

สภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ  
ในประเทศไทย

โดย

นาย ศิลปชัย ไพโรจน์กิจจา  
ประธานกรรมการบริหาร  
บริษัท ไพโรจน์กิจจา จำกัด

นักศึกษาระดับปริญญาโท วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘



## คำนำ

การศึกษาวิจัยหัวข้อเรื่อง “สภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในประเทศไทย” ในครั้งนี้มีขึ้นเพื่อประกอบการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับเรื่องปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในประเทศไทย และผลกระทบของการถือครองที่ดินจากคนต่างชาติ อีกทั้งพิจารณาหาแนวทางการป้องกันการถือครองที่ดินจากคนต่างชาติในประเทศไทยที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในปัจจุบันและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนคนไทย

ผู้วิจัย หวังว่าการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นแนวทางในการจุดประกายความคิดให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลจากงานวิจัยชิ้นนี้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยสืบไป หากมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

(นาย ศิลปชัย ไพโรจน์กิจจา)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
<b>บทที่ 2 ทฤษฎี กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>6</b>
กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทย	6
สิทธิในการลงทุนของคนต่างชาติ	17
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการถือครองที่ดิน ของคนต่างชาติของประเทศออสเตรเลีย	19
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนและการถือครองที่ดิน ของคนต่างชาติของสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล	22
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34
สรุป	38

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 3</b>	
<b>ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างชาติ</b>	
<b>สภาพปัจจุบัน และรูปแบบการทำธุรกรรมผ่านตัวแทน</b>	<b>40</b>
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างชาติ	40
สภาพปัจจุบัน	43
ลักษณะและรูปแบบการทำธุรกรรมในประเทศไทย	
โดยอาศัยตัวแทนอำพราง	44
ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศไทย	
จากการทำธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัยตัวแทนอำพราง	49
กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมในประเทศไทย	
โดยอาศัยตัวแทนอำพราง	51
สรุป	55
<b>บทที่ 4</b>	
<b>บทวิเคราะห์การถือครองที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทย</b>	<b>57</b>
สภาพปัญหาในปัจจุบัน	57
ผลกระทบที่เกิดขึ้น	60
รูปแบบการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน	
หรืออสังหาริมทรัพย์	62
บทวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจและสังคม	66
สรุป	66
<b>บทที่ 5</b>	
<b>สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>68</b>
สรุป	68
	69
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>73</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>74</b>
	. . 2542 75
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>78</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1	27
3-1	45
3-2	47
3-3	48
3-4	49
3-5	50
3-6	51
3-7	52
3-8	53
3-9	54

## บทที่ 1

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีเช่นเดียวกับนานาประเทศทั่วโลกที่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินธุรกรรมที่มีผลเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยรัฐจะควบคุมหรือแทรกแซงเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันการค้าเสรีและอำนวยความสะดวกให้การประกอบธุรกิจดำเนินไปตามกลไกตลาด อันเป็นวิถีทางที่จะเอื้อให้ประโยชน์จากการแข่งขันทางการค้าและบริการตกแก่ประชาชนในอันที่จะได้อุปโภคบริโภคสินค้าที่มีราคาเหมาะสมปราศจากการผูกขาด นอกจากนี้ยังให้โอกาสภาคเอกชนสามารถเข้าแข่งขันกันในด้านการค้าการผลิตและการให้บริการ รวมถึงกิจกรรมทางภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศในปัจจุบัน

สำหรับการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีนี้ ไม่จำกัดเฉพาะภาคเอกชนคนไทยเท่านั้น แต่รวมถึงการให้โอกาสกับคนต่างชาติที่จะดำเนินกิจกรรมภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทั้งหลายของกฎหมายในแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการระดมทุนของคนต่างชาติการถ่ายทอดความรู้และวิทยาการที่ทันสมัยในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งเกิดการจ้างแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้นซึ่งจะช่วยกระจายรายได้ออกสู่ประชาชน รวมถึงความสอดคล้องกับพันธกรณีที่มีกับนานาประเทศตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทางหนึ่งด้วย

การขยายตัวของการลงทุนของคนต่างชาตินี้ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่ดินที่ต้องตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ภาครัฐมีอยู่ อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติดี พ.ศ. 2542

ขอบเขตจำกัด การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างชาติในส่วนนี้จะปฏิบัติตามข้อกำหนดที่  
ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติที่ต้องการลงทุน

(Nominee) รวมถึงการเช่าซื้อในระยะเวลาที่ยาวนาน การถือครองใน

ให้เกิดการประเมินสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติในประเทศ

การถือกรรมสิทธิ์แทนที่ดินแทนคนต่างชาติเป็นลักษณะของการทำนิติกรรมอำพราง

16

ต่อมาสนธิสัญญากับนานาประเทศเหล่านั้นได้สิ้นสุดลงเมื่อ

27

2514

ทะเบียนจัดตั้งบริษัท เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินและผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย กรณีที่มี

40

. .2542

" "



1.

อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในพื้นที่ศึกษาและกำหนดประเด็นการศึกษาที่สำคัญ

2.

(Nominee)

3.

## การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้จะทบทวนแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1.   
⋮
2. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและการเช่าอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยของคนต่างชาติ
3.   
⋮
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น และเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม

(Qualitative Research)

(Documentary Research)

กฎหมายที่เกี่  
⋮

1. และรูปแบบการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในพื้นที่  
ศึกษาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประกอบการวางแผนนโยบายเกี่ยวกับที่ดินรับผิดชอบ
- 2.
3.  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปกำหนดมาตรการ

## บทที่ 2

### และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การประกอบธุรกิจ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม นอกจากนี้ ในทางธุรกิจที่ดินเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันในการประกอบธุรกิจการค้าได้ ทำให้มีการถือครองที่ดินกันไว้เป็นจำนวนมากจนเป็นปัญหาสำคัญในการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสม จึงมีความพยายามที่จะรักษาพื้นที่ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยที่เป็นประเทศเกษตรกรรม

สำหรับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทยนั้น ต้องยอมรับว่าในโลกรยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้าสูง รัฐต้องให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจและมีความจำเป็นต้องมีการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศเพื่อให้มาลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2540

ที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้นักลงทุนเกิด

จะเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

ที่ดินมีราคาสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพ การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร  
ความสามารถในการเข้าถึงที่ดินของคนไทยจะลดลงเนื่องจากการปล่อยให้คนต่างชาติถือครองที่ดิน

ที่ดินได้แต่ก็มีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่ต้องปฏิบัติตาม

การอนุญาตให้คนต่างชาติสามารถถือครองที่ดินแม้ว่าจะเป็นการส่งเสริม

โดยการจำกัดการถือครองที่ดินของคนต่างชาตินั้น

.. 2486 :

ซึ่งมีการกำหนดเนื้อที่ให้คนต่างชาติสามารถถือครองได้ใน

10

10

50

25

เมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างชาติ .. 2486

8

ซึ่งการถือครองที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย

1

1

10

10

1

5

1/2

1.

ลงทุนในธุรกิจหรือกิจการประเภทหนึ่งประเภทใดดังต่อไปนี้

1.1

1.2

!!

1.3

1.4

วณที่อนุญาตให้คนต่างชาติถือครองที่ดินต้องอยู่ภายในเขต

ที่ดินนั้น

2.

1629

(7)

(4)

(1)

(2)

(3)

(5)

(6)

2.1

1

2.2

1

2.3 ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม

10

2.4 ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม

10

2.5

1

2.6

5

2.7

1/2

3.

3.1

กรณีการรับที่ดินซึ่งคนไทยมีคู่สมรสเป็นคนต่างชาติยื่นคำขอการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินที่ตนได้รับนั้น

( )

ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนเสียจนแน่ชัดว่าเป็นการรับใน

### 3.2 การซื้อที่ดิน

#### 3.2.1

##### 1.2.1.1

กรณีการซื้อที่ดินซึ่งคนไทยที่มีภูมิลำเนาเป็นคนต่างชาดมี

ความต้องการซื้อที่ดิน

: : :

พิสูจน์ได้ว่าการซื้อที่ดินนั้น

86

ว่าเป็นการซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างชาด

ซื้อที่ดินได้ตามมาตรา 74

##### 1.2.1.2

:

: :

:

#### 3.2.2

:

:

:



มามอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติ

### 3.2.3

4.

การขอให้ได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลต่างชาติดังต่อไปนี้ให้มีสิทธิในที่ดินได้

1.1

1.2

1.3

1.4

97

97 ให้ถือว่านิติบุคคลอื่นนั้นเป็นคนต่างชาติด้วย

(

3

281

24

2515) (

)

97(1)

(

)

จัดตั้งโดยสมาคมที่มีสมาชิกเป็นคนต่างชาติเกินกว่ากึ่งหนึ่งจำนวน

บทสนธิสัญญาให้คนต่างชาติมีสิทธิในที่ดินได้ตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

. . 2550

**5. จำนวนการถือครองที่ดินสำหรับคนต่างชาติ เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม**

10

1

10

. . 2520

กำหนดให้มีที่ดินเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่นก็ได้

. . 2542

**6.**

. . 2542

. . 2542 เป็นการถือครองที่ดินโดยไม่ได้รับกรรมสิทธิในที่ดิน

พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม (Industrial Estates)

( . )

เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคทั่วประเทศ

. . 2522

( 4 ) . . 2550

เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกิน

27

. . 2520

2522

49

แต่ไม่รวมถึงการถือกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ของห้องชุดที่ผู้ประกอบการหรือ

อุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์และ

7.

(Industrial Estates)

( )

.. 2522

( 4) .. 2550

นวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกิน  
หนคที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น  
รรับสิทธิประโยชน์ให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ 27  
.. 2520

2522

49

แต่ไม่รวมถึงการถือกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ของห้องชุดที่ผู้ประกอบการหรือ

ส่วนควบกับที่ดินนั้น  
หน่วยที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์และ

มีฉะนั้นให้สิทธิกรรมที่ดินจำ  
ส่วนควบกับที่ดินนั้นให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

## 8.

ที่ไม่อาจจะถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่ง  
( ที่ 2) พ.ศ. 2534 ดังนี้

### 8.1

#### 8.1.1

แสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในห้องชุด คือ หนังสือเดินทางแสดงสัญชาติ  
( . 11, . 15 หรือ ตม. 17 ใดๆอย่างหนึ่งแล้วแต่ )

#### 8.1.2

#### 8.1.3

ไว้ในมาตรา 97 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หลักฐานที่แสดงว่าเป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างชาติในกรณีนี้และ

8.1.4  
281 24 . . 2515

จะต้องนำไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขอได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์

8.1.5

8.1.5.1

. . 3  
)  
. . 3  
(  
. . 3

8.1.5.2

5,000

## 8.2 กรรมสิทธิ์ในห้องชุดที่บุคคลต่างชาติขอรับโอนนั้นเมื่อรวมกับ

ต้องไม่เกินอัตราร้อยละสิบ ของเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น สำหรับคนไทยที่มีคู่สมรส

เป็นคนต่างชาติทั้งที่ชอบและมีชอบ ด้วยกฎหมาย

19 (1) (2) (5)

ถือว่าห้องชุดนั้น คนต่างชาติเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งหมด (ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0610/30633 15 2537) เว้นแต่คนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างชาตินั้นจะนำเงินที่เป็นสิน

1471 1472

กรณีเช่นนี้คนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างชาติก็สามารถที่จะซื้อห้องชุดได้

19

2522

( 2 )

2534 ไม่อีก และก็ถือว่าห้องชุดที่ซื้อนั้นเป็นส่วนที่คนไทยถือทั้งหมด

ไทยที่มีหลายสัญชาติเช่นนี้ จะถือว่า

กฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 6 ได้บัญญัติ

บุคคลมีสัญชาติตั้งแต่สองสัญชาติขึ้นไป อันได้รับมาเป็นลำดับ ให้ใช้กฎหมายสัญชาติที่บุคคลนั้น

อื่น เช่น สัญชาติอเมริกันก็ต้องถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนต่างชาติ และไม่สามารถที่จะขอได้มาซึ่งที่ดิน

93 ะมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามกฎหมายอื่นได้ นอกจากนี้บุคคลดังกล่าว ยังมีสิทธิที่จะซื้อห้องชุดได้อีก หากบุคคลนั้นเป็นคนต่างชาติตามนัยมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

2542

2502

25  
 . . 2544  
 49  
 บทบัญญัติสำหรับการครอบครองที่ดินนั้นมีประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายแม่บท

วิธีในการพิจารณาสัญชาติของนิติบุคคลจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งใน

. . 2515  
 . . 2515 ( . 281)

. . 2542  
 . . 2542  
 281  
 3 ( )  
 . . 2542 ) 2  
 3  
 2

3  
 1.  
 2.  
 2.1  
 (1) (2) (1) (2)



	2.2							
	(1)							
3.		(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)

ประเทศออสเตรเลียจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งที่สุดแห่งหนึ่งของ

1.

มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งใช้ในการกำกับและควบคุมเกี่ยวกับการลงทุน

. . 1975 (Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975 FATA)

12 2553,

(Foreign Investment Policy)

. . 1989 (Foreign Acquisition and Takeover Regulations 1989)

(Australian Treasurer)

(Foreign Investment

Review Board FIRB)

FATA

2.

2.1

(Thailand - Australia Free Trade Agreement TAFTA) 1

2548

10

2.2 ธุรกิจที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษและต้องยื่นคำขออนุญาตต่อรัฐบาล

2.2.1 (national security)

2.2.2 (national interest) ซึ่งโดยทั่วไป

2.2.2.1 (Sensitive Sectors) (Community Concern) (Media)

Portfolio investment (Telecommunications), (Transport)

2.2.2.2

(urban land)

(leasing)

(Financing)

(profit

sharing)

(urban

land corporations and trusts), การครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยที่ (developed non-residential commercial real estate)

Heritage listing

(developed non-residential commercial real estate)

ในกรณีที่อยู่อาศัยอสังหาริมทรัพย์ไม่อยู่ภายใต้รายชื่อแหล่งมรดก (Heritage listing)

(vacant urban real estate)

(residential real estate)

2.2.2.3

(takeover)

200

50

2.2.2.4

(Foreign Government and their related entities)

3.

... 1975

(National Interest)

ซึ่งนำหน้าระหว่างผลกระทบสำคัญต่างๆ

ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการที่

ในกิจการทั้งหลายที่มีนายจ้างจำนวนมาก

:

พิจารณาการลงทุนที่ช่วยเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ย่อมมีความเป็นไปได้น้อยที่จะถือว่าขัดแย้งกับ

1.

