

ปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย¹

ปัญญา ขาวเรือง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าในปัจจุบันแม้จะมีขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ถือสิทธิในกระบวนการจดทะเบียนต่อกรมที่ดิน แต่ยังคงอยู่บนหลัก อนุญาตเป็นรายกรณี ตามมาตรา 86 และมาตรา 97 ของประมวลกฎหมายที่ดิน โดยขาดระบบตรวจสอบเชิงรุก และต่อเนื่องหลังการได้สิทธิ และประมวลกฎหมายที่ดินยังขาดกระบวนการตรวจสอบบุคคลสัญชาติไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องของกระบวนการตรวจสอบในกรณีที่บุคคลสัญชาติไทยยอมตกลงรับหน้าที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนเพื่อถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว กล่าวคือกฎหมายไม่ได้มีมาตรการตรวจสอบ หรือกลไกที่เข้มงวดพอในการพิสูจน์ว่า การถือกรรมสิทธิ์ในนามของบุคคลไทยนั้นมีความเชื่อมโยงอย่างแท้จริงกับคนต่างด้าวหรือไม่ และไม่มีบทลงโทษที่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อผู้ทำหน้าที่ถือกรรมสิทธิ์แทน โดยประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติบทลงโทษไว้ในมาตรา 111, 112 และ 113 เพื่อกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ได้แก่ มาตรา 111 กำหนดโทษจำคุกหรือปรับแก่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยฝ่าฝืนข้อห้ามของมาตรา 86 โดยมาตรา 112 กำหนดโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้ต่างด้าวถือครองที่ดินโดยไม่ชอบ มาตรา 113 กำหนดบทลงโทษเพิ่มเติมเกี่ยวกับการร่วมกระทำความผิด เช่น การถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว

โดยผู้ศึกษาเลือกศึกษาประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ที่มีบทบัญญัติกฎหมายห้ามมิคนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยเด็ดขาด เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบสังคมนิยมภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีอุดมการณ์พื้นฐานว่าปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยเฉพาะ “ที่ดิน” ควรเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม มิใช่ทรัพย์สินที่เอกชนสามารถถือครองเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลได้ อุดมการณ์ดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อโครงสร้างกฎหมายทรัพย์สินและระบบการถือครองที่ดินของทั้งสองประเทศ จึงไม่เกิดปัญหาในเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภัคดี และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครศรีธรรมราช คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าประมวลกฎหมายที่ดิน ยังมีปัญหาในการบังคับใช้ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย มีปัญหาอยู่สามประการ โดยประการแรกคือปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทยจากการศึกษาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย พบว่าประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 86 และมาตรา 97 อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะ เช่น การมีสนธิสัญญาหรือการได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นในนิติบุคคลไทย แต่กฎหมายไทยขาดระบบกำกับและตรวจสอบหลังการอนุญาตอย่างเป็นทางการ การตรวจสอบที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นเพียงการตรวจเอกสารในเชิงรูปแบบ โดยไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติที่แท้จริงของผู้ถือครอง เช่น แหล่งที่มาของเงินทุน อำนาจการควบคุมที่แท้จริง หรือความสัมพันธ์กับบุคคลไทย ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ เช่น การอำพรางการถือครองผ่านนิติบุคคล การเช่าระยะยาวที่ต่ออายุได้ซ้ำ หรือการสมรสเพื่ออำพรางการครอบครอง ในทางตรงกันข้ามประเทศจีนและเวียดนามไม่อนุญาตให้ต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์โดยตรง แต่อนุญาตเพียงสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผ่านระบบเช่าและอนุญาตจากรัฐ ภายใต้กระบวนการแบ่งเขตที่ดิน การจดทะเบียน และการตรวจสอบอย่างเข้มงวด ทั้งสองประเทศมีมาตรการควบคุม การติดตาม และบทลงโทษกรณีละเมิดกฎหมายอย่างชัดเจน ทำให้สามารถควบคุมการเข้าถือครองที่ดินและป้องกันการละเมิดสิทธิสาธารณะได้อย่างเป็นระบบ สรุปได้ว่าประเทศไทยแม้จะเปิดสิทธิให้ต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ได้ แต่กลับขาดกลไกกำกับและตรวจสอบหลังการอนุญาตอย่างมีประสิทธิภาพ แตกต่างจากประเทศจีนและเวียดนามที่มีกระบวนการอนุญาต การกำกับดูแล และการติดตามตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายไทยให้มีมาตรการกำกับหลังอนุญาต การแบ่งเขตที่ดิน และบทลงโทษที่สอดคล้องกับความร้ายแรงของการละเมิด จะช่วยลดช่องว่างทางกฎหมายและเสริมสร้างความมั่นคงด้าน ที่ดินได้อย่างยั่งยืน

