

บันทึก

เรื่อง สิทธิในที่ดินของสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวน

กรมที่ดินมีหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๔๕๕๘ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือปัญหาข้อกฎหมายว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ขอให้กรมที่ดินพิจารณา กรณีผู้ได้รับอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเอกชนประเภทโรงเรียนนานาชาติซึ่งมีผู้ดำเนินการเป็นสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่ง จะขอถือกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อใช้ในการจัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวได้หรือไม่ และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนที่ดินจะได้รับอนุญาตให้ถือครองและขั้นตอนการขอดำเนินการอย่างไร

เรื่องนี้กรมที่ดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินพิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๗ (๓)^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีสิทธิให้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่สร้างโรงเรียนนานาชาติซึ่งเป็นการใช้เพื่อการกุศลสาธารณะได้ไม่เกิน ๕ ไร่^๒ แต่การจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามเงื่อนไข^๓ และวิธีการ^๔ ซึ่ง

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้วบรรดาที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

(๓) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(๔) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘๗ จำนวนที่ดินที่จะพึงอนุญาตให้ตามความในมาตราก่อนมีกำหนดดังนี้

(๑) ที่อยู่อาศัย ครอบครัวยุติไม่เกิน ๑ ไร่

(๒) ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน ๑ ไร่

(๓) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๔) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวยุติไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๕) ที่ใช้เพื่อการศาสนา ไม่เกิน ๑ ไร่

(๖) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ ไม่เกิน ๕ ไร่

(๗) ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละไม่เกิน

๑/๒ ไร่

คนต่างด้าวผู้ใดต้องการมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน (๓) ถ้าเห็นเป็นการสมควรคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๑ คนต่างด้าวผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดินต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ต้องใช้ที่ดินนั้นด้วยตนเองตามที่ได้รับอนุญาต

(๒) ต้องเริ่มใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการตามที่ขออนุญาตในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับโอนสิทธิ

ในที่ดินมา

(๓) ถ้าจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

ข้อ ๖ ในกรณีที่นิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ยื่นคำขอให้ได้มา หรือใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นซึ่งที่ดิน ให้ใช้แบบอย่างเดียวกันที่บัญญัติไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ โดยอนุโลม แล้วให้แสดงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ให้แสดงว่ามีสมาชิกเป็นคนสัญชาติใดเท่าใด มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนสัญชาติใด และให้แสดงใบสำคัญการจดทะเบียนหรือตราสารก่อตั้งนิติบุคคลและข้อบังคับด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘๖ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๘๔ คนต่างด้าวดังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสานการกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๑ คนต่างด้าวผู้ใดได้มาซึ่งที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดินต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ต้องใช้ที่ดินนั้นด้วยตนเองตามที่ได้รับอนุญาต

(๒) ต้องเริ่มใช้ที่ดินนั้นเพื่อกิจการตามที่ขออนุญาตในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับโอนสิทธิ

ในที่ดินมา

(๓) ถ้าจะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินไปต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน

ข้อ ๖ ในกรณีที่นิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ยื่นคำขอให้ได้มา หรือใช้เพื่อกิจการอย่างอื่นซึ่งที่ดิน ให้ใช้แบบอย่างเดียวกันที่บัญญัติไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ โดยอนุโลม แล้วให้แสดงรายการดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ให้แสดงว่ามีสมาชิกเป็นคนสัญชาติใดเท่าใด มีวัตถุประสงค์อย่างไร มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนสัญชาติใด และให้แสดงใบสำคัญการจดทะเบียนหรือตราสารก่อตั้งนิติบุคคลและข้อบังคับด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๙๙^๔ ประกอบกับมาตรา ๘๖ วรรคสอง^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒. ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามความในมาตรา ๙๗^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๘๖^๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ การจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินจะต้องอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ขณะนี้ไม่มีบทสนธิสัญญาดังกล่าว นิติบุคคลตามความในมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงไม่อาจได้มาซึ่งที่ดินได้ แม้ว่าจะขออนุญาตรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๘๖ วรรคสอง รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจที่จะอนุญาต ซึ่งเรื่องทำนองนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๘/๒๕๙๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๓/๒๕๑๐ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๕๓/๒๕๑๓ ดังนั้น จึงเห็นว่าสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนตามนัยมาตรา ๙๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ตั้งสร้างโรงเรียนนานาชาติได้

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายดังนั้น เพื่อความถูกต้องในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรมที่ดินจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