1.1

. . 1988 (Brazilian

Federal Constitution of 1988)

171 (Article 171)

1.2

. . 2002 (Civil Code of 2002)

1.3

. . 1979 (Brazilian

Corporate Act of 1979)

1.4

5709 . . 1971 (Law no. 5709 of 1971)

(Rural Land Acquisitions Act no. 5709 of

1971)

ซึ่งใช้บังคับกับการได้มาซึ่งที่ดินนอกเขตเมืองโดยคนต่างชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ถาวรใน

:

1.5

6815 (Federal Law number 6815 of

August 19, 1981)

ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติโดยกำหนดด้วยว่า

2.

อาจเข้ามาประกอบธุรกิจในบราซิลได้โดยการแปลงหรือจัดตั้งเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นแทนเพราะไม่

200279

(companies),	(private law legal persons)	(associations),
	(foundations),	(religious organizations)
(political parties)		

3.

ที่สำคัญที่น่าสนใจและเป็นประเด็นปัญหา

3.1

6815 19 . . 1981 ( . .

2524)

3.1.1

3.1.2

3.1.3

3.1.4

3.1.5

3.1.6

3.1.7 ( )

3.1.8 ( )

(treatment safe reciprocity)

3.1.9 ผู้สอนศาสนาในกองทัพและกิจการเกี่ยวเนื่อง

3.2

ที่น่าสนใจซึ่งเกี่ยวข้องกับประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ โดยการ  
ได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างชาตินั้นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐบราซิล  
ละความเสมอภาคของคนต่างชาติเท่าเทียมกับคนท้องถิ่นซึ่งรวมถึงการได้มาซึ่ง

190

Congress)

National Institute for. Colonization and Agrarian reform INCRA)

(National  
(The

3.3

8269 (Act 8269 of 1993 Article 23 S 1)

95

3.4

80 หลักเกณฑ์การถือหุ้นโดยคนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ให้ใช้ในกรณีที่ธุรกิจนี้มี

3.5

3.5.1

30

3.5.2

30

3.5.3

49

3.5.4

3.6

พิจารณาได้ว่าทั้งสองประเทศที่กล่าวมาได้มีการบัญญัติกฎหมายรวมถึงแนวปฏิบัติที่สำคัญสำหรับ

ประกอบธุรกิจการลงทุนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องการลงทุนทั้งสอง

:

:

:

2-1 :



2-1

1. . . 1975 (Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975 FATA)	1. . . 1988 (Brazilian Federal Constitution of 1988) 171 (Article 171)	1. . . 2542
2. (Foreign Investment Policy Guidelines)	2. . . 2002 (Civil Code of 2002)	3. . . 2520
3. . . 1989 (Foreign Acquisition and Takeover Regulations 1989)	3. . . 1979 (Brazilian Corporate Act of 1979)	4. . . 2542
	4. 5709 . . 1971 (Law no. 5709 of 1971)	5. . . 2522
	5. (Rural Land Acquisitions Act no. 5709 of 1971)	6.

	5. 6815 (Federal Law number 6815 of August 19, 1981)	
1. 1.1 1.2 1.3 1.4 1.5	1. 1.1 บุคคลธรรมดาต่างชาติซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่ : : ได้มาซึ่งที่ดินในบราซิลได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมาย : : 1.2 (Rural modules)	1. : : 2.
2. 2.1 2.2 (Control of		

<p>voting power) 2.3 potential voting power) 15 15 2.4 3. (substantial holding) (substantial shareholdings disclosure)</p>	<p>ดูจากขนาดของพื้นที่ขั้นต่ำสุดที่จำเป็นสำหรับ 1.3 เมื่อรวมทั้งหมดในเขตเทศบาลไม่อาจได้มาซึ่งที่ดิน <math>\frac{1}{4}</math> ต่างชาติสัญชาติเดียวกันไม่อาจได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่า 10 1.4 1.5</p>	<p>40 ) 3.</p>
--	--	------------------------

	<p>1.6</p> <p>50</p> <p>การเกษตรและการตั้งถิ่นฐานของชาวบราซิลแห่งชาติ</p> <p>1.7</p> <p>แม่คนต่างชาติซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในบราซิล</p> <p>การได้มาซึ่งที่ดินการเกษตรนั้น</p> <p>( General Office of the National</p>	<p>ที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค่าน้อยกว่า</p> <p>4.</p> <p>5.</p>
--	--	---

	Security Council) 2. การเช่าที่ดินในบราซิลของคนต่างชาติ ซึ่ง ยั้ทซึ่งเป็นต่างชาติ รวมถึงบริษัทบราซิลที่อยู่ 3. 80 4. ในเรื่องนั้นๆ	... 2544
--	--	----------



		40 :
--	--	---------

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

. . . 2550

และแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ

เนื่องจากกระบวนการเหล่านั้น

1.

2.

3.



เชียงใหม่ที่เป็นการถือครองที่อยู่ภายใต้กฎหมาย  
(Nominee)

(Nominee)

จะหลบเลี่ยง โดยการให้คู่สมรสที่มีสัญชาติไทยเข้ายื่นขอจดทะเบียน

"

"

"

"

(Nominee)

(Nominee)

(Nominee) ซึ่งบริษัทอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้มักเป็นบริษัทในเครือต่างชาติ

:

30

: :

: : :

:

(Nominee)

:

(Nominee)

:

:

" " (Time sharing) :

" " (Time sharing)

" " (Time sharing)

:

คิบบททางเศรษฐกิจในพื้นที่ซึ่งเป็นช่องทางการใช้ประโยชน์

การสูญเสียรายได้ที่ท้องถิ่นควรจะได้รับ

1. เสนอให้มีการจัดการท้องถิ่นที่มีคนต่างชาตินิมาอยู่อาศัย

เงื่อนไขในการดูแลสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบมาเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้ลงทุน

2.

2.1

2.2

2.3

2.4

2.5

นอกจากนี้ในทางธุรกิจที่ดินเป็นต้นทุน

มีความจำเป็นต้องมีการดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศเพื่อให้มาลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประเทศ  
ที่ดินเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการจูงใจให้นักลงทุนเกิดความมั่นใจที่จะเข้า

เกินไปอาจมีปัญหาที่เป็นผลกระทบหลายด้านการอนุญาตให้คนต่างชาติสามารถถือครองที่ดินแม้ว่า

มีการบัญญัติกฎหมายรวมถึงแนวปฏิบัติและระเบียบข้อบังคับที่สำคัญขึ้นเพื่อ

. . . 1975,

. . . 1989

มีการบัญญัติกฎหมายหลายฉบับเพื่อใช้กำกับดูแลและควบคุมเกี่ยวกับ

1988,

. . . 2002,

. . . 1979,

5709 . . . 1971 (Law no. 5709 of 1971)



## บทที่ 3

# ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างชาติ สภาพปัจจุบัน และรูปแบบการทำธุรกรรมผ่านตัวแทน

## ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างชาติ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างชาติ จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง มีทั้งปัจจัยที่เกิดจากประเทศของผู้ลงทุนที่เป็นคนต่างชาติ และปัจจัยของประเทศผู้รับการลงทุนดังนี้

### 1. ปัจจัยที่เกิดจากประเทศผู้ลงทุน

1.1 ปัจจัยทางด้านองค์ธุรกิจ ได้แก่ การที่องค์กรนั้นๆ มีสินทรัพย์พิเศษบางอย่างอยู่ในการครอบครอง เช่น ความรู้ทางด้านเทคโนโลยี ประสบการณ์และความรู้ทางด้านบริหารและการตลาด การมีเงินทุนหรือความสามารถเข้าถึงแหล่งทุน เป็นต้น

### 1.2 ปัจจัยทางการตลาด ได้แก่

1.2.1 เพื่อเป็นการสร้างอำนาจการผูกขาด การลงทุนในต่างประเทศทำให้สามารถอยู่ใกล้ชิดและเข้าถึงตลาดต่างประเทศได้มากกว่าคู่แข่งอื่นๆ มักจะมีผลทำให้ผู้ริเริ่มทำการลงทุนมีอำนาจผูกขาด และได้รับส่วนแบ่งตลาดในประเทศที่เข้าไปทำการลงทุนมากกว่าคู่แข่ง นอกจากนี้การขยายการลงทุนไปยังต่างประเทศทำให้สามารถเข้าถึงและควบคุมแหล่งทรัพยากรธรรมชาติหรือแหล่งวัตถุดิบได้ การลงทุนดังกล่าวถือเป็นการลงทุนเพื่อสร้างพลังของตนเอง (offensive direct investment)

1.2.2 เพื่อการรักษาสภาพในการแข่งขัน การที่องค์กรธุรกิจทำการลงทุนในต่างประเทศเพราะต้องการตอบโต้คู่แข่งและเพื่อรักษาสภาพในการแข่งขัน กล่าวคือ เมื่อมีผู้ริเริ่มไปทำการลงทุนทางตรงในต่างประเทศเกิดขึ้นแล้ว คู่แข่งขันรายอื่นๆ จำเป็นต้องดำเนินตามบ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ตนเองต้องสูญเสียส่วนแบ่งของตลาดในประเทศนั้นๆ การลงทุนดังกล่าวจึงถือเป็นการลงทุนเพื่อป้องกันตนเอง (defensive direct investment)

1.2.3 เพื่อทดแทนการค้ากับต่างประเทศ การค้าต่างประเทศประกอบด้วยการส่งออกและการนำเข้า ดังนั้นจึงเกี่ยวข้องกับตลาดสินค้าส่งออกของประเทศและตลาดสินค้านำเข้าประเทศ การขยายตัวของตลาดสินค้าส่งออกของประเทศหรือสินค้านำเข้าของประเทศเพื่อ

ทดแทนการค้าต่างประเทศ การลงทุนเพื่อทดแทนการส่งออกเกิดขึ้นเมื่อตลาดสินค้าส่งออกในต่างประเทศขยายใหญ่ขึ้นมากจนทำให้การส่งสินค้าเข้าไปขายในตลาดดังกล่าวโดยวิธีส่งออกตามที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิมนั้นเกิดความไม่สะดวกหลายประการ เช่น มีความล่าช้าในการติดต่อด้านการส่งสินค้าออกจากประเทศผู้ผลิตและการนำสินค้าเข้าประเทศผู้ซื้อ การไม่ประหยัดจากขนาดอันเกิดจากการขนส่งสินค้า ดังนั้นจึงเรียกการลงทุนดังกล่าวว่าการลงทุนทางตรงต่างประเทศเพื่อทดแทนการส่งออก (export-replacing direct investment) ส่วนการลงทุนเพื่อทดแทนการนำเข้า เกิดขึ้นเนื่องจากการค้าต่างประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการนำเข้าสินค้าบางประเภทเพื่อสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศ หรือนำเข้าเพื่อเป็นสินค้าขั้นกลางเพื่อใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าบริโภคหรือสินค้าขั้นกลางแล้วส่งกลับเข้ามาขายป้อนตลาดในประเทศของตนจะทำให้ได้ผลกำไรสูงกว่า ดังนั้นจึงเรียกการลงทุนดังกล่าวว่าการลงทุนทางตรงต่างประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-replacing direct investment)

**1.3 ปัจจัยทางด้านต้นทุน** ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการตัดสินใจลงทุน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการแข่งขันในตลาดอย่างรุนแรง ในการตัดสินใจเลือกแหล่งลงทุนและแหล่งที่ตั้งโรงงานอย่างเหมาะสม ณ แหล่งที่ทำให้รายรับสูงกว่าต้นทุนการผลิตและต้นทุนการขนส่งมากที่สุด หรือทำให้ได้รับกำไรมากที่สุดนั่นเอง องค์กรธุรกิจจึงจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งที่ตั้งโรงงานใหม่ในประเทศอื่น ซึ่งห่างไกลจากแหล่งผลิตเดิมหรือประเทศของตน และถ้าเป็นแหล่งที่สามารถซื้อปัจจัยการผลิตได้ในราคาถูกและเป็นแหล่งตลาดด้วยแล้วก็ยิ่งทำให้องค์กรธุรกิจมีโอกาสได้รับกำไรสูงมากกว่าเดิม ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงกระตุ้นให้องค์กรธุรกิจในประเทศที่มีทุนมาก แต่ขาดแคลนที่ดินและแรงงาน หลีกเลี่ยงการแข่งขันกันทางด้านใช้ปัจจัยการผลิตที่หาได้ยากในประเทศของตน องค์กรธุรกิจดังกล่าวจึงหันไปทำการลงทุนในต่างประเทศที่มีทรัพยากรที่ดินที่มีได้ทำประโยชน์อีกทั้งมีประชากรแรงงานค่าแรงต่ำจำนวนมากแทนเพื่อลดต้นทุนการผลิต ดังนั้นจึงเรียกการลงทุนดังกล่าวว่า การลงทุนทางตรงต่างประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตที่มีอยู่เหลือเพื่อและมีราคาถูกของต่างประเทศ (factor-oriented direct investment) และเนื่องจากปัจจัยการผลิตที่สำคัญบางอย่างไม่สามารถโยกย้ายระหว่างประเทศได้ เช่น ที่ดิน หรืออาจมีการโยกย้ายได้บ้าง แต่ก็ไม่สามารถโยกย้ายได้สะดวกจนเพียงพอต่อการต้องการขององค์กรธุรกิจนั้น เช่น แรงงาน ดังนั้นการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตของต่างประเทศจึงแบ่งออกเป็นการลงทุนทางตรงต่างประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินของต่างประเทศ (land-oriented direct investment) และการลงทุนทางตรงต่างประเทศเพื่อใช้ประโยชน์จากแรงงานที่มีค่าแรงถูกของต่างประเทศ (labour-oriented direct investment)

## 2. ปัจจัยที่เกิดจากประเทศผู้รับการลงทุน

**2.1 ตลาด** สาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทข้ามชาติลงทุนการผลิตในประเทศใดประเทศหนึ่งก็เพื่อต้องการขยายสินค้าในประเทศนั้นให้ได้มากขึ้น ดังนั้น ขนาดของตลาดในประเทศผู้รับทุนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถดึงดูดต่างชาติให้เข้ามาลงทุน ขนาดของตลาดหรือกำลังซื้อของผู้บริโภคขึ้นกับระดับจำนวนประชากรและรายได้ต่อหัวของประชากร การรวมกลุ่มการค้าระหว่างประเทศต่างๆ เช่น การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ก็มีผลทำให้ตลาดของประเทศในกลุ่มสมาชิกรวมกันกลายเป็นตลาดใหญ่ขึ้นและสามารถจูงใจให้นักลงทุนจากประเทศนอกกลุ่มอาเซียนเข้ามาลงทุนเพิ่มขึ้นได้

