



การใช้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 ประวัติการใช้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวในประเทศไทย

ตามประวัติศาสตร์ไทยปรากฏมีการติดต่อ มีความสัมพันธ์กับต่างประเทศมาช้านานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีการติดต่อค้าขายไปมาหาสู่กันแต่อดีต โดยเฉพาะทวีปยุโรปก็ได้มีประวัติการติดต่อกันตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อมีการติดต่อค้าขายมีความสัมพันธ์ก็ก่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานรกรากที่อยู่อาศัย โดยแต่เดิมมาเป็นที่ดินในประเทศไทย ถือว่าเป็นของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้นคนต่างชาติที่เข้ามาพึ่งบรมโพธิสมภารเป็นข้าฯ แผ่นดินก็จะได้รับพระราชทานที่ดินตามศักดิ์ที่ได้รับ ส่วนคนต่างชาติที่อพยพมาตั้งรกรากทำกินหรือเข้ามาค้าขายก็จะเข้ามาซื้อหรือจ้างจอบที่กินทำกินกันได้อย่างอิสระ เพราะแต่ก่อนไทยเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินได้โดยเสรี ซึ่งส่วนมากก็ได้แก่ประเทศเพื่อนบ้านและจีน ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อมีชาวต่างชาติพวกยุโรปอันได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศสและอเมริกา เข้ามามีสัมพันธ์ไมตรีต่อไทยและได้ก่ออิทธิพลแทรกแซงในกิจการต่าง ๆ รวมทั้งพยายามเข้ามาถือครองที่ดินของประเทศไทย โดยมีนโยบายการขยายอำนาจล่าอาณานิคมอยู่เบื้องหลัง ดังจะเห็นได้จากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้เสียเอกราชให้แก่ประเทศเหล่านี้ จึงทำให้ไทยต้องออกกฎหมายมาเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้น จนในที่สุดพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้ทรงตรา "ประกาศกำหนดที่ให้ขายให้เช่า แก่คนนอกประเทศ" ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่บัญญัติถึงการให้สิทธิในที่ดินคนต่างด้าว

2.1.1 การใช้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ระหว่าง พ.ศ.2399 ถึง พ.ศ.2475

ในปี พ.ศ.2399 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น พระองค์ได้ทรงตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง ชื่อว่า

"ประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ" (เป็มะโรง นักชักรอฎุศก) ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการบัญญัติถึงการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ซึ่งถ้าพิจารณาตามถ้อยคำของประกาศฉบับนี้บัญญัติว่า "ครั้งนั้นชาติที่มีผิวขาวที่เรียกว่าฝรั่งนอกเข้ามาสัญญาว่า จะขอเข้ามาซื้อที่อยู่ตั้งท่ามาหากินในอาณาจักรนี้ ถ้ายกกับคนจีนและชาวประเทศอื่น ซึ่งเข้ามาอยู่แต่ก่อน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดยอมให้พวกฝรั่ง . . ."¹ จะเห็นได้ว่าประกาศนี้มุ่งบังคับแก่คนยุโรป-อเมริกา ซึ่งคนไทยเรียกว่าฝรั่ง และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งประกาศฉบับนี้ต่อไป

จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยอมให้พวกฝรั่งนอกซื้อที่ เช่าที่ในเขตแขวงที่ไม่ไกลนัก ไกลนัก แต่กรุงเทชมหานคร คือภายในพระนคร และแห่งกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้น เข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น . . . ห้ามไม่ให้ผู้ใดขายที่ชาติ แก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง 10 ปี แต่จะให้เขานั้นได้ไม่ห้าม . . .

. . . ถ้าใครรื้อนรจนจะใครได้เงินมาก จะขายที่ให้กับคนนอกที่เกี่ยวข้องจะมาจะได้เงินเร็ว ๆ ก็ให้กราบเรียนท่านเสนาบดีก่อน และที่ห่างไปภายในไม่ไกลนักเพียงเรือพายเรือแจวจะไปได้ใน 24 ชั่วโมง เข้ามานั้น เจ้าของที่จะขายที่บ้านทั้งเหย้าเรือนและที่สวน ที่นา ให้ชาคกับคนนอกที่เรียกว่าฝรั่งก็ได้ไม่ห้าม²

จะเห็นได้ว่าประกาศฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ได้มีการกำหนดถึงเขตที่จะมีการซื้อขายที่ดินให้แก่คนต่างด้าว ซึ่งมีหลักการสำคัญหลายประการ คือ

1. ที่ภายในพระนคร และห่างออกไป 200 เส้น โดยรอบห้ามขายให้กับฝรั่งที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี แต่ให้เช่าได้
2. ที่บ้าน ระยะ 200 เส้น จากกำแพงพระนครแต่ไม่ไกลกว่าที่พายเรือหรือแจวเรือถึงได้ภายใน 24 ชั่วโมง นั้นสามารถขายให้ฝรั่งได้
3. ที่บ้านเขตพายเรือหรือแจวหรือถึงใน 24 ชั่วโมงนั้นก็ห้ามขายให้กับฝรั่ง และในประกาศฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงกำหนดระยะแจวเรือพายเรือ 24 ชั่วโมง นั้นไว้ดังนี้คือ

¹⁻²ประกาศกำหนดให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ (เป็มะโรง นักชักรอฎุศก)

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

ทิศใต้ ตั้งแต่เกาะศรีราชา, กำแพงเมืองเพชรบุรี

ทิศตะวันตก ถึงอ่างเมืองเพชร, ปากน้ำสมุทรสงคราม, กำแพงเมืองราชบุรี ไปถึง
สุพรรณและไปบรรจบกันที่ปากน้ำบางพุทรา

ประกาศฉบับนี้เป็นการกำหนดเขตที่ดินที่ให้คนต่างด้าวสามารถมีสิทธิได้ แต่ก็ไม่ได้
มีการอ้างถึงเหตุผล หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามประกาศฉบับ
นี้ถือได้ว่าเป็น ที่มาของแนวความคิดทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิในที่ดินเพื่อคนต่างด้าวใน
สมัยต่อมา³

ในปีเดียวกันนั้นเอง หลังจากที่มิประกาศกำหนดให้ขาย ให้เช่าที่แก่คนนอกประเทศ
ได้ 2 สัปดาห์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าอยู่หัวได้ทรงตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
สิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง ชื่อว่า "ประกาศสร้าง ทำหนังสือสัญญา" (ปีมะโรง
นักษัตรอัฐศก) สำหรับในส่วนที่บัญญัติถึงสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในที่ดินนั้นยังคงมีหลักการที่
สำคัญเช่นเดียวกับประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ คือภายในพระนครและ
ห่างออกไป 200 เส้น ห้ามขายให้แก่ฝรั่งที่เข้ามาอยู่ไม่ถึง 10 ปี แต่ให้เช่าได้และที่พื้น
ระยะ 200 เส้น ไปให้ขายได้แต่ต้องไม่เกินระยะที่ขายเร็ว แจวเรือถึงภายใน 24 ชั่วโมง
โดยกำหนดครุฑมีธงเมืองต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ได้กำหนดในประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่าแก่
คนนอกประเทศ ที่น่าสังเกตสำหรับประกาศสร้างทำหนังสือสัญญานี้คือ ส่วนที่บัญญัติถึงที่มาแห่ง
ประกาศฉบับนี้ คนต่างด้าวที่บังคับตามประกาศฉบับนี้และเหตุผลของหลักการกำหนดเขตที่
อนุญาตให้ขายให้แก่คนต่างด้าว ดังนี้คือ

1. ที่มาแห่งประกาศฉบับนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากถ้อยคำในบทบัญญัติที่ว่า
". . . ด้วยเมื่อปีเถาะสัปตศก เป็นปีที่ 5 ในแผ่นดินปัจจุบัน สมเด็จพระเจ้าไปเลยอน

³ จงเจริญ อันทริยกุล, "การบริหารงานออกโฉนดที่ดินในทางปฏิบัติ," 29/1
ธนบุรี: อมรการพิมพ์, 2509), หน้า 80.

ที่สามเป็นพระเจ้ากรุงฝรั่งเศส แลสมเด็จพระนางเจ้ากวินวอกทอเรียเป็นเจ้าทวีปปริเดียนใหญ่ แลไฮยิแลนค์ แลปริไฮเคนต์ ผู้ปกครองอยู่ในทิศเศส อเมริกา ได้บังคับให้ขุนนางเขามาขอทำสัญญาผูกพันทางพระราชไมตรี . . .⁴ นั้นแสดงถึงที่มาของประกาศฉบับนี้ที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ได้ทรงประกาศออกมาเป็นเหตุสืบเนื่องจากการที่อังกฤษ ฝรั่งเศสและอเมริกา ได้เข้ามาขอทำสัญญาผูกพัน ทางพระราชไมตรีกับประเทศไทย และมีการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศกันขึ้น⁵ ซึ่งในส่วนที่พระองค์มีพระประสงค์ให้เป็นที่ยุติกันโดยทั่วไปแก่ประชาชนก็ทรงบัญญัติไว้ในประกาศฉบับนี้

2. คนต่างค้ำว หรือ คนในประเทศที่ต้องบังคับตามประกาศฉบับนี้ ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งได้แก่ คนฝรั่งเศสอังกฤษ อเมริกา และชาติอื่นที่อยู่ในบังคับฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา

3. บทบัญญัติที่กล่าวถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับสำหรับกรณีที่ยอมให้คนต่างค้ำว (ฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา) เข้ามามีสิทธิซื้อที่ดินในประเทศไทยได้ ดังนัยคำแห่งประกาศนี้เห็นว่า

. . . แลคนชาติฝรั่งเศสอังกฤษ อเมริกัน ก็มีวิชาฉลาดในการงานต่าง ๆ เวลื้อได้เข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ในพระราชอาณาเขต เห็นจะมาประกอบการช่างทำสิ่งของเครื่องใช้สอยต่าง ๆ ปลาต ๑ ก็กว่าสิ่งของที่เคยกทำได้ในกรุง ซึ่งมีมาแต่ก่อนบ้างแล้วจะเอาออกจำหน่ายซื้อขายแก่ราษฎรราคาของที่ทำในเมืองนี้ก็จะถูกกว่าของที่ลือกค้านำมาขายแต่เมืองอื่น ช่างชาวพระนครนี้เมื่อเห็นเป็นลี้ก็จะรำเรียนเลียนทำตามอย่างการช่างทั้งปวงก็จำเรียดขึ้นกว่าแต่ก่อน อนึ่งการเพาะการปลูกสิ่งของ

⁴ ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา

⁵ หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี ประเทศอังกฤษและประเทศสยาม (ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1855)

หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอเมริกาและประเทศสยาม (ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1856)

หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศฝรั่งเศสและประเทศสยาม (ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1856)

ที่มีผลเป็นประโยชน์ในแผ่นดิน คนฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน มักเข้าใจวิธีเพาะปลูกมี
 สำหรับตำรา ก็เข้ามาเมื่อศตวรรษที่สิบเจ็ดพยายามทำไร่นาเรือกสวนได้มากในที่เบีป่าแล
 หองทุ่ง ที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ก็จะให้จำเวื้อ สมพัทธอากาศภามีมีมากขึ้นแก่แผ่นดินโดย
 ลำดับเวลาไปภายหน้า เมื่อพวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน เอาเงินทองมาแต่อก
 ประเทศ ลงทุนซื้อที่แลจ้างลูกจ้างใช้เงินทอง เมืองอื่นก็จะให้ตกอยู่ในแผ่นดิน จำเวื้อ
 แก่ราษฎรชาวพระนครนี้ . . . 6

ทำให้เห็นถึงพระราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงคำนึงถึง
 ประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากที่ยอมให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย
 ซึ่งพออนุมานได้ว่าเป็นเหตุผลสนับสนุนการให้สิทธิแก่คนต่างด้าว เพื่อแลกกับประโยชน์ที่เราจะ
 ได้รับและนับได้ว่าเป็นแนวความคิดในลักษณะเป็นการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก
 ในประเทศไทย

4. เหตุผลในการกำหนดเขตที่ดินที่สามารถซื้อขายให้แก่คนต่างด้าวตาม "ประกาศ
 ฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา" ฉบับนั้นนับมีบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ "แต่ยังเห็นเหตุอยู่อย่างหนึ่งว่าคนชาติ
 ฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกันรูปร่าง เพศ ภาษา แผลกตา จริตกิริยาอย่างธรรมเนียมก็ผิดกับ
 คนชาวประเทศนี้มาก ครั้นจะยอมให้ไปอยู่ไกลห่างจากพระนครไปนัก กลัวคนไปไกล ๆ ไม่เคย
 พบเห็นฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกัน จะสำคัญคิดว่าเป็นคนแปลกมาจะพากันช่มเหงต่าง ๆ เมื่อ
 เดินทางไกลหรืออยู่ในที่เปลี่ยว ใจร้ายพาลเมื่อเห็นเป็นคนต่างเมืองต่างภาษา ก็จะเข้า
 ปล้นชิงตีรันฟันฆ่า เมื่อความเช่นนี้มีขึ้นจะได้ตามหาพยานสืบเอาการเป็นจริงก็จะยากไป
 เพราะพวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกันไม่รู้จักใครในที่ไกลที่เปลี่ยวจะได้รับความลำบากนัก
 อนึ่งจะให้พวกฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกันอยู่ในภายในที่ไกลพระนครแต่แรกมาใหม่ ๆ ยังไม่
 กว้างขวาง รู้จักใครมากเมื่อบ้านเรือนเบียดเสียดแทรกแซงกันจะมีความทะเลาะวิวาทชาว
 พระนครนี้เห็นว่าไม่จักใครก็จะกลุ่มรวมช่มเหงต่าง ๆ ค้วยยังไม่คุ้นเคย . . ." 7

ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกุสโลบายอันแยบยลในการที่จะให้เหตุผลเพื่อกำหนดเขตให้คน
 ต่างด้าวมีสิทธิซื้อที่ดินในประเทศไทย และเป็นเหตุผลที่อังกฤษ ฝรั่งเศสและอเมริกาไม่อาจ

⁶ ประกาศฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา.

