผิดสัญญาได้

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าตามประมวลกฎหมายไทยนั้นได้มีลักษณะดีความไปในทางที่จะควบคุมสิทธิของคนต่างด้าวในที่ดินเฉพาะการถือครองกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้มาซึ่งความเป็นเจ้าของที่ดินเท่านั้น ส่วนประโยชน์ของคนต่างด้าวที่จะได้รับจากที่ดินเป็นคนละส่วนกัน

แต่อย่างไรก็ตามจากการเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้คนต่างด้าวสามารถมีสิทธิในที่ดินได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และมีอำนาจในการจัดการใช้ที่ดินตามกฎหมายโดยสามารถดำเนินการหาผลประโยชน์อย่างเช่นเจ้าของภายในระยะเวลาของสัญญา และสามารถมีสิทธิได้รับประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้ก็ได้ ซึ่งส่งผลทำให้การมีสิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าวเปรียบเสมือน หรือใกล้เคียงกับการถือครองกรรมสิทธิ์หรือถือครองในฐานะเป็นเจ้าของในที่ดิน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ได้ให้ผู้ที่ได้มาซึ่งสิทธิการเช่าในที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมมีสิทธิพิเศษดังต่อไปนี้คือ

- สามารถนำสิทธิการเช่านี้ไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้<sup>9</sup>
- สิทธิการเช่านี้สามารถตกถึงทายาท รวมถึงสามารถกำหนดให้เช่าช่วง หรือโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอกได้<sup>10</sup>

จากสิทธิพิเศษดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการให้มีการถือครองกรรมสิทธิ์เป็นอย่างยิ่ง โดยถ้ามีการปล่อยให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินด้วยวิธีการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมข้างต้นแล้ว ถ้าไม่มี

---

<sup>9</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

<sup>10</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

การควบคุมที่ดีหรือประสิทธิภาพเพียงพอ จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และอาจเกิดผลเสียต่อประเทศไทยในภายภาคหน้าได้

และจากการที่คนต่างด้าวสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อันเนื่องมาจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คนต่างด้าวก็สามารถหาผลประโยชน์จากที่ดิน ที่เป็นข้อจำกัดของการประกอบอาชีพหรือธุรกิจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพ โดยจะส่งผลห้ามมิให้คนต่างด้าวนำที่ดินที่ได้มาเหล่านี้มาประกอบกิจการที่ถูกห้ามไว้ตามที่อยู่ในบัญชี 1 ถึง 3 ได้อย่างไม่ถูกจำกัด และทำให้สุดท้ายภาครัฐไม่สามารถควบคุมการเข้ามาของคนต่างด้าวในประเทศไทยได้

### 5.3 ปัญหาการกำหนดเขตที่ดิน (Zoning)

การอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามามีสิทธิในที่ดิน ในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ใช้วิธีการกำหนดเขตที่ดินเพื่อเป็นการจำกัดเขตที่คนต่างด้าวจะสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้

ในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการจำกัดสิทธิในที่ดินแบบไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวโดยจะอนุญาตในบางกรณีดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 ที่มีการอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 1 ไร่ถ้ามีการนำเงินมาลงทุนตามที่กำหนดไว้ ได้มีจำกัดบริเวณที่ดินที่อนุญาตให้คนต่างด้าวได้มานั้นต้องอยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา เขตเทศบาล หรืออยู่ภายใต้บริเวณที่กำหนดเป็นเขตที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง<sup>11</sup>

2) ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด ฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการขยายอัตราส่วนการถือครองกรรมสิทธิ์ห้องชุดในแต่ละอาคารชุดของคนต่างด้าวได้เกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า<sup>12</sup> ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ตามบันทึกเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับที่ 3 เพื่อเป็นการเปิดโอกาส และขยายช่องทางให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเข้ามามีสิทธิเพิ่มมากขึ้นนี้ ได้มีการจำกัดว่าต้องเป็นอาคารชุดที่อยู่ในย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ ในเขต

---

<sup>11</sup> มาตรา 96 ทวิ อนุ 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>12</sup> มาตรา 19 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