**2.1.1 นโยบายภาครัฐ** การดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐบาลของประเทศต่างๆ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักลงทุนต่างชาติ นโยบายที่สำคัญได้แก่

**2.1.1.1 การคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า โดยมาตรการภาษีขาเข้าและโควตานำเข้า ทำให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

**2.1.1.2 การส่งเสริมการลงทุน** โดยวิธีการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ แก่โครงการลงทุน เช่น การลดภาษีรายได้ การยกเว้นภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบในการผลิต

**2.2 แรงงานและทรัพยากรธรรมชาติ** ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าบริษัทข้ามชาติออกไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อลดต้นทุนการผลิตด้านแรงงานและวัตถุดิบ ดังนั้น ประเทศที่มีแรงงานและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหลือเฟือจึงมักจะเป็นที่สนใจของนักลงทุนชาวต่างชาติสำหรับแรงงานนั้น นอกจากค่าจ้างที่ต่ำแล้ว คุณภาพของแรงงานในด้านทักษะการทำงานและวิสัยในการทำงานก็เป็นคุณสมบัติที่ดึงดูดการลงทุนจากชาวต่างชาติอีกด้วย

**2.3 ภาวะการเมือง** เสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการลงทุนจากชาวต่างชาติ บริษัทข้ามชาติส่วนใหญ่ต้องการความมั่นใจว่าการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความแน่นอนในระดับหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือระบอบการเมืองการปกครองอันมีผลต่อความเชื่อมั่นในนโยบายดังกล่าว จะเพิ่มความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจต่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ ควบคู่กับความเสียหายเหล่านี้ และจะพยายามหลีกเลี่ยงโดยหันไปลงทุนในประเทศอื่นที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า



## สภาพปัจจุบัน

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับเพื่อป้องกันและควบคุมคนต่างชาติในการเข้ามาถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นข้อจำกัดของคนต่างชาติในการเข้ามาถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับ การถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าว มีข้อจำกัดมาก ทำให้คนต่างชาติส่วนหนึ่งได้รับการแนะนำให้อาศัยช่องว่างของกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายในรูปแบบการทำธุรกรรมต่างๆ โดยมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ดำเนินการแทน ให้การสนับสนุนหรือ ชี้ช่องให้ดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือแสวงหาประโยชน์อันมิชอบหรือประโยชน์ที่มิควรได้ โดยการทำธุรกรรมผ่านตัวแทนอำพราง

ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แต่การอนุญาตให้ถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมีหลักเกณฑ์ค่อนข้างมีเงื่อนไขและข้อจำกัดมาก ซึ่งสวนทางกับความต้องการในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ ทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ โดยใช้บุคคลหรือนิติบุคคล ผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์แทนคนต่างชาติ เช่น การให้คู่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถือครองที่ดินแทนแต่สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ยังเป็นของคนต่างชาติ การให้ผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินแต่คนต่างชาติให้ผู้มีสัญชาติไทยต้องทำสัญญาคุ้มยืม สัญญาจ้างอง หรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างชาติ การถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย แต่อำนาจในการลงลายมือชื่อแทนบริษัทหรือการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นจากนิติบุคคลไทย ไปเป็นคนต่างชาติในภายหลัง เป็นต้น

## ลักษณะและรูปแบบการทำธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัยตัวแทนอำพราง

**1. การเข้าครอบงำกิจการในประเทศไทย** เช่น การนำธุรกิจแฟรนไชส์จากต่างประเทศเข้ามาประกอบในประเทศไทยซึ่งการบริหารจัดการธุรกิจแฟรนไชส์ในประเทศไทยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของบริษัทแม่ในต่างประเทศ

**2. กรณีคนต่างชาติอาศัยการถือหุ้นในบริษัทไทย** ซึ่งขณะจดทะเบียนบริษัทในประเทศไทยจะกำหนดตัวคนต่างชาติให้ถือหุ้นในบริษัทไม่เกินถึงหนึ่งทำให้ถือเป็นนิติบุคคลไทย โดยต่อมาอาจมี การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในจำนวนหุ้นของคนต่างชาติหรือเปลี่ยนตัวกรรมการให้เป็นคนต่างชาตินั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ตั้งข้อกำหนดเพื่อช่วยในการตรวจสอบ เพื่อไม่ให้มีการฝ่าฝืนหรือเลียงกฎหมายในกรณีที่คนต่างชาติประกอบธุรกิจที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยกรมที่ดินร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าตกลงกันกำหนดให้กรมที่ดินส่งรายชื่อบริษัทที่มีคนต่างชาติถือหุ้นอยู่และถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทย ให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อตรวจสอบว่ามีการเพิ่มทุนโดยคนต่างชาติในบริษัทนั้นๆ หรือไม่ และเมื่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ตรวจสอบแล้วจะส่งผลการตรวจสอบให้กรมที่ดิน ทั้งนี้ หากกรมธุรกิจการค้าตรวจสอบแล้วพบว่า มีการเพิ่มทุนของบริษัทของคนต่างชาติเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด กรมที่ดินจะดำเนินการยึดที่ดินนั้นเพื่อจำหน่ายตามกฎหมายต่อไป

**3. การถือครองที่ดินในประเทศไทยเพื่อประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ** อย่างยิ่งในพื้นที่ท่องเที่ยวทั้งที่มีกฎหมายกำหนดห้ามไว้ โดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายให้คำปรึกษาแนะนำในการเข้ามาประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ในการฟอกเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ อาศัยวิธีการต่างๆ เพื่อให้สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เช่น แจ้งการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถือหุ้นกับ กรมที่ดินภายหลังจดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในส่วนของ การจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ แม้จะมีกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับคนต่างชาติมากมายแต่การได้หลักฐานในการพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นเป็นคนต่างชาตินั้นเป็นไปได้ยาก นอกจากนั้น ต้องพิจารณาว่าธุรกิจที่คนต่างชาติต้องการประกอบนั้นเป็นธุรกิจต้องห้ามหรือไม่ เช่น การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ มีสัญญาระหว่างคู่สัญญากันจริงโดยโอนชำระเงินซื้อขายในประเทศหรือไม่ และมักพบว่าคนที่เป็ตัวแทนอำพรางเป็นลูกจ้างในบริษัทเพียงเพื่อรับรองให้บริษัทเท่านั้น รวมถึงกรณีที่ดินต่างชาติถือ โกงคนต่างชาติด้วยกันเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดทางภาคใต้ เช่น การจัดทำโครงการและเสนอขายโครงการบ้านจัดสรรในจังหวัดภูเก็ตทาง

อินเทอร์เน็ตให้กับคนทั่วโลก เมื่อขายได้ก็ปิดเว็บไซต์แล้วเอาธุรกรรมที่ดินนั้นไปขายฝาก ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรมีมาตรการที่รัดกุมในเรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างชาตินี้ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายได้ผล รวมทั้งใช้มาตรการทางภาษีทั้งหลายเข้ามาช่วยอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เห็นว่า หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยกันตรวจสอบจากพฤติการณ์ในเชิงลึกให้ชัดเจน รวมทั้งมีองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามตรวจสอบแล้ว ย่อมจะช่วยแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นของตัวแทนอำพรางในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติได้ โดยส่งเรื่องไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นผู้รับผิดชอบและดูแลตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จากงานวิจัยเรื่อง ตัวแทนอำพราง ของรองศาสตราจารย์ปิยะนุช โปตะวนิช เมื่อ พ.ศ. 2554 พบว่าการทำธุรกรรมอำพรางได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากการทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริง นอกจากนี้ หากการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตกไปอยู่ในมือของคนต่างชาติ เป็นจำนวนมาก ย่อมมีผลให้จำนวนสัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลงและสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ด้านสังคมมีผลความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่า

## 1. ลักษณะการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง

### 1.1 ลักษณะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำธุรกรรม โดยอาศัยการเป็น

ตัวแทนอำพราง จากการศึกษาข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถาม ดังตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 แสดงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
1	คนต่างชาติ	211	66.14
2	ผู้ถือหุ้นคนไทย	155	48.59
3	บริษัทที่ปรึกษา	144	45.14
4	นายหน้าค้าที่ดิน	138	43.26
5	เจ้าของที่ดิน	117	36.68
6	หุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน	117	36.68

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
7	เจ้าหน้าที่ของรัฐ	115	36.05
8	กฎหมาย	114	35.74
9	บุคคลในครอบครัว	103	32.29
10	คู่สมรส	94	29.47
11	ผู้ให้คำปรึกษา	91	28.53
12	กรรมการบริษัท	90	28.21
13	ลูกจ้างในบริษัท	86	26.96
14	เครือข่าย	72	22.57
15	แม่บ้าน	71	22.26
16	คนขับรถ	6	1.88

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 84

จากตารางที่ 3-1 พบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางมากที่สุดคือ คนต่างชาติ ซึ่งมีมากถึงร้อยละ 66.14 รองลงมาคือผู้ถือหุ้นที่เป็นคนไทยร้อยละ 48.59 บริษัทที่ปรึกษาร้อยละ 45.14 นายหน้าค้าที่ดินร้อยละ 43.26 เจ้าของที่ดินและหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนร้อยละ 36.68 ตามลำดับ ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า คู่สมรสของคนต่างชาติเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางเพียงร้อยละ 29.47

ทั้งนี้แม้ผู้ตอบแบบสอบถามจะเห็นว่าคู่สมรสเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง เป็นจำนวนเพียงร้อยละ 29.47 ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจถือได้ว่าคู่สมรสเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคนต่างชาติและมีโอกาสเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางได้ในเกือบทุกธุรกรรม เช่น การเป็นผู้ถือหุ้น หรือนายหน้าซื้อขายที่ดิน เป็นต้น

**1.2 วิธีการดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางในปัจจุบัน มีวิธีการต่างๆ ดังตารางที่ 3-2**

ตารางที่ 3-2 แสดงวิธีดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
1	การให้บุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นในบริษัทแทนตน	209	65.51
2	การให้บุคคลสัญชาติไทยเป็นตัวแทนในการดำเนินการทางธุรกรรม	206	64.58
3	การใช้ชื่อของกลุ่มสมรสซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยในการทำธุรกรรม	199	62.38
4	การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นให้คนต่างชาติถือหุ้นในอัตราที่กฎหมายกำหนด (น้อยกว่าอัตราร้อยละ 49) แต่ให้การออกเสียงในหุ้นของคนต่างชาติในบริษัทมากกว่าบุคคลสัญชาติไทย	155	48.59
5	อื่นๆ (ไม่ระบุ)	2	0.63

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 85

จากตารางที่ 3-2 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า วิธีดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทน อำพราง คือ การให้บุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นในบริษัทแทนตัวการต่างชาติ (คนต่างชาติ) มีมากที่สุด ร้อยละ 65.51 รองลงมา คือ การให้บุคคลสัญชาติไทยเป็นตัวแทนในการดำเนินการทางธุรกรรม ร้อยละ 64.58 และ การใช้ชื่อของกลุ่มสมรส (ที่เป็นผู้มีสัญชาติไทย) เป็นผู้ทำธุรกรรมแทนมีมากเป็นอันดับ 3 คือ ร้อยละ 62.38 และกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นให้คนต่างชาติถือหุ้นในอัตราที่กฎหมายกำหนด (น้อยกว่าอัตราร้อยละ 49) แต่ให้การออกเสียงในหุ้นของคนต่างชาติในบริษัทมากกว่าบุคคลสัญชาติไทย นั้น มีถึง ร้อยละ 48.59 ซึ่งแสดงได้ถึง การกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นโดยให้ผู้มีสัญชาติไทยถือครองแทนคนต่างชาติ เพื่อให้คงอัตราส่วนหุ้นส่วนคนไทยถือหุ้นเกินถึงหนึ่งของหุ้นทั้งหมดในบริษัท

**1.3 การดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง** จากการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม พบว่ารูปแบบการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง จะมีรูปแบบดังตารางที่ 3-3

ตารางที่ 3-3 แสดงรูปแบบการดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
1	การเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือเข้าครอบครอง ไร่ ประโยชน์ตามสัญญาเช่า หรือการได้สิทธิอื่นๆ ในที่ดิน	222	69.59
2	การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น การค้า การให้เช่าที่ดิน และ/หรือ อาคารชุด	179	56.11
3	การเป็นนายหน้าค้าที่ดิน การให้เช่าที่ดิน และ/หรือ อาคาร ชุด	150	47.02
4	การให้บริการต่างๆ เช่น บัญชี กฎหมาย วิศวกรรม ก่อสร้าง นำเที่ยว นายหน้าหรือตัวแทน	124	38.87
5	การขายส่ง/ขายปลีกสินค้าทุกประเภท	72	22.57
6	การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลทางการเกษตร พื้นเมือง	71	22.26
7	อื่นๆ (ไม่ระบุ)	2	0.63

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 86

จากตารางที่ 3-3 พบว่า รูปแบบการดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทน  
อำพราง ที่พบมากที่สุดเป็นอันดับแรก คือ การเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือเข้าครอบครอง ไร่  
ประโยชน์ตามสัญญาเช่า หรือการได้สิทธิอื่นๆ ในที่ดิน โดยมีถึงร้อยละ 69.59 รองลงมา คือ การ  
ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น การค้า การให้เช่าที่ดิน และ/หรือ อาคารชุดจาก  
การศึกษาพบร้อยละ 56.11 อันดับสาม คือ การเป็นนายหน้าค้าที่ดิน ให้เช่าที่ดิน และ/หรืออาคารชุด  
จากการศึกษาพบร้อยละ 47.02 และอันดับสี่ คือ การให้บริการด้านวิชาชีพที่เกี่ยวกับการประกอบ  
ธุรกิจ (เช่น บัญชี กฎหมาย วิศวกรรม ก่อสร้าง นำเที่ยว เป็นต้น) คิดเป็นร้อยละ 38.87

**ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศไทยจากการทำ  
ธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัยตัวแทนอำพราง**

ตารางที่ 3-4 แสดงการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางส่งผลร้ายต่อประเทศไทยในด้านต่างๆ

ลำดับ	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
1	คนต่างชาติเข้าครอบงำเศรษฐกิจไทยและคนไทยสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดิน	209	65.52
2	ทรัพยากรของประเทศอยู่ในความครอบครองของคนต่างชาติ	187	58.62
3	พื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงสถานที่ท่องเที่ยวเปลี่ยนมือจากคนไทยไปเป็นของคนต่างชาติ	168	52.66
4	คนไทยสูญเสียโอกาสการเป็นเจ้าของกิจการอย่างแท้จริง	151	47.33
5	เงินตราไหลออกนอกประเทศ	108	33.85
6	สูญเสียผลประโยชน์จากการลงทุนของคนต่างชาติในตลาดหลักทรัพย์	95	29.78
7	อื่นๆ (ไม่ระบุ)	3	0.94