⁷ ประกาศฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญา.

ปฏิเสธรได้ ถ้าจะพิจารณาแต่เพียงถ้อยคำแห่งประกาศฉบับนี้แล้วทำให้เห็นว่าการกำหนดเขต
ดังกล่าวนี้เป็นเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าว แต่ถ้าจะวินิจฉัยพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นว่าในการ
กำหนดเขตนั้นเพื่อประโยชน์ในความมั่นคงของไทยเองเพราะการที่จะยอมให้ต่างชาติเข้ามา
ถือที่ดินในเขตพระนครได้ก็จะเป็นการล่อแหลมต่อการรุกราน แต่ถ้ายอมให้ต่างชาติถือที่ดินใน
เขตที่ไกลออกไปมากก็จะดูแลไม่ได้ทั่วถึง อีกอย่างคือคนอังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา มีทุนทรัพย์
สูงถ้าปล่อยให้ถือครองที่ดินอยู่อิสระก็จะสามารถกว้านซื้อที่ดินได้อย่างมาก ซึ่งจะทำให้คนไทย
เองไม่มีที่ดินเป็นของตนเองในอนาคต ประกาศดังกล่าวได้ใช้บังคับอยู่ประมาณ 50 กว่าปี
ถึงได้มีประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ดินว่าด้วยชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศสขอถือกรรมสิทธิ์
ที่ดิน ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ออกมาบังคับใช้ถึงแม้ระหว่างนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิ
ในที่ดินแก่คนต่างด้าวจะไม่มีเปลี่ยนแปลง แต่กฎหมายเกี่ยวกับระบบที่ดินของประเทศไทยก็
มีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับประเทศต่าง ๆ ก็มีการ
ขยายตัวมากขึ้น ซึ่งพอจะกล่าวได้โดยสรุปดังนี้คือ

ในระยะแรกของการใช้ประกาศฝรั่งทำหนังสือสัญญา นั้น หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินยังไม่
เป็นที่แพร่หลายนัก หลักฐานเกี่ยวกับที่ดินตอนนั้นมี 3 ชนิดคือ

ใบจอง เป็นหลักฐานออกให้กรณีที่ราษฎรต้องการบุกเบิกที่เพื่อทำไร่ทำนา โดยผู้
นั้นต้องบอกแจ้งแก่นายระวางเสนาและกรรมการแขวงอำเภอ นายระวางเสนาจะไปปักไม้
หมายกรุยให้เป็นสำคัญก่อน เมื่อผู้จองแล้ววางเป็นเขตต์แล้ว นายระวางเสนา กำนันนาจึง
รังวัดออกหนังสือ ซึ่งผู้รักษาเมืองผู้รังกรมต้องลงชื่อเป็นพยาน 2-3 คน หนังสือที่ออกให้
เรียกว่าใบจอง ซึ่งผู้ได้ใบจองนี้จะได้รับการยกเว้นเก็บภาษี มีอายุ 3 ปี สำหรับทำไร่ทำนา
และ 6 ปี สำหรับทำสวน⁸

ฎีกาใบเสร็จ เป็นหมายที่ออกให้เพื่อบังคับให้เจ้าของที่ต้องเสียภาษีอากร ซึ่ง
พิสูจน์ว่าเป็นผู้ถือทำกินในที่นั้น ในปีนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2417 ฎีกานี้เปลี่ยนไปเป็นใบเสร็จ

⁸ "ประกาศยกเลิกทางข้าวค่านาที่แรก โท่นสร้าง," ปีมะเมียยังเป็นนพศก
(พ.ศ. 2401).

เรียกว่าฎีกาพิมพ์

โฉนดสวน, โฉนดป่า เป็นหนังสือสำหรับที่สวนและที่ไร่ออกโดยการเค็ผสมของข้าหลวง นายระวางพร้อมด้วยพนักงานพระคลังสวนและกรมการท้องที่ เพื่อกำหนดค่าอากรที่จะต้องเสีย ทุกปีแก่เจ้าของที่ สำหรับการเค็สวนนี้ (ในสมัยรัชกาลที่ 4) จะมีพระบรมราชโองการ กำหนดเป็นคราว ๆ ไป⁹ หลักฐานคั้งที่กล่าวมามีได้มุ่งแสดงสิทธิในที่ดินโดยตรง แต่เป็นหลักฐาน ที่มุ่งประโยชน์ทางด้านการเก็บภาษีอากรมากกว่าจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 5 จึงทรงบัญญัติ กฎหมาย "ประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ.120) ทรงให้มีการจัดระเบียบการวางรังวัดที่ดิน ในระบบ "ทอเรนส์" ตามแบบของประเทศออสเตรเลีย การทำนิติกรรมทางที่ดินต้องมีการ จดทะเบียนและโฉนดที่ออกตาม "ประกาศออกโฉนดที่ดิน" นี้เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินอันแท้จริง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่เป็นแบบอย่างของกฎหมายในปัจจุบัน

ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยได้เจริญสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศ ต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งได้แก่ เคนมาร์ก¹⁰ เยอรมัน¹¹ โปรตุเกศ¹² นิวซีแลนด์¹³

⁹ ร.แสงการต, "ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2," มูลนิธิโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2526, หน้า 329-330.

¹⁰ สันธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและเคนมาร์ก ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2401.

¹¹ สันธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและเยอรมัน ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2401.

¹² สันธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและโปรตุเกศ ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2402.

¹³ สันธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและนิวซีแลนด์ ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2403.

เนเธอร์แลนด์¹⁴ สวีเดน¹⁵ เบลเยียม¹⁶ อิตาลี¹⁷ ออสเตรเลีย¹⁸ ฯลฯ ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างได้ทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทย และในสนธิสัญญาดังกล่าวจะมีข้อบัญญัติที่ไทยอนุญาตให้คนของประเทศเหล่านั้นสามารถมีสิทธิซื้อที่ดินในประเทศไทยได้ ซึ่งข้อความจะมีหลักเช่นเดียวกันกับที่ได้ทำกับฝรั่งเศส อังกฤษ อเมริกา คือ อนุญาตให้ซื้อที่ห่างจากพระนครไป 200 เส้น และไม่เกินระยะทางที่สามารถพายเรือหรือแจวได้ถึงภายใน 1 วัน ชื่อน้ำสั่งเกิดคือ สนธิสัญญาที่ไทยทำกับประเทศต่าง ๆ ภายหลังนี้ไม่มีกฎหมายภายในรองรับอย่างเช่นกับสนธิสัญญาที่ไทยทำกับอังกฤษ ฝรั่งเศส หรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีประกาศฝรั่งเศสทำหนังสือสัญญาเป็นกฎหมายภายในรองรับอยู่ ซึ่งผลทำให้คนของประเทศที่ทำสนธิสัญญาภายหลังนี้ ถ้าต้องการจะซื้อที่ดินภายในประเทศไทยก็ต้องทำการขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป ซึ่งต่างกับอังกฤษ ฝรั่งเศสและอเมริกาที่ไม่ต้องขออนุญาตอีก

ในสมัยที่ไทยเริ่มมีสัมพันธไมตรีกับประเทศทางตะวันตกนี้ ไทยต้องเสียสิทธิภายนอกอาณาเขตแก่ประเทศเหล่านั้นโดยอาศัยข้ออ้างที่ว่ากฎหมายของประเทศไทยนั้นป่าเถื่อนแล้วหลังประเทศตะวันตกเหล่านั้นไม่ยอมให้คนของตนเข้ามาค้าขาย ซึ่งมีข้อกำหนดไว้ในสนธิสัญญาที่ไทยทำกับประเทศตะวันตกต่าง ๆ ซึ่งทำให้ไทยต้องเสียอธิปไตยทางการศาลไป จนกระทั่งถึง ร.ศ.

¹⁴ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและเนเธอร์แลนด์ ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2405.

¹⁵ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและสวีเดน ทำ ณ กรุงลอนดอน วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2411.

¹⁶ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและเบลเยียม ทำ ณ กรุงลอนดอน วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2411.

¹⁷ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและอิตาลี ทำ ณ กรุงลอนดอน วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2411.

¹⁸ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีไทยและออสเตรเลีย ทำ ณ กรุงเทพฯ วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2412.

126 (พ.ศ.2450) ฝรั่งเศสได้ทำสัญญากับไทยยอมให้คนในบังคับฝรั่งเศสขึ้นศาลไทย¹⁹ และต่อมาในปี ร.ศ.128 (พ.ศ.2452) อังกฤษก็ได้ทำสัญญายอมให้คนในบังคับคนขึ้นศาลไทย²⁰ ซึ่งเมื่อมีการทำสัญญาดังกล่าวไทยก็ได้มีประกาศเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ให้คนในบังคับของฝรั่งเศสสามารถถือกรรมสิทธิในที่ดินได้เหมือนคนไทยทุกประการ ตาม "ประกาศเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เห็นว่าด้วยคนชาวเอเชียในบังคับฝรั่งเศสขอถือกรรมสิทธิในที่ดิน (ร.ศ.126)" และคนในบังคับอังกฤษก็สามารถถือกรรมสิทธิในที่ดินเหมือนคนไทยทุกประการ ตาม "ประกาศเพิ่มเติมว่าด้วยคนในบังคับอังกฤษขอถือกรรมสิทธิในที่ดิน (ร.ศ.128)" นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดทำสัญญาลักษณะนี้กับไทยอีก

ในปี ร.ศ.128 (พ.ศ.2452) นี้ไทยได้ออกกฎหมายมาอีกฉบับหนึ่ง แม้กฎหมายนี้จะไม่เป็นเรื่องสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวโดยตรงแต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องที่ควรพิจารณาถึงกฎหมายนั้นก็คือ "พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงเทพฯ (ร.ศ.128)" ในสมัยที่ไทยเริ่มมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศตะวันตกนั้น นอกจากจะมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและมีการติดต่อกันค้าขายเชิงพาณิชย์กันแล้ว ประเทศทางตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศส นั้นยังพยายามเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในประเทศไทยด้วย โดยเห็นได้จากข้อกำหนดใน "หนังสือสัญญาทางไมตรีการค้าขายแลการเดินเรือ ระหว่างกรุงเทพฯ กับกรุงฝรั่งเศส ลงวันศุกร์ ขึ้นสิบสี่ค่ำ เดือนเก้า ปีมะโรง อัฐศก จุลศักราช 1218" มีความว่า "บาทหลวงฝรั่งเศสจะสร้างวัดตั้งและโรงเรียนอยู่กี่ที่ ปลูกโรงเรียนสอนหนังสือเด็ก ๆ ก็นี่ โรงเรียนรักษาคนไข้ก็ดี ในประเทศสยามก็ทำได้ แต่ต้องประพฤติตามกฎหมายไทย" ซึ่งเท่ากับเป็นการที่พยายามสร้างอิทธิพลต่อประเทศไทยโดยใช้ศาสนาเข้ามาช่วย และด้วยต่อมาโพธิวิการีโอ อาปอสตอลิก ซึ่งเป็นประมุขของมิชชันโรมันคาทอลิกแห่งประเทศไทย (ตำแหน่ง) ได้กราบบังคมทูล ขอให้มิชชันมีอำนาจในที่ดินได้ ดังนั้น รัชกาลที่ 5 จึงทรงตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

¹⁹สัญญาว่าด้วยอำนาจศาลในกรุงเทพฯ สำหรับใช้แก่คนชาวเอเชียที่อยู่ในบังคับชาวอยู่ป้องกันฝรั่งเศสคิดห้าหนังสือสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2450.

²⁰สัญญาว่าด้วยอำนาจศาลในกรุงเทพฯ สำหรับใช้แก่คนในบังคับอังกฤษ คิดห้าหนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มีนาคม 2452.

ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ให้มิชชันโรมันคาทอลิกมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้คำว่าบริษัท) โดยให้โบรวิการ์โอ อาปอสตอลิโก เป็นผู้เฝ้าอำนาจทำการแทนนิติบุคคลนั้น และให้มิชชันโรมันคาทอลิกสามารถถือที่ดินในประเทศไทยได้และให้อยู่ในบังคับและอำนาจศาลของไทย ที่ดินที่มิชชันฯ ถือได้นั้นแบ่งเป็น 2 อย่างคือ ที่ดินที่ใช้เป็นวัดโรงเรียนศึกษามหาวิทยาลัย กับที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์กับมิชชัน ข้อที่น่าสังเกตที่สุดก็คือข้อบัญญัติที่ว่า²¹

"ในภายหน้าห้ามไม่ให้บาทหลวงโรมันคาทอลิก ผู้ซึ่งอยู่ในมิชชันถือที่ดินในชื่อของตนเองได้" ซึ่งบาทหลวงโรมันคาทอลิกที่บังคับตามกฎหมายฉบับนั้นไม่ว่าจะเป็นคนชาติใดก็ตาม แม้ต่อมาจะมีกฎหมายว่าด้วยลักษณะฐานะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกออกมาอีกหลายฉบับ แต่ก็ยังคงหลักเกณฑ์ดังกล่าวอยู่จะมีการเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะรายละเอียดในการกำหนดเนื้อที่และสถานที่ตั้งของวัดบาทหลวงต่าง ๆ และที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของมิชชันโรมันคาทอลิกเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังส่งผลมาถึงการใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบันด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวในช่วงระยะแรกนี้ได้ใช้หลักกฎหมายและสนธิสัญญาดังที่ได้กล่าวมานี้เป็นหลัก อยู่จนกระทั่งหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลงแล้วนานาประเทศก็ได้มีการทำสนธิสัญญากับไทย จึงได้ตกลงแก้ไขสนธิสัญญากับไทยใหม่

2.1.2 การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ระหว่าง พ.ศ.2476 ถึง พ.ศ.2485

ในปี พ.ศ.2475 นั้นได้เกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่งขึ้น ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 หลังจากเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง

²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยที่พระราชทานพระบรมราชาอนุญาตแก่โรมันคาทอลิกมิชชัน (พ.ศ.2457) พระราชบัญญัติเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก (พ.ศ.2461)

พระราชบัญญัติเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก (พ.ศ.2466).

ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะฐานะของวัดบาทหลวงโรมันคาทอลิกในกรุงสยาม (พ.ศ.2472).

ชั้นประมาณ 1 อาทิตย ไทยได้ประกาศความเป็นกลางอย่างกวัดขัน เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2475 เพราะในสมัยนั้นไทยได้มีสัมพันธไมตรีกับประเทศคู่สงครามทั้งสองฝ่ายคือทั้งฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งมีอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นผู้นำและทั้งฝ่ายพันธมิตร ซึ่งมีเยอรมันและ ออสเตรีย เป็นผู้นำ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2460 ไทยได้เข้าร่วมกับฝ่าย สัมพันธมิตรโดยประกาศสงครามอย่างเป็นทางการกับเยอรมัน ออสเตรียและฮังการี เมื่อ สงครามโลกยุติลงและรัฐบาลเยอรมันได้ลงนามในสนธิสัญญาสงบศึกกับฝ่ายสัมพันธมิตรบนรถไฟ ณ เมืองแคมเปดูในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2461 ไทยจึงเป็นประเทศ สงครามของฝ่ายสัมพันธมิตร

ซึ่งจากการที่ไทยได้เข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 นี้ เป็น ผลให้มีการเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ไทยได้ทำไว้กับประเทศต่าง ๆ โดยนานาประเทศยินยอม ให้แก้ไขสนธิสัญญากับไทยยอมให้คนของเขาทั้งหมดขึ้นศาลไทย ซึ่งในการนี้ไทยต้องมีการ ปรับปรุงระบบกฎหมายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ โดยได้มีการจัดทำและประกาศ ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพหนึ่งและบรรพสองว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ในปี พ.ศ. 2466 และบรรพสามในปี พ.ศ.2467 สำหรับการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้นกับประเทศ ที่ทำสนธิสัญญากับไทยในช่วงนี้ ไทยได้ให้สิทธิแก่คนต่างด้าวของประเทศเหล่านั้น สามารถมี สิทธิถือที่ดินได้เท่าเทียมกับคนไทยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ ญี่ปุ่น²² ฝรั่งเศส²³ เนเธอร์แลนด์²⁴

²² หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขาย และการเดินเรือระหว่างกรุงสยาม กับญี่ปุ่น ลงนาม ณ กรุงเทพา วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2466 (ข้อ 1).

²³ หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างกรุงสยาม กับฝรั่งเศส ลงนาม ณ กรุงปารีส วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2467 (ข้อ 3).

²⁴ หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือ ระหว่างกรุงสยามกับ เนเธอร์แลนด์ ลงนาม ณ กรุงเฮก วันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2468 (ข้อ 1.)

อังกฤษ²⁵ สเปน²⁶ โปรตุเกส²⁷ เคนมาร์ก²⁸ สวีเดน²⁹ นอร์เวย์ และอิตาลี³⁰

สำหรับด้อยค่าของข้อตกลงในสนธิสัญญา แต่ละฉบับนั้นอาจแตกต่างกันบ้างแต่แปลความได้เช่นเดียวกันคือยอมให้คนของชาติคู่สัญญากับไทยมีสิทธิถือที่ดินได้เช่นเดียวกับคนไทย ได้สนธิสัญญาแต่ละฉบับนี้ไม่มีผลใช้บังคับกับตามประกาศใช้สนธิสัญญา ฉบับนั้น ๆ ส่วนสำหรับสหรัฐอเมริกา นั้นมีสัญญาแต่เพียงให้เช่าที่ดินได้³¹ และเยอรมัน³² สัญญา มีเงื่อนไขว่าห้าม

²⁵หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่างกรุงสยาม กับกรุงอังกฤษ ลงนาม ณ กรุงลอนดอน วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2468 (ข้อ 7).

²⁶หนังสือทางพระราชไมตรีการค้าขาย และการเดินเรือระหว่างพระราชอาณาจักรสยามกับพระราชอาณาจักรสเปน ลงนาม ณ กรุงมาดริด วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2468 (ข้อ 3).

²⁷หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างสยามกับโปรตุเกส ลงนาม ณ กรุงลิสบอน วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ.2468 (ข้อ 3).

²⁸หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างสยามกับเคนมาร์ก ลงนาม ณ กรุงโคเปนเฮเกน วันที่ 1 กันยายน 2468.

²⁹หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างสยามกับสวีเดน ลงนาม ณ กรุงสตอกโฮล์ม วันที่ 19 ธันวาคม 2468 (ข้อ 2).

³⁰หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือ ระหว่างกรุงสยามกับกรุงอิตาลี ลงนาม ณ กรุงโรม วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2469 (ข้อ 3).

³¹หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างกรุงสยามกับสหรัฐอเมริกา ลงนาม ณ กรุงวอชิงตัน 16 ธันวาคม 2463.

³²หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี การค้าขายและการเดินเรือระหว่างพระราชอาณาจักรสยามกับรัฐเยอรมัน ลงนาม ณ กรุงเทพา 7 เมษายน 2471.

คนไทยถือกรรมสิทธิ์ที่ดินคนมณฑลนั้นก็ซื้อที่ดินในเมืองไทยไม่ได้³³

เมื่อประเทศไทยยอมให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินได้ เช่นเดียวกับคนไทย ทำให้ที่ดินตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวเพิ่มขึ้น ไทยเริ่มมีนโยบายที่ต้องการจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวให้น้อยลง ดังมีแนวนโยบายที่ชี้ให้เห็นอยู่หลายตอน เช่น ตามบันทึกพระราชบัญญัติจองที่ดินมีว่า ได้มีลายพระหัตถ์เลขที่ 2/147 ลงวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2470 พระราชทานกระแสพระราชปรารภมายังเสนาบดี กระทรวงเกษตรธิการ ตามปรากฏโดยย่อว่ามีผู้ขอตั้งบริษัทซื้อขายที่ดินดำเนินการใหญ่โตโดยอาศัยทุนต่างประเทศอย่างหนึ่งกับในเรื่องคนต่างด้าวถือที่ดิน เกี่ยวกับสัญญาทางพระราชไมตรีซึ่งจะต้องคิดแก้ไขอย่างหนึ่ง ซึ่งทรงคำนึงถึงรัฐประศาสน์นโยบายในเรื่องที่ดิน จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมการพิจารณาวางโครงการในเรื่องที่ดินของประเทศขึ้น โดยให้คณะกรรมการในชุดนี้ได้วางโครงการเรื่องที่ดินในรูปของพระราชบัญญัติ เฉพาะควบคุมวิธีการให้จับจองที่รกร้างว่างเปล่าโดยมีหลักสำคัญข้อหนึ่งว่าจะไม่ให้ที่ดินตกเป็นของชาวต่างประเทศระมัดระวังป้องกันการจับจองที่ดินของชาวต่างประเทศยิ่งขึ้น สงวนที่ดินไว้สำหรับคนไทยให้มากที่สุด ข้อความตอนหนึ่งในลายพระหัตถ์เลขานั้นมีความว่า

... ประเทศที่ไม่จำกัดการถือครองที่ดินและพลเมืองน้อยแต่อยากให้เป็นพลเมืองที่มีมากขึ้นในเวลาอันรวดเร็วแล้ว ควรเปิดโอกาสให้ทุกประเทศทุกชาติ เข้าถือที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวนนั้นเป็นอุบายที่แยบคาย แต่อุบายเช่นนี้ไม่พึงประสงค์ให้มีต่อในประเทศไทย ในปัจจุบันนี้คนต่างด้าว เช่น จีน เป็นอาทิ มีจำนวนมากหลายที่ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากอยู่ได้แล้ว อุบายที่ดินจะป้องกันเรื่องเช่นนี้ได้ก็แก่ประเทศก็คือบรรดาทำเลที่ยังประโยชน์ในทางกลีกรรมควรตกอยู่แก่พลเมืองแห่งประเทศและไม่ควรให้ประเทศได้รับความเจริญโดยเร็วเกินไป ถ้าหากความเจริญเช่นนี้ยังต้องการให้คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่หยุดหย่อน . . .

จากเนื้อความนี้แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริในการที่จะจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระมหากษัตริย์ของไทย ในสมัยนั้นได้อย่างชัดเจน และถือเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในอันที่จะสงวนที่ดินไว้เพื่อสำหรับคนไทยโดยเฉพาะ

³³ จงเจริญ อนันตริยกุล, "การบริหารการออกโฉนดที่ดิน," 29/1 (ธบุบุรี: อมรรการพิมพ์, 2509), หน้า 1191.

อย่างยิ่งที่ดินที่ใช้สำหรับการกิจกรรม เพราะประเทศไทยเป็นประเทศกิจกรรม ฉะนั้นที่ดินที่ใช้
สำหรับการกิจกรรมจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง

พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานอำนาจอธิปไตยให้แก่ปวงชนชาวไทย ประเทศไทย
ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเกิดขึ้น ดังนั้นการพิจารณาถึงการให้สิทธิในทรัพย์สินแก่บุคคล นับแต่
นี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์และบทบัญญัติของเรื่องนี้ในรัฐธรรมนูญเป็นองค์สำคัญด้วย
สำหรับเรื่องในทรัพย์สินนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาตรา 14
"ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน
การพูด การเขียน . . . ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย" ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า
ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญมิได้วางหลักเกณฑ์ในรายละเอียดหรือแสดงเจตนารมณ์เป็นพิเศษแต่อย่าง
ใด โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในเฉพาะเรื่องไป
(ประเทศไทยได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาหลายฉบับ แต่สำหรับเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินนี้
ทุกฉบับก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองนี้คือให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้จะมีถ้อยคำสำนวน
ต่างกันบ้างในแต่ละฉบับแต่ก็เข้าใจได้ในความหมายอย่างเดียวกันดังที่กล่าวมา) แม้รัฐธรรมนูญ
จะมีได้แสดงเจตนารมณ์ในเรื่องการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวไว้ แต่เมื่อพิจารณาจาก
กฎหมายในขณะนั้นก็พอที่จะเห็นแนวความคิดและเจตนารมณ์ของรัฐในเรื่องการให้สิทธิในที่ดิน
แก่คนต่างด้าวได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า
อันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 และ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่
6) พ.ศ. 2479 ขึ้นเพื่อป้องกันมิให้คนต่างด้าวเข้าจับจองที่ดินมากเกินไป ซึ่งปรากฏตามแนว
นโยบายของกระทรวงเกษตรราธิการว่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งในที่นี้หมายถึงนอกจากที่เป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ป่าไม้
มีค่า ที่เหมืองแร่ และที่ ๆ ต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ทางอ้อมแก่การเพาะปลูก ฯลฯ
เป็นต้น ที่เหมาะสำหรับทำการเพาะปลูกนั้น เมื่อได้สอบดูโดยดองแท้แล้วไม่มาก
เหลือเพื่ออย่างอื่นที่เข้าใจกันแล้วด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องมีนโยบายอันจะรักษาที่ดิน
ดังกล่าวไว้ให้เข้า คนไทยที่จะเกิดมาในกาลข้างหน้าให้ได้มีที่อยู่ทำกิน โดยวิธี
หนักแน่นที่สุดที่จะพึงกระทำไว้ก่อนมิให้จองไปมากเกินไปจนกำลังสามารถที่จะทำได้
กันมิให้จองกักไว้ทำกำไร อุดหนุนให้มีการจองที่แปลงเล็ก ๆ ทำความสมควรแก่
คุณานุรูป เพื่อตั้งถิ่นฐานประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นหลักแหล่งมั่นคงเหล่านี้

เป็นตัวอย่าง เมื่อได้ตั้งว่าแล้ว ก็ต้องระวังอีกทางหนึ่งก็คือไม่ให้คนต่างค้ำวมาจับจองที่บางประเภทด้วย เพราะถ้าให้จองแล้วและมีจำนวนมากเข้าก็เป็นการอย่างคนไทยสำหรับทำการเพาะปลูก เพราะถ้าที่หลุมมือไปเป็นส่วนมากโดยจำนวนก็มักจะเป็นที่ชนิดนี้ เราเห็นว่าการที่เขาเจริญรอยตามโดยฝ่ายเรามีเหตุเหตุผลอันสมควรที่จะแสดงได้ ก็เป็นการที่เดินในทางที่ชอบด้วยเหตุผลในสิทธิสัญญา จึงมีกำหนดไว้ว่าคนต่างประเทศจะมามีที่ดินได้ ก็แต่ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นอกจากนี้เรายังมีคนที่ไม่มีสิทธิสัญญา กับเขาอยู่อีก เช่น จีน เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าถึงจำนวนและการประกอบอาชีพแล้ว ก็เป็นพวกที่แย่งอาชีพของพลเมืองอยู่มากกว่าชาติอื่นๆ ถ้าเราไม่ระวังไว้ปล่อยให้คนไทยเราก็จะเป็นที่ยาก . . . ต่อไปในตำมีเรื่องคนต่างประเทศจับจองที่ดินให้ระวางพินิจพิเคราะห์เหตุผลและกรณีแวดล้อมให้ละเอียดถี่ถ้วน ถ้าคิดว่าการอนุญาตจะเป็นการเสียหายแก่คนไทยโดยส่วนรวมหรืออีกนัยหนึ่งขัดต่อประโยชน์สาธารณะแล้วก็ไม่ควรอนุญาต . . 34

แนวนโยบายนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้คนต่างค้ำวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยโดยอาศัยแนวทางตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว แม้กระนั้นคนต่างค้ำวก็พยายามเข้ามาถือที่ดินโดยหลีกเลี่ยงการจับจองที่ดินมากขึ้น เช่น การซื้อที่ดินเอาจากราษฎรโดยตนเองบ้าง ให้คนไทยเป็นผู้จัดการซื้อบ้างและเช่าครอบครองหักร้างถางป่าขยายเขตออกไปจนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทราบเขตได้ จนถึงปี พ.ศ. 2486 จึงได้ออกพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างค้ำว ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการถือครองที่ดินของคนต่างค้ำวที่มีความสำคัญมากในสมัยนั้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างค้ำวในช่วงนี้ก็คือ คนต่างค้ำวที่เข้ามาถือครองที่ดินนั้นส่วนใหญ่จะเป็นคนจีน, อินเดียและคนในภูมิภาคเอเชียมากกว่าคนทางยุโรปหรืออเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจีนในสมัยนั้นไทยไม่มีสิทธิสัญญากับประเทศจีนในการที่จะยินยอม ให้คนจีนเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยเลย แต่การปฏิบัติในสมัยนั้นก็ยอมรับให้คนจีนสามารถถือครองที่ดินได้ ซึ่งค่อนข้างขัดกับแนวนโยบายของรัฐในเรื่องที่ที่เป็นเช่นนั้นก็อาจเป็นเพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ในชั้นปฏิบัติไม่ทราบถึงแนวนโยบายของรัฐและกฎหมายในสมัยนั้นก็เปิดโอกาสกว้างให้คนต่างค้ำวสามารถเข้ามาถือสิทธิได้อีกประการหนึ่งคือ ไม่มีคำสั่งในชั้นปฏิบัติ

³⁴กระทรวงเกษตรราธิการ, หนังสือลับเฉพาะที่ 466/2481 เรื่องคนต่างประเทศจับจองที่ดิน (15 เมษายน 2481).

แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นหลักในทางปฏิบัติ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ช่วงเวลานั้นอยู่ในระหว่างสงครามมหาเอเชียบูรพาบ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม รัฐบาลเห็นว่าเศรษฐกิจของไทยตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวมากเกินไป และคนต่างด้าวมีกำลังทรัพย์ที่จะซื้อที่ดินอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งจะเป็นภัยแก่คนไทย จนกระทั่งกลางพระนครหรือจุดสำคัญ ๆ ที่ห้ามหากินได้ก็นั่นตกเป็นของคนต่างด้าวจนหมดสิ้น คนไทยเจ้าของที่ดินต้องถอยร่อนออกไปนอกเมืองตามลำดับ³⁵ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ผลักดันให้ไทยต้องหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจนกระทั่งปี พ.ศ. 2486 ไทยจึงได้ออกพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 เพื่อที่เป็นการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว

2.1.3 การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวระหว่าง พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2497

ในปี พ.ศ. 2486 ซึ่งอยู่ในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ไทยได้ตราพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 ขึ้นใช้เพื่อแก้ปัญหาคคนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยมากเกินไป กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า คนต่างด้าวไว้ในมาตรา 4 วรรค 3 "คนต่างด้าว" หมายความว่าบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการครอบคลุมถึงคนต่างด้าวทุกประเทศ ซึ่งต่างจากกฎหมายที่มีการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวฉบับเก่า ๆ ซึ่งมีได้บัญญัติอย่างครอบคลุมอย่างทั่วถึงเป็นมาตรฐาน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการที่คนต่างด้าวจะได้อาศัยที่ดิน โดยมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้

1. ยกเลิกประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ และบรรดา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่น ๆ ซึ่งบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายนี้ หรือขัดกับกฎหมายนี้ทั้งสิ้น
2. คนต่างด้าวจะได้อาศัยที่ดิน (ยกเว้นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ต้องอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้และต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายนี้ด้วย อันเป็นข้อกำหนดตาม "หลักอ้อยที่อ้อยปฏิบัติ"

³⁵ ศักดิ์ ไทยวัฒน์, "บทความกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับการปกครอง," (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ บ.พิทยาการ (ในความอุปการะของรัฐบาล), 2526), หน้า 11.

3. การไถ่มาซึ่งที่ดิน จะต้องขอและได้รับอนุญาตเสียก่อน
4. การเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ต้องแจ้งและขออนุญาตใหม่กรณีเลิกใช้ก็ต้องแจ้งและจำหน่ายที่ดินภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 180 วัน
5. คนต่างด้าวที่มีที่ดินอยู่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับต้องแสดงหลักฐานแห่งสิทธิและจดทะเบียนสิทธิภายในกำหนด จึงจะมีสิทธิในที่ดินนั้นและใช้ประโยชน์ในกิจการของตนต่อไป
6. กำหนดถึงประเภทการถือที่ดินและจำนวนที่ดินที่จะถือได้ในแต่ละประเภท ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ.2486 นี้ โดยมีรายละเอียดดังนี้
 - ก. สำหรับที่อยู่อาศัยไม่เกิน 10 ไร่
 - ข. สำหรับพาณิชย์การไม่เกิน 10 ไร่
 - ค. สำหรับอุตสาหกรรมไม่เกิน 50 ไร่
 - ง. สำหรับเกษตรกรรมไม่เกิน 25 ไร่
 - จ. สำหรับการศาสนา การกุศล ไม่เกิน 5 ไร่
 - ฉ. สำหรับสุสานโดยมีฉาปดสถานหรือไม่มี ไม่เกิน 10 ไร่
 - ช. สำหรับฉาปดสถานแต่อย่างใด ไม่เกิน 2 ไร่
7. บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีทั้งโทษจำและโทษปรับ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากในสมัยนั้น และนับว่าเป็นกฎหมายที่มีเอาความแห่งบทบัญญัติขัดแย้งกว่ากฎหมายเก่า แต่กระนั้นก็ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้นไม่ได้ครอบคลุมถึงนิติบุคคลด้วย จึงทำให้คนต่างด้าวได้หาทางหลีกเลี่ยงมาถือที่ดินในนามนิติบุคคลมากขึ้น³⁶ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการประกาศใช้ "พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2493)" ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดสิทธิถึงนิติบุคคลด้วย เพื่อควบคุมการไถ่มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวให้ได้ผลและรัดกุมยิ่งขึ้น

³⁶ กรมที่ดิน, "อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่กรมที่ดิน," 16 พฤษภาคม 2511.

สำหรับพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 นี้ ได้ควบคุมการได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. บริษัทจำกัด ที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 50 หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่าถึงจำนวนผู้ถือหุ้นแล้วแต่กรณี, ไม่ว่าจะออกไปหุ้นไปแล้วเพียงบางส่วนก็ตาม เว้นแต่บริษัทซึ่งรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุน

2. ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งมีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 50 หรือผู้ถือหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่าถึงจำนวนของผู้ถือหุ้นส่วน

3. สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่าถึงจำนวนหรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อคนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้ ถ้านิติบุคคลซึ่งอยู่ในลักษณะดังกล่าวได้ เข้าเป็น เจ้าของทุนหรือผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนแล้ว ก็ให้ถือว่านิติบุคคลที่กล่าวนี้เป็นคนต่างด้าว และทุนหรือหุ้น เช่นว่านั้น เป็นของคนต่างด้าวด้วย

นิติบุคคลซึ่งเข้าลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นนิติบุคคลเสมือนคนต่างด้าวจะ ได้มาซึ่งที่ดิน ก็ต้องมีการพิจารณาพิจารณาอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดด้วย แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงที่ดินที่นิติบุคคลนั้น ๆ มีอยู่ก่อนโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งได้แสดงหลักฐานแห่งสิทธิต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และขอจดทะเบียนสิทธิภายใน 90 วัน นับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้

เมื่อประกาศพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวทั้งสองฉบับนี้ขึ้นใช้การ จำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวก็นับว่ามีผลเป็นจริงเป็นจังขึ้นมา แต่อย่างไรก็ตามคนต่างด้าว ก็พยายามที่จะ เข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทยโดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของนิติบุคคลหรือโดยให้คนไทยถือแทน กระนั้นก็ตาม พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวทั้งสองฉบับนี้ นับว่าเป็นการแสดงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐโดยชัดแจ้งในอันที่จะให้มีการ จำกัดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสมัยนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 กรมที่ดินได้ยกร่างประมวลกฎหมายที่ดินขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมให้ทันสมัยรัดกุมยิ่งขึ้น และเป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเดิมมีอยู่มากมายหลายฉบับ ไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว และสำหรับในส่วนที่ดินที่เกี่ยวข้องคนต่างด้าวก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงและบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนี้ด้วยเช่นกัน ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ 30 พฤศจิกายน 2497 และได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการแก้ไขอยู่หลายครั้งและในส่วนการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในอันดับต่อไป

จากการศึกษาถึงประวัติในการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้นจะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวพยายามเข้ามาถือสิทธิในที่ดินไทยแต่อดีตโดยในสมัยนคอนตันกรุงรัตนโกสินทร์นั้นมีลักษณะเป็นการรุกราน ซึ่งต้องทำให้ไทยต้องมีกฎหมายกำหนดถึงการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้นก็คือ "ประกาศกำหนดที่ให้ชาย ให้เช่าแก่คนนอกประเทศ" และ "ประกาศสร้างทำหนังสือสัญญา" ซึ่งได้บัญญัติถึงเหตุผลของการกำหนดเขตที่จะให้คนต่างด้าวในสมัยนั้นถือครองที่ดินได้โดยมีเหตุผลในประกาศเป็นในลักษณะคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนต่างด้าว แต่ถ้าพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงแล้วจะเห็นถึงอุสโลบายอันแยบคายในอันที่จะทำให้พวกฝรั่งยอมรับในเหตุผลของประกาศโดยมิใช่เป็นการกำหนดสิทธิของคนต่างด้าวไปในตัวและเป็นการคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศด้วย เพราะเขตที่อนุญาตให้สร้างถือครองที่ดินได้นั้นเป็นเขตที่ไทยสามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง แต่ถ้าอนุญาตให้ถือครองในเขตพระนครได้เลยก็จะเป็นอันตรายหากจะให้ถือครองในเขตที่ไกลเกินไปก็ไม่สามารถดูแลได้ ซึ่งเป็นโอกาสให้ฝรั่งต่างชาติส่งสมุหระเทศรุกรานไทยได้ ดังนั้นในสมัยนี้เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่าไม่ต้องการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว แต่ที่มีการให้สิทธินั้นเพราะความบีบคั้นของสถานการณ์ในสมัยนั้น ทั้งนี้เพราะสมัยนั้นไทยเสียเปรียบฝรั่งต่างด้าวในเรื่องกำลังรบและอาวุธยุทธโปกรณ์ รวมทั้งเศรษฐกิจและวิทยาการ ต่าง ๆ ซึ่งถ้าไม่โอนอ่อนผ่อนตามอาจทำให้ไทยต้องเสียเอกราชเช่นประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ

ต่อมาจนกระทั่งสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ยุติลงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ของต่างประเทศกับไทยให้มีลักษณะที่ชัดเจนและให้ไทยได้รับความยอมรับอย่างเสมอภาคกับประเทศต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่ไทยต้องยอมให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว

ประเทศซึ่งมีความสัมพันธ์กับไทย เพื่อแลกกับความยอมรับของต่างประเทศซึ่งก็เป็นโดยความจำเป็นอันเป็นเหตุทำให้ที่ดินในแหล่งสำคัญ ๆ ตกอยู่ในมือของคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทยเลย ทำให้ไทยต้องพยายามที่จะจำกัด และกำหนดสิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวลง โดยพยายามที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว 2486" และได้ออก "ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497" มาโดยลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการที่จะให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวและดำให้ก็เพียงเพื่อเท่าที่จำเป็น

จากการศึกษาถึงประวัติในการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวดังกล่าวมา จึงอาจมีข้อสรุปได้ว่า

1. ด้านความมั่นคงของประเทศ ปรากฏว่าประเทศไทยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญโดยมิยอมให้คนฝรั่งหรือคนต่างด้าว เข้ามามีสิทธิในที่ดิน โดยการซื้อขายที่ดินภายในพระนครและห่างออกไป 200 เส้น วันแต่จะเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรถึง 10 ปีแล้ว เพราะบริเวณภายในพระนครเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการและหน่วยทหารตลอดจนพระบรมมหาราชวังจึงไม่สมควรให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิในที่ดินใกล้เคียงกับสถานที่เช่นนี้ ขณะเดียวกันก็มิได้ยินยอมให้คนต่างด้าวออกไปถือกรรมสิทธิในที่ดินในบริเวณห่างพระนครมากเกินไป เขตพายุเร็วหรือแจวถึงใน 24 ชั่วโมง เพราะจะยากแก่การควบคุมดูแลอาจมีการช่องสุ่มกำลังหรือตั้งต้นเป็นเมืองอิสระขึ้นภายหลังก็ได้
2. การคำนึงถึงถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรถึง 10 ปีแล้ว จะได้รับอนุญาตให้ซื้อที่ดินแม้จะเป็นในเขตภายในพระนคร และห่างออกไป 200 เส้นก็ได้ แสดงถึงการพิจารณาต้นถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าวว่าหากมีภูมิลำเนาภายในราชอาณาจักรถึง 10 ปีแล้วก็สมควรจะมีสิทธิในที่ดินได้เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทยคือได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว
3. การกำหนดบริเวณที่ดินให้คนต่างด้าวถือครอง จากการกำหนดบริเวณที่ดินที่คนต่างด้าวจะถือครองที่ดินนั้นจะมีบริเวณเป็นวงแหวนรอบ ๆ พระนคร ซึ่งแสดงถึงความมุ่งหมายทางด้านประโยชน์ในการถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยี การผลิตภาคอุตสาหกรรม