ประการที่สองปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบบุคคลสัญชาติไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวปัญหาการใช้ “บุคคลสัญชาติไทย” ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทนคนต่างด้าวสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งเกิดจากการขาดบทบัญญัติและนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับ “การถือกรรมสิทธิ์แทน” ในประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ไม่สามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนว่าพฤติการณ์ใดเข้าข่ายการถือกรรมสิทธิ์แทน ศาลฎีกาจึงพิจารณาแบบกรณีต่อกรณี โดยให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและพฤติการณ์ที่แท้จริง เช่น แหล่งที่มาของเงินทุน ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินจริง และการทำสัญญาแฝง แต่การตีความในลักษณะนี้ไม่สามารถสร้างหลักเกณฑ์กลางให้เจ้าหน้าที่หรือประชาชนใช้เป็นแนวทางได้ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สม่ำเสมอ และประชาชนไม่ทราบขอบเขตพฤติกรรมที่เป็นความผิด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศจีนและเวียดนามซึ่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลย จะเห็นว่าระบบกฎหมายของสองประเทศนี้ปิดช่องว่างทางกฎหมายได้อย่างเข้มงวด โดยจีนใช้ระบบ Granted Land Use Rights พร้อมการควบคุมและตรวจสอบจากรัฐบาลท้องถิ่น ส่วน

เวียดนามกำหนดชัดเจนว่าที่ดินเป็นของประชาชนและรัฐเป็นผู้แทน ทำให้ไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์แทนได้ ระบบดังกล่าวลดโอกาสการใช้ช่องโหว่เพื่อเลี่ยงกฎหมายอย่างแท้จริง ตรงกันข้ามกับประเทศไทยที่แม้กฎหมายมาตรา 86 และ 97 อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ไม่มีมาตรการตรวจสอบหรืออำนาจสืบสวนสอบสวนที่แท้จริง จึงเกิดปัญหาการถือครองแทนอย่างแพร่หลาย และยากต่อการตรวจสอบ

ประการสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลสัญชาติไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท สำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 96 ซึ่งไม่สอดคล้องกับมูลค่าของที่ดินในปัจจุบันและความร้ายแรงของการกระทำ ผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนอาจได้รับผลประโยชน์สูงกว่าค่าปรับหลายเท่า โทษจำคุกไม่เพียงพอที่จะสร้างความเกรงกลัว นอกจากนี้ กฎหมายยังขาดบทกำหนดโทษสำหรับกรณีความร้ายแรงเป็นพิเศษ เช่น การกระทำซ้ำ การจัดตั้งแก๊งค์ หรือการกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และไม่มีมาตรการเร่งด่วนระหว่างการดำเนินคดี ไม่สามารถอายัดหรือห้ามโอนที่ดินได้ ผู้กระทำผิดยังสามารถใช้ประโยชน์ต่อเนื้อและโอนสิทธิให้บุคคลอื่นได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาการบังคับคดีแพ่งและมาตรการทางปกครอง กฎหมายปัจจุบันไม่ได้กำหนดมาตรการทางปกครอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต การห้ามประกอบกิจการ การเผยแพร่ข้อมูลผู้ฝ่าฝืน หรือการขึ้นบัญชีดำ ส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนสามารถกระทำความผิดซ้ำได้ ไม่มีผลกระทบต่อชื่อเสียง และไม่สามารถเรียกคืนผลประโยชน์ที่ได้รับ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่าประเทศจีนและเวียดนามมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนและเข้มงวด ทั้งทางอาญา แพ่ง และปกครอง ประเทศจีนมีโทษจำคุก ปรับ และเพิกถอนสิทธิในที่ดิน พร้อมมาตรการควบคุมผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิด ส่วนเวียดนามมีโทษปรับทางปกครองสูงตามมูลค่าที่ดิน เพิกถอนสิทธิและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง พร้อมมาตรการเสริม เช่น ขึ้นบัญชีดำและเผยแพร่ข้อมูลผู้ฝ่าฝืน ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่สามารถกระทำผิดซ้ำ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินมีช่องว่างและเป็นปัญหาที่ควรแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีบุคคลต่างด้าวเป็นจำนวนมากใช้บุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน จึงขอเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตราของประมวลกฎหมายที่ดินคือ

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทยผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะคือ

1.1 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 86 ควรแก้ไขใหม่เป็น “คนต่างด้าวจะไม่มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิใด ๆ ในที่ดิน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยเฉพาะตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งรัฐโดยเฉพาะ