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 87

จากตารางที่ 3-4 พบว่า การทำธุรกรรมอำพรางมีผลร้ายต่อประเทศไทย โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่าการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางเป็นการเปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้าครอบงำเศรษฐกิจไทยและคนไทยสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดิน เป็นร้อยละ 65.52 และเห็นว่า ทำให้ทรัพยากรของประเทศอยู่ในความครอบครองของคนต่างชาติ เป็นร้อยละ 58.62 และผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า เป็นการทำให้พื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งสถานที่ท่องเที่ยวเปลี่ยนมือจากคนไทยไปเป็นของคนต่างชาติ เป็นร้อยละ 52.66

ตารางที่ 3-5 แสดงความคิดเห็นต่อการมีตัวแทนอำพราง

ความคิดเห็นที่ยอมรับไม่ได้กับตัวแทนอำพราง (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)			ความคิดเห็นในการที่ยอมรับการที่มี ตัวแทนอำพรางได้ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)		
ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ	ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ
เป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย	145	45.45	กฎหมายที่ใช้อยู่มีช่องว่างเอื้อ ให้สามารถกระทำได้	49	15.36
เป็นภัยต่อความมั่นคงของ ประเทศไทย	134	42.00	เป็นเรื่องปกติ ในสังคมไทย	24	7.52
ทำให้ที่ดินตกอยู่ในมือของคน ต่างชาติ	132	41.38	เป็นประโยชน์แก่ประเทศใน การนำเงินตราต่างประเทศ เข้า มาในประเทศไทย	18	5.64
เป็นการเอาเปรียบผู้ที่ดำเนินการ ถูกต้องตามกฎหมาย	121	37.93	เป็นเรื่องต่างตอบแทนใน ระหว่างประเทศ ที่มี ความสัมพันธ์กัน	14	4.39
เป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มคนที่มี อำนาจ	95	29.78	เป็นเรื่องไกลตัวและไม่ เกี่ยวข้องกับผู้ตอบ แบบสอบถาม	8	2.51

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 88

จากตารางที่ 3-5 แสดงให้เห็นว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า ยอมรับไม่ได้กับการมีตัวแทนอำพรางในสังคมไทย โดยมีเหตุผล คือ เป็นการเลี่ยงกฎหมาย ร้อยละ 45.45 เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย ร้อยละ 42.00 และทำให้ที่ดินตกอยู่ในมือของคนต่างชาติ ร้อยละ 41.38 เป็นการเอาเปรียบผู้ที่ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย ร้อยละ 37.93 เรื่องตัวแทนอำพรางเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มคนที่มีอำนาจร้อยละ 29.78 ตามลำดับ



## กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัย ตัวแทนอำพราง

### 1. ประสิทธิภาพของกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาประสิทธิภาพของการใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจะป้องกันหรือ  
ควบคุม การทำธุรกรรม โดยอาศัยตัวแทนอำพราง พบข้อมูลดังตารางที่ 3-6

ตารางที่ 3-6 แสดงประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนอำพราง

ลำดับ	ประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
1	มีกฎหมายแต่ไม่สามารถบังคับได้จริงจังในทางปฏิบัติ	148	46.40
2	เจ้าหน้าที่รับเงินเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การทำ ธุรกรรม	95	29.80
3	บทกำหนดโทษไม่รุนแรงพอที่จะทำให้เกิดความเกรงกลัว ต่อการบังคับใช้กฎหมาย	87	27.30
4	บทบัญญัติของกฎหมายที่มีในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึง เรื่องตัวแทนอำพราง	87	27.30
5	กฎหมายล้าหลังไม่ทันสมัย	69	21.60
6	อื่นๆ (ไม่ระบุ)	1	0.31

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 90

จากตารางที่ 3-6 พบว่าในเรื่องกฎหมายไม่สามารถบังคับได้อย่างจริงจังในทาง  
ปฏิบัติ ร้อยละ 46.40 และในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำ  
พรางนั้น ส่วนหนึ่งรับเงินสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การทำธุรกรรมในขั้นตอนต่างๆ มีมาก  
ถึงร้อยละ 29.80 บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึงเรื่องตัวแทนอำพราง และ  
บทกำหนดโทษในกฎหมายที่มีอยู่ไม่รุนแรงพอที่จะทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้

กฎหมาย และบทบัญญัติของกฎหมายที่มีในปัจจุบัน ไม่ครอบคลุมถึงพร็อยละ 27.30 ส่วนกฎหมายที่มีอยู่ล้าหลังตามไม่ทันเหตุการณ์ร็อยละ 21.60

จากการศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพราง ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นต่อมาตรการควบคุมและตรวจสอบการประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติดำเนินการในประเทศไทย ดังตารางที่ 3-7

ตารางที่ 3-7 แสดงมาตรการควบคุมและตรวจสอบการประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติดำเนินการในประเทศไทย

ลำดับ	ประสิทธิภาพของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร็อยละ
1	สร้างมาตรการและกลไกในการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด	171	53.60
2	เพิ่มบทลงโทษกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด	142	44.51
3	มาตรการทางกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหนักขึ้น	139	43.57
4	กำหนดเขตที่ดินที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเข้าครอบครองให้ชัดเจน เช่น พื้นที่สีเขียวเพื่อใช้เกษตรกรรม	130	40.75
5	ตั้งองค์กรเพื่อคอยติดตามควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางโดยเฉพาะ	119	37.30
6	กำหนดจำนวนที่ดินหรือสัดส่วนที่ดินที่แน่นอนสำหรับคนต่างชาติในการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ เช่น ไม่เกินร็อยละสิบของที่ดินทั้งประเทศ	97	30.41
7	กำหนดกระบวนการอนุญาตเช่าและการซื้อขายทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจให้มีขั้นตอนที่มากยิ่งขึ้น	96	30.10
8	กำหนดเงินรางวัลให้เจ้าหน้าที่ที่เข้าจับกุม และกำหนดเงินสินบนให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิด	64	20.06
9	กำหนดจำนวน/สัดส่วนของคนต่างชาติชาติต่อคนไทยที่สามารถ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เช่น คนต่างชาติ 1 คน ต่อคนไทย 10 คน	45	14.11

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 90

จากตารางที่ 3-7 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า รัฐควรสร้างมาตรการและกลไกในการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเพื่อมิให้เกิดการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางซึ่งมีผู้เห็นด้วยกับการสร้างมาตรการและกลไกในการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดมากเป็นอันดับแรกถึงร้อยละ 53.60 ส่วนการให้มี การเพิ่มบทลงโทษกรณีเจ้าพนักงานของรัฐมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดมีมากถึงร้อยละ 44.51 และเพิ่มมาตรการทางกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหนักขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางมากถึงร้อยละ 43.57 รวมทั้งเห็นด้วยกับมาตรการที่จะกำหนดเขตที่ดินที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติครอบครองให้ชัดเจน เช่น พื้นที่สีเขียวที่จะอนุรักษ์ไว้เพื่อใช้ในเกษตรกรรมเป็นร้อยละ 40.75 และเห็นควรที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อคอยติดตามควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับตัวแทนอำพรางโดยเฉพาะเป็นร้อยละ 37.30

## 2. การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาตัวแทนอำพราง

จากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีทั้งเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่สามารถแก้ไขปัญหาตัวแทนอำพรางได้และไม่สามารถแก้ไขปัญหาตัวแทนอำพราง ดังตารางที่ 3-8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3-8 แสดงการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาตัวแทนอำพราง

การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อใช้บังคับกับตัวแทนอำพรางโดยเฉพาะ			การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แก้ไขปัญหาตัวแทนอำพรางไม่ได้		
ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ	ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ
กฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ย่อมมีความทันสมัยและเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำ ความผิด	109	34.17	ยังคงมีการหาช่องทางกระทำผิดในทางอื่นต่อไป	97	30.41
กฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้น	87	27.27	เชื่อว่ากฎหมายใหม่ยังคงไม่มีความชัดเจนเพียงพอ	36	11.28

การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อใช้บังคับกับตัวแทน อำพรางโดยเฉพาะ			การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แก้ไขปัญหา ตัวแทนอำพรางไม่ได้		
ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ	ประเด็น	จำนวน	ร้อยละ
กฎหมายคือมาตรการที่ดีที่สุดใน ในการควบคุมการดำเนินการ โดยอาศัยตัวแทนอำพราง	84	26.33	น่าจะมีมาตรการอื่น ที่ดีกว่านี้	26	8.15

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 92

จากตารางที่ 3-8 พบว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า การบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับกับตัวแทนอำพรางโดยเฉพาะย่อมช่วยแก้ปัญหาตัวแทนอำพรางได้ เพราะกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ย่อมมีความทันสมัยและเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดเป็นร้อยละ 34.17 กฎหมายใหม่ย่อมมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นร้อยละ 27.27 และผู้ตอบแบบสอบถามที่เห็นว่า กฎหมายคือมาตรการที่ดีที่สุดในในการควบคุมเรื่องตัวแทนอำพรางมีถึงร้อยละ 26.33

ตารางที่ 3-9 แสดงการเพิ่มอัตราโทษหรือบทลงโทษสำหรับตัวแทนอำพรางและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การทำธุรกรรม โดยอาศัยตัวแทนอำพราง

ลำดับ	การเพิ่มอัตราโทษหรือบทลงโทษ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
1	กำหนดให้มีโทษอาญา (จำคุกและ/หรือปรับ) ในทุกฐาน ความผิด	159	49.80
2	กำหนดให้ผู้สนับสนุนหรือผู้ให้คำปรึกษาหรือบุคคลใด ซึ่ง อำนวยความสะดวกต้องรับโทษเท่ากับตัวแทนอำพราง	149	46.70
3	กรณีผู้มีส่วนกระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ให้กำหนด โทษทางวินัยร้ายแรง	146	45.80
4	กำหนดจำนวนปีที่ห้ามคนต่างชาติเข้ามาใน ราชอาณาจักร ในกรณีที่คนต่างชาติเป็นตัวการ	88	27.60
5	กำหนดโทษขั้นสูงให้แก่ประเทศคนต่างชาติ	74	23.20

ลำดับ	การเพิ่มอัตราโทษหรือบทลงโทษ (เลือกได้มากกว่า 1 ข้อ)	จำนวน	ร้อยละ
6	เพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นอีก 2 เท่าตัว	66	20.70
7	เพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นอีก 1 เท่าตัว	24	7.52
8	อื่นๆ (ไม่ระบุ)	2	0.63

ที่มา : ตัวแทนอำพราง, 2554. หน้า 93

จากตารางที่ 3-9 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า ควรกำหนดให้มีโทษอาญาในทุกฐานความผิดเป็นร้อยละ 49.80 กำหนดให้ผู้สนับสนุนหรือผู้ให้คำปรึกษาหรือบุคคลใดซึ่งอำนวยความสะดวกต้องรับโทษเท่ากับตัวแทนอำพรางคิดเป็นร้อยละ 46.70 หากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีการกำหนดโทษทางวินัยร้ายแรงเป็นร้อยละ 45.80 และเห็นว่าควรกำหนดจำนวนปี (ระยะเวลา) ที่ห้ามคนต่างชาติเข้ามาในราชอาณาจักรอีกเป็นร้อยละ 27.60 นอกจากนี้การกำหนดโทษขั้นสูงที่จะลงแก่คนต่างชาติที่เป็นตัวการถึงขั้นเนรเทศมีผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยเป็นร้อยละ 23.20 และการเพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นอีกสองเท่าตัวและหนึ่งเท่าตัวจากฐานความผิดเดิมนั้นผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ 20.70 และ 7.52 ตามลำดับ

## สรุป

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงทุนของคนต่างชาติ จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง มีทั้งปัจจัยที่เกิดจากประเทศของผู้ลงทุนที่เป็นคนต่างชาติ และปัจจัยของประเทศผู้รับการลงทุน โดยปัจจัยที่เกิดจากประเทศผู้ลงทุนได้รวมถึงปัจจัยทางด้านองค์กรธุรกิจ ปัจจัยทางการตลาด และปัจจัยทางด้านต้นทุน ซึ่งปัจจัยทางการตลาดที่สำคัญนั้นคือการลงทุนในประเทศที่เป็นฐานกระจายสินค้าเพื่อให้สามารถอยู่ใกล้ชิดและเข้าถึงผู้บริโภคได้มากกว่าคู่แข่งอื่น อีกทั้งยังรวมถึงเพื่อการรักษาสภาพในการแข่งขันและทดแทนการค้ากับต่างประเทศอีกทางหนึ่งด้วย ในส่วนปัจจัยทางด้านต้นทุน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการตัดสินใจลงทุน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการแข่งขันในตลาดอย่างรุนแรง ในการตัดสินใจเลือกแหล่งลงทุนและแหล่งที่ตั้งโรงงานอย่างเหมาะสม แหล่งที่ทำให้รายรับสูงกว่าต้นทุนการผลิตและต้นทุนการขนส่งมากที่สุด หรือทำให้ได้รับกำไรมากที่สุดนั่นเอง

ปัจจัยที่เกิดจากประเทศผู้รับการลงทุนนั้น ตลาดความต้องการของผู้บริโภคเป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทข้ามชาติลงทุนการผลิตในประเทศใดประเทศหนึ่งก็เพื่อต้องการขยายสินค้าในประเทศนั้นให้ได้มากขึ้น ซึ่งนโยบายภาครัฐ จำนวนประชากรแรงงาน ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้า และความมั่นคงทางการเมืองภายในประเทศผู้รับการลงทุนก็เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญเช่นเดียวกัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีการตรากฎหมายขึ้นหลายฉบับเพื่อป้องกันและควบคุมคนต่างชาติในการ เข้ามาถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นข้อจำกัดของคนต่างชาติในการ เข้ามาถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับ การถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าว มีข้อจำกัดมาก ทำให้คนต่างชาติส่วนหนึ่งได้รับการแนะนำให้อาศัยช่องว่างของกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายในรูปแบบการทำธุรกรรมต่างๆ โดยมีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ดำเนินการแทน ให้การสนับสนุนหรือ ชี้ช่องให้ดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือแสวงหาประโยชน์อันมิชอบหรือประโยชน์ที่มิควรได้ โดยการทำธุรกรรมผ่านตัวแทนอำพรางนั่นเอง

