ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน[1]

ลีนา ทิพยาวงษ์[2]

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว และมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว โดยมุ่งเน้นในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว รวมถึงปัญหาในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 65 ตลอดจนหนังสือเวียน ระเบียบและคำสั่งของกรมที่ดิน หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในการศึกษาอิสระนี้ ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวและแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ โดยทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงหลักการแนวคิด ทฤษฎี และประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวของประเทศไทย รวมถึงมาตรการทางกฎหมายมาใช้ ในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย และรูปแบบการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวของกฎหมายต่างประเทศ และแนวทางการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าว มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีปัญหาด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมาย มาตรา 97 เนื่องจากตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 ได้กำหนด “นิติบุคคลที่ให้มีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าว” เมื่อบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัดและห้างหุ้นส่วนสามัญ ให้คนต่างด้าวมีสัดส่วนในหุ้นเกินกว่าอัตราร้อยละ 49 หรือจำนวนผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วนเกินกว่ากึ่ง

---

[1] บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณทิชา ภักดีคง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนพร จิตต์จรุงเกียรติ

[2] นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หนึ่งเท่านั้น ซึ่งตามถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวนั้น เน้นควบคุมเฉพาะสัดส่วนของคนต่างด้าวที่เข้าไปถือหุ้นในนิติบุคคลเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้ควบคุมและให้ความหมายในส่วนการบริหารงาน

กรณีปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินได้วางแนวปฏิบัติเป็นมาตรการเพิ่มเติมโดยให้พนักงาน เจ้าหน้าที่สอบสวนโดยตรวจสอบรายได้และอาชีพของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยแหล่งเงินทุนที่นำมาซื้อหุ้น รวมไปถึงหลักฐานการกู้ยืมเงิน หากมีการกู้ยืมเงินในการซื้ออสังหาริมทรัพย์และในกรณีนิติบุคคลถ้ามีการซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าทุนจดทะเบียนโดยไม่มีการจดทะเบียนจำนองที่ดิน ให้นิติบุคคลนั้นแสดงหลักฐานที่มาของเงินที่นำมาซื้อที่ดิน[3] ซึ่งนิติบุคคลบางรายก็หลีกเลี่ยงกฎหมายโดยรับโอนที่ดินไปขณะที่ไม่เป็นนิติบุคคลต่างด้าว ต่อมาภายหลังจึงเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าวนั้น จะถูกบังคับให้จำหน่ายที่ดินในส่วนที่เกินสิทธิที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 87 นอกจากนี้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ขาดการประสานงานและแบ่งปันข้อมูลเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตรวจสอบพบความผิดปกติในการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้น จนทำให้นิติบุคคลไทยซึ่งซื้อที่ดินไว้แล้วนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นนิติบุคคลต่างด้าว แต่ไม่รายงานให้กรมที่ดินทราบเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายที่ดิน

ประเด็นปัญหาที่สอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 96 ทวิ คนต่างด้าว ต้องนำเงินมาลงทุนในประเทศไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาทและดำรงทุนไว้ไม่น้อยกว่าห้าปี เพื่อขอได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้ไม่เกินหนึ่งไร่ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องลงทุนในกิจการที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้เมื่อได้ศึกษาประมวลกฎหมายที่ดินพบว่าการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้นำบทบัญญัติเรื่องของสัญชาติมาเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลดังกล่าว อาจจะถูกต้องห้ามมิให้ถือครองที่ดินในประเทศไทยหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาสัญชาติเพื่อมาจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ถ้าเป็นการพิจารณาสัญชาติของบุคคลธรรมดา โดยปกติแล้วสัญชาติเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ไม่ยาก เพราะบุคคลธรรมดามีตัวตนที่อาจเห็นและจับต้องได้ ข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ในการจัดสรรบุคคลธรรมดามักจะเป็นสิ่งที่ชัดเจนและคงที่ เช่น สายโลหิต หรือดินแดนที่เกิด แม้ข้อเท็จจริงบางประการจะไม่คงที่แต่ก็ชัดเจน เช่น การสมรส หรือเจตนาที่จะแปลงสัญชาติ ข้อเท็จจริงที่ถูกนำมาใช้ในการกำหนดสัญชาติของบุคคลธรรมดาจึงล้วนแต่เป็นสิ่งที่เข้าใจได้ง่ายและมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ชัดเจน แต่การกำหนดสัญชาติของนิติบุคคลเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ยาก เพราะนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่อาจเห็นและจับต้องได้ นอกจากนี้นิติบุคคลซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าเป็นคนต่างด้าว ยังหมายความรวมถึง นิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 45 ด้วย ซึ่งนิติบุคคลตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 จึงเป็น

---

[3] หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 1562 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 2430 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549.