กรรมการฝ่ายข้างมาก เห็นว่า สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนนั้น มาตรา ๙๗ (๓)^๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้สมาคมในลักษณะนี้เป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว และมาตรา ๙๙^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้

มาตรา ๘๖ คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๘๔ คนต่างด้าวดังกล่าวจะได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสานการกุศลสาธารณะ หรือการศาสนา ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

^๔ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๙๙ ในกรณีที่นิติบุคคลตามความในมาตรา ๙๗ หรือมาตรา ๙๘ จะได้มาหรือต้องจำหน่ายไปซึ่งสิทธิในที่ดิน ให้นำบทบัญญัติตามความในหมวด ๘ และหมวด ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับคนต่างด้าวและบุคคลทั่วไป

^๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

บัญญัติไว้ด้วยว่า การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗^{๑๑} ดังกล่าวให้นำบทบัญญัติตามความในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับคนต่างด้าวและบุคคลทั่วไป ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดินมีความประสงค์จะกำหนดให้การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวและนิติบุคคลบางประเภทตามมาตรา ๙๗ นี้ ถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน กล่าวคือ คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้เพียงไร ภายใต้เงื่อนไขอย่างใด นิติบุคคลดังกล่าวย่อมจะมีสิทธิได้ในลักษณะเดียวกันเท่านั้น

เมื่อการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ได้ และเมื่อคนต่างด้าวผู้ใดมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่งนั้นแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงจะมีอำนาจพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ถือครองที่ดินต่อไปได้หรือไม่ ตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง^{๑๓} และหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้มีการยกเว้นมิให้นำมาใช้บังคับกับการมีสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ฉะนั้น การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าวตามมาตรา ๙๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่งดังกล่าวนี้ด้วย โดยจะต้องมีสนธิสัญญาใดระบุไว้ชัดเจนยินยอมให้นิติบุคคลในลักษณะดังกล่าวมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ อนึ่งมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่พุ่งเล็งไปถึงบุคคลผู้ที่เป็นกรรมการหรือสมาชิกในนิติบุคคลและวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลเป็นประการสำคัญต่างหากจากสภาพการเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ นิติบุคคลใดก็ตามถ้ามีกรรมการหรือสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่แล้ว จะต้องถูกจำกัดการมีสิทธิในที่ดินเสมือนคนต่างด้าวทั้งสิ้น เนื่องจากสิทธิในการถือครองที่ดินในประเทศไทยอาจตกอยู่ในอำนาจการจัดการของคนต่างด้าวซึ่งเป็นกรรมการหรือสมาชิกในนิติบุคคลนั้นได้ในลักษณะเดียวกันกับกรณีคนต่างด้าวทั่วไป ฉะนั้น การพิจารณาสิทธิในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลเหล่านี้จะต้องพิจารณาโดยถือว่าอยู่ในฐานะไม่แตกต่างจากคนต่างด้าวทั่วไปเพราะถ้าหากถือว่านิติบุคคลดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็จะมีบังเกิดผลให้คนต่างด้าวทั่วไปซึ่งปกติจะถูกห้ามมิให้มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากไม่มีสนธิสัญญายินยอมให้มีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ สามารถหลีกเลี่ยงเงื่อนไขตามบทบัญญัติดังกล่าวและมีสิทธิในที่ดินได้อีกด้วยการร่วมกันก่อตั้งเป็นนิติบุคคลและอ้างสิทธิถือ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

ครองที่ดิน ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมจะมีใช้เป็นเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินที่ประสงค์จะกำหนดมาตรการป้องกันมิให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเข้าไปอยู่ในฐานะเป็นกรรมการหรือสมาชิกของนิติบุคคลใด ๆ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะนี้มิได้มีบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศใดที่ระบุให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่มีลักษณะตามมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงย่อมถูกจำกัดสิทธิเช่นเดียวกับคนต่างด้าวด้วย จึงไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และเมื่อไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อนุญาตให้สมาคมที่มีลักษณะดังกล่าวได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้

กรรมการฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า การที่มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง^{๙๔} ได้บัญญัติว่าคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า โดยปกติคนต่างด้าวไม่อาจมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ ดังเช่นการมีสิทธิในที่ดินของคนสัญชาติไทย เว้นแต่จะมีการทำสนธิสัญญากันขึ้นไว้โดยเฉพาะยินยอมให้คนต่างด้าวที่มีสัญชาติตามที่ระบุในสนธิสัญญานั้น มีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้สำหรับนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗^{๙๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินยังคงเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย มิใช่เป็นของคนต่างด้าว ซึ่งปกติย่อมมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินได้เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทยทั่วไป หากแต่ในกรณีนี้ประมวลกฎหมายที่ดินได้มีบทบัญญัติเป็นกรณีพิเศษจำกัดการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินให้คงมีได้เสมือนคนต่างด้าวจะพึงมีสิทธิในที่ดิน โดยมีให้มีสิทธิสมบูรณ์ดังเช่นคนสัญชาติไทยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อนิติบุคคลเหล่านี้มีสัญชาติไทยจึงย่อมไม่อาจนำหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทุกกรณีที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับให้เป็นเช่นเดียวกันได้แต่อย่างใด เพราะหลักการตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นได้แยกการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินระหว่างคนสัญชาติไทยกับคนต่างด้าวไว้ต่างหากจากกันอยู่แล้ว นอกจากนี้ มาตรา ๙๙^{๙๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติถึงการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ก็บัญญัติไว้เพียงว่า ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม มิได้บัญญัติให้นิติบุคคลเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว จึงต้องเข้าใจว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งหมายให้นำหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาปรับใช้สำหรับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลเหล่านี้เพียงเท่าที่สภาพจะเปิดช่องให้นำมาปรับใช้ได้เท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวตามมาตรา ๘๖

^{๙๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๙๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๙๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นบทบัญญัติที่ต้องการให้นำมาใช้บังคับกับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวเท่านั้น มิได้มุ่งหมายถึงนิติบุคคลสัญชาติไทยแต่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา ๙๗ ด้วยแต่อย่างใด เพราะโดยสภาพที่เป็นจริงย่อมจะเห็นได้ว่า จะไม่มีการทำสนธิสัญญาใดกำหนดให้นิติบุคคลสัญชาติไทยมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ ซึ่งหากถือว่านิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง ด้วยแล้ว ก็ย่อมจะมีผลทำให้นิติบุคคลเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้เลย และทำให้บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด ๙ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลบางประเภทไม่มีที่ใช้บังคับ ซึ่งคงจะมีใช้เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีจึงเป็นที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่า ความในมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง ไม่อาจนำมาปรับใช้กับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗

ด้วยเหตุนี้ การที่มาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้นิติบุคคลบางประเภทมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว จึงมีความหมายแต่เพียงว่า การที่นิติบุคคลเหล่านี้จะได้รับสิทธิในที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ วรรคสอง^{๑๓} และถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น สมาคมที่มีคนต่างด้าวเป็นสมาชิกเกินกว่าถึงจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าวตามมาตรา ๙๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงอาจมีสิทธิในที่ดินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) แตกต่างกันในสาระสำคัญเป็นสองฝ่าย เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน) และผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้า) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทยได้ ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๖^{๑๕} วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้คนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินได้ต่อเมื่อมีสนธิสัญญาบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินว่า ไม่ต้องการให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยได้โดยง่าย การที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินจะต้องเป็นกรณีพิเศษตามความตกลงระหว่างประเทศยินยอมให้มีสิทธิเช่นนั้น และเมื่อคนต่างด้าวผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้แล้ว การจะถือครองที่ดินต่อไปจึงจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ใน

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

หมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวอีกด้วย

ฉะนั้น การที่มาตรา ๙๗^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้นิติบุคคลบางประเภทมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว และมาตรา ๙๙^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติตามความในหมวด ๘ ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวมาใช้บังคับกับการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ โดยอนุโลม จึงแสดงว่าประมวลกฎหมายที่ดินมุ่งหมายที่จะจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ ดังกล่าว ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจจัดการเป็นส่วนใหญ่ไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยให้การมีสิทธิได้มาซึ่งที่ดินอยู่ในฐานะที่ไม่แตกต่างจากสิทธิที่คนต่างด้าวจะได้รับตามประมวลกฎหมายที่ดิน หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดถึงสิทธิของคนต่างด้าวที่จะสามารถได้มาซึ่งที่ดินในประเทศไทย กำหนดไว้อย่างไร จึงต้องนำมาบังคับใช้กับนิติบุคคลเหล่านี้ด้วยทุกประการ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรการการคุ้มครองที่ดินในประเทศไทยมิให้ตกอยู่ในอำนาจจัดการของคนต่างด้าวได้โดยง่ายตามเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ การได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย กล่าวคือ จะได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินต่อเมื่อมีบทสนธิสัญญาให้คนต่างด้าวมีสิทธิในที่ดินตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อในปัจจุบันไม่มีสนธิสัญญาใดระบุให้คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ สมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๙๗ จึงไม่อาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๓

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)