ลักษณะและรูปแบบการทำธุรกรรมในประเทศไทยโดยอาศัยตัวแทนอำพรางนั้น จากงานวิจัยเรื่อง ตัวแทนอำพราง ของรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช เมื่อ พ.ศ. 2554 พบว่าการทำธุรกรรมอำพรางได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากการทำธุรกรรมอำพรางดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบที่มาของรายได้ที่แท้จริงจากการรวบรวมข้อมูลของงานวิจัยดังกล่าวนี้ พบว่าวิธีดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางที่พบมากที่สุดคือการให้บุคคลสัญชาติไทยถือหุ้นในบริษัทแทน รูปแบบการดำเนินการทางธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางที่พบมากที่สุดคือการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือเข้าครอบครอง ใช้ประโยชน์ตามสัญญาเช่า หรือการได้สิทธิอื่นๆ ในที่ดิน เป็นต้น

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์การถือครองที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทย

การถือครองที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทยโดยประกอบธุรกิจโดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายให้คำปรึกษาแนะนำในการเข้ามาประกอบธุรกิจการวัตถุประสงค์และประโยชน์ในการฟอกเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้ อาศัยวิธีการต่างๆ เพื่อให้สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ เช่น แฉงการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ถือหุ้นกับ กรมที่ดินภายหลังจดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือการตัดสินใจบนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ดำเนินการในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในส่วนของ การจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นรายได้ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ แม้จะมีกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับคนต่างชาติมากมายแต่การได้หลักฐานในการพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นเป็นคนต่างชาตินั้นเป็นไปได้ยาก นอกจากนั้น ต้องพิจารณาว่าธุรกิจที่คนต่างชาติต้องการประกอบนั้นเป็นธุรกิจต้องห้ามหรือไม่ เช่น การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ มีสัญญาระหว่างคู่สัญญากันจริงโดยโอนชำระเงินซื้อขายในประเทศหรือไม่ และมักพบว่าคนที่เป็นตัวแทนอำพรางเป็นลูกจ้างในบริษัทเพียงเพื่อรับรองให้บริษัทเท่านั้น รวมถึงกรณีที่คนต่างชาติถือ โกงคนต่างชาติด้วยกันเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดทางภาคใต้ ทั้งนี้ เห็นว่าหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยกันตรวจสอบจากพฤติการณ์ในเชิงลึกให้ชัดเจน รวมทั้งมีองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อติดตามตรวจสอบแล้ว ย่อมจะช่วยแก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้นของตัวแทนอำพรางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติได้ โดยส่งเรื่องไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นผู้รับผิดชอบ และดูแลตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

### สภาพปัญหาในปัจจุบัน

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่สภาพการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนเป็นไปอย่างเข้มข้น โดยที่รัฐบาลของประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของทุนจากต่างประเทศและพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน เพื่อจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนให้ได้มากที่สุด จึงเป็นสิ่งจำเป็น การอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม การนำ

เงินเข้ามาลงทุน 40 ล้านบาทขึ้นไป การครอบครองอาคารชุดรวมกันไม่เกินร้อยละ 49 ของห้องชุดทั้งหมดในพื้นที่ที่กำหนด หรือการครอบครองในลักษณะเช่าระยะยาว เป็นต้น

อย่างไรก็ตามยังมีการใช้และครอบครองทรัพย์สินที่ดินในพื้นที่ต่างๆ อีกหลายส่วนของประเทศที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐมีเจตจำนงที่จะสงวนไว้ให้กับคนไทย โดยที่ประเทศไทยมีสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่ดีราคาของที่ดินยังมีราคาถูกเมื่อเทียบกับที่ดินในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะพื้นที่ในแถบชายทะเล และบริเวณเกาะแก่งต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวต่างชาตินิยมมาพักผ่อนและท่องเที่ยว เมื่อความต้องการของชาวต่างชาติมีอยู่ประกอบกับเงินลงทุนที่มีจำนวนมหาศาล พร้อมกับเทคโนโลยีการบริหารจัดการและเครือข่ายธุรกิจและตลาดมีพร้อมนักลงทุนต่างชาติจึงเข้ามาดำเนินธุรกิจของคนต่างชาติให้คนไทยเป็นตัวแทนถือหุ้นเพื่อให้นิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยที่มีสิทธิในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และอื่นๆ รวมทั้งการถือครองที่ดินได้เช่นเดียวกันคนไทยทั่วไป

การถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตกไปอยู่ในมือของคนต่างชาติเป็นจำนวนมากย่อมมีผลให้จำนวนสัดส่วนการถือครองของคนไทยลดลงและสูญเสียโอกาสในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ด้านสังคมมีผลความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะมีบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สามารถกระทำการได้แต่บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายเกิดความเสียเปรียบ ก่อให้เกิดช่องว่างให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเพื่อให้พ้นจากความรับผิดชอบ และเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากคนต่างชาติเหล่านี้เข้ามาดำเนินธุรกรรมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดการกระทำผิดในลักษณะการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การฟอกเงิน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการใช้ความได้เปรียบทางการเงินยึดเอาดินแดนซึ่งเป็นของคนไทยโดยทางอ้อมได้

ในข้อเท็จจริงประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจคนต่างชาติในธุรกิจซื้อขายที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถือครองที่ดินของคนต่างชาติ รวมถึงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างชาติ ตาม พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจคนต่างชาติ พ.ศ. 2542 ในความเป็นจริงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยทุกแห่ง คนต่างชาติกลับมาดำเนินธุรกิจค้าที่ดิน รวมทั้งการถือครองที่ดิน โดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายของประเทศไทยให้คำแนะนำ



และวางแผนดำเนินธุรกิจต้องห้ามนี้ โดยหาช่องกฎหมายอื่นเข้ามาดำเนินการ จนทำให้การดำเนินธุรกิจนี้กลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและรัฐไม่สามารถตรวจสอบเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว

รูปแบบในการดำเนินการของคนต่างชาติที่ยังใช้ในการถือครองที่ดินยังคงใช้รูปแบบเดิมในการดำเนินการโดยอาศัยคนไทยถือครองที่ดินแทนแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การให้คู่สมรสถือครองแทนในมีลักษณะการดำเนินการโดยมาแต่งงานกับคน อีกทั้งคนต่างชาติจะดำเนินการประกอบธุรกิจโดยการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งบริษัทโดยใช้ตัวแทนอำพรหรืออนามินี (Nominee) คนไทยเพื่อทำนิติกรรมซื้อขายที่ดิน เป็นการจดทะเบียนบริษัทผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลที่เป็นคนไทยซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นแทน แต่บุคคลดังกล่าวไม่มีอำนาจในการบริหารงานบริษัท โดยผู้มีอำนาจในการบริหารงานบริษัทจะเป็นชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินแปลงนั้นๆ ก็จะมีอำนาจในการขาย ให้เช่าหรือการทำธุรกรรมต่างในที่ดินดังกล่าว

ปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนาการไปในเรื่องการเข้ามาเช่าที่ดินในระยะยาวเพื่อเข้ามาถือครองที่ดิน ในเรื่องการเช่าที่ดินของชาวต่างชาติเริ่มเป็นปัญหารุกกลามส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เช่น การที่จะเข้ามาทำนาในประเทศไทย การเช่าป่าไม้เพื่อทำกิจการใดๆ หรือเช่าเพื่อการทำเกษตรพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านพักอาศัย คอนโดที่พักตากอากาศในรูปแบบต่างๆ บุคคลต่างชาติเข้ามาดำเนินการเรื่องนี้โดย ดั้งนิติบุคคลที่เป็นนิติบุคคลไทยและมีกิจกรรมในรูปของธุรกิจซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการตั้งบริษัทในการให้เช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ จากนั้น บริษัทจึงได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับกรรมการคนต่างชาติของบริษัท เองในระยะเวลา 30 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสามารถต่อสัญญาไปได้อีกคราวละ 30 ปี อีกไม่จำกัดจำนวน ถึงแม้คนต่างชาติจะไม่ได้เป็นเจ้าของอย่างเต็มตัว แต่พวกเขาก็ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศไทยอันยาวนานตลอดชีวิตของพวกเขา จึงถือได้ว่าคนต่างชาติที่มาเช่นนั้น คือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ที่ดินที่เคยเป็นคนไทยไปตกอยู่ในมือคนต่างชาติ ด้วยการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ไปใช้กฎหมายอื่นเพื่อให้การเข้าถือครองและการดำเนินธุรกิจที่ห้าม เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ การกระทำดังกล่าวจึงเสมือนเป็นการเสียดสิทธิประโยชน์ที่ดินซึ่งสมควรเป็นของประชาชนคนไทยให้กับคนต่างชาติ โดยกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติถึงวิธีการเข้าถือครองที่ดินของคนต่างชาติ ที่ค่อนข้างจะมี

ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด แต่นักกฎหมายไทยก็หาช่องว่างทางกฎหมายที่จะทำให้การถือครองที่ดินนั้นมีเนื้อที่ได้มากกว่าที่กฎหมายกำหนด และดำเนินธุรกิจต้องห้ามได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งเจตนาของกฎหมายก็เพื่อหวงห้ามอาชีพนี้ไว้มิให้คนต่างชาติมาทำแต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน คนต่างชาติกลับมามีดำเนินธุรกิจต้องห้ามอย่างกว้างขวาง โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้และหลังจากที่ได้แสวงหาผลประโยชน์บนผืนแผ่นดินไทยแล้วนำเงินกลับประเทศ

## ผลกระทบที่เกิดขึ้น

การถือครองที่ดินของคนต่างชาติโดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” ยังคงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมักจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและลักษณะตัวแทนอำพราง ซึ่งเห็นได้ว่าการกระทำลักษณะนี้มีมานานแล้วตั้งแต่อดีตโดยเป็นเรื่องปกติของระบบทุนนิยม แต่ปัจจุบันมีการกระทำความคิดในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมทั้งการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีการทำความคิดอย่างแข็งขัน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะบริษัทที่ปรึกษาทางกฎหมายต่างๆ กลับร่วมมือให้เกิดการกระทำความคิดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการถือครองที่ดิน การกำกับดูแลอำนาจของการบริหารในนิติบุคคล การจัดการโครงสร้างการถือหุ้น และ/หรือ การบริหารงานบริษัท โดยให้คนต่างชาติสามารถครอบงำการบริหารงานของบริษัท หรือการได้รับปันผลมากกว่าผู้ถือหุ้นไทย การควบคุมทางการเงินและการร่วมทุนระหว่างบริษัทจากต่างประเทศกับบริษัทไทยพบว่า ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย กล่าวคือ

### 1. ผลกระทบทางด้านความมั่นคง

เนื่องจากดินแดนในประเทศไทยเปรียบเสมือนอธิปไตยของรัฐ หากบุคคลต่างชาติเข้ามาถือครองได้อย่างไม่มีการจำกัดขอบเขต อันจะทำให้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยต้องลดและถูกต่างชาติครอบงำในที่สุด จะทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการที่จะถูกรุกรานแย่งชิงแผ่นดินโดยง่าย ซึ่งนานาประเทศได้ยึดหลักในเรื่องของความมั่นคง ไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงในหลักดินแดนอันเป็นอธิปไตยของประเทศ

อีกทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลิตอาหารไม่ว่าจะเป็นอาหารทางการเกษตรกรรม เช่น ข้าว พืช ผัก ผลไม้ต่างๆ มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ปาล์ม เป็นต้น หรือการปศุสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ต่างๆ ที่ใช้เป็นอาหารที่สำคัญ เช่น ไก่ กุ้ง สุกรเนื้อวัว เป็นต้น ที่ดินเป็นสิ่งสำคัญในเรื่องการผลิตอาหารต่างๆ เหล่านี้และเป็นอาชีพที่สำคัญของคนไทย หากต่างชาติเข้ามามีถือครอบครองพื้นที่ในการทำเกษตรของประเทศไทย ที่ได้วางระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธัญูปโภคต่างๆ เช่น ระบบชลประทาน เป็นต้น ตลอดจนได้ใช้ระบบการจัดการการส่งที่รัฐใช้ภาษีอากรของประเทศชาติในการดำเนินการ ก็จะเข้าแย่งอาชีพเหล่านี้จากคนไทยไป ทำให้คนไทยต้องซื้ออาหารต่างๆ เหล่านี้จากต่างชาติ จากการกำหนดราคาของคนต่างชาติ และในภายหลังจากที่ต่างชาติได้นำส่งประเทศของตนแล้ว อีกทั้ง จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร

## 2. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

ทุนของคนต่างชาตินั้นมีสูงกว่าคนไทยอันเนื่องมาจากค่าครองชีพและค่าเงินที่ต่างกัน โดยค่าครองชีพและค่าเงินของคนต่างชาติสูงกว่าประเทศไทยมาก ฉะนั้นจำนวนเงินทุนในต่างประเทศที่นำมาลงทุนในประเทศไทยจึงถูกระดมมาได้ไม่ยากแต่หากเทียบกับนักลงทุนไทยแล้วจำนวนดังกล่าวถือว่าเป็นเงินจำนวนมาก ถ้ารัฐปล่อยให้คนต่างชาติมาทำธุรกิจดังกล่าว ก็จะทำให้นักลงทุนไทยไม่สามารถไปแข่งขันได้ เพราะแนวนโยบายของรัฐที่เปิดช่องทางให้คนต่างชาติมาลงทุนได้คำนึงถึงอาชีพที่คนไทยสามารถแข่งขันได้ ฉะนั้นคนไทยอาจจะดีกว่าคนต่างชาติที่มีทุนสูง และสามารถเปลี่ยนแปลงมูลค่าของที่ดินให้สูงขึ้น เจ้าของที่ดินก็ต้องขายที่ดินให้กับคนต่างชาติ เพราะได้ราคาดีกว่าทำให้คนไทยไม่กล้าที่จะลงทุนเพราะไม่คุ้มค่ากับผลที่จะได้รับ และในแข่งขันทางการค้ากับคนต่างชาติได้ และอาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องของมูลค่าของที่ดินที่สูงเกินความจำเป็น และอาจทำให้คนไทยย้ายถิ่นที่อยู่ออกนอกท้องถิ่นจนกลายเป็นหมู่บ้านคนต่างชาติ

นอกจากนี้ประเทศไทยย่อมต้องคิดถึงเรื่องการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้ประเทศมีการพัฒนา หากปิดกั้นการลงทุนจากต่างชาติก็จะทำให้ประเทศไม่อาจพัฒนาได้ทันประเทศอื่นๆ ที่มีสถานะใกล้เคียงกันได้ การใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายกับคนต่างชาติ จึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ถ้าผู้ที่มาลงทุนไม่มีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียหรือมีประวัติเป็นอาชญากร การใช้มาตรการบังคับใช้