เวชภัณฑ์ ตลอดจนการจกเก็บภาษีจากคนต่างด้าว ซึ่งจะได้ประโยชน์ต่อประเทศ มากกว่าปล่อยให้คนต่างด้าวไปถือครองที่ดินตามหัวเมืองไกล ๆ

4. การมีสนธิสัญญากับต่างประเทศ การที่ประเทศไทยยอมให้คนต่างด้าวเข้ามา มีสิทธิในที่ดินนั้นเกิดจากการมีสนธิสัญญากับประเทศที่คนต่างด้าวอยู่ในสังกัด ทั้งนี้มีลักษณะที่ต่างชาติส่งผู้แทน (ราชทูต) ของตนมาเจรจาขอทำสนธิสัญญาดังกล่าวและเป็นการยากที่ประเทศในขณะนั้นจะปฏิเสธการขอทำสนธิสัญญาดังกล่าว แต่พระมหากษัตริย์ไทยในยุคนั้นทรงพระปรีชาสามารถที่จะทำสนธิสัญญาแต่ก็เป็นสนธิสัญญาที่มีข้อสงวนและข้อจำกัดอยู่ด้วย

5. การผ่อนปรนให้สิทธิในที่ดินโดยการเช่า แม้ว่าจะห้ามคนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินผ่อนปรนให้คนต่างด้าวสามารถทำสัญญาเช่าที่ดินจากคนไทยได้ อันเป็นข้อผ่อนผันเพื่อความต้องการและความจำเป็นของคนต่างด้าวในบางรายที่จะประสงค์จะลงทุนหรือเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวก็สามารถทำได้ภายใต้สิทธิจากการเช่าที่ดินนั่นเอง

6. การกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน ในระยะต่อมาได้มีการกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามประเภทของการประกอบการว่าจะถือครองได้ไม่เกินกี่ไร่ รวมทั้งควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยการแจ้งขออนุญาตและการออกหลักฐานแสดงสิทธิดังกล่าวให้แก่คนต่างด้าวด้วย

2.2 การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวในปัจจุบันของประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินของคนต่างด้าวก็ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินนี้ด้วย นอกจากนี้ในปัจจุบันได้มีกฎหมายพิเศษที่เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามา มีสิทธิในที่ดินได้ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

2.2.1 การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามหมวด 8 การกำหนดสิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน 2497 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของการที่บุคคลต่างด้าวจะเข้ามีสิทธิในที่ดินไว้ดังนี้

มาตรา 86 "คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินที่โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่ง บัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ด้วย

ภายใต้บังคับ มาตรา 84 คนต่างด้าวกังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การ กุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการ ซึ่งกำหนดโดยกฎ กระทรวงและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี"

ฉะนั้นเมื่อเริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดินคนต่างด้าวจะถือสิทธิ์ในที่ดินใน ประเทศไทยต่อเมื่อ

(1) มีสนธิสัญญากับประเทศไทย ซึ่งสนธิสัญญานั้นบัญญัติให้คนสัญชาติ แห่งประเทศคู่สัญญาได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองในที่ดินของประเทศคู่สัญญา³⁷ซึ่ง ตอนนั้นมีอยู่ 16 ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมันนี เคนมาร์ค นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ อินเดีย เบลเยียม สวีเดน อิตาลี ญี่ปุ่น พม่า โปรตุเกส และปากีสถาน สำหรับประเทศจีนนั้น ทางปฏิบัติถือว่าไม่สนธิสัญญา กับประเทศไทย แต่ศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาที่ 690/2511 ว่า ประเทศจีนมีสนธิสัญญากับ ประเทศไทยและเงื่อนไขสำคัญคือต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

(2) มีที่ดินอยู่ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน คือได้ที่ดินมาโดย พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พ.ศ.2486 หรือ ตามพระราชบัญญัติที่ดินใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว 2493 หรือได้ที่ดินมาก่อนหน้านี้

(3) ได้ที่ดินมาฐานะทายาทโดยธรรม หลังวันใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 93 "คนต่างด้าว ได้มาซึ่งที่ดิน โดยได้รับมรดกในฐานะที่เป็นทายาทโดยธรรม

³⁷ศาสตราจารย์ศิริ เกลวสินธุ์, "คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน,"

(กรุงเทพมหานคร: บริษัทพณิชการพิมพ์จำกัด, 2531), หน้า 261.

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น แต่เมื่อรวมกับที่มีอยู่แล้วไม่เกินจำนวนที่พึงมีได้ตาม มาตรา 87 ที่ได้" คนต่างด้าวที่จะรับมรดกได้ตามมาตรานี้ จะต้องเป็นทายาทโดยธรรม เท่านั้น และก่อนจะจดทะเบียนโอนมรดกต้องได้รับอนุญาตให้ได้มาเพื่อที่ดินนั้น จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาเมื่อรวมที่มีอยู่แล้ว ไม่เกินกว่าสิทธิ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเกินกว่านั้นก็ได้

การกำหนดสิทธิที่ดินของคนต่างด้าว

นอกจากเงื่อนไขการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การถือที่ดินของคนต่างด้าว ยังถูกกำหนดสิทธิจะถือไว้อีกด้วย ซึ่งมีลักษณะคล้าย พระราชบัญญัติที่ดินส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 แต่จำกัดสิทธิให้น้อยลงกว่าเดิมอีก คือ

- (1) ที่อยู่อาศัยครอบครัพละไม่เกิน 1 ไร่
- (2) ที่ประกอบพาณิชย์กรรมคนละไม่เกิน 1 ไร่
- (3) ที่ประกอบอุตสาหกรรมคนละไม่เกิน 10 ไร่
- (4) ที่ประกอบเกษตรกรรมครอบครัพละไม่เกิน 10 ไร่
- (5) ที่ประกอบการศึกษา คนละไม่เกิน 1 ไร่
- (6) ที่ประกอบกุศลสาธารณะ คนละไม่เกิน 1 ไร่
- (7) ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละ $\frac{1}{2}$ ไร่

การกำหนดสิทธิดังกล่าวนี้ มีบางประเภทเป็นรายบุคคล บางประเภทเป็นรายครอบครัว ซึ่งสำหรับกรณีที่กำหนดสิทธิไว้เป็นรายบุคคลนั้น ไม่เป็นปัญหา ส่วนสำหรับกรณีที่กำหนดสิทธิไว้เป็นครอบครัวนั้น คำว่า "ครอบครัว" มีความหมายเพียงใด ไม่มีคำนิยามเกี่ยวกับคำนี้ แต่คงเป็นที่เข้าใจกันว่า หมายถึง บิดา-มารดา ผู้เป็นหัวหน้าครอบครัว รวมถึง ลูกหลาน หลานและบริวารซึ่งอยู่รวมกัน โดยพิจารณาหลักฐานทางทะเบียนเป็นสำคัญ³⁸

การกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ

³⁸ ศาสตราจารย์ สิริ เกวลินสฤกษ์, "คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน,"

(กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, 2531), หน้า 265.

คนต่างด้าวได้รับอนุมัติให้ถือที่ดินประมวลกฎหมายที่ดินแล้วนั้น ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข
ใช้สำหรับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับอนุมัติให้ถือไว้ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- (1) จะต้องใช้ที่ดินนั้นด้วยตนเองตามที่ได้รับอนุญาต
- (2) ต้องเริ่มดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ขอไว้ภายใน 1 ปี นับแต่วัน
ได้รับโอนสิทธิที่ดินมา
- (3) ถ้าจะจำหน่ายจ่ายโอนต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน³⁹
- (4) เมื่อคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งดินเพื่อกิจการใด ผู้ได้รับอนุญาตต้อง
ใช้ที่ดินเพื่อกิจการนั้น จะใช้เพื่อกิจการอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ใช้เพื่อกิจการใหม่
โดยต้องขออนุญาตใหม่ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
กฎหมายกำหนดไว้ ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรก็อนุญาตให้ได้
- (5) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ใหม่และใช้ที่ดินเพื่อกิจการใด ถ้าไม่ใช้ที่ดินต่อไป
หรือใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตใหม่ ต้องจัดการจำหน่ายเสียภายในระยะเวลาที่
อธิบดีกรมที่ดินกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าว อธิบดี
กรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น
- (6) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเพื่อกิจการใด ถ้าได้รับอนุญาตใหม่ให้ใช้ที่ดินเพื่อ
กิจการอื่น ซึ่งจำนวนที่ดินลดลง ก็ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด เช่น
เดียวกัน ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจ
จำหน่ายที่ดินนั้น
- (7) คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรม เกินกำหนด
ที่ว่าด้วยการจำกัดสิทธิ ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดก็ต้องจำหน่ายที่ดินส่วนที่
ได้รับอนุญาตให้ได้มาเกินจำนวนที่กำหนดไว้ ภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน
แต่ไม่เกิน 1 ปี ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจพิจารณาจำหน่ายที่ดินนั้น

³⁹กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้
ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497.

จนกระทั่งวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514 ประเทศไทย ได้เลิกสัญญาในข้อตกลงเกี่ยวกับการถือที่ดินกับทุกประเทศ ทำให้สนธิสัญญาที่มีอยู่สิ้นผลไปทั้งหมด คนต่างด้าวจึงไม่สามารถขอได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในประเทศไทยอีกต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนต่อที่ดินซึ่งคนต่างด้าวมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514

ตั้งนับแต่แต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2514 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าว อาจมีสิทธิในที่ดิน หรือขอได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้ก็แต่กรณีต่อไปนี้

1. คนต่างด้าวที่ครอบครองที่ดินในประเทศไทย ตามบทกฎหมายเก่าก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
2. คนต่างด้าวที่ครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาก่อน 27 กุมภาพันธ์ 2514
3. คนต่างด้าวไม่ว่าสัญชาติใดขอรับโอนมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมตามมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน "คนต่างด้าวได้มาซึ่งที่ดินโดยไม่ได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินนั้น แต่เมื่อรวมกับที่มีอยู่แล้ว ได้เกินจำนวนที่พึงมีได้ตามมาตรา 87 ก็ไม่ได้" คนต่างด้าวที่จะรับมรดกได้นั้นต้องเป็นทายาทโดยธรรม และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสียก่อนจึงรับมรดกที่ดินนั้นได้

นอกจากบทบัญญัติที่ให้สิทธิในการถือที่ดินคนต่างด้าว ดังที่กล่าวมาแล้วประมวลกฎหมายที่ดินได้มีบทบัญญัติในหมวด 7 "การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท" ซึ่งบัญญัติถึง นิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้น และนิติบุคคลซึ่งดำเนินการเพื่อคนต่างด้าว ดังนี้

มาตรา 97 นิติบุคคลต่อไปนี้ ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว

(1) บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่า ร้อยละสี่สิบเก้าหรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดใดออกหุ้นชนิคมออกให้แก่ผู้ซื้อ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(2) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว บรรดาที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้

เป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี

(3) สมาคมหรือสหกรณ์ ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่าถึงจำนวน หรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(4) มูลนิธิ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

(5) นิติบุคคลใดในมาตรา⁴⁰ ที่ผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างด้าว

นิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) นำตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งให้ถือที่ดินได้ ก็ถือว่าที่ดินได้โดยไม่จำกัดจำนวน ย่อมถือที่ดินเพื่อการประกอบการเกษตรได้โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งทั้งนี้⁴⁰เป็นโดยผลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69 "นิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมาย ในขอบวัตถุประสงค์ของตนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ หรือตามตราสารจัดตั้ง บทบัญญัติในหมวดนี้ใช้บังคับแก่นิติบุคคลไทย (จดทะเบียนในประเทศไทย) เนื่องด้วยในสมัยที่เริ่มใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้น นิติบุคคลที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทย ย่อมสามารถซื้อที่ดินได้ เช่นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย ถ้าไม่มีบทบัญญัติในส่วนนี้ คนต่างด้าวก็จะเสี่ยงกฎหมายว่าด้วยกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว มาถือครองที่ดินในรูปของนิติบุคคล (จดทะเบียนในประเทศไทย) แทนและอันที่จริงแล้ว การกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภท⁴¹ให้นำหลักมาจากพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2493 นั้นเอง ต่อมาอนุมาตรา (5) ยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยนั้น นอกจากนี้ตามความในหมวด 9 ประมวลกฎหมายที่ดินนี้ มาตรา 98 บัญญัติว่า "กรณีนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ ในมาตรา 97 เข้าเป็นเจ้าของทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณีในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าว ในมาตราก่อน ให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นคนต่างด้าว" เท่ากับว่านิติบุคคล (จดทะเบียนในประเทศไทย) ซึ่งกฎหมายให้ถือที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว ตามมาตรา 97 นั้น ถ้าเข้าไปเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นส่วนในนิติบุคคลใดจนเกินร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด ในนิติบุคคลนั้นแล้ว จะถูกกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวทันที⁴⁰

⁴⁰ สมจิตร ทองประคับ, "ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2530 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 268.

