



## Preventing and Suppressing Nominees is an Act to Consider Concealed Transactions the Land for Foreigners in Thailand

Santhanong Apibansri<sup>1</sup>, Pimupsorn Sangsomwong<sup>2</sup>, Attanai Sairat<sup>3</sup> and Achara Lertpronparsopchok<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Independent scholar, Thailand

<sup>2</sup>Assistant Prosecutor, Bangkok Military Court, Thailand

<sup>3,4</sup>Lecturer at the Faculty of Law, Sripatum University Khon Kaen Campus, Thailand

E-mail: [santhanong111@gmail.com](mailto:santhanong111@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-9438-5344>

E-mail: [Pimupsorn.sangsomwong@gmail.com](mailto:Pimupsorn.sangsomwong@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-7106-3836>

E-mail: [Attanai.sa@spu.ac.th](mailto:Attanai.sa@spu.ac.th), ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-8895-2855>

E-mail: [Acharalert29@gmail.com](mailto:Acharalert29@gmail.com), ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-2157-6599>

Received 23/09/2024

Revised 02/10/2024

Accepted 02/11/2024

### Abstract

**Background and Aims:** This academic article on prevention and suppression of foreign agents in disguising legal transactions in Thailand: A case study of foreign agents has the objective to study and analyze the characteristics and patterns of transactions in Thailand using disguised agents, including studying the criminal law related to transactions using disguised agents in Thailand, in order to determine guidelines for improving and amending the criminal law regarding disguised agents, including those who support disguised agents.

**Methodology:** This study is a study of related documents and research. Analyze and present according to educational objectives.

**Results:** From the results of the study, it was found that 1) There should be an amendment to the definition of "foreigner" in the Foreign Business Act B.E. 2542 to include: A juristic person in which a foreigner has the authority to control the business or the domination of the foreigner and the juristic person shall be considered to be a foreign juristic person. 2) Add the definition of "Nominee" to the Land Code to make it clearer. It is clear in land ownership that "Land ownership of Thai nationals or juristic person Thai nationality instead of a foreigner by concealing the name of the real owner which is foreigner, is considered to be an act by a nominee" and is an act that violates criminal law 3) Land held illegally the disguised agents of the foreigners will be confiscated as property of the state. Aliens who use camouflage agents to own land, camouflage agents who have Thai nationality, and who provide support, advice, and assistance are punishable by imprisonment from 10 to 20 years and a fine of at least 2,000,000 baht. Those who provide information about the act Those who are wrong will receive a 50 percent reward

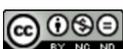




from the fine, and in cases where the person giving information participates in the wrongdoing, they will be exempted from the punishment for such wrongdoing.

**Conclusion:** In terms of guidelines for preventing and suppressing camouflaged agents (Nominees), there should be an inspection starting from the registration of the legal entity. Before registering the legal entity, documents issued by the bank must be examined to certify or show the financial status of the partners or Thai shareholders who invest or hold shares in a legal entity together with foreigners To show credibility that such people have the financial status to invest on their own, and once registered, there should be an annual inspection project by selecting risk groups and setting policies for the Department of Business Development and the Revenue Department to work together to inspect taxes and funds used to invest in business, leading to more income from tax collection entering Thailand.

**Keywords:** Prevention and Suppression; Nominee; Foreigners; Land



## การป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวในการทำนิติกรรมอำพรางซื้อขายที่ดินในประเทศไทย

แสนทอง อภิบาลศรี, พิมพ์อัปสร สร้างสมวงศ์, อัตนัย สายรัตน์ และอัจฉรา เลิศพรประสพโชค

นักวิชาการอิสระ

อัยการผู้ช่วยศาลทหารกรุงเทพ

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น

### บทคัดย่อ

**ภูมิหลังและวัตถุประสงค์:** บทความวิชาการเรื่องการป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวในการทำนิติกรรมอำพรางในประเทศไทย: กรณีศึกษาคดีตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบในการทำธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัยตัวแทนอำพราง รวมทั้งศึกษากฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางในประเทศไทย เพื่อกำหนดแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญาในเรื่องตัวแทนอำพรางรวมถึงผู้ให้การสนับสนุนให้เกิดตัวแทนอำพราง

**ระเบียบวิธีการศึกษา:** การศึกษานี้เป็นการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์และนำเสนอตามวัตถุประสงค์ทางการศึกษา

**ผลการศึกษา:** จากผลการศึกษาพบว่า 1) ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความ “คนต่างด้าว” ในพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ให้มีความหมายรวมถึง นิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจควบคุมกิจการหรือการครอบงำของคนต่างด้าว และให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลต่างด้าว 2) เพิ่มเติมคำนิยามคำว่า “ตัวแทนอำพราง” ในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า “การถือครองที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย หรือนิติบุคคล สัญชาติไทยแทนคนต่างด้าวโดยปกปิดชื่อเจ้าของที่แท้จริง ซึ่งเป็นคนต่างด้าว ให้ถือว่า เป็นการ กระทำโดยตัวแทนอำพราง” และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา 3) ที่ดินที่ถือครองอันโดยผิดกฎหมาย โดยตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวนั้นจะถูกริบเป็นสมบัติของแผ่นดิน คนต่างด้าวผู้ใช้ตัวแทนอำพรางในการถือครองที่ดินตัวแทนอำพรางผู้มีสัญชาติไทย ผู้ ที่ให้การสนับสนุน แนะนำ และช่วยเหลือ มีโทษจำคุก ตั้งแต่ 10 ถึง 20 ปี และมีโทษปรับอย่างน้อย 2,000,000 บาท โดยผู้ที่ให้ข้อมูลของการกระทำผิดจะได้รับเงินรางวัลจากค่าปรับร้อยละ 50 และกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลมีส่วนร่วมในการกระทำผิดจะได้รับการยกเว้นโทษจากการกระทำผิดดังกล่าว