กฎหมายกับนักลงทุนจริงๆ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับประเทศไทย ฉะนั้นรัฐอาจต้องใช้มาตรการควบคุมมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายเพราะจะเกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอันมีผลต่อการพัฒนาประเทศ

### 3. ผลกระทบทางด้านสังคม

การเข้ามาถือครองที่ดินจากคนต่างชาติที่มีฐานะหรือผู้มีอิทธิพล หรืออาชญากรข้ามชาตินั้น จะเป็นการนำวัฒนธรรมที่สร้างปัญหาให้กับคนไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติด เรื่องการค้ามนุษย์ รวมถึงการทำสิ่งผิดกฎหมายต่างๆ ดังเช่นพื้นที่ที่มีความสวยงามและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศไทย เช่น ตามชายฝั่งทะเลอันดามัน หรือ ชายฝั่งทะเลอ่าวไทยนั้นมีการใช้โฉนดมิโนเข้ามายึดถือครอบครองที่ดินและพัฒนาเป็นบ้านพักหรูสำหรับตากอากาศเพื่อให้บุคคลเข้ามาทำสิ่งผิดกฎหมายในสถานที่ห่างไกลจากสายตาของคนภายนอก

### รูปแบบการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์

การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการวิเคราะห์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติโดยหลักเล็งกฎหมายประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐจำกัดการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มีเงื่อนไขและข้อจำกัดมาก ซึ่งสวนทางกับความจำเป็นในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นต้นทุนสำคัญอย่างหนึ่งที่สร้างความมั่นคงให้กับการประกอบธุรกิจ นอกจากนี้ ในภาวะที่โลกเกิดการขาดแคลนอาหาร สภาพอากาศแปรปรวนเนื่องจากโลกร้อนขึ้นส่งผลต่อการทำการเกษตรในหลายพื้นที่ในโลกทำให้คนต่างชาติมีเป้าหมายหาพื้นที่เพื่อผลิตอาหารหรือวัตถุดิบป้อนกลับไปยังประเทศของตนหรือเพื่อส่งไปขายยังประเทศที่สาม ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในเป้าหมายของคนต่างชาติในการหาพื้นที่เพื่อทำการเกษตรกรรม เช่น การทำนา ทำไร่ ทำสวน แต่พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ พ.ศ. 2542 ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษไว้ในบัญชีที่หนึ่ง ทำให้คนต่างชาติได้ใช้วิธีการหลักเล็งกฎหมายโดยใช้บุคคลดำเนินการแทนในลักษณะของตัวแทนอำพรางในรูปแบบต่างๆ เช่น การสมรสกับคนไทย การเช่าหรือซื้อผ่านผู้มีสัญชาติไทย การตั้งเป็นนิติบุคคลไทยแล้วถ่ายโอนในภายหลัง การใช้นิติบุคคลชื่อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สูงกว่าราคาทุนจดทะเบียน เป็นต้น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การขาดการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวง

พาณิชย์ ในการร่วมกันตรวจสอบการทำนิติกรรมที่มีลักษณะเข้าข่ายการทำธุรกรรมอำพราง เช่น ธุรกรรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะได้มีการตรวจสอบการถือหุ้นแทนคนต่างชาติในนิติบุคคลสัญชาติไทยในกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มธุรกิจการค้าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจการเกษตร กลุ่มธุรกิจที่มีคนต่างชาติถือหุ้นเกินร้อยละ 49 และกลุ่มพิเศษอื่นๆ พบว่านิติบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นจากนิติบุคคลไทยเป็นนิติบุคคลต่างชาติหรือมีการเพิ่มทุนจนมีสภาพที่เป็นนิติบุคคลต่างชาติแต่เคยรับโอนที่ดินในขณะที่เป็นนิติบุคคลไทย แต่ไม่ได้มีการรายงานไปให้กรมที่ดินทราบเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายที่ดิน หรือการใช้คนไทยถือครองหุ้นโดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การสมรส การถือครองโดยบุตร เป็นต้น การขาดการประสานงานหรือข้อมูลระหว่างหน่วยงานดังกล่าว จึงเป็นปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบคนต่างชาติที่อาศัยช่องว่างในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยมีวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้บุคคลหรือนิติบุคคลผู้มีสัญชาติไทยดำเนินการแทนในลักษณะของตัวแทนอำพรางและ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการกระทำอันมีลักษณะตัวแทนอำพรางที่เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์สามารถพบการกระทำ ดังนี้

### 1. การสมรสกับคนไทยแล้วให้คู่สมรสผู้มีสัญชาติไทยถือครองที่ดินแทนตน

การสมรสกับคนไทยแล้วให้คู่สมรสผู้มีสัญชาติไทยถือครองที่ดินแทนตนแต่สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างๆ นั้นยังคงเป็นของคนต่างชาติ ซึ่งการใช้ช่องทางนี้ในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์แทนคนต่างชาติในลักษณะตัวแทนอำพรางได้ปรากฏปัญหาที่มีการฟ้องร้องกันอยู่หลายกรณีในชั้นศาล เช่น การซื้อขายที่ดินและบ้าน ดึกแถว แทนสามีซึ่งเป็นคนต่างชาติ เป็นต้น แม้แต่กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะได้มีมาตรการป้องกันโดยให้คนไทยและ คู่สมรสต่างชาติยื่นยันเป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในวันจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมว่าเงินทั้งหมดที่นำมาซื้อที่ดินนั้นเป็นสินส่วนตัว หรือทรัพย์สินส่วนตัวของคนไทยแต่ฝ่ายเดียว มิใช่สินสมรสหรือทรัพย์สินที่หามาได้ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม หากพิสูจน์ได้ว่าการซื้อที่ดินนั้นมาในระหว่างอยู่กินฉันสามีภรรยากับคนต่างชาติจะเป็นผลให้คนต่างชาติมีสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและจะถือว่าเป็นการซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างชาติ แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลอย่างที่ต้องการมากนัก แม้กรมที่ดินจะได้ออกมาตรการป้องกันการถือครองที่ดินแทนคนต่างชาติ เนื่องจากคนต่างชาติยังคงต้องการหลักประกันในทรัพย์สินที่ดินได้ออกเงินหาซื้อมา จึงยังคงมีการหลีกเลี่ยงให้เห็นในหลายพื้นที่ตามที่เป็นการขำอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นระยะๆ เช่น ข่าวจากหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ เรื่อง ชาวยุโรป เอเชีย ที่เข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทยมีการใช้ผู้หญิงไทยเป็นตัวแทนอำพรางซื้อบ้านและที่ดินจำนวนมาก ซึ่งเป็นการทำผิดกฎหมาย เนื่องจากคนต่างชาติไม่สามารถซื้อที่ดินได้ แม้ว่าจะนำสินสมรสมาซื้อก็ตาม

## **2. การให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืม จำนอง หรือสัญญาเช่า**

การให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืม จำนองหรือสัญญาเช่าไว้กับคนต่างชาติเพื่อเป็นหลักประกันในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่คนต่างชาติเป็นผู้ออกเงินซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบ เช่น บัญชีธนาคาร นักฟุตบอลชื่อดังของประเทศอังกฤษมีที่ดินมากกว่าเจ็ดไร่ ซึ่งในบทบัญญัติกฎหมายไม่อนุญาตให้คนต่างชาติถือครองที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยได้ ครอบครัวละไม่เกินหนึ่งไร่ ดังนั้น กรณีมีบ้านอยู่บนเกาะสมุยที่มีเนื้อที่มากกว่าเจ็ดไร่จึงเป็นการถือครองที่มีลักษณะของตัวแทนอำพรางอย่างแน่นอน นอกจากนี้ การถือครองที่ดินของคนต่างชาติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้เกิดการฟ้องร้องกันในภายหลังอยู่หลายกรณี

## **3. การถือครองที่ดินโดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย**

การถือครองที่ดินโดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย โดยให้ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างชาติแต่อำนาจครอบงำกิจการยังเป็นของคนต่างชาติ การตั้งเป็นนิติบุคคลไทยแล้วถ่ายโอน ในภายหลัง การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นจากนิติบุคคลไทยเป็นนิติบุคคลต่างชาติหรือมีการเพิ่มทุน จนมีสภาพที่เป็นนิติบุคคลต่างชาติแต่เคยรับโอนที่ดินในขณะที่เป็นนิติบุคคลไทย กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกมาตรการ ในการตรวจสอบและป้องกันการได้มาซึ่งที่ดินของนิติบุคคลที่มีคนต่างชาติถือหุ้น โดยให้มีการสอบสวนและลงไปตรวจสอบในพื้นที่ตรวจสอบดังนี้

**3.1 กรณีบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้วขอรับโอนที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์** ถ้ามีคนต่างชาติถือหุ้นหรือเป็นกรรมการให้สอบสวนที่มาซึ่งเงินของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยนำมาซื้อหุ้น

**3.2 กรณีบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้วขอรับโอนที่ดินโดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์** แต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าให้คนไทยถือหุ้นแทน คนต่างชาติ เช่น คนต่างชาติเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท คนต่างชาติเป็นผู้เริ่มก่อตั้งบริษัท คนต่างชาติผู้ถือหุ้นมีสิทธิออกเสียงมากกว่า ผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยรายใหญ่มีอาชีพซึ่งไม่ใช่เป็นอาชีพ การลงทุนที่เกี่ยวกับธุรกิจโดยตรง เช่น อาชีพทนายความหรือนายหน้า ให้สอบสวนที่มาซึ่งเงินของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยนำมาซื้อหุ้น

**3.3 กรณีนิติบุคคลซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าทุนที่จดทะเบียน โดยไม่มีการ จำนองที่ดิน** ให้สอบสวนโดยละเอียดถึงที่มาของเงินที่นิติบุคคลนำมาซื้อที่ดิน

### 3.4 การรับโอนที่ดินของบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลที่ได้รับ

อนุญาตให้ได้มา ซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไม่ต้องดำเนินการสอบสวน

### 3.5 กรณีนิติบุคคลต่างชาติเข้าที่ดินหรือถือสิทธิประเภทอื่นในระยะยาว

ให้สอบสวนว่า มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการใด เป็นการถือครองที่ดินแทนคนต่างชาติหรือขัดต่อพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจของคนต่างชาติหรือไม่

นอกจากนี้ การมีบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์โดยตัวแทนอำพรางที่ต่างกันไปและไม่เหมาะสมกับผลประโยชน์ที่คนต่างชาติเสี่ยงภัยโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมาย กล่าวคือ แม้จะได้แก้ไขเพิ่มเติมโทษในประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อปี พ.ศ. 2551 แต่บางมาตรากำหนดโทษมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นเวลาเกือบสี่สิบปี เมื่อเทียบกับมูลค่าของที่ดินและการนำที่ดินไปหาประโยชน์ โทษสำหรับความผิดที่มีการฝ่าฝืนหรือการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายแต่ละประเภทยังมีบทกำหนดโทษที่ต่างกันไป เช่น คนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตมีโทษปรับเพียง ไม่เกินสามพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหกเดือน ใช้ที่ดินผิดเงื่อนไขไปจากที่ได้รับอนุญาตมีโทษปรับไม่เกิน สองหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ กรณีนิติบุคคลที่ได้ที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่นแตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตหรือได้ที่ดินเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต มีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และการได้ที่ดินมาแทนคนต่างชาติหรือที่เข้าใจว่าเป็นการกระทำการในลักษณะตัวแทน อำพรางนั้น มีโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

### 3.6 นิติบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างชาติ ตามมาตรา 97

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใ้ระบุว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างชาติลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 49 ของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างชาติเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างชาติ แต่ไม่รวมถึงห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียนน่าจะมีเหตุผลเนื่องมาจาก ห้างหุ้นส่วนจำกัด และห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้วเป็นองค์กรธุรกิจที่มีสภาพนิติบุคคล ส่วนห้างหุ้นส่วนสามัญที่ยังไม่จดทะเบียนเป็นองค์กรธุรกิจที่ประกอบขึ้นด้วยบุคคลอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป ร่วมลงทุนหรือลงแรงกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรยังแต่ไม่ได้จดทะเบียนก่อตั้งบุคคลในทางกฎหมายจึงยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่เนื่องจาก มาตรา 97 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการถือครองที่ดินเฉพาะองค์กรธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ดังนั้นจึงมิได้บัญญัติรวมถึงห้างหุ้นส่วนสามัญที่ยังไม่จดทะเบียน เพราะแม้ว่าห้างหุ้นส่วนสามัญที่ยังไม่จด



ทะเบียนจะมีคนต่างชาติเป็นหุ้นส่วนอยู่ด้วยก็ตาม คนต่างชาติซึ่งเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญที่ยังไม่จดทะเบียนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ยอมตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ตามมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 อยู่นั่นเอง กรณีนี้มีใช้กรณีการบัญญัติกฎหมายทำให้เกิดช่องว่างในกฎหมายแต่อย่างไร

## บทวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจและสังคม

โดยทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ที่เป็นแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบเปิด ตามแนวคิดของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกที่มีอิทธิพลทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมากในช่วงนั้น ได้ผลักดันให้สังคมเศรษฐกิจไทยเข้าไปผูกพันกับระบบทุนนิยมโลกอย่างเต็มที่ ด้วยการเปิดรับและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศอย่างมากโดยมุ่งไปสู่เป้าหมายของการเจริญเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ด้วยนโยบายดังกล่าว จึงมีการเอื้ออำนวยและผ่อนปรนให้ธุรกิจการลงทุนจากต่างชาติเข้ามาถือครองทรัพย์สินของชาติได้ ที่สำคัญคือที่ดินซึ่งในอดีตเคยได้สงวนไว้ให้กับคนไทยโดยเฉพาะ การอนุญาตให้คนต่างชาติสามารถถือครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถดึงดูดนักลงทุนชาวต่างชาติได้

ในเชิงเศรษฐกิจ การลงทุนจากชาวต่างชาตินับว่ามีส่วนสำคัญในการขยายตัวของรายได้ประชาชาติไทยมาโดยตลอด ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับสูงนับตั้งแต่เมื่อได้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ใน พ.ศ. 2504 จากการลงทุนจากต่างชาติจึงส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยในแง่ของรายได้ ซึ่งเชื่อมโยงมาถึงการดำเนินงานของคนในประเทศ การยกระดับการผลิตสินค้า ตามระดับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ผูกติดมากับการลงทุนนั้นๆ รายได้ในรูปแบบภาษีของรัฐ อีกทั้งมีการถ่ายทอดเทคโนโลยีบางส่วนสู่ผู้ประกอบการรายย่อยของไทยที่เป็นคู่สัญญารับช่วง (sub-contractor) ที่ผลิตชิ้นส่วนและอุปกรณ์และวัตถุดิบอื่นๆ ให้แก่ผู้ประกอบการข้ามชาติ ทำให้คนไทยได้มีโอกาสเรียนรู้ทักษะใหม่ๆ มากขึ้น

## สรุป

ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของทุนจากต่างประเทศและพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน เพื่อจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนจึงได้ดำเนินการอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะ



ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ยังมีการใช้และครอบครองทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ต่างๆ อีกหลายส่วนของประเทศที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐมีเจตจำนงที่จะสงวนไว้ให้กับคนไทย อีกทั้งรูปแบบในการดำเนินการของคนต่างชาติที่ยังใช้ในการถือครองที่ดิน ยังคงใช้รูปแบบเดิมในการดำเนินการโดยอาศัยคนไทยถือครองที่ดินแทนแทบทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัว รวมทั้งอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลเป็นตัวแทนอำพราง

การถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ได้ดำเนินการวิเคราะห์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติโดยโดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐจำกัดการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์มีเงื่อนไขและข้อจำกัดมาก อีกทั้งประเทศไทยยังการขาดการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในการร่วมกันตรวจสอบการทำนิติกรรมที่มีลักษณะเข้าข่ายการทำธุรกรรมอำพราง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบคนต่างชาติที่อาศัยช่องว่างในการถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยมีวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้นิติบุคคลหรือนิติบุคคลผู้มีสัญชาติไทยดำเนินการแทนในลักษณะของตัวแทนอำพราง โดยวิธีที่คนต่างชาตินิยมใช้คือ การสมรสกับคนไทยแล้วให้คู่สมรสผู้มีสัญชาติไทยถือครองที่ดินแทนตน การให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้ซื้อที่ดินและมีการทำสัญญากู้ยืม จำนองหรือสัญญาเช่า และการถือครองที่ดินโดยรูปแบบของนิติบุคคลไทย

ในเชิงเศรษฐกิจ การลงทุนจากชาวต่างชาตินับว่ามีส่วนสำคัญในการขยายตัวของรายได้ประชาชาติไทยมาโดยตลอด ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในระดับสูงนับตั้งแต่เมื่อได้มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ใน พ.ศ. 2504 จากการลงทุนจากต่างชาติจึงส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

## บทที่ 5

### สรุป

#### จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหานี้ ผู้วิจัยมีผลสรุปได้ว่า

การที่จะขับเคลื่อนในเรื่องนี้เพื่อให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป รัฐบาลจะต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนว่ามีทิศทางอย่างไรเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติกรณีเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ทำการบูรณาการกันเพื่อขับเคลื่อนในการป้องกันหรือปราบปราม เพื่อปกป้องผืนแผ่นดินของประเทศไทยไว้เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย โดยการดำเนินการจะต้องมีความชัดเจนในด้านกฎหมาย ด้านการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆ ด้านการบังคับใช้กฎหมายซึ่งหน่วยบังคับใช้กฎหมายต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องข้อมูลต่างๆ ในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา

#### 1. การแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนหรือระยะสั้น

รัฐบาลควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวอธิบายคนต่างชาติได้รับทราบข้อมูลว่าธุรกิจการก้ำที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้ามและไม่สามารถดำเนินการได้ในประเทศไทย ซึ่งให้เกิดความชัดเจนเพื่อที่คนต่างชาติจะได้วางแนวทางในการนำเงินมาลงทุน ได้ถูกต้อง อีกทั้งควรมีมาตรการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อันทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระในภาครัฐ เนื่องจากประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถพบเห็นการถือครองที่ผิดไปจากปกติได้ ทั้งนี้อาจกำหนดให้มีรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสโดยเมื่อพบเห็นหรือสงสัยว่าอาจมีคนต่างชาติที่เข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมายหรือแม้แต่พบเห็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้คนต่างชาติสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้มีการแจ้งข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

#### 2. การแก้ไขปัญหาในระยะยาว

ควรเสนอเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญของชาติ อีกทั้งจัดหาเจ้าภาพในการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติให้สอดคล้อง

รับกับเหตุการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย พร้อมทั้งเจ้าภาพในการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างชัดเจนซึ่งสองส่วนนี้ต้องแยกส่วนกันอย่างชัดเจน แต่สามารถที่จะบูรณาการในเรื่องข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆ กันได้โดยสะดวกรวดเร็วไม่ติดเงื่อนไขของทางหน่วยงานราชการที่มักจะตั้งกฎเกณฑ์ไว้เสมอ สามารถติดต่อส่งข้อมูลกันได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติได้เลย ขอให้มีหน่วยงานอิสระในการที่จะทำการศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำปัญหามาเป็นตัวตั้ง และทำการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ ทุกฉบับ ที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ

## แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย

การป้องกันการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมายอาจดำเนินการโดยออกกฎ หรือแก้ไขระเบียบข้อบังคับในทางปฏิบัติต่างๆ ดังนี้

### 1. การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ

ก่อนการจดทะเบียนและภายหลังจากการจดทะเบียนกรณีการได้มาซึ่งที่ดินที่อาจสงสัยว่าเพื่อประโยชน์การถือครองของคนต่างชาติ หรือกรณีนิติบุคคลที่มีผู้ถือครองเป็นคนต่างชาติ ถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 40 แต่ไม่ถึง 50 ของทุนจดทะเบียนหรือนิติบุคคลที่มีคนต่างชาติเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทน ให้มีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การหลีกเลี่ยงกฎหมายในการถือครองที่ดินโดยคนต่างด้าวเป็นไปโดยยากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีอยู่จากเดิม ดังนี้

**1.1 ให้ผู้ขอได้ซึ่งที่ดินแสดงหลักฐาน** โดยแสดงแหล่งที่มาของรายได้ที่นำมาซื้อที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินก่อนทำการจดทะเบียน

**1.2 การตรวจสอบย้อนหลังการจดทะเบียน** หากเป็นที่สงสัยได้ว่าที่ดินใดมีการถือครองโดยคนต่างชาติอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจในการตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากโดยส่วนใหญ่หลักฐานทางทะเบียนกับการใช้ที่ดินในทางปฏิบัติ มักไม่สอดคล้องกัน การเพิ่มระบบตรวจสอบโดยการให้เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบการใช้ที่ดิน และจับผู้กระทำผิดกรณีพบเห็นมาลงโทษตามกฎหมาย

**1.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตรวจสอบแหล่งเงินทุนทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ** โดยการประสานงานระหว่างกรมที่ดิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ กรมสรรพากร ซึ่งจะช่วยให้สามารถทราบแหล่งที่มาของเงินทุนในการซื้ออสังหาริมทรัพย์ได้

**1.4 การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม** เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐในการตรวจสอบรวมไปถึงอัตราเจ้าหน้าที่ที่จำกัด หากสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพราะประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถพบเห็นการถือครองที่ผิดปกติได้ เช่น กรณีบ้านจัดสรรที่ทั้งโครงการมีแต่คนต่างชาติเข้าอยู่ ทั้งนี้อาจกำหนดรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยเมื่อพบเห็นหรือสงสัยว่าอาจมีคนต่างชาติที่เข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมาย หรือแม้แต่พบเห็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้คนต่างชาติสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้มีการแจ้งข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

## **2. การเพิ่มบทลงโทษ**

ส่วนหนึ่งทำให้คนต่างชาติและผู้ให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างด้าวในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย เนื่องจากบทลงโทษที่ไม่รุนแรงไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดหรือคิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อโทษได้ เห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้วางบทลงโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมายไว้ โดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 113 ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวมีโทษปรับสูงสุดเพียงไม่เกิน 50,000 บาท โดยโทษที่กฎหมายได้บัญญัติไว้นั้นเป็นโทษปรับที่มีจำนวนค่าปรับไม่สูงพอในการทำให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกรงกลัว ในขณะที่ผู้กระทำความผิดอาจได้รับผลตอบแทนจากการช่วยเหลือคนต่างชาติในการถือครองที่ดินที่สูงกว่า และเป็นแรงจูงใจให้ผู้กระทำความผิดยอมเสี่ยงที่จะให้การช่วยเหลือคนต่างชาติเหล่านั้น

จึงควรให้มีการเพิ่มบทลงโทษปรับ ในประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีมีการครอบครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย เป็นโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 500,000 บาท โดยให้บังคับใช้ในส่วนของผู้กระทำความผิดและผู้สนับสนุน

### 3. การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ

จากกรณีที่ดินบุคคลบางรายหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยการรับโอนที่ดินไปในขณะที่ไม่เป็นนิติบุคคลต่างชาติ ต่อมาภายหลังได้มีการเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างชาตินั้น กรมที่ดินจึงออกหนังสือให้สำนักงานที่ดิน กทม. และสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งรายชื่อนิติบุคคลมีคนไทยต่างชาติดื้อหุ้นหรือเป็นกรรมการภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี (ยกเว้นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินตามกฎหมายอื่น) ให้แก่สำนักบริการข้อมูลธุรกิจ หรือสำนักพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด ตรวจสอบนิติบุคคลดังกล่าวมีการเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างชาติหรือไม่ ซึ่งหากตรวจสอบแล้วพบว่านิติบุคคลใดกลายเป็นนิติบุคคลต่างชาตินิติบุคคลนั้นจะต้องถูกบังคับให้จำหน่ายที่ดินในส่วนที่เกินกำหนดไว้ตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ในกรณีนี้ กรมที่ดินอาจประสานข้อมูลกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เมื่อนิติบุคคลใดมีการจดทะเบียนเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างชาติให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดแจ้งแก่สำนักงานที่ดินจังหวัดนั้นๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินของนิติบุคคลนั้น ก็จะทำให้กรมที่ดินสามารถติดตามตรวจสอบการถือครองที่ดินของนิติบุคคลนั้นและบังคับใช้กฎหมายแก่นิติบุคคลนั้นได้ทันทีและมีประสิทธิภาพต่อไป

### 4. การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้อง

นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ ซึ่งหากพบที่มีการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะและขายสิทธิในการครอบครองที่สาธารณะนั้นแก่คนต่างชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการฟ้องขับไล่ให้คนต่างชาตินั้นออกไปจากที่สาธารณะนั้นได้

ในกรณีที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่ภูเขา แต่มีโฉนดที่ดินถูกต้องเนื่องจากมีการครอบครองและทำประโยชน์โดยชาวบ้านมีที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ดังนั้น เมื่อแหล่งที่ดินเหล่านี้จะถูกกว้านซื้อโดยนายทุนคนไทยหรือนิติบุคคลไทย เพื่อนำไปขายต่อให้กับคนต่างชาติ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ควรต้องเข้าไปตรวจสอบว่าที่ดินบนพื้นที่ภูเขาเหล่านี้ได้รับเอกสารสิทธิหรือโฉนดที่ดินมาได้อย่างไร ชาวต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินได้อย่างไร และต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหากพบว่ามีกรณีได้มาซึ่งเอกสารสิทธิโดยผิดกฎหมาย ในการดำเนินการเพื่อออกเอกสารสิทธิต่างๆ ในพื้นที่ภูเขาที่

ควรต้องมีการตรวจสอบการได้มาและการครอบครองที่ดินอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการบุกรุก  
ที่ดินของรัฐต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณีพร ทวรรณกุล และ สถฤณี อาชวานันทกุล. นอมินี. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์ openbooks, 2549.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.

วิชัย ตันติกุลานันท์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดกฎหมายคอนโดมิเนียม. กรุงเทพมหานคร :

ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2556.

ศิริ เกวลินสฤยดี. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พณิชการพิมพ์ จำกัด,

2531.

สกล หาญสุทธีวรินทร์. คำอธิบายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่าง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ซี.พี.บุ๊ก สแตนดาร์ด, 2548.

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. การจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.

#### งานวิจัย

บรรเจิด สิงคะเนติ. “หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”.

คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนศาสตร์ (นิด้า), 2555

ปิยนุช โปตะวณิช. “ตัวแทนอำพราง”. สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2554

**ภาคผนวก**



# บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2542

## บัญชีที่ 1 ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ

1. การทำกิจการหนังสือพิมพ์ การทำกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์
2. การทำนา ทำไร่ หรือทำสวน
3. การเลี้ยงสัตว์
4. การทำป่าไม้หรือการแปรรูปไม้จากธรรมชาติ
5. การทำประมงเฉพาะการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย
6. การสกัดสมุนไพรไทย
7. การค้าและการขายทอดตลาดโบราณวัตถุของไทยหรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย
8. การทำหรือหล่อพระพุทธรูป และการทำบาตร
9. การค้าที่ดิน

## บัญชีที่ 2 ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศหรือมีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนกรรมพื้นบ้าน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1. ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ
  - 1.1 การผลิต การจำหน่าย และการซ่อมบำรุง
    - 1.1.1 อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน ดินปืน วัตถุระเบิด
    - 1.1.2 ส่วนประกอบของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด
    - 1.1.3 อาวุธยุทโธปกรณ์ เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะทางการทหาร
  - 1.2 การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศรวมถึงกิจการการบินในประเทศ
2. ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนกรรมพื้นบ้าน

- 2.1 การค้าของเก่า หรือศิลปวัตถุ ซึ่งเป็นงานศิลปกรรม หัตถกรรมของไทย
- 2.2 การผลิตเครื่องไม้แกะสลัก
- 2.3 การเลี้ยงไหม การผลิตเส้นไหมไทย การทอผ้าไหมไทย หรือการพิมพ์ลวดลายผ้าไหมไทย
- 2.4 การผลิตเครื่องดนตรีไทย
- 2.5 การผลิตเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องถม เครื่องทองลงหิน หรือเครื่องเงิน
- 2.6 การผลิตด้วยขามหรือเครื่องปั้นดินเผาที่เป็นศิลปวัฒนธรรมไทย
3. ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 3.1 การผลิตน้ำตาลจากอ้อย
  - 3.2 การทำนาเกลือ รวมทั้งการทำเกลือสินเธาว์
  - 3.3 การทำเกลือหิน
  - 3.4 การทำเหมือง รวมทั้งการทำระเบิดหรือหินย่อย
  - 3.5 การแปรรูปไม้เพื่อทำเครื่องเรือนและเครื่องใช้สอย

### **บัญชีที่ 3 ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว**

1. การสีข้าว หรือการผลิตแป้งจากข้าวและพืชไร่
2. การทำการประมง เฉพาะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
3. การทำไม้จากการปลูกป่า
4. การผลิตไม้อัด แผ่นไม้วีเนียร์ ชิปบอร์ด หรือฮาร์ดบอร์ด
5. การผลิตปูนขาว
6. การทำกิจการบริการทางบัญชี
7. การทำกิจการบริการทางกฎหมาย
8. การทำกิจการบริการทางสถาปัตยกรรม
9. การทำกิจการบริการทางวิศวกรรม
10. การก่อสร้าง ยกเว้น
  - 10.1 การก่อสร้างสิ่งซึ่งเป็นการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนด้านการสาธารณสุขหรือการคมนาคมที่ต้องใช้เครื่องมือ เครื่องจักร เทคโนโลยีหรือความชำนาญในการก่อสร้างเป็นพิเศษ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าวตั้งแต่ห้าร้อยล้านบาทขึ้นไป
  - 10.2 การก่อสร้างประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

11. การทำกิจการนายหน้าหรือตัวแทน ยกเว้น

11.1 การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์หรือการบริการที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายล่วงหน้าซึ่งสินค้าเกษตรหรือตราสารทางการเงินหรือหลักทรัพย์

11.2 การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหรือสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการผลิตหรือการให้บริการของวิสาหกิจในเครือเดียวกัน

11.3 การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขาย จัดซื้อหรือจัดจำหน่ายหรือจัดหาตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจำหน่ายซึ่งสินค้าที่ผลิตในประเทศหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศอันมีลักษณะ เป็นการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าวตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป

11.4 การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

12. การขายทอดตลาด ยกเว้น

12.1 การขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นการประมูลซื้อขายระหว่างประเทศที่มีใช้การประมูลซื้อขายของเก่า วัตถุโบราณ หรือศิลปวัตถุซึ่งเป็นงานศิลปกรรม หัตถกรรม หรือวัตถุโบราณของไทย หรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศ

12.2 การขายทอดตลาดประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

13. การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลทางการเกษตรพื้นเมืองที่ยังไม่มีกฎหมายห้ามไว้

14. การค้าปลีกสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำรวมทั้งสิ้นน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค่าน้อยกว่ายี่สิบล้านบาท

15. การค้าส่งสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค่าน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท

16. การทำกิจการ โฆษณา

17. การทำกิจการ โรงแรม เว้นแต่บริการจัดการ โรงแรม

18. การนำเที่ยว

19. การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม

20. การทำกิจการเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืช

21. การทำธุรกิจบริการอื่น ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นาย ศิลปชัย ไพโรจน์กิจจา	
วัน เดือน ปีเกิด	2 มิถุนายน 2506	
การศึกษา	ระดับ ปวช. ระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท หลักสูตรการบริหารจัดการ ความมั่นคงขั้นสูง รุ่นที่ 5 หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57	The United Commercial College รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สมาคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สมาคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57
ประวัติการทำงาน		
ปี 2542 – ปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ไพโรจน์กิจจา จำกัด กรรมการผู้จัดการ บริษัท ไพโรจน์ (1991) จำกัด กรรมการผู้จัดการ บริษัท มหาทุนพรีอเพอร์ตี จำกัด กรรมการบริหาร บริษัท ไทล์ท้อป อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) กรรมการผู้จัดการ บริษัท บงนาบิลดิ้ง จำกัด	
ปี 2540 – 2541	กรรมการบริหาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนไทย จำกัด (มหาชน) กรรมการบริหาร บริษัทเงินทุน มหาทุน จำกัด (มหาชน)	
ปี 2533 – 2539	กรรมการผู้จัดการ บริษัท วินเบอร์ลี แลนด์เอนด์เฮ้าส์ จำกัด กรรมการผู้จัดการ บริษัท ฟา ฟา แลนด์เอนด์เฮ้าส์ จำกัด	
ตำแหน่งปัจจุบัน	ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ไพโรจน์กิจจา จำกัด	

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การทหาร

เรื่อง สภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในประเทศไทย

ผู้วิจัย นาย ศิลปชัย ไพโรจน์กิจจา หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ไพโรจน์กิจจา จำกัด

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีเช่นเดียวกับนานาประเทศทั่วโลกที่รัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินธุรกรรมที่มีผลเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยรัฐจะควบคุมหรือแทรกแซงเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนระบบการแข่งขันการค้าเสรีและอำนวยความสะดวกให้การประกอบธุรกิจดำเนินไปตามกลไกตลาด อันเป็นวิถีทางที่จะเอื้อให้ประโยชน์จากการแข่งขันทางการค้าและบริการตกแก่ประชาชนในอันที่จะได้อุปโภคบริโภคสินค้าที่มีราคาเหมาะสมปราศจากการผูกขาดนั่นเอง สำหรับการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีนี้ ไม่จำกัดเฉพาะภาคเอกชนคนไทยเท่านั้น แต่รวมถึงการให้โอกาสกับคนต่างชาติที่จะดำเนินกิจกรรมภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดทั้งหลายของกฎหมายในแต่ละกรณี โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการระดมทุนของคนต่างชาติการถ่ายทอดความรู้และวิทยาการที่ทันสมัยในการพัฒนาประเทศ อีกทั้ง เกิดการจ้างแรงงานในประเทศเพิ่มขึ้นซึ่งจะช่วยกระจายรายได้ ออกสู่ประชาชน

ประโยชน์การลงทุนโดยตรงของชาวต่างชาติในประเทศไทยก็พบว่า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจัดเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายปัจจัยการลงทุนที่ประเทศไทยมีความขาดแคลนและปัจจัยลงทุนนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของความสามารถในการผลิตของประเทศอันส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามการลงทุนจากต่างประเทศก็มีข้อเสียดังกล่าวต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมไทยหลายประการ การขยายตัวของการลงทุนของคนต่างชาตินี้ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่ดินที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ภาครัฐมีอยู่ อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติปี พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2552 เป็นต้น ซึ่งมีความชัดเจนและรัฐ

สามารถตรวจสอบและควบคุมได้แต่ยังมีการลงทุนโดยต่างชาติอีกส่วนหนึ่งที่ยังไม่มีความชัดเจนคลุมเครือ อาศัยช่องว่างของกฎหมายที่กล่าวมาแล้วเข้าไปลงทุนในกิจการต่างๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐมีเจตจำนงที่จะสงวนสิทธิการถือครองที่ดินส่วนใหญ่ไว้ให้กับคนไทย จำกัดสิทธิของคนต่างชาติให้อยู่ในขอบเขตจำกัด การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างชาติในส่วนนี้จะปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติที่ต้องการลงทุน หรือประกอบกิจการในประเทศไทยอย่างแท้จริงเท่านั้น ดังนั้น คนต่างชาติที่มีวัตถุประสงค์อื่นแฝง จึงไม่สามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ในเมื่อความต้องการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติยังมีอยู่การพยายามหาทางถือครองโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมาย จึงเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ โดยผ่านช่องว่างของกฎหมายไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการถือครองผ่านนิติบุคคลไทย บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย หรือแม้แต่การถือครองในรูปแบบการอาศัยความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น สามิ-ภรรยา ผู้ปกครอง-บุตร หรือการถือครองที่ดินผ่านตัวแทนซึ่งเป็นคนไทย จึงทำให้เกิดการถือกรรมสิทธิ์แทนหรือใช้ตัวแทน (Nominee) รวมถึงการเช่าซื้อในระยะเวลาที่ยาวนาน การถือครองในลักษณะดังกล่าวเป็นการถือครองในลักษณะแอบแฝง ไม่สามารถตรวจสอบได้ทางทะเบียนและปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดการประเมินสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติในประเทศ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงเป็นไปได้ยาก ส่งผลกระทบต่อประเทศในหลายด้าน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจรวบรวมข้อมูลและการศึกษาสภาพและรูปแบบการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ของคนต่างชาติในพื้นที่ศึกษาและกำหนดประเด็นการศึกษาที่สำคัญ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ พฤติกรรมการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ เช่น การถือครองที่ดินในรูปแบบผ่านตัวแทน (Nominee) การถือครองที่ดินผ่านการเช่าเป็นระยะเวลายาวนาน เป็นต้น
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ ช่องว่าง ปัญหา อุปสรรคต่างๆ ของข้อกฎหมาย และแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาสำรวจ และรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยดำเนินการวิเคราะห์สาเหตุพฤติกรรมของการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ วิเคราะห์ผลที่เกิดจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น และเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสม

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างชาติในประเทศไทย ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นหลัก โดยใช้การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรากฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ งานวิจัยบทความ ข้อความทางวิชาการ และคำวินิจฉัยศาลที่เกี่ยวข้องถึงการถือสิทธิในที่ดินของคนต่างชาติในประเทศไทย

## ผลการวิจัย

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา การประกอบธุรกิจคนต่างชาติในธุรกิจซื้อขายที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ รวมถึงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างชาติ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติปี พ.ศ.2542 ในความเป็นจริง พื้นที่กรุงเทพมหานคร แหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยทุกแห่ง คนต่างชาติดกลับมาดำเนินธุรกิจค้าที่ดิน รวมทั้งการถือครองที่ดิน โดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายของประเทศไทยให้คำแนะนำและวางแผนดำเนินธุรกิจต้องห้ามนี้ โดยหาช่องกฎหมายอื่นเข้ามาดำเนินการ จนทำให้การดำเนินธุรกิจนี้กลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและรัฐไม่สามารถตรวจสอบเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว

รูปแบบในการดำเนินการของคนต่างชาติที่ยังใช้ในการถือครองที่ดินยังคงใช้รูปแบบเดิมในการดำเนินการ โดยอาศัยคนไทยถือครองที่ดินแทนแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การให้คู่สมรสถือครองแทน ในลักษณะการดำเนินการโดยมาแต่งงานกับคนไทย อีกทั้งคนต่างชาติจะดำเนินการประกอบธุรกิจโดยการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งบริษัทโดยใช้ตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (Nominee) คนไทย เพื่อทำนิติกรรมซื้อ

ขายที่ดิน โดยการจดทะเบียนบริษัท ผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลที่เป็นคนไทยซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นแทน แต่บุคคลดังกล่าวไม่มีอำนาจในการบริหารงานบริษัท โดยผู้มีอำนาจในการบริหารงานบริษัทจะเป็นชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินแปลงนั้นๆ ที่จะมีอำนาจในการขาย ให้เช่าหรือการทำธุรกรรมต่างๆ ในที่ดินดังกล่าว

ปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนาการไปในเรื่องการเข้ามาเช่าที่ดินในระยะยาวเพื่อเข้ามาถือครองที่ดิน การเช่าที่ดินของชาวต่างชาติเริ่มเป็นปัญหาคุกคามส่งผลถึงความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เช่น การที่จะเข้ามาทำนาในประเทศไทย การเช่าป่าไม้เพื่อทำกิจการใดๆ หรือเช่าเพื่อการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ขายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านพักอาศัย คอนโด ที่พักตากอากาศในรูปแบบต่างๆ บุคคลต่างชาติเข้ามาดำเนินการเรื่องนี้ โดยตั้งนิติบุคคลที่เป็นนิติบุคคลไทย และมีกิจกรรมในรูปแบบของธุรกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการตั้งบริษัทในการให้เช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ จากนั้นบริษัทจึงได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับกรรมการคนต่างชาติของบริษัทเอง ในระยะเวลา 30 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสามารถต่อสัญญาไปได้อีกคราวละ 30 ปี อีกไม่จำกัดจำนวน ถึงแม้คนต่างชาติจะไม่ได้เป็นเจ้าของอย่างเต็มตัว แต่พวกเขาก็ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศไทยอันยาวนาน ตลอดชีวิตของพวกเขา จึงถือได้ว่าคนต่างชาติที่มาเช่นนั้น คือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ที่ดินที่เคยเป็นของคนไทยตกไปอยู่ในมือของคนต่างชาติด้วยการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ไปใช้กฎหมายอื่นเพื่อทำให้การเช่าถือครองและการดำเนินธุรกิจที่ต้องห้าม เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ การกระทำดังกล่าวจึงเสมือนเป็นการเสียสิทธิประโยชน์ที่ดินซึ่งสมควรเป็นของประชาชนคนไทยให้กับคนต่างชาติ โดยกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติถึงวิธีการเช่าถือครองที่ดินของคนต่างชาติ ที่ค่อนข้างจะมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด แต่นักกฎหมายไทยก็หาช่องว่างทางกฎหมายที่จะทำให้การถือครองที่ดินนั้นมีเนื้อที่ได้มากกว่าที่กฎหมายกำหนด และดำเนินธุรกิจต้องห้ามได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่เจตนาของกฎหมายก็เพื่อหวังห้ามอาชีพนี้ไว้มิให้คนต่างชาติมาทำแต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน คนต่างชาติกลับมาดำเนินธุรกิจต้องห้ามอย่างกว้างขวาง โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้และหลังจากที่ได้แสวงหาผลประโยชน์บนผืนแผ่นดินไทยแล้วก็นำเงินกลับประเทศ



## ข้อเสนอแนะ

### 1. การแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนหรือระยะสั้น

ควรมีมาตรการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระให้ภาครัฐ เนื่องจากประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถพบเห็นการถือครองที่ดินผิดไปจากปกติได้ ทั้งนี้อาจกำหนดให้มีรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส เช่น เมื่อพบเห็นหรือสงสัยว่าอาจมีคนต่างชาติเข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมายหรือพบเห็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้คนต่างชาติเข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมายให้ประชาชนสามารถแจ้งข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

### 2. การแก้ไขปัญหาในระยะยาว

ควรเสนอเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญของชาติ อีกทั้งจัดหาเจ้าภาพในการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างชาติให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย พร้อมทั้งเจ้าภาพในการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างชัดเจนซึ่งสองส่วนนี้ต้องแยกส่วนกันอย่างชัดเจน แต่สามารถที่จะบูรณาการในเรื่องข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆ กันได้โดยสะดวกรวดเร็วไม่ติดเงื่อนไขของทางหน่วยงานราชการที่มักจะตั้งกฎเกณฑ์ไว้เสมอ สามารถติดต่อส่งข้อมูลกันได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติได้เลย ขอให้มีหน่วยงานอิสระในการที่จะทำการศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำปัญหามาเป็นตัวตั้ง และทำการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ ทุกฉบับ ที่จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