เมื่อกลายเป็นคนต่างด้าวแล้วย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว
 นิติบุคคลดังกล่าวมานี้ เป็นนิติบุคคล (จดทะเบียนในประเทศไทย) ซึ่งกฎหมาย
 กำหนดให้ถือที่ดินเสมือนคนต่างด้าว หรือถือว่าเป็นคนต่างด้าว ซึ่งจะต้องบังคับตามความใน
 หมวด 8 (การกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว) และหมวด 10 (การค้าที่ดิน) อาทิเช่น
 ต้องมีสิทธิสัญญาในประเทศไทย และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี จำนวนที่ดินที่จะมีได้ก็
 เท่ากับคนต่างด้าวซึ่งมีได้และจะต้องใช้ที่ดินตามขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล เฉพาะกิจการ
 ที่รัฐมนตรีอนุญาตเท่านั้น นอกจากนี้แล้วต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดและนิติบุคคล
 นั้นยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับบุคคลต่างด้าวอีกด้วย

2.2.2 การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวตามกฎหมายพิเศษ

ก. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ให้อำนาจคณะกรรมการ
 ในการส่งเสริมการลงทุนแก่ บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ สำหรับกรณีที่คณะกรรมการพิจารณา
 เห็นสมควรให้การส่งเสริมแก่ผู้ขอรับรายใด คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในบัตร
 ส่งเสริมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง ซึ่งเรื่องสัญชาติและจำนวนผู้ถือหุ้นก็เป็นเรื่อง
 หนึ่งที่คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไข⁴¹ นอกจากนี้ผู้ใดที่ได้รับการส่งเสริมจะได้รับอนุญาตให้ถือ
 กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็น
 สมควร แม้จะเกินจำนวนที่กฎหมายอื่นกำหนด และในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมเป็นคนต่างด้าว
 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเลิกกิจการหรือโอนกิจการที่ได้รับการส่งเสริมแก่ผู้อื่น ต้อง
 โอนที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือภายในหนึ่งปี มิฉะนั้นอธิบดีกรมที่ดินเมื่ออำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น ตาม
 ประมวลกฎหมายที่ดิน⁴²

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีอำนาจ
 พิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ซึ่งอาจเป็นบริษัท มูลนิธิ
 สหกรณ์ต่างด้าว หรือมีต่างด้าวถือหุ้นอยู่ และสามารถอนุญาตให้บริษัท มูลนิธิ สหกรณ์
 ต่างด้าวหรือที่ต่างด้าวถือหุ้นอยู่ (ซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุน) ถือครองที่ดินใน

⁴¹ มาตรา 20 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520.

⁴² มาตรา 27 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520.

ประเทศไทยได้

ข. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ได้มีบทบัญญัติให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้จะเกินกำหนดที่พึงมีได้ตามกฎหมายอื่น ในกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมเป็นคนต่างด้าว เลิกกิจการหรือโอนกิจการให้ผู้อื่น ต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือให้แก่ ก.นอ. หรือผู้รับโอนกิจการ ภายใน 3 ปี นับแต่เลิกกิจการหรือโอนกิจการ มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินนั้นแก่ ก.นอ.⁴³

ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ประกอบอุตสาหกรรม คือผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม โดยต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ว่าการ ก.นอ. ซึ่งผู้ประกอบอุตสาหกรรมนี้อาจเป็นนิติบุคคลต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่ต่างด้าวถือหุ้นก็ได้

ค. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2514 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมนี้ให้อำนาจรัฐมนตรี โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี มีอำนาจให้สัมปทานแก่ผู้สำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม⁴⁴ และนอกจากนี้คณะกรรมการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ซึ่งอาจจะเกินกำหนดที่พึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

สำหรับผู้ได้รับสัมปทานนี้ อาจเป็น บริษัทจำกัดตามกฎหมายไทยหรือบริษัทจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศก็ได้ นั่นคือการให้สัมปทานปิโตรเลียมนี้ อาจให้แก่บริษัทต่างด้าวก็ได้ ซึ่งเท่ากับให้ต่างด้าวถือครองที่ดินได้นั่นเอง

⁴³ มาตรา 44 พระราชบัญญัติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522.

⁴⁴ มาตรา 22 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2514.

จ. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับนี้ ใ้บัญญัติ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว และของนิติบุคคลบางประเภท ซึ่งมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาใช้บังคับแก่การได้มาซึ่ง กรรมสิทธิ์ในห้องชุด และนิติบุคคลบางประเภทดังกล่าวโดยอนุโลม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติ ไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ดังที่กล่าวมาแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน บุคคลต่างด้าวจะถือที่ดิน ในประเทศไทยได้ต้องมี สันติสัญญาให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ซึ่งปัจจุบันไทยได้ยกเลิกสันติสัญญา ดังกล่าวทั้งหมดแล้ว ฉะนั้นคนต่างด้าวจึงไม่สามารถถือสิทธิในห้องชุดได้ แต่มีผู้เสนอแนว ความคิดว่าควรให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ จึงขอกล่าวถึงสิทธิในอาคารชุดพอเป็น สันเขปไว้ ณ ที่นี้

กรรมสิทธิ์ในห้องชุดต่างจากกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกรรมสิทธิ์ในห้องชุดนั้น แบ่งออกได้ 3 ประการคือ

(1) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ได้แก่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ เจ้าของห้องชุดมีอยู่ในห้องชุดที่ตนเป็นเจ้าของ กล่าวคือ กรรมสิทธิ์เกี่ยวกับตัวห้องชุดแท้ ๆ กับสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดไว้ให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละรายจะได้แก่โรงงาน หรือที่ดิน ที่จัดไว้สำหรับเพาะปลูกต้นไม้ และการใช้สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น เจ้าของจะใช้ได้อย่างใด ก็ได้ เช่นเดียวกับ ตัวของบ้านและเจ้าของที่ดินทุกประการ เว้นแต่จะเป็นการกระทำที่เป็นการ กระทบกระเทือนต่อโครงสร้าง อาคารความมั่นคง หรือกรณีที่ข้อบังคับของอาคารชุดนั้นห้ามไว้

(2) กรรมสิทธิ์เกี่ยวกับพื้นห้องและผนังกันห้องระหว่างห้องชุดได้แก่กรรมสิทธิ์รวม ที่เจ้าของห้องชุดระหว่างยูนิตที่ติดต่อกับทางด้านข้าง คือฝาผนัง และที่ติดต่อกับทางด้านบน และด้านล่างซึ่งเป็นพื้นหรือเพดานของอีกห้องชุดหนึ่ง ในกรณีนี้ เจ้าของห้องชุดย่อมมีกรรมสิทธิ์ รวมเกี่ยวกับพื้นห้องและผนังกันห้องที่แบ่งกันระหว่างห้องชุดด้วยกันคนละครึ่ง และในการใช้ สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์รวมระหว่างเจ้าของห้องชุด จะต้องเป็นไปตามข้อบังคับ

ของอาคารชุกนั้น

(3) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง คือกรรมสิทธิ์เจ้าของห้องชุดแต่ละรายมีกรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ในทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุกนั้น ตามอัตราส่วนที่ปรากฏในหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด กล่าวคือ เป็นไปตามอัตราส่วนระหว่างราคาของห้องชุด กับราคาของห้องชุดทั้งหมด ในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุกนั้น ๆ ทรัพย์สินนี้ ได้แก่ ส่วนของอาคารที่มีใช้ห้องชุด เช่น ฐาน ราก เสา บันได ฯลฯ ที่ดินที่ตั้งอาคารชุก ที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วม การใช้ทรัพย์สินส่วนกลางนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามข้อบังคับด้วย

อย่างไรก็ตามการเสนอแนวความคิดที่จะให้คนต่างด้าวสามารถถือสิทธิ์ในอาคารชุกได้นั้นจะนำเสนอในช่วงท้ายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากการศึกษาลักษณะการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ในประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะและการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยมาโดยลำดับ ซึ่งพอจะกล่าวได้ว่า การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ของบ้านเมืองในแต่ละยุคดังได้กล่าวมาแล้ว ถ้าจะสังเกตให้ดีแล้ว จะเห็นว่า การที่ไทยจำเป็นต้องให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวในอดีตที่ผ่านมา นั้นมักจะเกิดจากความจำเป็นทางด้านการเมืองระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ และจากอดีตที่ผ่านมา การที่คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย มักไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศไทยนัก จากเหตุการณ์ในอดีตนั้นเป็นผลผลักดันให้ประเทศไทยมีแนวนโยบายที่จะไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักสำหรับเรื่องนี้ และความพยายามที่จะไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยนั้น แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้ง จากการที่ประเทศไทยได้ยกเลิกสนธิสัญญากับนานาประเทศที่บัญญัติให้คนของประเทศนั้น ๆ สามารถมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ ฉะนั้นจึงถือได้ว่าโดยหลักแล้ว ปัจจุบันประเทศไทยไม่ต้องการให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ และในการพัฒนาประเทศทางด้านอุตสาหกรรมซึ่งจำเป็นต้องอาศัยชาวต่างประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงยังต้องเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินได้บ้างเท่าที่จำเป็น จึงต้องมีกฎหมายพิเศษเพื่อให้

สิทธิดังกล่าวแก่คนต่างด้าว ซึ่งเป็นในลักษณะของสถาบันการเงิน กับผู้ที่เข้ามาลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมและการปิโตรเลียม และกฎหมายพิเศษเหล่านั้นมิได้มุ่งเน้นในการที่จะให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย แต่เน้นการที่จะให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบการในกิจการที่เห็นสมควรและมีประโยชน์แก่ประเทศไทย และในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนี้ เขาต้องการเงินทุน ประสบการณ์ และความรู้เทคโนโลยีต่างประเทศ ซึ่งจะเป็ประโยชน์แก่ประเทศไทย⁴⁶ เมื่อกินเป็นปัจจัยสำคัญในการลงทุน ดังนั้นประเทศไทยจึงจำต้องให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุน และในการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวตามกฎหมายพิเศษนี้ ก็ได้มีกระบวนการพิจารณาและควบคุมในรูปของสถาบันและคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งจะได้นำเสนอถึงรายละเอียดในบทต่อไปสรุปแล้วปัจจุบันโดยหลักแล้วประเทศไทยไม่ให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าว ยกเว้นตามกฎหมายพิเศษดังที่กล่าวมา

ข้อสังเกต

นอกจากกฎหมายพิเศษดังที่กล่าวมาแล้วนี้คนต่างด้าวอาจเข้ามามีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ ในกรณี

ก. ในรูปของสถาบันการเงิน อันได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัย ตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 ตามลำดับ

พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 เปิดโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเข้ามาตั้งสาขาในประเทศไทยได้ โดยต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี⁴⁷

⁴⁶นายธานินทร์ กรัยวิเชียร, การสัมมนา "เอกชนกับรัฐจะช่วยกันปรับปรุงสภาพการลงทุนได้อย่างไร," ณ ห้องนภาลัย โรงแรมकुสิตธานี 18 สิงหาคม 2520.

⁴⁷มาตรา 6 พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 (แก้ไขตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522).

อย่างไรก็ตามสาขาของธนาคารต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศไทยจะเปิดสาขาอีกไม่ได้ และการดำเนินกิจการของธนาคารสาขาต่างประเทศนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายอีกด้วย

นอกจากนี้แล้ว ตามพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ยังมีบทบัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ตาม มาตรา 12(4) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือได้มาซึ่งที่ดินจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันการให้สินเชื่อ หรือจากการซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล หรือเจ้าพนักงานผู้พิทักษ์ทรัพย์ แต่ในกรณีที่ได้ที่ดินมาจากการชำระหนี้ หรือจากการประกันการให้สินเชื่อ หรือจากการซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้แก่ธนาคารพาณิชย์นั้นจากการขายทอดตลาด ธนาคารพาณิชย์ต้องจำหน่ายที่ดินประเภทนี้ภายในห้าปี นับแต่วันที่ที่ดินนั้นตกเป็นของธนาคารพาณิชย์ เว้นแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขยายเวลาให้ หรือให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินธุรกิจ หรือสำหรับพนักงานและลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ ความมาตรา 12 ตรี แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 ก็มีบทบัญญัติห้ามเองเดียวกับธนาคารพาณิชย์ ในการให้สาขาบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไข⁴⁸ และสาขาของบริษัทประกันชีวิตของต่างประเทศนั้นต้องประกอบธุรกิจประกันชีวิตประเภทเดียวกับที่สำนักงานใหญ่ในต่างประเทศ ได้รับอนุญาตให้ประกอบอยู่แล้วไม่น้อยกว่าสามปี และเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์สาขาของบริษัทประกันชีวิตต่างประเทศนั้นก็ไม่สามารถเปิดสาขาได้อีกนอกจากนี้

⁴⁸มาตรา 7 พระราชบัญญัติ ประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510.

บริษัท ที่ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิต ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 อาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจหรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทได้ตามสมควรหรือเป็นการซื้อที่ดินที่จำนองไว้กับบริษัทจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล แต่บริษัทต้องจำหน่ายที่ดินที่ตกเป็นของบริษัทเนื่องจากการชำระหนี้ การประกันต้นเงินที่จ่ายให้กู้ยืมไป หรือเนื่องจากที่บริษัทได้ซื้อสังหาริมทรัพย์ที่จำนองไว้กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล ภายในเก้าปีนับแต่วันที่ที่ดินตกเป็นของบริษัท หรือภายในกำหนดเวลานั้นตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ แต่ถ้ารัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์อนุญาตให้ใช้ที่ดินที่ต้องจำหน่ายนี้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัท บริษัทก็ไม่ต้องจำหน่ายที่ดินนั้น

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 ได้เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะคล้ายกับพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์และบริษัทประกันชีวิต คือเปิดโอกาสให้บริษัทประกันวินาศภัยของต่างประเทศ เข้ามาตั้งสาขาในประเทศไทยได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขที่⁴⁹สำหรับบริษัทประกันภัยของต่างประเทศที่จะเปิดสาขาคำเนินในประเทศไทยนั้นต้องประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย เช่นเดียวกับที่สำนักงานแห่งใหญ่ในต่างประเทศ ได้รับอนุญาตให้ประกอบอยู่แล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี⁵⁰และสาขาของบริษัทประกันวินาศภัยของต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งในประเทศไทยก็ให้สามารถเปิดสาขาได้อีกเช่นกัน นอกจากนี้

บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 บริษัทอาจได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับประกอบธุรกิจ หรือสำหรับใช้เพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของบริษัทตามสมควรหรือ

⁴⁹ ข้อ 1 กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย 2510.