**สรุปผล:** โดยทางด้านแนวทางการป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพราง (Nominee) นั้น ควรจะมีการตรวจสอบตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล โดยก่อนจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล จะต้องทำการตรวจสอบเอกสารที่ธนาคารออกให้เพื่อรับรองหรือแสดงฐานะการเงินของผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นคนไทยที่ลงทุนหรือถือหุ้นในนิติบุคคลร่วมกับคนต่างด้าว เพื่อแสดงความน่าเชื่อถือว่าคุณคนดังกล่าว มีฐานะทางการเงินที่ลงทุนด้วยตนเองได้และเมื่อจดทะเบียนแล้ว ควรมีโครงการตรวจสอบประจำปี โดยคัดเลือกกลุ่มเสี่ยง และกำหนดนโยบายให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และ กรมสรรพากรได้มีการทำงานร่วมกันในการตรวจสอบภาษี และ เงินทุนที่นำมาลงทุนประกอบธุรกิจ เพื่อนำไปสู่รายได้จากการเก็บภาษีจะเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น

**คำสำคัญ:** การป้องกันและปราบปราม; ตัวแทนอำพราง; คนต่างด้าว; ที่ดิน

## บทนำ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 53 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และมาตรา 61 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรับรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญาหรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคการที่ประเทศไทยกำหนดแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2563 – 2580 และกำหนดแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ในแผนดังกล่าว เพื่อให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยเกิดความยั่งยืนและสามารถนำรายได้เข้าประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยการเปิดเสรีด้านการลงทุนซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกกับประชาคมอาเซียนทำให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดการสร้างธุรกิจแฝงหรือบริการรูปแบบใหม่ ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ อาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาดำเนินธุรกิจซึ่งคนไทยยังไม่พร้อมแข่งขัน นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนการค้ากันอย่างเป็นธรรมระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติ ประเทศไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยมีบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” และใช้หลักการที่ว่าห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจต้องห้ามตามบัญชีท้ายกฎหมาย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าก่อน โดยมาตรฐานการทำธุรกิจต่าง ๆ จะเหมือนคนไทยในบางอาชีพ จึงเกิดกระบวนการอำพรางในการจัดตั้งบริษัทสัญชาติไทย และหาตัวแทนตั้งบริษัทโดยใช้คนไทยเป็น ตัวแทนอำพราง (Nominee) เข้าถือหุ้นแทนคนต่างชาติเพื่อซื้อขายที่ดิน

แม้ว่าปัจจุบันมีกฎหมายควบคุมและห้ามบุคคลทำธุรกรรมเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายอยู่แล้วก็ตาม แต่ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่ากฎหมายที่ควบคุมธุรกรรมเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีสาเหตุจากบทบัญญัติกฎหมายยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะหรือพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นธุรกรรมเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับการกฎหมายที่ควบคุมธุรกรรมเกี่ยวกับตัวแทนยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการประสานงานด้านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมที่เป็นความผิด และยังไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่พิจารณาการทำธุรกรรมที่มีตัวแทนอำพรางเพื่อเลี่ยงกฎหมาย รวมถึงการพิจารณาทำธุรกรรมที่ยังไม่มีความชัดเจน (มณฑนา แจ่มศรี, 2555) ตัวแทนอำพรางดังกล่าวอาจถูกกำหนดให้กระทำการแทนบุคคลอื่นในหลายรูปแบบ เช่น การสมรสกับผู้สัญชาติไทย การตั้งตัวแทนอำพรางซึ่งเป็นคนไทยเพื่อถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว การตั้งตัวแทนอำพรางเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทเพื่อเลี่ยงกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว หรือการตั้งตัวแทนอำพรางซึ่งเป็นคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นหรือถือครองทรัพย์สินของนักการเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงการแจ้งบัญชีทรัพย์สินตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการทำธุรกรรมเหล่านี้มีลักษณะเป็นการอำพราง เจ้าของหรือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการใช้บังคับกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันการทำธุรกรรมที่มีลักษณะอำพรางของคนต่างด้าวผ่านตัวแทนผู้มีสัญชาติไทยอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.

2542 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เป็นต้น ลักษณะและธุรกรรมของตัวแทนอำพรางที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวยังคงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมักจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” ของสังคมไทย ในปัจจุบันมีการกระทำความผิดในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอรวมทั้งการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายทั้ง ๆ ที่มีการทำความผิดอย่างแจ้งชัด นอกจากนี้ยังมีในรูปของการสมรสกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย และให้คู่สมรสเข้าซื้อที่ดินในบริษัทแทนตนเอง การว่าจ้างให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ดำเนินการซื้อที่ดินและให้ทำสัญญากู้ยืมหรือสัญญาจำนองไว้กับตนเองเพื่อเป็นประกัน นอกจากนี้ ตัวแทนอำพรางของสังคมไทยในปัจจุบันเกิดขึ้นทั้งในระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ เป็นปัญหาของการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคลและเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย (ดวงมณี เลาวกุล, 2556)

การป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพรางนั้น ควรจะมีการตรวจสอบและกำหนดนโยบายให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าและกรมสรรพากรได้มีการทำงานร่วมกันในการตรวจสอบภาษี และเงินทุนที่นำมาลงทุนประกอบธุรกิจเพื่อนำไปสู่รายได้จากการเก็บภาษีจะเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น หากมีการศึกษาหาแนวทางเพื่อการป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพราง อันจะก่อให้เกิดความเสียหายจากการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางในประเทศไทย แล้วนำมาวิเคราะห์การป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวในการทำนิติกรรมอำพรางซื้อขายที่ดินในประเทศไทย จะสามารถกำหนดกระบวนการจนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องตัวแทนอำพรางรวมถึงผู้ให้การสนับสนุนให้เกิดตัวแทนอำพราง แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่ให้เกิดความเสียหายจากการใช้ตัวแทนอำพรางนำสู่การพัฒนาทางกฎหมายต่อไป