บุคคลต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน จากบทนิยามศัพท์ดังกล่าว “นิติบุคลต่างด้าว” จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ นิติบุคคลต่างด้าวโดยแท้ คือ นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล

ในประเทศไทยประเภทหนึ่ง กับนิติบุคคลบางประเภทซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นนิติบุคคลต่างด้าว แม้ว่าจะได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายไทยก็ตาม หากแต่มีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวเป็นผู้ถือหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนหรือลงทุนมีมูลค่าเกินกึ่งหนึ่งหรือเกินกว่า 50 % ของ นิติบุคคลนั้นอีกประเภทหนึ่ง และยังหมายความรวมถึงห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ที่หุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการผู้มีอำนาจจัดการแทนห้างหุ้นส่วนสามัญนั้นเป็นบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย ทั้งนี้รวมถึง นิติบุคคลซึ่งออกใบหุ้นชนิดที่ออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของ คนต่างด้าวด้วย เหล่านี้เป็นนิติบุคคลนั้นเป็น “นิติบุคคลต่างด้าว” ในความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น การได้สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในปัจจุบันจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ จำนวน และประเภทการใช้ที่ดิน ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ตัวอย่างเช่นหากต้องการที่ดินสำหรับใช้เพื่อการอยู่อาศัย ต้องนำเงินมาลงทุนในตลาดการเงินในประเทศตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในมาตรา 96 ทวิ

อย่างไรก็ดี การจำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้ หาใช่เป็นการจำกัดสิทธิโดยเด็ดขาดไม่ เพราะข้อจำกัดตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นแต่เพียงหลักการเบื้องต้นในการกำหนดสิทธิเท่านั้น คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนในประเทศสามารถขอได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการประกอบธุรกิจได้ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษและเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27[4] ซึ่งบัญญัติยกเว้นข้อกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกรณีพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 44[5] ที่ให้สิทธิในการถือครองที่ดินแก่คนต่างด้าวโดยการพิจารณาให้ได้รับสิทธิสามารถถือครองที่ดินหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 87

ดังนั้นจะเห็นได้ว่านิติบุคคลที่เป็นต่างด้าว ตามความหมายในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เกินกว่าจำนวนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 27 คือ คนต่างด้าวผู้นั้นต้องเป็นผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนซึ่งได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุน และสามารถถือครองที่ดินมากกว่าที่กำหนดไว้หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายพิเศษ เป็นต้น ซึ่งนอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้วยัง มีกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

---

[4] พระราชบัญญัติส่งการลงทุน พ.ศ. 2520

[5] พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มาตรา 19 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 7 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 5 บัญญัติให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวโดยยกเว้นหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัญหาที่สามปัญหาการจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าว มาตรา 94 ตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 94 คนต่างด้าวต้องดำเนินการจำหน่ายที่ดินภายในกำหนด 180 วัน ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวนั้น คนต่างด้าวมีสิทธิที่จะได้รับชำระราคาค่าที่ดิน และสามารถกำหนดราคาของการขายที่ดินนั้นได้และต้องได้รับความยินยอมจากคนต่างด้าวเสียก่อน คนต่างด้าวได้ที่ดินมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายก็จะมีการให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลจำหน่ายที่ดินเองก่อน โดยให้คนต่างด้าวสามารถกำหนดราคาที่จะขายหรือราคาที่ขายต้องได้รับความยินยอมจากคนต่างด้าวและผู้ที่จะรับโอนที่ดินต้องได้รับความยินยอมจากคนต่างด้าว ทำให้คนต่างด้าวอาจเลือกบุคคลมาซื้อเพื่อถือที่ดินแทนตน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สงสัยกับเงินที่ได้จากการจำหน่ายยังคงตกแก่คนต่างด้าวนั้น ซึ่งไม่ทำให้คนต่างด้าวเสียเปรียบเพราะราคาที่ดินอาจสูงกว่าที่ตนเองได้มาก็ได้