⁵⁰ มาตรา 8 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510.

เป็นการซื้อที่ดินที่จำนองไว้กับบริษัทนั้นจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล เช่นเดียวกับบริษัทที่ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตตามที่กล่าวแล้ว

ข. กรณีสถานทูตของต่างประเทศในประเทศไทย กรณีสถานทูตของต่างประเทศในประเทศไทยนั้น ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของสถานทูตจะเป็นของรัฐนั้นๆ หรือไม่ อันนี้ เป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศไทยคือประมวลกฎหมายที่ดิน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่ามีข้อตกลงในเรื่องการให้สิทธิในที่ดินหรือไม่อย่างไร เช่น กรณีสถานทูตอังกฤษ, สถานทูตอเมริกา นั้นตั้งขึ้นในสมัยที่ประเทศไทยมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศในข้อตกลงให้คู่ประเทศในสนธิสัญญาถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประเทศคู่สัญญาได้ แต่อย่างกรณีประเทศจีนนั้น ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในสถานทูตจีนในประเทศไทย โดยความเป็นจริงแล้วประเทศจีนเป็นผู้จ่ายเงินค่าที่ดินและที่ดินดังกล่าวนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง แล้วให้ประเทศจีนทำสัญญาเช่าจากกระทรวงการคลัง

สรุป สำหรับ การให้สิทธิในที่ดินแก่สถานทูตของรัฐต่างประเทศนั้น ไม่ได้มีหลักเกณฑ์พิเศษเฉพาะหากแต่อาศัยบทกฎหมายภายในและสนธิสัญญาเป็นหลัก

2.3 การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวในปัจจุบันของต่างประเทศ

การให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวของประเทศต่าง ๆ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ทางการเมืองและการปกครอง รวมทั้งพื้นฐานด้านความกึกของประชาชนยิ่งกว่าการพัฒนาทาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เศรษฐกิจ หรือความจำเป็นในการหวงกั้นที่ดินไว้สำหรับพลเมือง⁴⁹อย่างไรก็ตาม จำนวนพื้นที่ซึ่งมีอย่างจำกัดสำหรับประเทศที่มีพื้นที่ขนาดเล็กแต่มีประชากรมากก็เป็นปัจจัยสำคัญเฉพาะประเทศนั้น ๆ ที่ต้องสงวนที่ดินไว้สำหรับพลเมืองด้วย แต่ความแตกต่างระหว่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common law กับ Civil law กลับไม่เป็นปัจจัยสำคัญต่อข้อพิจารณาในเรื่องนี้⁵⁰ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงหลักทั่วไปของประเทศต่าง ๆ ว่าได้ยินยอมให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ จากการศึกษาพบหลักทั่วไปของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

2.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ไม่ห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายรับรองสิทธิของคนต่างด้าวด้วย ซึ่งอาจแตกต่างกันในรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์บางประการ แต่โดยทั่วไปแล้วคนต่างด้าวสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เช่น

มลรัฐ COLORADO คนต่างด้าวอาจจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่ว่าจะได้มาโดยนิติกรรม โดยมรดก หรือโดยผลแห่งกฎหมาย ทั้งโดยบุคคลสิทธิและทรัพย์สิน เช่นเดียวกับบุคคลที่เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา⁵¹ แต่ทั้งนี้คนต่างด้าวนั้นจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในรัฐหรืออาจกลายเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในรัฐ" (Who Are or may become bona fide residents of State) ทั้งนี้การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนต่างด้าวย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยการรับโอนทางมรดก การได้มาโดยนิติกรรมที่มีค่าตอบแทน หรือเป็นผู้รับ

⁴⁹ SIMPSON A.W.B., "A HISTORY OF THE LAND LAW" Second Edition, (CLARENDON PRESS : OXFORD, 1986), p. 51.

⁵⁰ HARTE J.D.C., "LANDSCAPE LAND USE AND THE LAW," (E.&F.N. SPON : NOEW YORK, 1985), p. 112.

⁵¹ Colorado Constitution, art. 11 s., 27.

การให้⁵²

มลรัฐ WISCONSIN คนต่างด้าว (ALIENS) สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการรับมรดกหรือโดยนิติกรรม หรือโดยผลแห่งกฎหมายได้ เช่นเดียวกับพลเมือง (AS NATIVE BORN CITIZENS) เว้นแต่คนต่างด้าวนั้นไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา (ALIENS NOT RESIDENTS OF STATE OF U.S.A.) ให้สิทธิมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ไม่เกิน 640 เอเคอร์ของที่ดินในมลรัฐ WISCONSIN แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นแม้จะไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา ก็ตามหากเป็นผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยการรับมรดกหรือได้มาโดยการบังคับเอาทรัพย์สิน (ที่ดิน) จำนวนหลัคนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ เช่นนี้จะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกินกว่า 640 เอเคอร์ก็ได้ คนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกานี้ หมายความว่ารวมถึงนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นนอกประเทศสหรัฐอเมริกา หรือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในประเทศแต่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาถือหุ้นเกินกว่า 20% ของจำนวนหุ้นทั้งหมดด้วย⁵³

จะเป็นได้ว่ามลรัฐ WISCONSIN ยินยอมให้คนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ด้วย แต่ถูกจำกัดจำนวนพื้นที่ให้ถือกรรมสิทธิ์ ในขณะที่มลรัฐ COLORADO ไม่ยินยอมให้คนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเลย

2.3.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้คนต่างด้าวมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การอุตสาหกรรมและการเกษตรได้โดยไม่จำกัดจำนวน ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยนิติกรรมหรือโดยการรับมรดกก็ตาม แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย หากเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศแล้วจะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดย

⁵²HOLME ROBERTS 2 OWEN, COLORADO LAW DIGEST, REVISED FOR 1990, MARTINDALE-HVBBELL, LAW DIRECTORY, (NEW JERSEY : 1990), p. 3.

⁵³QUARLES 2 BRADY, WISCONSIN LAW DIGEST, REVISED FOR 1990, (WISCONSIN : 1990), p. 2.

คิดเป็นมูลค่าของที่ดินไม่เกิน 6 แสนดอลลาร์⁵⁴ อย่างไรก็ตาม ถ้าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าที่ดิน ห้ามคนต่างด้าวนั้นถือกรรมสิทธิในที่ดินด้วยตนเอง แต่จะต้องดำเนินการในรูปนิติบุคคลทางการค้าโดยต้องมีคนสัญชาติออสเตรเลียถือหุ้นอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่า 50% ของมูลค่าหุ้น⁵⁵ เฉพาะการได้กรรมสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวกรณีที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือในมลรัฐ Queensland การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษโดยรัฐจะพิจารณาถึงประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของชาวออสเตรเลียเป็นพิเศษ⁵⁶

2.3.3 ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี

แต่เดิมอังกฤษกำหนดให้คนต่างด้าวคือบุคคลที่ไม่ใช่คนในบังคับอังกฤษ (a person who is not a British Subject) ไม่มีสิทธิถือกรรมสิทธิในที่ดิน และการถือครองที่ดินโดยฝ่าฝืนข้อห้าม จะต้องถูกริบไปเป็นของแผ่นดิน ต่อมาในปี ค.ศ. 1870 ได้มีกฎหมายชื่อว่า Naturalisation Act 1870 อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิในที่ดินได้ แต่เฉพาะมีสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษกับประเทศที่คนต่างด้าวนั้นสังกัด ปัจจุบันนับแต่ปี ค.ศ. 1914 เป็นต้นมาได้มี The British Nationality and Status of Aliens Act. 1914 ให้สิทธิคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิในที่ดินได้ เช่นเดียวกับคนในบังคับอังกฤษ⁵⁷

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เดิมอนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิในที่ดินได้แต่เฉพาะกรณีมีสนธิสัญญาระหว่างฝรั่งเศสกับประเทศที่คนต่างด้าวสังกัดเท่านั้นโดย

⁵⁴ ั้ตราบัญญัติใช้ตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978.

⁵⁵ ARTHUR BOBINSON & HEDDERS, AUSTRALIA LAW DIGEST, REVISED FOR 1990, p. 23-24.

⁵⁶ กฎหมายนี้ชื่อว่า FOREIGN OWNERSHIP OF LAND REGISTER ACT, 1988.

⁵⁷ ROBERT MEGARRY, "THE LAW OF REAL PROPERTY," FIFTH EDITION, (S&S, LONDON : 1984), p. 1027.

ถือหลักการปฏิบัติตอบแทนที่เสมอภาคกัน เช่น The Franco-American Establishment Treaty of 1959 เป็นต้น โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ⁵⁸

เยอรมันนี่ เป็นอีกประเทศหนึ่งในภาคพื้นยุโรปที่ให้สิทธิคนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศตนได้ ไม่ว่าจะเป็นการได้มาโดยวิธีใด ทั้งทรัพย์สินสิทธิและบุคคลสิทธิในที่ดินย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่นเดียวกับคนเยอรมัน⁵⁹

2.3.4 ประเทศญี่ปุ่นและไต้หวัน

ญี่ปุ่น เป็นประเทศที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศตน การได้มาซึ่งกรรมสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวไม่ว่ากรณีใด ๆ เป็นโมฆะทั้งสิ้น⁶⁰ วันแต่การได้มาโดยกฎหมายพิเศษ⁶¹ ซึ่งจะกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของคนต่างด้าว ที่จะขอมีกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อการลงทุนทางอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม โดยต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้รัฐจะอนุญาตให้มีกรรมสิทธิภายในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ไต้หวัน เป็นประเทศที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศ เช่นเดียวกัน แต่มีข้อยกเว้นเฉพาะกรณีประเทศที่คนต่างด้าวสังกัดมีสนธิสัญญากับไต้หวันเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลก่อนจึงจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยมิตรภาพและสิทธิประโยชน์ร่วมกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับไต้หวัน เป็นต้น⁶²

⁵⁸ COUDERT BROTHERS, FRANCE LAW DIGEST, REVISED FOR 1990, PARIS : 1990, p. 1.

⁵⁹ BARZ & PARINER, WEST GERMANY LAW DIGEST, REVISER FOR 1990, FRANKFURT : 1990, p.2.

⁶⁰ BLAKEMORE & MITSUKI, JAPAN LAW DIGEST REVISER FOR 1990, TOKYO : 1990, p. 2.

⁶¹ กฎหมายชื่อ FOREIGN EXCHANGE AND FOREIGN TRADE CONTROL LAW.

⁶² LEE and LI, TAIWAN LAW DIGEST, REVISER FOR 1990, TAIPEI : 1990, p. 1.

2.3.5 ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย (กลุ่ม ASEAN)

ประเทศในกลุ่ม ASEAN เช่น ฟิลิปปินส์ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1935 ห้ามคนต่างด้าวรับโอนที่ดินของเอกชนในทุก ๆ กรณี โดยกำหนดว่าคนต่างด้าว (Aliens) หมายถึง

1. บุคคลธรรมดาผู้ซึ่งมิใช่พลเมืองฟิลิปปินส์
2. บริษัทหรือนิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตอำนาจศาลต่างประเทศ หรือ
3. บริษัทฟิลิปปินส์ซึ่งคนต่างด้าวเป็นผู้ถือหุ้นคิดเป็นมูลค่าหุ้นมากกว่า 40%

ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1973 ยอมให้คนต่างด้าวได้กรรมสิทธิในที่ดินแต่เฉพาะการได้มาโดยการรับมรดก และในปี ค.ศ. 1981 ได้ยอมให้คนต่างด้าวผู้เกิดในประเทศฟิลิปปินส์โดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิถือครองที่ดินได้แต่จะต้องเป็นการถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเท่านั้น⁶³ คนต่างด้าวผู้เกิดในประเทศ (A natural-born citizen) หมายถึงผู้ที่เกิดในประเทศแต่ไม่ได้รับใบสัญชาติฟิลิปปินส์ กฎหมายยอมให้ถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตรสำหรับที่ดินในเมือง (URBAN LAND) และไม่เกิน 1 HECTARE สำหรับที่ดินนอกเมือง (RURAL LAND) ในคดี Cabauatan et al. V. Uy Hoo et al. (ค.ศ. 1951) ศาลฎีกาของฟิลิปปินส์ได้ตัดสินไว้ว่าการที่เอกชนทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิหรือทรัพย์สินในที่ดินไม่ว่ารูปแบบใด ๆ ให้คนต่างด้าวเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเป็นแนวบรรทัดฐานมาจนปัจจุบัน แม้แต่การบังคับที่ดินซึ่งจำนองให้หลุดเป็นสิทธิของผู้รับจำนอง หากผู้จำนองเป็นคนต่างด้าว กฎหมายก็ห้ามคนต่างด้าวได้กรรมสิทธิในที่ดินนั้นเองได้ แต่สิทธิครอบครองในระยะเวลากันจำกัดและจะต้องจำหน่ายที่ดินนั้นโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์ได้อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิในที่ดินได้หากประเทศที่คนต่างด้าวสังกัดอยู่มีสนธิ

⁶³ ESTEBAN B. BAUTISTA, THE CONSTITUTIONAL AND ON LAND ACQUISITION BY ALJENS : ITS PRESENT STATUS, PHILIPPINE LAW JOURNAL, (MARCH : 1984), pp. 1-2.