### ความหมายของคนต่างด้าวและสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับคนต่างด้าวในประเทศไทย

ความหมายของ "คนต่างด้าว" หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งอาจเป็นผู้ที่ถือสัญชาติของประเทศอื่น ๆ หรือผู้ที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย โดยในกฎหมายไทย คำว่า "คนต่างด้าว" ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในหลายพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ระบุว่า "คนต่างด้าว" คือบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย

สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับคนต่างด้าวในประเทศไทย เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการใช้นิติกรรมอำพรางของคนต่างด้าวในการซื้อขายที่ดินถือเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลไทยให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายห้ามคนต่างด้าวถือครองที่ดินโดยตรง แต่มีกรณีที่คนต่างด้าวใช้นิติกรรมอำพรางผ่านบุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายและเข้าครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดขึ้น ในประเทศไทยมีเรื่องการใช้นิติบุคคลไทยในการถือครองที่ดิน คนต่างด้าวบางกลุ่มหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยการตั้งบริษัทในชื่อของคนไทย หรือใช้นิติบุคคลสัญชาติไทยในการซื้อขายที่ดินแทนตัวเอง ซึ่งบริษัทจะมีหุ้นส่วนคนไทยถือครองหุ้นเป็นส่วนใหญ่เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่จริง ๆ แล้วคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานอย่างแท้จริง โดยการอำพรางโดยใช้บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย เป็นการที่คนต่างด้าวใช้คน

ไทยเป็น "ตัวแทน" ในการซื้อที่ดินแทน โดยคนไทยที่ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้นเป็นเพียงผู้ถือครองแทน ซึ่งการอำพรางลักษณะนี้ทำให้ตรวจสอบได้ยาก การเลี่ยงกฎหมายผ่านนิติกรรมมีการใช้นิติกรรมอำพราง เช่น การทำสัญญากู้ยืมเงินหรือการค้าประกันในลักษณะที่ให้คนไทยมีหน้าที่ทางกฎหมาย โดยมีคนต่างด้าวเป็นผู้ควบคุมการทำนิติกรรมที่แท้จริง เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อห้ามของกฎหมายไทยในการซื้อที่ดิน การป้องกันและปราบปรามการใช้นิติกรรมอำพรางของคนต่างด้าวในการซื้อขายที่ดินในประเทศไทยยังคงเป็นความท้าทายที่สำคัญ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะดำเนินการตรวจสอบและปราบปรามอย่างเข้มงวด การใช้นิติบุคคลอำพรางหรือการตั้งนอมินีเป็นปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการใช้นิติกรรมอำพรางในการซื้อขายที่ดินนั้นยังคงเป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงกฎหมายและการตรวจสอบที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหลายฝ่าย นอกจากนี้ การที่การอำพรางมักใช้วิธีการทางกฎหมายที่มีความซับซ้อน เช่น การตั้งนิติบุคคลเพื่อถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ทำให้การรวบรวมข้อมูลสถิติที่ชัดเจนอาจไม่สมบูรณ์ สถิติและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยสถิติจากกรมที่ดินและกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (กรมที่ดิน, 2565) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดินและกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้เพิ่มการตรวจสอบการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวผ่านนิติบุคคล โดยข้อมูลสถิติล่าสุด (ปี 2565) จากกรมที่ดินพบว่า มีการตรวจสอบและดำเนินคดีกับกรณีพบว่ามิมีนิติกรรมอำพรางในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวจำนวนกว่า 200 คดี และข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบว่ามีการตรวจสอบนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นกว่า 500 ราย โดยพบว่ามี ความผิดในการใช้นิติกรรมอำพรางในส่วนของกรซื้อขายที่ดินในนามของคนไทย รวมทั้งสถิติจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยในปี 2565 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รายงานกรณีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย รวมถึงการใช้นิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายในการถือครองที่ดิน ซึ่งมีการจับกุมคนต่างด้าวและคนไทยที่เกี่ยวข้องกับการอำพรางการซื้อขายที่ดินมากกว่า 300 ราย และยังมีข้อมูลจากคณะกรรมการธุรกรรมทางการเงิน (AMLO) โดยหน่วยงานตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือ AMLO ได้เพิ่มการตรวจสอบการเคลื่อนย้ายเงินที่เกี่ยวข้องกับการใช้นิติกรรมอำพรางในการซื้อขายที่ดินของคนต่างด้าว โดยพบว่ามีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินผิดกฎหมายมากกว่า 100 รายการในปี 2565 (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2559)

จึงจะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันป้องกันและปราบปรามการใช้นิติกรรมอำพรางของคนต่างด้าว เช่น กรมที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และ AMLO ได้เพิ่มการตรวจสอบและดำเนินการปราบปรามการใช้นิติกรรมอำพรางของคนต่างด้าวในการซื้อขายที่ดินอย่างเข้มงวดในช่วงปี 2565 โดยมีการใช้นิติบุคคลอำพราง เป็นวิธีการที่คนต่างด้าวใช้มากที่สุดในการซื้อขายที่ดินอย่างผิดกฎหมาย โดยมีการควบคุมผ่านการถือหุ้นในบริษัทสัญชาติไทย

## ความหมายของการทำนิติกรรมอำพราง

การทำนิติกรรมอำพรางของนอมินีไทย หมายถึงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยถูกใช้เป็น "ตัวแทน" เพื่อให้บุคคลต่างด้าวถือครองหรือเข้ามาควบคุมทรัพย์สินหรือกิจการในประเทศไทย โดยการกระทำดังกล่าวมักถูกใช้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินหรือถือหุ้นในกิจการบางประเภทเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างของการอำพรางโดยนอมินีไทยคือการที่คนต่างด้าวให้คนไทยถือหุ้นแทนในนิติบุคคล แต่ในความเป็นจริงคนต่างด้าวเป็นผู้ควบคุมกิจการ การใช้นอมินีในการทำนิติกรรมอำพรางถือเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายไทย เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่จำกัดการถือหุ้นของคนต่างด้าวในธุรกิจบางประเภท เช่น การถือครองที่ดิน และการดำเนินธุรกิจในการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ

สถานการณ์ในปัจจุบันเกี่ยวกับการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อให้นักต่างด้าวเข้าครอบครองที่ดินในประเทศไทย มีความซับซ้อนและเป็นประเด็นที่หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปราม เนื่องจากกฎหมายไทยมีข้อจำกัดไม่ให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินโดยตรง แต่การใช้นอมินี (Nominee) หรือการทำนิติกรรมอำพรางเป็นวิธีที่ใช้นิยมมากขึ้นในการหลีกเลี่ยงกฎหมายนี้ โดยรายละเอียดสถานการณ์ปัจจุบัน มีการใช้นอมินีในนิติบุคคลไทยเพื่อการทำนิติกรรมอำพรางจะใช้วิธีการตั้งนิติบุคคลสัญชาติไทย โดยคนต่างด้าวเป็นผู้ถือหุ้นรายย่อยหรือผู้ควบคุมทางการเงิน ซึ่งบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นนอมินีจะถือครองที่ดินในนามของคนไทย แต่การบริหารจัดการหรือการควบคุมที่แท้จริงกลับอยู่ที่คนต่างด้าว การตรวจสอบและดำเนินคดีโดยหน่วยงานราชการ เช่น กรมที่ดินและกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบนิติกรรมและนิติบุคคลที่สงสัยว่าเป็นนอมินี รวมถึงการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย โดยพบว่าในบางกรณีมีการใช้บุคคลไทยเป็นตัวแทนในการซื้อที่ดินให้คนต่างด้าวครอบครอง และการรายงานขององค์กรระหว่างประเทศได้มีรายงานขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ชี้ให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีพยายามใช้นิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดินของประเทศไทย

สถิติการทำนิติกรรมอำพรางของคนต่างด้าว แสดงให้เห็นว่ามีการใช้วิธีการทางกฎหมายอย่างซับซ้อนเพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามในการถือครองที่ดินโดยตรงในประเทศไทย โดยเฉพาะการใช้นอมินีคนไทยเป็นผู้ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว มีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการอำพรางการถือครองที่ดินมากกว่า ร้อยละ 30 ซึ่งการทำนิติกรรมอำพรางเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดินและเศรษฐกิจของประเทศไทย รายงานจากศูนย์วิจัยกฎหมายธุรกิจและเศรษฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่าในปี 2563 พบว่าประมาณ ร้อยละ 20 ของนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินในเขตเศรษฐกิจสำคัญ เช่น กรุงเทพฯ และภูเก็ต มีการใช้นอมินีหรือมีลักษณะการอำพรางในการถือครองที่ดิน (ศูนย์วิจัยกฎหมายธุรกิจและเศรษฐกิจ, 2563) การตรวจสอบแสดงให้เห็นว่ามีการทำธุรกรรมที่มีการทำนิติกรรมอำพรางโดยใช้นอมินีในนิติบุคคลที่ถือหุ้นในสัดส่วนของคนต่างด้าวในหลายกรณี โดยเฉพาะในภาคอสังหาริมทรัพย์

วิจัยจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2564 รายงานการวิจัยเรื่อง "นิติกรรมอำพรางในการถือครองที่ดิน: ผลกระทบทางกฎหมายและเศรษฐกิจ" พบว่าในช่วงปี 2564 มีกรณีการถือครองที่ดินโดยนอมินีคนไทยที่ถูก

ควบคุมโดยคนต่างด้าวเพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่ดินมีมูลค่าสูง โดยการวิจัยพบว่าในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ตและพัทยา การซื้อขายที่ดินจำนวนกว่า ร้อยละ 30 เกี่ยวข้องกับการใช้นิติกรรมอำพราง โดยเฉพาะในภาคการท่องเที่ยวและอสังหาริมทรัพย์ และรายงานจากกรมที่ดิน เมื่อ พ.ศ. 2565 รายงานว่ามีการตรวจสอบนิติบุคคลและธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวจำนวนกว่า 200 คดี ในปี 2565 ที่เข้าข่ายการใช้โอนมิโนในการถือครองที่ดินหน่วยงานยังคงเพิ่มการตรวจสอบและป้องกันการทำนิติกรรมอำพรางอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่เป็นแหล่งลงทุนและมีการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์สูง (ศูนย์ศึกษานโยบายเศรษฐกิจและกฎหมาย, 2564) เพื่อป้องกันและปราบปรามการทำนิติกรรมอำพรางของคนต่างด้าวในการซื้อขายที่ดิน รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าและกรมที่ดินได้เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้น โดยมีการตรวจสอบผู้ถือหุ้นจริง การใช้เงินทุน และการควบคุมกิจการ เพื่อตรวจสอบว่าเป็นการอำพรางหรือไม่ ทั้งนี้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานอื่น ๆ ได้ดำเนินการจับกุมตัวแทนอำพราง (Nominee) ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินอย่างผิดกฎหมาย และนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม นอกจากนั้นแล้วยังมีการสร้างความตระหนักและรณรงค์ให้ประชาชนรับรู้โดยมีการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับความผิดกฎหมายในการเป็นตัวแทนอำพรางให้คนต่างด้าวซื้อขายที่ดิน รวมถึงการเสริมสร้างความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการทำนิติกรรมอำพราง (ศูนย์ศึกษานโยบายเศรษฐกิจและกฎหมาย, 2564)