กรุงเทพมหานคร เขตเทศบาลหรือเขตเมืองพัทยา<sup>13</sup> แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดเขตที่ดิน (Zoning) และการอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เกินร้อยละสี่สิบ เก้าได้ถูกกำหนดให้ยกเลิกภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ไปครบกำหนดห้าปีตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยส่งผลให้คนต่างด้าวที่จะเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดภายหลังระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวสามารถถือได้เพียงร้อยละ 49 ของเนื้อที่อาคารชุดแต่ไม่ต้องถูกจำกัดเขตที่ดิน (Zoning) แต่อย่างใด

จากการกำหนดในกฎหมายที่ผ่านมาจะสังเกตได้ว่าประเทศไทยได้แบ่งประเภทที่ดิน ให้คนต่างด้าวสามารถถือครองได้เฉพาะในเขตพื้นที่เมือง และที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการต้องการสร้างแรงจูงใจให้คนต่างด้าวนั้นเข้ามาถือครองที่ดินในพื้นที่เจริญ และสามารถควบคุมได้ง่าย แต่ด้วยวิธีการดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณากับประเทศต่างๆ มีการกำหนดเขตที่ดิน (Zoning) ที่คนต่างด้าวสามารถจะถือครองกรรมสิทธิ์ได้ ไม่เหมือนกับของประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามในหลายๆ ประเทศได้กำหนดให้เขตเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญนั้นให้เป็นเขตที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน อันเนื่องมาจากเหตุผลของการป้องกันมิให้ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าว และเมื่อพิจารณาแล้วการที่ประเทศไทยกำหนดอันเป็นการขัดต่อหลักแนวคิดสำคัญของการปกป้องที่ดินที่สำคัญตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวแล้ว ถึงแม้อัตราส่วนจำนวนร้อยละ 49 ของอาคารชุด หรือจำนวน 1 ไร่ตามมาตรา 96 ทวินั้นจะเป็นอัตราส่วนที่เล็กน้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินในย่านเศรษฐกิจ และการค้าที่สำคัญที่ต้องตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าวจะเป็นการทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบจากการเข้าถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งอาจจะนำมาสู่ปัญหาความมั่นคง และจะส่งผลเสียในอนาคตต่ออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

และนอกจากนี้ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่ามีบางพื้นที่หรือบางสถานที่จะสามารถใช้ได้เฉพาะคนต่างด้าว โดยคนไทยไม่สามารถเข้าไปได้ ยกเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคนต่างด้าวเสียก่อน ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำอันคุกคามต่ออธิปไตยของประเทศไทยอย่างร้ายแรง

---

<sup>13</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

#### 5.4 ปัญหาการกำหนดจำนวนห้องชุดที่คนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์ได้

ในปัจจุบันนั้นตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด ได้กำหนดคนต่างด้าวสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด โดยจากใจความดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้คำนวณจำนวนห้องชุดที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิได้ออกมาเป็นอัตราส่วนของจำนวนเนื้อที่ของห้องชุด โดยมีได้คำนวณจากจำนวนห้องชุด หรือจำนวนอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากจำนวนเนื้อที่ของห้องชุดที่คนต่างด้าวมีสิทธิ อาจเป็นผลให้อัตราส่วนกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางเกินกว่าร้อยละ 49 ได้ เพราะอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง คำนวณจากฐานของราคาห้องชุดในขณะที่จดทะเบียนอาคารชุด ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ดังต่อไปนี้

มาตรา 14 “กรรมสิทธิ์ส่วนที่เป็นเจ้าของร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง ให้เป็นไปตามอัตราส่วนระหว่างราคาห้องชุดแต่ละห้องชุด กับราคารวมของห้องชุดทั้งหมดในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด ตามมาตรา 6”

ดังนั้น เจ้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดจะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางเป็นจำนวนเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับราคาของห้องชุด หากห้องชุดทุกห้องราคาเท่ากันทั้งหมด เจ้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดก็จะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางเท่ากันไปด้วย หากราคาห้องชุดแตกต่างกันก็จะเป็นผลให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางในสัดส่วนที่แตกต่างกันด้วย และจากเหตุผลดังกล่าว ในกรณีที่คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในส่วนของห้องชุดที่มีราคาแพง แม้จะถือกรรมสิทธิ์ในจำนวนเนื้อที่ไม่เกินกว่าร้อยละ 49 ก็อาจมีอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางเกินกว่าร้อยละ 49 ได้