กรมที่ดินได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าว ตามหนังสือที่ มท.051/ว 24705 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2558 โดยมีสาระสำคัญถึงวิธีการจำหน่ายที่ดินโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเสนออธิบดี เพื่อกำหนดเวลาให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลดังกล่าว จำหน่ายที่ดินนั้น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเวลาที่กำหนดให้คนต่างด้าวดังกล่าวทราบ เป็นที่น่าสังเกตว่า เงินที่ได้จากการจำหน่ายที่ดินก็ยังคงตกเป็นของคนต่างด้าว ดังนี้คนต่างด้าวก็จะไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย และจะยิ่งคิดหาช่องทางที่สามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ เพราะเห็นว่าถึงอย่างไรก็ได้รับเงินของตนคืนอยู่ดีซึ่งบางครั้งในการจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าวสามารถได้รับประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากการขายที่ดินอย่างแน่นอนเท่ากับเป็นการได้กำไร 2 ต่อ กล่าวคือ คนต่างด้าวได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินโดยมิได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายได้รับเงินทุนที่เป็นค่าซื้อที่ดินคืน อีกทั้งยังได้ส่วนต่างจากราคาขายที่ดินซึ่งส่วนมากจะขายในราคาที่สูงกว่าราคาทุนที่ซื้อมาจากการที่กฎหมายกำหนดบทบังคับและบทลงโทษกรณีคนต่างด้าวเข้าถือครองที่ดินโดยผิดกฎหมายหรือผิดเงื่อนไขเป็นไปตามกฎหมายที่ดิน

ดังนั้น คนต่างด้าวที่ถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็น ผู้ที่กระทำผิดตามกฎหมาย เช่นนี้ จึงไม่สมควรจะได้รับเงินคืนจากที่มีการจำหน่ายที่ดินนั้น จึงควรริบที่ดินแปลงดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินเสีย และมีข้อที่น่าสังเกตว่าถ้าปล่อยให้คนต่างด้าวเป็นผู้ขายก็อาจจะทำให้เกิดการขายที่ดินที่ปิดบังราคาและธุรกรรมที่แท้จริง จนอาจนำไปสู่ปัญหาในอนาคตได้โดยการเข้ามาสร้างอิทธิพลและชี้นำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย และตามกฎหมายที่ดินได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายของคนต่างด้าวใน ส่วนของการเข้ามามีสิทธิในที่ดิน แต่เมื่อพิจารณาจากบทลงโทษที่มีโทษปรับเพียงไม่เกินห้าหมื่นบาทตามมาตรา 112 และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับ

ทั้งจำ ตามมาตรา 113 จะเห็นได้ว่าเป็นบทลงโทษที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่คนต่างด้าวได้รับ รวมไปถึงคนไทยที่ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวก็จะไม่เข็ดหลาบเมื่อได้รับการลงโทษ อีก ประการหนึ่งเมื่อคนต่างด้าวหรือคนไทยซึ่งกระทำผิดแล้วก็ไม่มีบทบัญญัติเอาผิดแก่คนต่างด้าว กรณีจงใจเข้าถือครองที่ดินโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่อย่างใด และจะนำมาซึ่งการเข้ามามีสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวแบบผิดวิธีมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว

โดยการขยายขอบเขตของคำนิยามของคนต่างด้าวในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 97 ให้ครอบคลุมถึง ผู้จัดการหรือกรรมการของนิติบุคคลด้วย เพราะถึงแม้ว่านิติบุคคลจะเข้าองค์ประกอบการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยแล้ว แต่ถ้าการบริหารงานของนิติบุคคลนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคนต่างด้าวก็เปรียบเสมือนว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลต่างด้าวในความเป็นจริง จึงต้องแก้ไขกฎหมายในส่วนของคำนิยาม เนื่องจากการหลีกเลี่ยงกฎหมายการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวมีลักษณะการดำเนินการที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมาย จึงควรได้มีการกำหนดให้คำนิยามต่าง ๆ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความรัดกุมกว่าเดิม โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 คำว่า “นิติบุคคลเสมือนคนต่างด้าว” ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 จากเดิมกำหนดว่า”นิติบุคคลที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ควรให้แก้ไขเป็น “นิติบุคคลที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบ”

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97 โดยเพิ่ม (5) โดยเพิ่มเติมข้อความดังนี้“ (5) นิติบุคคลใดในมาตรานี้ ที่ผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ จะช่วยให้อำนาจในการควบคุมนิติบุคคลที่คนต่างด้าวเป็นผู้จัดการและกรรมการ ทำให้นิติบุคคลดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิ ในการถือครองที่ดินเหมือนคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้คนต่างด้าวหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้วิธีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมามีสิทธิในการถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ง่าย ๆ โดยผ่านนิติบุคคลสัญชาติไทย

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว

2.2.1 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 9 การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท ให้เพิ่มเติมมาตรา 100/1 ดังนี้ “นิติบุคคลใดได้มาซึ่งที่ดินในขณะที่มีสัญชาติไทย แต่ต่อมาผู้นั้นเสียสัญชาติ เพราะการสละสัญชาติ หรือแปลงสัญชาติ หรือการถูกถอนสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลใดได้มาซึ่งที่ดินเป็นการฝ่าฝืนแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้บุคคลนั้นแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานที่ดินทราบถึงการเสียสัญชาติไทย ภายในกำหนดเวลาหกสิบวัน นับแต่วันที่เสียสัญชาติไทย”

เพิ่มเติมมาตรา 100/2 “ภายในทุกเดือนมิถุนายน และเดือนธันวาคม ของทุกปีให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งราชื่อนิติบุคคล ให้สำนักพัฒนาธุรกิจการค้าประจำจังหวัดตรวจสอบว่า มีนิติบุคคลดังกล่าวมีคนต่างด้าวเพิ่มทุนหรือมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการ จนกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่ หากตรวจสอบพบ ให้ดำเนินการจำหน่ายที่ดินนั้น”

เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบความเป็นคนต่างด้าวภายหลังจากถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยบัญญัติให้เมื่อไรก็ตามที่บุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวหรือผู้ถือหุ้นของบริษัททำการโอนหุ้นให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่ผู้ถือหุ้นเป็นบริษัท บุคคลหรือบริษัทที่ถือกรรมสิทธิ์นั้น มีหน้าที่ต้องแจ้งพร้อมยื่นเอกสารการเปลี่ยนแปลงสัญชาติหรือบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นฉบับใหม่ ให้เจ้าพนักงานที่ดินทราบเป็นการควบคุมการกลายสภาพของบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ที่จะมีผลทำให้บริษัทจำกัดมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าวตามมาตรา 94

2.2.2 แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 96 ทวิ โดยแก้ไขข้อความดังนี้ “บทบัญญัติว่าด้วยคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดิน ตามมาตรา 86 มิให้ใช้บังคับกับคนต่างด้าว ซึ่งนำเงินมาลงทุน ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสามสิบล้านบาท โดยให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่เกินสองร้อยตารางวา แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี” จากเดิม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 96 ทวิ ได้กำหนดให้คนต่างด่าวต้องนำเงินมาลงทุนไม่ต่ำกว่าสี่สิบล้านบาท ให้ถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยได้ไม่เกิน 1 ไร่ ทั้งนี้ เพื่อผ่อนปรนเงื่อนไขบางประการ ตามบทบัญญัติของกฎหมายให้กับคนต่างด้าวและเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวได้ถือครองที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะทำให้แก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้มากขึ้น

2.3 การเปลี่ยนแปลงวิธีการจำหน่ายที่ดินของคนต่างด้าว

กรณีคนต่างด้าวได้ถือครองที่ดินโดยมิชอบตามกฎหมาย หรือเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจำหน่ายที่ดินไป ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 8 ให้แก้ไขมาตรา 94 ดังนี้ “บรรดาที่ดินที่คนต่างด้าวได้มาโดยฝ่าฝืนประมวลกฎหมายนี้ หรือไม่ได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจริบที่ดินที่ถือครองโดยฝ่าฝืนนั้น ตกเป็นของแผ่นดิน” เพราะถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดเช่นเดียวกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อผู้ที่กระทำความผิดจะได้เกรงกลัวกฎหมายมากยิ่งขึ้น

จากเดิมมาตรา 94 ได้บัญญัติ ให้คนต่างด้าวนั้นจัดการจำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดให้ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ถ้าไม่จำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดให้อธิบดีมี อำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจตาม มาตรา 94 และมาตรา 96 เพียงแต่สั่งให้จำหน่ายที่ดินเท่านั้น ผลของการที่คนต่างด้าวได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ เป็นการให้สิทธิคนต่างด้าว ในการขายที่ดินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีผลเท่ากับเป็นการรับรองสิทธิที่ไม่ชอบตามกฎหมายของคนต่างด้าว จึงควรจะบัญญัติเพิ่มเติมให้ครอบคลุมว่าให้ที่ดินแปลงดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

ไม่ควรให้สิทธิคนต่างด้าวนำที่ดินไปขายเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นเงินคืนมา ป้องกันมิให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-นิติบรรณาการ, 2554

ศิริ เกวลินสฤษดิ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน พร้อมกฎกระทรวงและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิพม์บพิธการพิมพ์, 2532.

ประกาศกรมที่ดินเรื่องการจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นรับโอนที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ประกาศ ณ วันที่ 26 เมษายน 2544. หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0515/ว 2657 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2546. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0515/ - 10/25 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม.

หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 1562 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2549 และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0515/ว 2430 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549.