การทำนิติกรรมอำพรางในการซื้อขายที่ดินของคนต่างด้าวเป็นปัญหาที่สำคัญในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีมูลค่าสูง ซึ่งมีการใช้นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาเป็นตัวแทนในการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เพิ่มการตรวจสอบและปราบปรามอย่างเข้มงวด และมีการดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้นเพื่อลดการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย

### การศึกษาและวิเคราะห์การป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวในการทำนิติกรรมอำพรางซื้อขายที่ดินในประเทศไทย

จากข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยกระทรวงพาณิชย์ มีการตรวจสอบธุรกิจที่มีลักษณะการใช้คนไทยถือหุ้นแทนคนต่างด้าวเพื่อหลีกเลี่ยงการขออนุญาตประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งคนต่างชาติมักใช้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นในการทำธุรกิจต้องห้าม กระทำผิดกฎหมายผ่านตัวแทนอำพราง เช่น ร้านอาหาร ร้านค้าขาย ฯลฯ ทำให้รัฐบาลมีการตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมาย

รองอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ให้ข้อมูลถึงการตรวจสอบธุรกิจที่มีลักษณะตัวแทนอำพราง (Nominee) ในปีงบประมาณ 2566 ว่า ได้ตรวจสอบธุรกิจทั้งสิ้น 439 ราย ใน 3 กลุ่มธุรกิจเป้าหมาย ได้แก่ ธุรกิจท่องเที่ยวและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ท 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ภูเก็ต สุราษฎร์ธานี ชลบุรี ระยอง ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรีและกรุงเทพฯ โดยได้ลงพื้นที่ตรวจสอบร่วมกับหน่วยงานพันธมิตร ประกอบด้วย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการท่องเที่ยว กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2559) ผลการตรวจสอบในเบื้องต้น

พบนิติบุคคลที่อาจกระทำความผิดเป็นตัวแทนอำพราง ในจังหวัดเชียงใหม่ และชลบุรี โดยพบว่ามีการถือหุ้นคนไทย 2 ราย มีชื่อเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ใน 269 บริษัท เป็น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ 60 ราย ธุรกิจท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่อง 6 ราย ธุรกิจโรงแรมรีสอร์ท 4 ราย ธุรกิจบริการ 184 ราย และธุรกิจอื่นๆ เช่น ค้าส่ง/ค้าปลีก ขนส่ง เกษตรกรรม 15 ราย ซึ่งอยู่ระหว่างวิเคราะห์ข้อมูลมูลค่าการลงทุนและข้อมูลการประกอบธุรกิจเพิ่มเติม (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2566)

โดยข้อมูลจากกรมสอบสวนคดีพิเศษทำให้เห็นว่าในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา ได้ดำเนินคดีไปแล้ว จำนวน 66 ราย โดยบทลงโทษผู้ที่เป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) จะมีความผิดทั้งนิติบุคคล ผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับ 100,000 – 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังมีโทษปรับรายวันอีกวันละ 10,000 - 50,000 บาท จนกว่าจะเลิกฝ่าฝืน (กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2562) ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของเราเป็นอย่างมาก เพราะที่ดินเป็นปัจจัยเบื้องต้นของการดำเนินชีวิตของสังคมเราที่ขาดเสียไม่ได้เป็นรากฐานของบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของชาวบ้านประชาชน โดยทั่วไปไม่ว่าจะอยู่ในเขตต่างจังหวัดหรือในเขตมหานคร และที่ดินยังเป็นฐานในการผลิตปัจจัยสำคัญในเรื่องของอาหารให้กับคนเรา อีกด้วย ดังนั้นที่ดินจึงมีความสำคัญและได้กลายไปเป็นทรัพย์สินที่มีค่าสำหรับประชาชน

ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ติดต่อกับคนต่างด้าวมาเป็นเวลานานจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์การตั้งรกรากถิ่นฐาน โดยในสมัยก่อนประเทศไทยเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองที่ดินได้โดยเสรีจนมาถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ยุคการล่าอาณานิคม ได้มีการตรา “ประกาศ กำหนดที่ให้ขายให้เช่าแก่คนนอกประเทศ” (วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดินกรมที่ดิน, 2544) เป็นประกาศที่กำหนดอาณาเขตที่สามารถให้คน ต่างชาติซื้อหรือเช่าได้ ต่อมาสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ยุติลง ประเทศไทยต้องการให้กระชับ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ จึงยอมให้สิทธิในที่ดินแก่คนต่างด้าวอย่างเสรี จากนั้นก็ได้ได้เริ่มการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเรื่อยมาเพื่อจำกัดการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ความเจริญเติบโตทางด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยมี การขยายตัวอย่างก้าวกระโดด เพื่อรองรับกับโครงสร้างของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และ การขยายตัวแบบก้าวกระโดดดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นกับเมืองที่สำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะเป็น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ เนื่องจากเป็นศูนย์รวมของการดำเนินธุรกิจ ทุกอย่างที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ และนอกจากนี้ด้วยลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศของประเทศไทยที่นับได้ว่าเหมาะสมกับการมาท่องเที่ยวหรือลงทุนของผู้ประกอบการต่างชาติ ประกอบกับค่าครองชีพที่นับได้ว่าต่ำกว่าในประเทศทางแถบยุโรปและอเมริกา จึงทำให้ประเทศไทยเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวและนักลงทุนจากทั่วโลก

กฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองกรรมสิทธิ์ใน ที่ดิน เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นบางประการ อาทิเช่น การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินผ่านกฎหมายส่งเสริม การลงทุน หรือกฎหมายการนิคมแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามการลงทุนแบบนี้มีเงื่อนไขมาก และต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก รวมถึงข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งมีอยู่มากมายเช่นกัน ทำให้คนต่างด้าวที่ ต้องการที่ดินในประเทศไทยเลยมาใช้อีกวิธีการหนึ่งคือ การจัดตั้งนิติบุคคลไทยเพื่อถือครองที่ดิน แทนโดยผ่านตัวแทนอำพรางหรือตัวแทนอำพราง (Nominee) ซึ่งเป็นบุคคลสัญชาติไทยในการในการขอ อนุญาตจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล

การที่คนต่างด้าวจะทำการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อถือครองจำกัดเพื่อถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้นสามารถกระทำได้ โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายที่กำหนดเฉพาะอัตราส่วนจำนวนหุ้นที่ คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นนั้น โดยมิได้ดูที่เจตนารมณ์ที่ว่า นิติบุคคลไทยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น หมายความว่าอย่างไร โดยได้รับความร่วมมือจากคนไทย เช่น นายหน้าบริษัทบัญชีหรือสำนักงาน กฎหมายของไทยแนะนำชี้ช่อง เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยว่าจ้างหรือให้ทุนแก่บุคคลผู้มีสัญชาติ ไทยเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย และในการจัด โครงสร้างการถือหุ้นและ/หรือการบริหารงานบริษัท โดยให้คนต่างชาติสามารถเข้าครอบงำการ บริหารงานของบริษัท หรือการได้รับปันผลมากกว่าผู้ถือหุ้นไทย บริษัทดังกล่าวจะซื้อที่ดินใน แหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆ เช่น เกาะสมุย ภูเก็ต ประจวบคีรีขันธ์ ชันส์และพัทยา ซึ่งส่วนใหญ่เพื่อทำธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ และรวมถึงการซื้อที่ดินภาคเกษตรที่มีราคาถูก

คนต่างด้าวที่นำเงินมาลงทุนในประเทศไทยโดยเฉพาะการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ในเมืองท่องเที่ยวและที่ดิน จำนวนมากได้ถูกถือครองหรืออยู่ภายใต้การครอบงำของคนต่างด้าวผ่านตัวแทนอำพราง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินเหล่านี้มีการลงทุนด้วยเงินที่สุจริต แต่หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของแหล่งที่มาได้อย่างจริงจัง การเข้าถือครองที่ดินของคนต่างด้าวผ่านตัวแทนอำพรางนั้น เป็นการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมายและความมั่นคงของชาติ เพราะปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีพื้นที่ที่ถูกครอบครองโดยตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวในประเทศ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะ มีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถทำการหรือทำธุรกิจได้แม้ว่ากฎหมายห้ามไว้ เป็นปัญหาในการ บังคับใช้กฎหมายและเอื้ออำนวยให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ประการที่สำคัญคือการสูญเสียที่ดินสำหรับคนไทย ซึ่งส่งผลเสียต่อความมั่นคงของชาติ

ปัจจุบันการซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าว โดยผ่านตัวแทนอำพรางจะมีการจัดตั้งนิติบุคคลสัญชาติไทย ที่มีคนไทยเป็นตัวแทนอำพรางและมีแนวโน้มว่าจะมีการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจดทะเบียนกรรมกาย ทำให้คนต่างด้าวไม่เกรงกลัวกฎหมายอันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอรวมทั้งการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแม้ว่าจะมีการกระทำความผิด เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน) โดยมาตรา 110 ถึง มาตรา 113 มีบทลงโทษปรับสูงสุดเพียงไม่เกิน 500,000 บาท ในขณะที่ผู้กระทำความผิดอาจได้รับผลตอบแทนจากการช่วยเหลือคนต่างด้าวในการถือครองที่ดินสูงกว่า ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้ผู้กระทำความผิดยอมเสี่ยงที่จะ ช่วยเหลือคนต่างด้าวเหล่านั้น

ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ในปัจจุบันที่ดินประเทศไทยมีการถือที่ดิน โดยที่ดินร้อยละ 90 ถือครองโดยคนเพียงร้อยละ 10 ของประเทศ (ปรีชา วทัญญู, 2544 อ้างอิงใน ดวงมณี เลาวกุล. 2551) และที่ดินในกรุงเทพมหานคร มีการถือครองที่ดิน 50 รายแรกจาก 1.46 ล้านราย ถือครอง ที่ดินถึงร้อยละ 10 และสำหรับในภาคเกษตรมีมากกว่าร้อยละ 40 ที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ เนื่องจากผืนดินในประเทศไทยมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะต่อการ เพาะปลูก ทำให้ประเทศไทยถูกจับตามองจากกลุ่มทุนต่างชาติ ที่จะมาลงทุนทั้งภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากภาคเกษตร คนต่างชาติอาศัยช่องโหว่กฎหมายที่ดินมากกว่าซื้อที่ดินในไทย เพื่อลงทุนภาคการเกษตรแล้วเอาผลผลิตกลับประเทศ การที่คนต่างด้าวสามารถเข้ามาถือครองที่ดิน

การทำธุรกรรมในลักษณะตัวแทนอำพราง (Nominee) ที่เกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์ สามารถพบการกระทำในรูปแบบ การสมรสกับคนไทยแล้วให้คู่สมรสผู้มี ดินแทนตน แต่สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังคงเป็นของคนต่างด้าว การให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืมเงิน จำนอง หรือทำสัญญาเช่าไว้ กับคนต่างด้าวเพื่อเป็นหลักประกันในที่ดิน หรือสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างด้าวเป็นผู้ดำเนินการชำระราคาให้แก่จริง การทำธุรกิจเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยการจดทะเบียน ซึ่งมีหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นนิติบุคคล สัญชาติไทย แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าแท้จริงนิติบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งคนไทยถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง แต่อำนาจในการควบคุมกิจการยังเป็นของคนต่างด้าว โดยคนต่างด้าวมียุทธวิธีที่มีสิทธิพิเศษ ในการควบคุมการบริหารจัดการบริษัท

กฎหมายไทยก็ได้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินโดยเด็ดขาด กล่าวคือคนต่างด้าวยังมี โอกาสในการถือครองที่ดินได้ โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน,2497) ได้อนุญาตให้คนต่างด้าวดังกล่าว จะได้มาซึ่งที่ดิน เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสุสาน การกุศลสาธารณะ หรือการศาสนาต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวง และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

โดยจำนวนที่ดินที่จะพึงอนุญาตให้ตามความในมาตราก่อน มีกำหนดดังนี้

- (1) ที่อยู่อาศัย ครอบครัวยุติไม่เกิน 1 ไร่
- (2) ใช้เพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน 1 ไร่
- (3) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน 10 ไร่
- (4) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวยุติไม่เกิน 10 ไร่
- (5) ที่ใช้เพื่อการศึกษา ไม่เกิน 1 ไร่
- (6) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ ไม่เกิน 5 ไร่

การถือครองที่ดินของคนต่างด้าวย่อม อยู่ภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์เหนือ ที่ดินได้เกินกว่าส่วนที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ แต่เมื่อใดที่คนต่างด้าวเล็กหรือโอน กิจการจะต้องจำหน่ายที่ดินภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มีบทบัญญัติพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2552 ลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรม จะทำหน้าที่ในการตัดสินใจว่าคนต่างด้าวนั้นจะมีสิทธิถือครองที่ดิน เกินกว่าจำนวนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้หรือไม่ และเมื่อมีการโอนหรือเลิกกิจการต้องจำหน่ายที่ดินภายในเวลา 3 ปีมีเช่นนั้นอธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้แม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงกำหนดได้ ตามกฎหมายอื่น ผู้รับสัมปทานจะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาตามวรรคหนึ่งได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นข้อจำกัดที่ทำให้คนต่างด้าวซื้อที่ดินได้ค่อนข้างยาก จึงมีคนต่างด้าวใช้วิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย จัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อถือครองที่ดินแทนตามการจัดตั้งที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า แต่บริษัทที่จัดตั้งขึ้นหากมีหุ้นที่ถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียนหรือมีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด บริษัทดังกล่าวจะถือครองที่ดินได้ ก็จะต้อง ปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเช่นเดียวกับคนต่างด้าวที่เป็นคนธรรมดา จึงมีการหลีกเลี่ยงโดยคนต่างด้าวจะถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 หุ้นส่วนที่เหลือจะอาศัยชื่อบุคคลที่มีสัญชาติไทยถือหุ้นแทนแต่อำนาจในการบริหารยังเป็นของคนต่างด้าว

นิติกรรมอำพรางเป็นการกระทำเพื่อปิดบังอำพรางสถานะที่แท้จริง ที่เป็นความผิดทางอาญาอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศไทยซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อบุคคลภายนอก ผู้สุจริตรวมถึงความมั่นคงของประเทศ

กฎหมายต่างประเทศมีความรับผิดชอบทางอาญาในต่างประเทศในเรื่องนิติกรรมอำพราง สำหรับประเทศอังกฤษ (Williams, 1961) ถือว่าการอำพรางนั้น เป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดในทางอาญา เป็นการกระทำโดยมีเจตนาอันจงใจให้เกิดความเสียหายต่อประเทศหากบุคคลใดนั้นกระทำในขอบเขตการจ้างงาน ก็ถือว่าเป็นการกระทำผิดฐานตัวแทนอำพราง หากเพียงพิสูจน์ได้ว่านิติบุคคลหรือบุคคลใดได้รับประโยชน์จากการทำนิติกรรมอำพรางซึ่งพิสูจน์ได้ว่า เกิดขึ้นจากความยินยอม หรือเห็นเป็นใจ หรือด้วยความประมาทของบุคคลหรือนิติบุคคล ผู้จัดการ บุคคลนั้นต้องได้รับผิดทางกระบวนการทางอาญา ดังที่บัญญัติไว้ใน The Companies Act 1967 ประเทศอังกฤษ กำหนดให้มีการริบทรัพย์สินกรณีตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำในฐานตัวแทนอำพราง โดยจะถูกฟ้องว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นอาชญากรรม ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำผิด หากได้รับประโยชน์จากการกระทำผิด หากตัวแทนได้รับทรัพย์สินจากการกระทำผิดให้ถือเสมือนเป็นตัวการ

ในส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา (Canfield George, 1914) มีแนวความคิดในเรื่องการรับผิดชอบ โดยการนำหลักการของประเทศอังกฤษมาผสมผสานกับแนวความคิดตามหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวแทน (Respondent Superior) หากมีการกระทำอันเป็นนิติกรรมอำพรางบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบทางอาญาที่กระทำในขอบเขตของการทำงานที่จ้างเสมือนเป็นตัวการ

## สรุปผล

โดยทางด้านแนวทางการป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพราง (Nominee) นั้น ควรจะมีการตรวจสอบตั้งแต่การจดทะเบียน โดยก่อนจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล จะต้องทำการตรวจสอบเอกสารที่ธนาคารออกให้เพื่อรับรองหรือแสดงฐานะการเงินของผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นคนไทยที่ลงทุนหรือถือหุ้นในนิติบุคคลร่วมกับคนต่างด้าว เพื่อแสดงความน่าเชื่อถือว่าคุณคนดังกล่าว มีฐานะทางการเงินที่ลงทุนด้วยตนเองได้ และเมื่อจดทะเบียนแล้วควรมีโครงการตรวจสอบประจำปี โดยคัดเลือกกลุ่มเสี่ยง เช่น ธุรกิจที่คนต่างด้าวถือหุ้นไม่ถึง 50% ธุรกิจมีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจกระทำการ ให้สิทธิคนต่างด้าวมากกว่าคนไทยไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิการออกเสียงลงคะแนน สิทธิการรับเงินปันผล สิทธิการรับคืนทุนเมื่อเลิกกิจการ เป็นต้น รวมถึงนำเรื่องแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในทำธุรกิจ เช่น การกู้ยืมหรือให้กู้ยืมเงินแก่คนต่างด้าว โดยมีเงื่อนไขที่ผิดปกติ มาประกอบพิจารณาด้วย โดยให้มีการกำหนดนโยบายให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าและกรมสรรพากรได้มีการทำงานร่วมกันในการตรวจสอบภาษี และเงินทุนที่นำมาลงทุนประกอบธุรกิจ เพื่อนำไปสู่รายได้จากการเก็บภาษีจะเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น

## ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ปัญหา

จากการศึกษาพบว่า การป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวในการทำนิติกรรมอำพรางซื้อขายที่ดิน ควรต้องแก้ไขกฎหมายและวิธีการในการป้องกันและปราบปรามตัวแทนอำพราง (Nominee) ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้นดังนี้ คือ

1. ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความ "คนต่างด้าว" ในพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ให้หมายรวมถึง นิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจควบคุมกิจการหรือการครอบงำของคนต่างด้าว และให้ถือว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลต่างด้าว

2. เพิ่มเติมคำนิยามคำว่า "ตัวแทนอำพราง" ในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้เกิดความ ชัดเจนในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า "การถือครองที่ดินของบุคคลสัญชาติไทย หรือนิติบุคคล สัญชาติไทยแทนคนต่างด้าวโดยปกปิดชื่อเจ้าของที่แท้จริง ซึ่งเป็นคนต่างด้าว ให้ถือว่า เป็นการ กระทำโดยตัวแทนอำพราง" และเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอาญา

3. ที่ดินที่ถือครองอันโดยผิดกฎหมาย โดยตัวแทนอำพรางของคนต่างด้าวนั้นจะถูกริบเป็นสมบัติของแผ่นดิน คนต่างด้าวผู้ใช้ตัวแทนอำพรางในการถือครองที่ดินตัวแทนอำพรางผู้มีสัญชาติไทย ผู้ ที่ให้การสนับสนุน แนะนำ และช่วยเหลือ มีโทษจำคุก ตั้งแต่ 10 ถึง 20 ปี และมีโทษปรับอย่างน้อย 2,000,000 บาท โดยผู้ที่ให้ข้อมูลของการกระทำผิดจะได้รับเงินรางวัลจากค่าปรับร้อยละ 50 และกรณีผู้ที่ให้ข้อมูลมีส่วนร่วมในการกระทำผิดจะได้รับการยกเว้นโทษจากการกระทำผิดดังกล่าว

## เอกสารอ้างอิง

- กรมที่ดิน. (2565). *วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดิน รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน 100 ปี กรมที่ดิน 17 กุมภาพันธ์ 2565*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.
- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2559). *กระทรวงพาณิชย์ มาเชิงรุก!! สกัดกันธุรกิจ "นอมินี" คุมเข้มทั้งระยะสั้นและระยะยาวตาม Road map "แผนปฏิบัติการกำกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว*. Retrieved from: [https://www2.dbd.go.th/news\\_view.php?nid=16223](https://www2.dbd.go.th/news_view.php?nid=16223)
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2562). *ซูโพรแกรมวิเคราะห์การทำความผิด ตัวแทนอำพราง (Nominee) ต่างชาติ นำร่อง 4 เมืองใหญ่*. Retrieved from: <https://www.dsi.go.th/th/Detail/DSI>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2566). *เปิดข้อมูล "ตัวแทนอำพราง (Nominee)" ปี 66 ธุรกิจสั่งหามา ท่องเที่ยว รีสอร์ท ทิดโผอันดับต้น*. Retrieved from: <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1089947>
- ดวงมณี เลาวกุล. (2551). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่องนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้*. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2553). *พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กับ ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน, การ สัมมนาวิชาการ ณ ห้อง 209 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ศูนย์ข่าวอาร์เอสยู นิวส์*. Retrieved from: <http://www.rsunews.net/Ask%20Experts/LandTenure/LandTenure.htm>



- มัทธนา แจ่มศรี. (2555). *ซ้ำแหล่งธุรกรรมอำพรางต่างชาติ ฮุบที่ดินไทย*. Retrieved from: <https://www.isranews.org/content-page/item/15447--1.html>
- ศูนย์วิจัยกฎหมายธุรกิจและเศรษฐกิจ. (2563). *นิติกรรมอำพรางในการประกอบกิจการโดยคนต่างด้าว: การใช้โฉนดที่ดินและผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย*. มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์
- ศูนย์ศึกษานโยบายเศรษฐกิจและกฎหมาย. (2564). *การศึกษผลกระทบของการใช้โฉนดที่ดินในการประกอบธุรกิจและการถือครองที่ดินในประเทศไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- George, C. (1914). *Corporate Responsibility for Crime 6 Colum. L. Rev.*. Code of Canon Law Title VI Physical and Juridic person (Can 96-123) <http://www.vatican.va/archive/ENG1104/PD.HTM>
- Williams, G. (1961). *Criminal Law: The General Part*, 2<sup>nd</sup> edition. London: Steven & Sons Limited.