และอัตราส่วนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางนั้น ส่งผลโดยตรงต่ออำนาจในการจัดการอาคารชุด เพราะสิทธิในการออกเสียงในที่ประชุมนั้น กฎหมายกำหนดให้ถือตามอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ดังนี้

มาตรา 45 “ในการลงคะแนนเสียงให้เจ้าของร่วมแต่ละรายมีคะแนนเสียงเท่ากับอัตราส่วนที่ตนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง

ดังนั้นตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นต่างด้าวร่วมกันควบคุมหรือครอบงำการจัดการอาคารชุดได้ ซึ่งเท่ากับการบริหารงานอาคารชุดนั้นได้ตกไปอยู่ในมือของคนต่างด้าว อันจะเป็นการนำปัญหามาสู่คนไทยได้ในอนาคต

## 5.5 ปัญหาการจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าว

กรณีที่คนต่างด้าวนั้นได้ที่ดินมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าเงื่อนไขที่กฎหมาย มีการบังคับให้มีการจำหน่ายที่ดินโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด ถ้าไม่ใช้ที่ดินนั้นต่อไปหรือได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตใหม่ ให้จำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>14</sup>

2) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด ถ้าได้รับอนุญาตใหม่ให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ซึ่งจำนวนที่ดินได้รับอนุญาตนี้ลดลงให้จำหน่ายที่ดินส่วนที่เกินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>15</sup>

3) คนต่างด้าวผู้ใดได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามความในมาตรา 87 วรรคสอง ถ้าไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้จำหน่ายที่ดินส่วนที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>16</sup>

4) บรรดาที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้รับอนุญาต ให้คนต่างด้าวนั้นจัดการจำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>17</sup>

5) ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินในขณะที่มีสัญชาติไทย ถ้าภายหลังผู้นั้นเปลี่ยนสัญชาติเป็นคนต่างด้าว ให้คงมีสิทธิถือที่ดินได้เท่าที่คนต่างด้าวนั้นจะพึงมี นอกจากนั้นให้ทำการจำหน่ายและให้นำบทบัญญัติมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>18</sup>

6) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินแห่งใดในฐานะเป็นเจ้าของแทนคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามความในมาตรา 97 หรือมาตรา 98 ให้อธิบดีมีอำนาจทำการจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> มาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>15</sup> มาตรา 91 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>16</sup> มาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>17</sup> มาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>18</sup> มาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

7) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาซึ่งที่ดินตามมาตรา 96 ทวิ ถ้ากระทำผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 96 ทวิ วรรคสอง ให้จัดการจำหน่ายที่ดินในส่วนที่ดินมีสิทธินั้นภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่ให้เกินหนึ่งปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>20</sup>

8) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาซึ่งที่ดินตามมาตรา 96 ทวิ ถ้าไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันจดทะเบียนได้มา ให้อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>21</sup>

จากบทกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมีปัญหาในเรื่องทางปฏิบัติว่า เงินที่ได้จากการจำหน่ายตามกฎหมายจะตกเป็นของผู้ใด ถ้าในกรณีนี้คนไทยถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวและถูกให้บังคับให้จำหน่ายที่ดิน บุคคลหรือคนไทยที่ถือแทนถือเป็นตัวแทนในการถือครองที่ดิน มิใช่เป็นการถือครองเพื่อประโยชน์ของตน ดังนั้นเมื่อบุคคลที่ถือแทนคนต่างด้าวหรือคนไทยจึงไม่มีสิทธิหรือกรรมสิทธิเหนือที่ดินที่มีปัญหาดังกล่าว ซึ่งการให้บุคคลดังกล่าว ได้รับเงินที่ได้จากการขายที่ดินนั้นจึงไม่สมควร ในส่วนคนต่างด้าวเองนั้นเมื่อเป็นผู้กระทำความผิดทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการถือครองที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนทางกฎหมาย จึงถือได้ว่าการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวดังกล่าวเป็นโมฆะ คนต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อคนต่างด้าวได้จำหน่ายที่ดินไปแล้ว เงินดังกล่าวจึงมีคำถามว่าสมควรจะให้กลับคืนสู่คนต่างด้าวผู้กระทำความผิดตามกฎหมายหรือไม่ โดยในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้ตีความว่า การถือครองกรรมสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น คนต่างด้าวยังคงมีสิทธิได้รับผลตามมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งยังมีสิทธิได้รับชำระราคาค่าที่ดินตามมาตรา 54 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>22</sup> โดยการตีความดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของหลักนิติกรรมสัญญา ซึ่งศาลจะถือว่าการ

---

<sup>19</sup> มาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>20</sup> มาตรา 96 ตีรแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>21</sup> มาตรา 96 ตีรวรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>22</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 493/2510 ..... กฎหมายมิได้ถือว่า การได้มาซึ่งที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลใดๆ เสียเลย แม้คนต่างด้าวจะไม่สามารถถือและใช้สิทธิในที่ดินได้อย่างเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยปริบูรณ์ แต่กฎหมายก็บังคับบัญญัติให้คนต่างด้าวจำหน่ายที่ดินนั้นเสียตามกำหนดเวลาที่อธิบดีมีคำสั่ง ซึ่งคนต่างด้าวจะได้รับค่าที่ดินคืนไป

เข้ามาถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวที่ผิดกฎหมายนั้นเป็นเรื่องของรัฐกับรัฐ<sup>23</sup> ในการตีความถ้าตีความให้คนต่างด้าวนั้นสามารถได้รับเงินคืนทั้งหมด ประกอบกับการยินยอมให้คนต่างด้าวสามารถกำหนดราคา หรือราคาของการขายที่ดินนั้นต้องได้รับความยินยอมจากคนต่างด้าวเสียก่อน<sup>24</sup> ก็อาจจะทำให้เกิดการขายที่ผิดราคา เกิดการเก็งกำไร หรือปิดบังราคาต่อผู้ซื้อที่ดินเกิดขึ้นได้ และถึงแม้จะไม่มีกรกระทำดังกล่าว ที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้คนต่างด้าวสามารถได้รับผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากขายที่ดินอย่างแน่นอน โดยในส่วนของรัฐเองก็มีได้มีบทบัญญัติให้ดำเนินการรับเงินที่ได้จากการขายที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเงินต้นทุน หรือกำไรที่ได้ในภายหลังแต่อย่างใด

ปัญหาประการต่อมาคือ การอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถดำเนินการจำหน่ายที่ดินได้เองนั้น ทำให้คนต่างด้าวเลือกผู้รับโอนที่ดินได้ว่าจะเป็นผู้ใด ซึ่งส่งผลให้ในบางกรณี คนต่างด้าวอาจจะใช้ช่องว่างตรงส่วนนี้ หาผู้รับโอนที่ดินที่มีความไว้วางใจ และทำการถือครองที่ดินโดยใช้วิธีให้คนไทยถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทน หรืออื่นๆ เพื่อจงใจหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ในอนาคตข้างหน้า อันนำมาซึ่งปัญหาที่ไม่รู้จบ และยากต่อการตรวจสอบ

## 5.6 ปัญหาบทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษคือการที่กฎหมายกำหนดบทบังคับและบทลงโทษในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นเข้าถือครองที่หรือเข้ามีสิทธิในที่ดินอย่างผิดกฎหมายหรือเงื่อนไข ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยในบทลงโทษที่เกี่ยวกับการเข้าถือครองที่ดินของคนต่างด้าวโดยผิดกฎหมายเป็นไปตามมาตรา 112 และมาตรา 113 รายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 112 “นิติบุคคลใด

(1) ได้มาซึ่งที่ดินเป็นการฝ่าฝืนบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ได้รับอนุญาต

---

<sup>23</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1113/2495 คนต่างด้าวจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพียงใดหรือไม่เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับคนต่างด้าว เมื่อคนต่างด้าวได้รับมรดกที่ดินของบุตรมา คนต่างด้าวผู้เป็นบิดาก็ย่อมมีสิทธิเหนือที่ดินนั้น และย่อมมีสิทธิฟ้องผู้เช่าที่ดินนั้นเมื่อผู้เช่าทำผิดสัญญาเช่าได้

<sup>24</sup> หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0515/ว 040705 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548

(3) ใช้ที่ดินผิดเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา 99 ประกอบด้วย  
มาตรา 87 วรรคสอง

(4) ไม่แจ้งการไม่ใช้ที่ดินตามความในมาตรา 99 ประกอบด้วยมาตรา 89 หรือ

(5) คำที่ดินอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 101 หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามความใน  
มาตรา 102<sup>25</sup>

มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท”

มาตรา 113 “ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลตาม  
ความในมาตรา 97 หรือมาตรา 98 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือจำคุกไม่  
เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ”

ปัญหาที่พบคือ บทลงโทษที่ระบุไว้ในกฎหมายไม่มีความรุนแรงที่มากเพียงพอ  
กล่าวคือในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนของคน  
ต่างด้าวเมื่อคนต่างด้าวฝ่าฝืนการถือครองที่ดินแล้วต้องถูกบังคับให้จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่  
อธิบดีกำหนดซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่ให้เกินหนึ่งปี ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้  
อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น<sup>26</sup> อันมีลักษณะเป็นบทบังคับเมื่อคนต่างได้ฝ่าฝืนกฎหมายในการ  
ถือครองที่ดินในประเทศไทย ซึ่งหมายความว่าถ้าคนต่างด้าวนั้นเข้ามาถือครองที่ดินอย่างผิด  
กฎหมายก็มีหน้าที่แค่เพียงจำหน่ายที่ดินออกไป โดยมีได้มีบทบัญญัติในการลงโทษคนต่างด้าวแต่  
อย่างไร โดยจะมีเพียงบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่ได้ที่ดินมาโดยผิดกฎหมาย ตาม  
มาตรา 112 และ 113 เท่านั้นที่จะมีความผิดในประมวลกฎหมายที่ดิน นั่นคือลงโทษนิติบุคคลที่  
ได้มาซึ่งที่ดินโดยฝ่าฝืนบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดินต้องได้รับโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือ  
ในกรณีคนไทยที่เป็นตัวแทนคนต่างด้าวต้องได้รับโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกิน  
สองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และถ้าการมีสิทธิในที่ดินนั้นเป็นการได้มาซึ่งสิทธิโดยมีการแจ้งข้อความ  
อันเป็นเท็จนั้นก็มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 267 ฐานแจ้งให้เจ้าพนักงาน  
ผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน  
สามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>27</sup> ซึ่งถือว่าเป็นอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำเมื่อ  
เปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่คนต่างด้าวจะได้รับ โดยต่างด้าวที่เข้ามาถือครองที่ดินซึ่งถือเสมือน

---

<sup>25</sup> ได้ถูกยกเลิกไปตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย  
ที่ดิน(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551

<sup>26</sup> มาตรา 90, 91, 92, 94, 96 ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>27</sup> หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0515/ว 040705 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548

เป็นตัวการในการกระทำความผิดกลับมิได้รับการถูกลงโทษ ทำให้คนต่างด้าวที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการเช่าถือครองที่ดินในประเทศไทยไม่เกิดความเกรงกลัว และนำมาซึ่งการละเมิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

และจากบทลงโทษดังกล่าวนั้น ทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่า ในกรณีที่คนต่างด้าวไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเช่าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ หรือจงใจที่จะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขตามกฎหมายดังกล่าว คนต่างด้าวบางกลุ่มจะใช้วิธีให้คนไทยเป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทนคนต่างด้าว โดยเจ้าของที่แท้จริงหรือผู้ที่เป็นเจ้าของเงินที่นำมาซื้อที่ดินนั้นเป็นคนต่างด้าว ซึ่งคนต่างด้าวจะหาบุคคลที่เชื่อใจหรือจะใช้วิธีการต่างๆ เพื่อผูกมัดคนไทยนั้นไว้กับตน ไม่ว่าจะเป็นทางสัญญา หรืออื่นๆ นอกจากนี้ในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติบุคคลนั้นคนต่างด้าวยังได้ให้คนไทยถือหุ้นแทนคนต่างด้าวเพื่อให้นิติบุคคลดังกล่าวมีผู้ถือหุ้นคนไทยเกินร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นหรือทุนทั้งหมด อันถือว่าเป็นนิติบุคคลไทยตามมาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้