การถือครองที่ดินโดยใช้บุคคลสัญชาติไทยเป็นตัวแทน ถือเป็นการถือครองโดยทางอ้อมตามความหมายแห่งวรรคหนึ่ง และให้ถือเป็นโมฆะเด็ดขาด

ผู้ใดกระทำการโดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นตัวแทนของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ห้าปี หรือปรับไม่เกินมูลค่าราคาประเมินของที่ดิน หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลมีอำนาจสั่งริบที่ดินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน” และ

1.2 มาตรา 97 ควรแก้ไขใหม่เป็น “คนต่างด้าวสามารถเช่าที่ดินในประเทศไทยได้เพื่อใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรมตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ โดย ห้ามถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

การเช่าที่ดินต้องทำเป็นสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน

(2) ระยะเวลาเช่า ซึ่งไม่เกิน 30 ปี และสามารถต่ออายุได้อีกไม่เกิน 30 ปีต่อครั้ง ตามเงื่อนไขที่ประกาศโดยกระทรวงมหาดไทย

(3) ค่าเช่า เงื่อนไขการชำระ และบทลงโทษกรณีผิดสัญญา

คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเช่าที่ดินต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ หน่วยงานกลางที่กำกับดูแลการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว พร้อมเอกสารดังนี้ หลักฐานแสดงตัวตนและสัญชาติหลักฐานแหล่งที่มาของเงินทุน ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่า เอกสารอื่นที่เจ้าพนักงานเห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันการถือครองแทน หรือสัญญาแฝง”

1.3 ยกเลิกมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องให้สิทธินิติบุคคลต่างด้าวให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทยได้ “ให้ยกเลิก”

2. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบบุคคลสัญชาติไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว

2.1 แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีคำนิยามในเรื่องผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน ควรแก้ไขว่า “ผู้ถือกรรมสิทธิ์แทน” หมายความว่า บุคคลสัญชาติไทยซึ่งถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยมีเจตนาให้คนต่างด้าวเป็นผู้ใช้ประโยชน์จริง หรือชำระเงินค่าที่ดินทั้งหมด หรือควบคุมการถือกรรมสิทธิ์โดยตรงหรือโดยอ้อม โดยที่บุคคลดังกล่าวมิใช่ผู้ที่ใช้ประโยชน์หรือรับผิดชอบการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง

ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือและจัดทำฐานข้อมูลกลาง เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการติดตามและตรวจสอบหลังการจดทะเบียนเป็นระยะ เพื่อป้องกันและแก้ไขการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

3. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลสัญชาติไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว

3.1 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 111 ควรแก้ไขใหม่เป็น “ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 86 มีความผิดต้องระวางโทษ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 113 ทวิ”

3.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 112 ควรแก้ไขใหม่เป็น “นิติบุคคลใด

(1) ได้มาซึ่งที่ดินเป็นการฝ่าฝืนบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ได้รับอนุญาต

(3) ไร่ที่ดินผิวดินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา 99 ประกอบด้วยมาตรา 87 วรรคสอง

(4) ไร่ไม่แจ้งการไม่ใช้ที่ดินตามความในมาตรา 99 ประกอบด้วยมาตรา 89 หรือ

(5) (ยกเลิก)

ต้องรับโทษตามความใน มาตรา 113 ทวิ”

3.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 113 ควรแก้ไขใหม่เป็น “ผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลตามความในมาตรา 97 หรือมาตรา 98 มีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 113 ทวิ”

3.4 แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน เพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีการเพิ่มโทษ ในมาตรา 113 ทวิ ดังนี้ “กรณีฝ่าฝืนมาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 113

ในกรณีที่ดินมีมูลค่าไม่เกิน 10 ล้านบาท ให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกินมูลค่าราคาประเมินของที่ดินหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ดินมีมูลค่าระหว่าง 10–50 ล้านบาท ให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับไม่เกินมูลค่าราคาประเมินของที่ดิน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ดินมีมูลค่าเกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป ให้ลงโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี และปรับไม่เกินมูลค่าราคาประเมินของที่ดิน หรือทั้งจำทั้งปรับ

ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ที่ได้มาในระหว่างถือครองที่ดินจากการกระทำความผิดเสีย”

เอกสารอ้างอิง

พิชิต บุญประสิทธิ์, **ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), หน้า 220–225.

กิตติ ปิลันธนดิลก, **รวมกฎหมายที่ดินของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน** (กรุงเทพมหานคร : บริษัทซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), พ.ศ. 2547.

ประสงค์ จันทร์เหล่า, **“ปัญหาการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว”** (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), 2554.