สัญญาอยู่กับฟิลิปปินส์ เช่น สหรัฐอเมริกา⁶⁴ การให้เช่าที่ดินของเอกชนแก่คนต่างด้าวจำกัดระยะเวลาการเช่าไว้ต้องไม่เกิน 25 ปี แต่อาจจะต่อสัญญาเช่าออกไปได้อีกเป็นครั้งที่ 2 คือต่อสัญญาอีก 25 ปี การให้เช่าที่ดินแก่คนต่างด้าวเกินกว่า 50 ปีอาจถือได้ว่าเป็นการขายที่ดินให้คนต่างด้าวสัญญาจึงไม่มีผลใช้บังคับ อนึ่ง การถือครองกรรมสิทธิในอาคารหรือห้องชุดหรือคอนโดมิเนียม คนต่างด้าวมีสิทธิถือครองได้แต่คนต่างด้าวจะเป็นเจ้าของห้องชุดทั้งหมดเกินกว่า 40% ของโครงการทั้งหมดไม่ได้⁶⁵

ประเทศอินโดนีเซีย ห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินแต่มีข้อยกเว้นว่า บริษัทซึ่งเป็นกิจการร่วมค้า (Joint Venture Companies) ซึ่งเรียกกันว่า "PMA Companies" หากได้รับความเห็นชอบจากรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของคนต่างด้าว (Foreign Capital Investment Law) มีสิทธิถือครองที่ดินได้ 3 ประการคือ

1. มีสิทธิที่จะสร้างและครอบครองอาคารที่ตั้งอยู่บนที่ดินซึ่งเป็นของบุคคลอื่นเป็นเวลา 20 ปี กรรมสิทธิในที่ดินนั้นจะต้องเป็นของบุคคลหรือนิติบุคคลชาวอินโดนีเซีย
2. สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน สิทธิอันนี้อาจให้แก่ PMA Companies ที่จะใช้ที่ดินของรัฐเพื่อการเกษตรกรรม การปศุสัตว์ และวัตถุประสงค์อื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน เป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ และตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยปกติสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินนี้ จะได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นเวลาระหว่าง 20-60 ปี
3. สิทธิในการใช้ที่ดิน สิทธินี้ไม่ค่อยจะอนุญาตให้แก่ PMA Companies สิทธิดังกล่าวนี้หมายถึงการใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอื่นใดเป็นระยะเวลาตามที่กำหนด และตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้สถานทูตต่างประเทศใช้ที่ดินในประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

⁶⁴ BITO & CASTILLO, PHILIPPINE REPUBLIC LAW DIGEST, REVISER FOR 1990, p. 2.

⁶⁵ BAKER & MCKENZIE, LAWS RELATING TO FOREIGN INVESTMENT IN REAL PROPERTY IN ASEAN, BANGKOK : OCTOBER, 1989, p. 9.

สำหรับการถือครองกรรมสิทธิในอาคาร หอพัก หรือคอนโดมิเนียมนั้น เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียถือว่าการถือครองกรรมสิทธิในคอนโดมิเนียมก่อให้เกิดผลประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารด้วย และเป็นผลประโยชน์ในลักษณะกรรมสิทธิรวมเหนือพื้นดินนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่ดินมาใช้บังคับด้วย⁶⁶

ประเทศสิงคโปร์ ห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศ ไม่ว่าจะได้มาโดยวิธีใดถือว่าเป็นโมฆะทั้งสิ้น เว้นแต่การได้มาในฐานะทายาทโดยธรรมก็จะต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม The Residential Property Act 1976 ได้ห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิในที่ดินซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เว้นแต่จะเป็นหอพักหรือคอนโดมิเนียมในอาคารตั้งแต่ชั้นที่ 6 ขึ้นไป คนต่างด้าวสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้ แต่หอพักหรือคอนโดมิเนียมนั้นจะต้องมิได้เป็นโครงการที่รัฐจัดสร้างขึ้นหรือรัฐให้การสนับสนุนด้านเงินทุน เช่น คอนโดมิเนียมหรือแฟลคของการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น กฎหมายของสิงคโปร์ได้ให้ความหมายของคนต่างด้าวว่าหมายถึงบุคคลผู้ซึ่งมิใช่พลเมืองสิงคโปร์ หรือมิใช่บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในสิงคโปร์อย่างถาวร บริษัทหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนต่างประเทศ หรือบริษัทหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศสิงคโปร์ แต่มีคนต่างด้าวถือหุ้นคิดเป็นมูลค่าเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ตัวอย่างเช่น The Residential Property Act. 1976 Part 11 มาตรา 3 บัญญัติว่า (a) ห้ามบุคคลใดจะโดยมีค่าตอบแทนหรือโดยไม่มีค่าตอบแทน ทั้งในระหว่างที่มีชีวิตอยู่หรือโดยประการอื่นโอนที่ดิน รวมถึงทรัพย์สินทั้งหลายในที่ดินให้คนต่างด้าว (b) ห้ามบุคคลใดจัดตั้งกองขึ้นเพื่อขายหรือโอนที่ดินให้คนต่างด้าว (c) ห้ามคนต่างด้าวซึ่งหรือรับโอนที่ดินหรือทรัพย์สินทั้งหลายในที่ดิน การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้เป็นโมฆะ แต่หากเป็นการรับโอนมาโดยฐานะทายาทโดยธรรม คนต่างด้าวผู้รับโอนมารคนนั้นก็จะต้องจำหน่ายที่ดินนั้นเสียภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมาย โดยก่อนจำหน่ายนั้นจะถือกรรมสิทธิในนามของคนต่างด้าวผู้รับโอนมรดกไม่ได้ จะต้องจัดให้คนสิงคโปร์ถือกรรมสิทธิแทน⁶⁷

⁶⁶ BAKER & MCKENZIE, LAWS RELATING TO FOREIGN INVESTMENT IN REAL PROPERTY IN ASIAN, BANGKOK : OCTOBER, 1989, pp. 3-4.

⁶⁷ BAKER & MCKENZIE, LAWS RELATING TO FOREIGN INVESTMENT REAL PROPERTY IN ASIAN, BANGKOK : OCTOBER, 1989, pp. 12-14.

ประเทศมาเลเซีย โดยทั่วไปประมวลกฎหมายที่ดิน (The National Land Code) มิได้วางข้อจำกัดห้ามคนต่างด้าวในการได้มาซึ่งที่ดิน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนของคนต่างด้าว (Foreign Investment Committee) หรือกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม อาจกำหนดเงื่อนไขการลงทุนของคนต่างด้าวเป็นกรณีไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และมูลค่าของทรัพย์สิน ยิ่งไปกว่านั้น เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นผู้รับจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ อาจวางข้อจำกัดในการจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต่างด้าวผู้เข้ามาลงทุนหรือบุคคลต่างด้าวได้โดยเฉพาะในเรื่องการให้เช่าที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม

ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้วางข้อจำกัดในการลงทุนของคนต่างด้าวในท้องที่ของคอนโคมีเนียม อย่างไรก็ตามอาจจะต้องนำหลักเกณฑ์การจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิจารณาการลงทุนของคนต่างด้าว กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม และเจ้าพนักงานที่ดินมาใช้บังคับ

ดังกล่าวมาแล้วถึงถึงหลักทั่วไปของกฎหมายต่างประเทศ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วก็ทำให้ข้อยุติว่าจะยอมให้คนต่างด้าวถือครองที่ดิน ดังเช่น ญี่ปุ่น ก็ยังคงหวงกันที่ดินอยู่ แต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญ โดยเฉพาะประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศหนึ่งประเทศใดมาก่อน ประชาชนของประเทศจะมีความรู้สึกหวงกันพื้นดินของตน SINGAPORE และ TAIWAN จัดเป็นประเทศที่เจริญทางเศรษฐกิจ แต่ด้วยขนาดของพื้นที่ประเทศกับประชากรไม่เป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับความจำเป็นในการหวงกันที่ดินไว้จึงยังคงมีอยู่ สิทธิมนุษยชนโดยเสมอภาค (Human Right) น่าจะมีอิทธิพลมากสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ที่เปิดประเทศยอมให้คนต่างด้าวเข้าไปถือครองที่ดินได้ AUSTRALIA เป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่มากและชาวออสเตรเลียที่ปกครองประเทศส่วนมากเป็นผู้อพยพไปจากยุโรปและอเมริกา ความคิดในการหวงกันที่ดินจึงไม่ปรากฏเด่นชัด ผู้วิจัยมีข้อสรุปในขั้นนี้ว่าการจะนำหลักกฎหมายของต่างประเทศมาศึกษาในเชิงเปรียบเทียบเพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายไทยตามที่เป็นอย่างนี้หรือไม่ให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินนั้นมีความเหมาะสมเพียงใด น่าจะไม่ได้ข้อสรุปที่เป็นยุติ เพราะประวัติศาสตร์ทางการปกครอง การเคยเสียบูรณภาพแห่งดิน (Integrity of Sovereignty) และความคิดของคนในชาติอันเป็นปัจจัยกำหนดในเรื่องนี้มีความแตกต่างกัน แม้ประเทศในกลุ่ม

ASEAN เองก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.1983 ประเทศไทยและประเทศในกลุ่ม ASEAN ได้มีมติร่วมกันใน The Charter of Economic Right and Duties of States ซึ่งถือเป็นพื้นฐานอันเรียกว่า The basis of the New International Economic Order มติข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งดังนี้⁶⁸

(1) แต่ละรัฐ มีสิทธิออกกฎหมายหรือใช้อำนาจของตนเหนือการลงทุนของคนต่างด้าวภายใต้เขตอำนาจรัฐของตน ตามวัตถุประสงค์ของประชาชนในชาติ ห้ามรัฐใดให้สิทธิประโยชน์แก่การลงทุนของคนต่างด้าวมากไปกว่าคนในชาติ

(2) แต่ละรัฐมีสิทธิออกกฎหมายควบคุมกิจการของคนต่างด้าวหรือองค์กรข้ามชาติภายใต้เขตอำนาจศาลของตน โดยมีสิทธิกำหนดมาตรการที่จะทำให้มั่นใจว่ากิจการนั้นจะไม่ขัดขวางกิจการภายในหรือประโยชน์ของรัฐเจ้าบ้าน ในการใช้สิทธิดังกล่าวรัฐเจ้าบ้านย่อมมีอธิปไตยอย่างเต็มที่และสมบูรณ์

(3) แต่ละรัฐมีสิทธิจะเวนคืนหรือโอนทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ ของคนต่างด้าวโดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสมควร

ผู้วิจัยจึงมีข้อสรุปอีกประการหนึ่งว่า ภายใต้ข้อคำนึงของประเทศในกลุ่ม ASEAN ที่เห็นอำนาจอธิปไตย ความมั่นคง และประโยชน์ของรัฐเป็นพื้นฐานที่จะปฏิบัติต่อกันต่างด้าวหรือบริษัทข้ามชาตินั้น การหวงกันที่กินไว้เฉพาะประชาชน โดยไม่ให้สิทธิคนต่างด้าวถือครองที่ดินจะยังคงเป็นหลักการสำคัญที่คงอยู่ต่อไป เพียงแต่ผ่อนปรนบ้างในกรณีมีสนธิสัญญากับต่างชาติหรือมีกฎหมายพิเศษอนุญาตเฉพาะรายเพื่อประโยชน์ในการลงทุนและพัฒนาประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบจะพบว่าประเทศอินโดนีเซียมีลักษณะการผ่อนปรนเพื่อประโยชน์ในการลงทุนและการพัฒนาประเทศที่เด่นชัดมาก เพราะบริษัทต่างด้าวที่จะได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นบริษัทร่วมค้า (Joint Venture)

⁶⁸ M. SORNARAJAH, THE NEW INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER, INVESTMENT TREATIES AND FOREIGN INVESTMENT LAWS IN ASEAN, MALAYA LAW REVIEWS, (DECEMBER : 1985), pp. 444-445.

มิใช่บริษัทต่างค้าที่เข้ามาลงทุนโดยตรง และการถือครองดังกล่าวก็เป็นเพียงสิทธิประโยชน์
เหนือที่ดินในลักษณะสิทธิเหนือพื้นดินที่เป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งเท่านั้น หากใช้ได้ดีกรรมสิทธิไม่

ดังนั้นโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในเรื่องการให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างค้าของแต่ละ
ประเทศนั้น เป็นผลอันสืบเนื่องจากประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ และสัมพันธ์กับขนาดของ
พื้นที่ จำนวนประชากร รวมทั้งความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ และความเจริญทางด้านเทคโนโลยี
อันส่งผลถึงความรู้สึกพื้นฐานในการผูกพันหวงแหนของประชาชนภายในประเทศแต่ละประเทศ
สะท้อนออกมาเป็นนโยบายและกฎหมายของแต่ละประเทศ และเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบ
เหล่านี้ของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มอาเซียนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประ
เทศไทยในแง่ต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้รวมทั้งประเทศไทยยังคงหลักการในการไม่ให้
สิทธิในที่ดินแก่คนต่างค้าอยู่ จะผ่อนปรนให้ก็แต่กรณีที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศของคนในด้านการ
พัฒนาอุตสาหกรรม เทคโนโลยีและการลงทุน เท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย