



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการการดำเนินคดีการกระทำความผิด
การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว
“กรณีศึกษาการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน”

จัดทำโดย พันตำรวจโท มนตรี บุญโยธิน
รหัส ๕๐๖๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการการดำเนินคดีการกระทำความผิดการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว
“กรณีศึกษาการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน”

จัดทำโดย พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน
รหัส ๕๐๖๓

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ดร. จิตริยา ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ศาสตราจารย์ ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” มีผลอย่างป็นนัยสำคัญต่อ นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพื่อรักษาทรัพยากรสินโดยเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆของประเทศที่มีค่านี้ ให้เป็นสมบัติของคนในรุ่นต่อไป ตลอดจนยังเป็นการป้องกันภัยพิบัติต่างๆที่จะเกิดขึ้นอันจะสร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติและการใช้ชีวิตของประชาชน การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง ตัวแทนอำพราง ไว้ ๒ ประการ

๑. เพื่อทราบถึงปัญหาผลกระทบในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกรณีเกี่ยวกับการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน

๒. เพื่อทราบถึงแนวคิด วิธีการปฏิบัติในการป้องกันการและปราบปราม ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะทำให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป

จากวัตถุประสงค์ทั้งสองประการข้างต้น ผู้ศึกษามีความคาดหวังว่าผลการศึกษาตามกรอบวัตถุประสงค์จะเป็นประโยชน์ต่อการค้นพบปัญหาที่แท้จริงสามารถทำความเข้าใจถึงลักษณะและรูปแบบประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดินโดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลกระทำการในฐานะเป็น “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” มีผลอย่างป็นนัยสำคัญ เพื่อจะได้ทราบถึงแนวคิด วิธีการป้องกันหรือปราบปรามเพื่อที่จะนำมาปรับใช้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปกป้องผืนแผ่นดินไทยอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติ

ผลการศึกษาในสภาพปัญหาพบว่าประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการดำเนินธุรกิจค้าที่ดิน หรือ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างด้าว ตาม พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ คนต่างชาติกลับมาดำเนินธุรกิจค้าที่ดิน โดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายของประเทศไทยให้คำแนะนำและวางแผนดำเนินธุรกิจต้องห้ามนี้ จนทำให้การดำเนินธุรกิจนี้กลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและรัฐไม่สามารถตรวจสอบเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว และพัฒนาการรูปแบบต่างๆเพื่อให้เกิดความยุ่งยากหรือการตีความของกฎหมายเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินคดีในการกระทำความผิดนี้ได้ได้อย่างเป็นรูปธรรมเลย อีกทั้งการสั่งไม่ฟ้องบริษัทที่ปรึกษาของไทยที่ให้การช่วยเหลือบุคคลต่างด้าวเข้ามาทำธุรกิจที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของอัยการก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีตามกฎหมายในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความยากยิ่งขึ้น

รูปแบบในการดำเนินการของคนต่างด้าว เป็นการให้คนไทยถือครองที่ดินแทนกล่าวคือ

๑. กรณีเป็นบุคคล มีลักษณะการดำเนินการโดยมาแต่งงานกับคนไทย ซึ่งเป็นบุคคลที่ยากจนไม่มีความรู้ และให้ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจต่างๆเพื่อให้ชาวต่างชาติดำเนินกิจกรรมแทน

๒. กรณีเป็นนิติบุคคลเป็นการจัดตั้งบริษัทโดยใช้ตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (Nominee) ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบริษัทจะเป็นชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินแปลงนั้นๆ เช่น การขาย ให้เช่าหรือ

การทำธุรกรรมต่างๆ ในแปลงที่ดินแทนนิติบุคคล และทั้งบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินมีการทำสัญญาเงินกู้กับทางชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินอีกชั้นหนึ่ง หากมีปัญหาในที่ดินคนต่างด้าวจะอาศัยบริษัทที่ปรึกษาทนายฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งได้เช่นกัน

ในปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนาการไปในเรื่องการเข้ามาเช่าที่ดินในระยะยาวเพื่อเข้ามาครอบครองเป็นการเช่า ในระยะเวลา ๓๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสามารถต่อสัญญาไปได้อีกคราวละ ๓๐ ปี อีกไม่จำกัดจำนวน ถึงแม้คนต่างด้าวจะไม่ได้เป็นเจ้าของอย่างเต็มตัว แต่พวกเขาก็ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศไทยอันยาวนานตลอดชีวิตของพวกเขา จึงถือได้ว่าคนต่างด้าวที่มาเช่า นั่นคือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง

กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้หยิบยกเรื่องการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” ขึ้นมาดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อบุคคลต่างด้าวที่ได้กระทำความผิด และยังได้รับการร้องขอจากหน่วยงานราชการต่างๆ ให้ดำเนินการ ซึ่งก็มีการดำเนินการจำนวนหลายเรื่อง ซึ่งก็ยังคงเกิดปัญหาในการสอบสวนดำเนินคดีเป็นอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ การต้องต่อสู้กับแนวความคิดในการส่งเสริมให้ต่างชาติมาลงทุนของหน่วยงานรัฐอื่นๆ หรือบุคคลต่างๆ การให้ความสำคัญของรัฐบาล

ผลการศึกษาในผลกระทบพบว่ามีจำนวนหลายประการ กล่าวคือ

ผลกระทบทางด้านความมั่นคงอันเนื่องมาจากดินแดนในประเทศไทยเปรียบเสมือนอธิปไตยของรัฐ หากบุคคลต่างด้าวเข้ามาถือครองได้อย่างไม่มีการจำกัดขอบเขต จะทำให้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยต้องลดลงและถูกต่างชาติครอบงำในที่สุด อีกทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลิตอาหาร ไม่ว่าจะเป็นอาหารทางการเกษตรกรรม การเลี้ยงสัตว์ หากต่างชาติเข้ามายึดถือครอบครองจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ทุนของคนต่างด้าวนั้นมีสูงกว่าคนไทย จะมีผลทำให้นักลงทุนไทยไม่สามารถไปแข่งขันได้ และในการนี้ยังมีการหลบเลี่ยงภาษีต่างๆ เพราะไม่มีการซื้อขายจริงในประเทศ เป็นการชำระราคากันในต่างประเทศ

ผลกระทบทางด้านสังคม บุคคลต่างชาติที่มีฐานะหรือผู้มีอิทธิพล หรืออาชญากรข้ามชาติต่างๆ จะเป็นการนำวัฒนธรรมที่สร้างปัญหากับคนไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติด เรื่องการค้าประเวณีต่างๆ ดังเช่นที่อำเภอเกาะสมุย มีการใช้นอมินีเข้ามายึดถือครอบครองที่ดินและพัฒนาเป็นบ้านพักหรูสำหรับตากอากาศเป็นสถานที่แห่งการลี้ภัยความหฤหรรษ์ทั้ง ๕ ประเภท อันได้แก่ ชิการ์ คาเวียร์ แชมเปญ โคะเคน และผู้หญิง

ผลกระทบในด้านอื่นๆ หากมีการกว้านซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ทำให้คนไทยที่ขายที่ดินที่ต้องไปบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือป่าไม้ หรือพื้นที่เขา หรือเขตที่ดินที่เป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ป่าไม้ถูกทำลาย เป็นเหตุให้เมื่อเกิดฝนตกจึงเกิดดินโคลนถล่ม ซึ่งในเหตุการณ์มหาอุทกภัย ปี พ.ศ.๒๕๕๔ ซึ่งเกิดน้ำท่วมใหญ่ ก็เกิดจากการที่ระบบทุนนิยมเข้าไปกว้านซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิของชาวบ้านจนหมด เมื่อชาวบ้านไม่มีที่ทำกิน ก็จึงเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าบนภูเขาต่างๆ เป็นจำนวนมาก

กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือที่เรียกกันว่า DSI มีพื้นฐานของการก่อตั้งมาจากแนวความคิดที่จะดำเนินคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่มีผู้มีอิทธิพล คดีอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง ของประเทศไทย แต่การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ การประกอบธุรกิจการค้า ที่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศ มีข้อเสนอแนะควรใช้มาตรการการควบคุม หาแนวทางการป้องกันการกระทำผิดมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย ประชาสัมพันธ์ให้คนต่างชาติเลือกธุรกิจด้านอื่นแทนการค้าที่ดิน ควรสนับสนุนให้มีการใช้ช่องทางดังกล่าวซึ่งจะเป็นช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมาย หากจะต้องทำการสอบสวนดำเนินคดีด้วยกรมสอบสวนคดีพิเศษ(DSI) จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีอาชีวะและจริงจัง ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างสูงสุดในการให้ความร่วมมือให้ข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ในการดำเนินคดี อีกทั้งต้องคำนึงถึงภาพลักษณ์อันดีต่อการลงทุนของชาวต่างชาติด้วย ต้องสร้างความเข้าใจอันดีกับบุคคลต่างด้าวว่าการค้าที่ดินเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๕ ท่าน และทำการศึกษาค้นคว้าจาก กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงต่างประเทศ ข่าว บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารการวิจัย อินเทอร์เน็ต กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุผลของการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาขอเสนอแนะดังต่อไปนี้ เพื่อที่จะให้เกิดการขับเคลื่อนในเรื่องนี้จะทำให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป รัฐบาลจะต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนว่ามีทิศทางอย่างไร เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกรณีเกี่ยวกับการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆทำการบูรณาการกันเพื่อขับเคลื่อนในการป้องกันหรือปราบปราม เพื่อปกป้องผืนแผ่นดินของประเทศไทยไว้เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย

๑. ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนหรือระยะสั้น การค้าการลงทุนจากทุนต่างชาติถือว่าการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ที่มีสถานะใกล้เคียงกัน หากรัฐเห็นว่าธุรกิจการค้าที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างด้าวก็จะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนกับเรื่องดังกล่าว สร้างมาตรการควบคุม ป้องกัน ที่ชัดเจน หากรัฐไม่ต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ก็ควรจะเข้าไปดูแลคนต่างด้าวให้หันมาดำเนินธุรกิจที่รัฐเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อเชิญชวนให้ทุนต่างชาติมาลงทุนในประเทศไทย และรัฐโดยกระทรวงการต่างประเทศต้องอธิบายคนต่างชาติว่าธุรกิจการค้าที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้าม ไม่สามารถดำเนินการได้ในประเทศไทย ให้เกิดความชัดเจนเพื่อที่คนต่างด้าวจะได้วางแผนแนวทางในการนำเงินมาลงทุนได้ถูกต้อง ควรมีมาตรการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อันทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระใน

๒. ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ควรเสนอเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญของชาติ ดำเนินการหาเจ้าภาพในการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆพร้อมทั้งเจ้าภาพในการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างชัดเจนซึ่งสองส่วนนี้ต้องแยกส่วนกันอย่างชัดเจน แต่สามารถที่จะบูรณาการในเรื่องข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆกันได้โดยสะดวกรวดเร็วไม่ติดเงื่อนไข สามารถติดต่อส่งข้อมูลกันได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติได้เลย และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำปัญหามาเป็นตัวตั้ง และทำการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ ทุกฉบับ ก็ต้องอย่าคิดว่าเรื่องการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้

เสียบรรยากาศการลงทุน เพราะต่างชาติไม่เคยคิดจะให้ประโยชน์กับประเทศไทยเลย กลับแสวงหาผลประโยชน์บนแผ่นดินของชาติไทยและกอบโกยกลับประเทศของตน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษกับที่ปรึกษากฎหมายไทยที่คิดช่วยเหลือให้คนต่างชาติได้กระทำผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๓. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ บทบาทของกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องดำเนินการอย่างมืออาชีพ เตรียมบุคลากรให้พร้อมที่จะต้องทำงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดี เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินคดีนั้นมีอุปสรรคนานานับประการ ไม่ที่จะเป็นการตีความในตัวบทของกฎหมาย ในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ซึ่งอยู่ในหน่วยงานราชการต่างๆที่ถือข้อมูลไว้และมีกฎหมายในการที่จะเป็นอุปสรรคในการมอบพยานหลักฐานเป็นอย่างมาก ประกอบกับผู้กระทำผิดนั้นมีอิทธิพลหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำผิดแล้วต้องการนำทรัพย์สินเงินทองที่ได้มาจากการกระทำผิดมาฟอกให้เป็นเงินบริสุทธิ์ และในการดำเนินคดีจะต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียในภาพลักษณ์ของการลงทุนของชาวต่างชาติ โดยจะต้องสร้างความเข้าใจที่ดีถึงเหตุผลในการดำเนินคดีต่างๆที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดการยอมรับของนานามิตรประเทศเพื่อให้บรรยากาศในการลงทุนไปเป็นด้วยดีต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) มีผลสำเร็จที่ดี ด้วยความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ให้คำปรึกษาอย่างดียิ่ง ในข้อชี้แนะให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของรายงานการศึกษาส่วนบุคคลจนกระทั่งสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณบุคลากรทุกท่านของ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ผู้ที่คอยให้กำลังใจ ให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือที่ดีเสมอมา รวมถึงผู้มีพระคุณที่มีได้เอ่ยนามไว้ ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้กราบขอบพระคุณบุพการี ขอบคุณครอบครัว ผู้เกื้อหนุน และผู้อุปถัมภ์ให้ทุกสิ่งทุกอย่างกับผู้จัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลจนประสบความสำเร็จ

พันตำรวจโท มนตรี บุญยโยธิน

สิงหาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ณ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๕
๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา	๕
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๖
๒.๑ หน้าที่และการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ	๖
๒.๒ บทบาทและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และ ข้าราชการ/ลูกจ้าง ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ	๘
๒.๓ วิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ	๙
๒.๔ การประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในประเทศไทย	๑๒
๒.๕ การจดทะเบียนธุรกิจของไทย	๑๔
๒.๖ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	๑๕
๒.๗ หลักการบังคับใช้กฎหมาย	๒๑
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๒๘
๓.๑ ข้อมูลผู้ตอบสัมภาษณ์	๒๘
๓.๒ สถานการณ์อดีต ปัจจุบัน ในการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจการซื้อ ขายที่ดินตลอดจนแนวโน้มในอนาคต	๒๘
๓.๓ มาตรการในการดูแลหรือมาตรการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการประกอบ ธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน สถานการณ์ในอดีต ปัจจุบัน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต	๓๗
๓.๔ หลักการในการใช้มาตรการดูแลหรือมาตรการในการดำเนินคดีหรือแก้ไข ปัญหา เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน ควร มีการคำนึงในหลักการใด	๔๒
๓.๕ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการประกอบ ธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจซื้อขายที่ดินอย่างไร	๔๕
๓.๖ ในระดับรัฐควรมีนโยบายอย่างไร	๔๕
๓.๗ สมาชิกประเทศอาเซียน ควรมีความร่วมมือกันอย่างไร	๔๗

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๔๙
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๔๙
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๕๖
บรรณานุกรม	๕๙
ประวัติผู้เขียน	๖๒

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อเป็นการบริหารในเรื่องที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวได้คือ นโยบายของ คณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันพุธที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ เกี่ยวกับนโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องมีความสมดุลในการใช้ การอนุรักษ์และการทดแทนอย่างเหมาะสม เพื่อรักษาทรัพยากรของประเทศที่มีค่านี้ให้เป็นสมบัติของคน ในรุ่นต่อไป ดังนั้นรัฐบาลจึงส่งเสริมและเร่งฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ แก้ไขปัญหา ความเสื่อมโทรมและมลภาวะ เพื่อคืนสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับคนไทย รัฐบาลจะกำหนดวิธีการบริหาร จัดการทรัพยากรของรัฐและเอกชนภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ให้มีความ สมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครองและการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ลุ่มน้ำ ทรัพยากร ชายฝั่ง การใช้ภูมิสารสนเทศ การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้ เกิดประโยชน์สูงสุด และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและ คุณภาพชีวิตอย่าง ยั่งยืน

นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ จันทร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ ๔.๒ เร่งรัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การ ถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร ที่ดิน ป่าไม้ สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเล และ ชายฝั่ง และทรัพยากรธรณี โดยการใช้ระบบภูมิสารสนเทศควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้ กฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเร่งรัดปราบปรามการทำลายป่า สัตว์ป่า และทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมี การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ข้อ ๔.๓ อนุรักษ์ ทรัพยากร ดินและป่าไม้ โดยการยุติการเผาไร่และทำลายหน้าดิน การลดการใช้สารเคมีเพื่อ การเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดิน โดยการปลูกหญ้าแฝกตามแนว พระราชดำริ รวมทั้ง มีการกระจายและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเป็นธรรม อนุรักษ์และป้องกัน รักษาป่าที่สมบูรณ์ สนับสนุนให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่าตามแนวพระราชดำริ สนับสนุนการจัดการป่า ชุมชนและส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ และการสนับสนุน บทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการน้ำ เช่น การทำฝายต้นน้ำลำธารหรือฝายชะลอน้ำตามแนว พระราชดำริ

นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ ๕.๑ อนุรักษ์ทรัพยากรดินและป่าไม้ โดยเร่งรัดปราบปรามการบุกรุกทำลายป่า ซึ่งรวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพ เครื่องมือและอุปกรณ์ สร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ กำหนดบทลงโทษที่เด็ดขาด การป้องกันการเผาป่า ไร่เนา และทำลายหน้าดิน การลดการใช้สารเคมีเพื่อการเกษตร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและป้องกันการชะล้างทำลายดิน โดยการปลูกหญ้าแฝกตามแนวพระราชดำริ รวมทั้งอนุรักษ์ป่าต้นน้ำและป้องกันรักษาป่าที่สมบูรณ์ สนับสนุนให้มีการปลูกและฟื้นฟูป่าและป่าชุมชนตามแนวพระราชดำริ และส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสม รวมทั้งการทำฝายต้นน้ำลำธารหรือฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ ข้อ ๕.๒ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนโดยเฉพาะระดับพื้นที่ ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ป่าชายเลน สัตว์ป่า ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและทรัพยากรธรณี โดยการใช้ระบบภูมิสารสนเทศ เทคโนโลยี ควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมทั้งให้ความสำคัญในการเร่งรัดการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย

นโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ ๕.๑ คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งฟื้นฟูอุทยานทางทะเลอย่างเป็นระบบ เร่งจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดแบ่งประเภทที่ดินระหว่างที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน เร่งประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กำหนดเขตและส่งเสริมการปลูกป่า ป่าชุมชน เพิ่มฝายต้นน้ำลำธารและฝายชะลอน้ำตามแนวพระราชดำริ ส่งเสริมป่าเศรษฐกิจในพื้นที่ที่เหมาะสม ป้องกันการเกิดไฟป่า ปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าอย่างจริงจัง

นโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ เกี่ยวกับนโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ ๕ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยเร่งให้มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการป้องกันการลักลอบบุกรุกทำลายป่าไม้และสัตว์ป่า เร่งสำรวจและจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยการฟื้นฟูทะเลไทย สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจน และเกษตรกรรายย่อย พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งทางราชการ ปกป้องที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ ห้ามการปิดกั้นชายหาดสาธารณะ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พัฒนาองค์ความรู้ในการบริหารจัดการ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ที่ชุมชนท้องถิ่น สนับสนุนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางอาหาร รวมทั้งการฟื้นฟูดินและการป้องกันการชะล้างทำลายดิน ดำเนินการศึกษา สำรวจและกำหนดยุทธศาสตร์การใช้ทรัพยากรธรณีอย่างยั่งยืน

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายเพื่อป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือ เขตหวงห้ามอื่นๆ เพื่อเป็นการบริหารในเรื่องที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด แต่ก็ไม่ได้ทำให้การบุกรุกที่ดินของรัฐ ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตหวงห้ามอื่นๆ นั้นลดลงกับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาค่าการบุกรุกที่ดินของรัฐ ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือ เขตหวงห้ามอื่นๆ ในอดีตที่ยากต่อการแก้ไข ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ จึงทำให้ในปัจจุบันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตหวงห้ามอื่นๆ นับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้ ได้จัดทำข้อมูลโดยดำเนินการด้วยการวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียม ไว้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทย มีเนื้อที่ ๕๑๓,๑๑๕.๐๒ ตารางกิโลเมตร ที่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่ราว ๒๗๓,๖๔๔.๒๔ ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ประเทศ จนมาถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่ประมาณ ๑๗๑,๕๘๕.๖๕ ตารางกิโลเมตร หรือ คิดเป็น ร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ประเทศ ในช่วงที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วอยู่ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๕^๑

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่ราว ๑๗๑ ล้านไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ประเทศ จนมาถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่ประมาณ ๘๒ ล้านไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ ๒๕.๖๒ ของพื้นที่ประเทศเท่านั้นมาถึงปัจจุบัน บางคนระบุว่าป่าไม้ของประเทศไทยเหลืออยู่จริง ๆ ไม่ถึง ร้อยละ ๒๐ เท่านั้น

ปรากฏการณ์ที่สำคัญนั้นคือ การเกิดมหาอุทกภัยใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔^๒ หรือที่นิยมเรียกกันว่า มหาอุทกภัย เป็นอุทกภัยรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า ๑๒.๘ ล้านคน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง ๑.๔๔ ล้านล้านบาท เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก อุทกภัยดังกล่าวทำให้พื้นดินกว่า ๑๕๐ ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทั้งพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมใน ๖๕ จังหวัด ๖๘๔ อำเภอ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน ๔,๐๘๖,๑๓๘ คน บ้านเรือนเสียหายทั้งสิ้น ๒,๓๒๙ หลัง บ้านเรือนเสียหายบางส่วน ๙๖,๘๓๓ หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย ๑๑.๒๐ ล้านไร่ ถนน ๑๓,๙๖๑ สาย ท่อระบายน้ำ ๗๗๗ แห่ง ฝาย ๙๘๒ แห่ง ทันบ ๑๔๒ แห่ง สะพาน/คอสสะพาน ๗๒๔ แห่ง บ่อปลา/บ่อกุ้ง/หอย ๒๓๑,๙๑๙ ไร่ ปศุสัตว์ ๑๓.๔๑ ล้านตัว มีผู้เสียชีวิต ๘๑๓ ราย (๔๔ จังหวัด) สูญหาย ๓ คน อุทกภัยครั้งนี้ถูกกล่าวขานว่าเป็น "อุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในแง่ของปริมาณน้ำและจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ"

^๑ ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, วารสารสิ่งแวดล้อม, [ออนไลน์], ๒๕๕๔, แหล่งที่มา <http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi5/longlive/long.htm>.

^๒ Thaiwater.net, บันทึกเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔, [ออนไลน์], ๒๕๕๔, แหล่งที่มา <http://www.thaiwater.net/current/flood54.html>.

ศูนย์เมขลา ศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๖ เม.ย. ๕๕) สรุปสถานการณ์ภัยแล้งในปีที่ผ่านมา^๓ สถิติจังหวัดในประเทศไทยที่ประสบภัยแล้งในระหว่างปี ๒๕๓๕-๒๕๕๔ โดยเฉลี่ยมีค่าอยู่ระหว่าง ๕๑-๖๐ จังหวัด และในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้เกิดภาวะภัยแล้งที่รุนแรงมาก โดยมีจังหวัดที่ประสบภัยแล้งถึง ๗๑ จังหวัด มีมูลค่าความเสียหาย สูงถึง ๗.๕ พันล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จังหวัดประสบภัยแล้ง มี ๖๒ จังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จังหวัดประสบภัยแล้ง มี ๖๔ จังหวัด และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จังหวัดประสบภัยแล้ง มี ๕๔ จังหวัด สำหรับสถานการณ์ภัยแล้งสูงสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๗-๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประกาศพื้นที่ประสบภัยแล้ง จำนวนทั้งสิ้น ๕๔ จังหวัด ๕๔๓ อำเภอ ๔,๒๒๐ ตำบล ๔๒,๔๔๓ หมู่บ้าน ราษฎรประสบภัย ๕,๑๔๐,๓๑๖ครัวเรือน ๑๗,๖๘๘,๓๐๔ คน ภาคเหนือมี ๑๗ จังหวัด แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน พะเยา น่าน ลำปาง แพร่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร พิษณุโลก พิจิตร อุทัยธานี เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี ๒๐ จังหวัด อุตรธานี เลย หนองคาย บึงกาฬ อุดรธาธานี มุกดาหาร หนองบัวลำภู ขอนแก่น มหาสารคาม สกลนคร ศรีสะเกษ สุรินทร์ ชัยภูมิ อำนาจเจริญ กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด นครราชสีมา นครพนม บุกรัมย์ ยโสธร ภาคกลางมี ๕ จังหวัด สระบุรี สมุทรปราการ กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ภาคตะวันออกมี ๘ จังหวัด สระแก้ว นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ภาคใต้มี ๓ จังหวัด ตรัง สตูล ชุมพร

สาเหตุอันสำคัญในการเกิดมหาอุทกภัยใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และเกิดภัยแล้งประการหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การบุกรุกทำลายป่าไม้ที่สำคัญๆ ในเขตต่างๆ ทางภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันตก และปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการที่ทำให้เกิดการบุกรุกทำลายป่านั้น เนื่องมาจากที่ดินที่มีเอกสารสิทธิได้ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มทุนต่างๆ ซึ่งอาจจะมิใช่กลุ่มทุนต่างประเทศเพื่อเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน ไม่ว่าจะทางด้านการเกษตรหรืออุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้ประชาชนที่ขายสิทธิในที่ดินต่างๆ ต้องไปบุกรุกที่ดินของรัฐและทำการตัดไม้ทำลายป่า เพื่อจัดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมปลูกพืชต่างๆ และพื้นที่ในการเลี้ยงสัตว์ จึงทำให้เกิดภาวะแผ่นดินไม่มีพื้นที่ป่าไม้ที่จะมาทำการดูดซับ เก็บกักน้ำฝนที่ตกลงมาได้ น้ำจึงไหลลงสู่ที่ต่ำอย่างรวดเร็วและเป็นปริมาณที่มาก จึงทำให้เกิดมหาอุทกภัยดังกล่าว และเมื่อน้ำไหลลงสู่ที่ต่ำคือบริเวณภาคกลางอย่างรวดเร็ว โดยไม่สามารถกับเก็บไว้ได้ จึงทำให้สถานการณ์เรื่องภัยแล้งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น

ในพื้นที่ที่มีทรัพยากรที่ดินอันอุดมสมบูรณ์สวยงามและเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ อันนำมาซึ่งรายได้อย่างมหาศาลต่อประเทศชาติ อาทิเช่น ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี พื้นที่พัทยา พื้นที่จังหวัดภูเก็ต พื้นที่จังหวัดพังงา พื้นที่อำเภอเกาะสมุย พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ก็ได้ถูกชาวต่างชาติเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอย่างผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบ และตัดทวงผลประโยชน์จากการใช้ที่ดินโดยผลประโยชน์มิได้ตกอยู่ในประเทศชาติแต่อย่างใด ผู้ศึกษาจึงมีความต้องการที่จะศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ในเรื่องแนวนโยบายที่จะทำการป้องกันและปราบปราม ตลอดจนทำการรักษาที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติในมิติของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

^๓ ศูนย์เมขลา กรมทรัพยากรน้ำ, ๒๕๕๔, แหล่งที่มา <http://mekhala.dwr.go.th/main/>.

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อทราบถึงปัญหาและผลกระทบในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกรณีเกี่ยวกับการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน

๑.๒.๒ เพื่อทราบถึงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติในการป้องกันและปราบปราม ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะทำให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา/วิธีการดำเนินการศึกษา/ระเบียบวิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) รวบรวมข้อมูลจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการต่างประเทศ ข่าว บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารการวิจัย อินเทอร์เน็ต กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องหรือประสบการณ์ตรง แล้วทำการวิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา

๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

๑.๔.๑ นำปัญหาต่างๆ ขึ้นมาทำการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาต่างๆ ว่าปัญหาของการบุกรุกที่ดิน การตัดไม้ทำลายป่า เป็นผลมาจากการประกอบกิจการของธุรกิจคนต่างด้าวในเรื่องเกี่ยวกับการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน และการเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นสาเหตุต่อเนื่องทำให้การปัญหาอุทกภัย ภัยแล้ง แหล่งเศรษฐกิจต่างๆ ถูกบุคคลต่างด้าวเข้ามาตัดดวงผลประโยชน์

๑.๔.๒ เพื่อเป็นนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่จะต้องให้น้ำหนักเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม ประเภทการทำธุรกิจเกี่ยวกับที่ดินของคนต่างด้าว ไม่ว่าจะนำเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายมาลงทุน หรือนำเงินที่ได้มาจากการก่ออาชญากรรมต่างๆ มาลงทุน เพื่อเป็นการฟอกเงินให้ถูกต้อง อันเป็นการป้องกันทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ตลอดจนเป็นการป้องกันในการที่จะก่ออาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ อีกด้วย

บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ หน้าที่และการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

โดยที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ไว้ ณ วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันปราบปรามขบวนการทุจริต และสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติได้กำหนดเงื่อนไขคดีความผิดทางอาญาที่เป็น “คดีพิเศษ” ที่ต้องสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมี “พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” และ “เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ” เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษดังกล่าว รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเข้ามาร่วมปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะเรื่อง

ลักษณะของคดีพิเศษ อาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ โดยทั่วไปตามมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ และประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) และ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศ ประกอบด้วยอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ องค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติเป็นสำคัญ โดยแต่ละประเภทมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

๒.๑.๑ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (WHITE COLLAR CRIME)

เป็นการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งผู้กระทำผิดจะไม่ใช้กำลัง แต่ใช้กระบวนการทางเศรษฐกิจ ธุรกิจ การเงิน การธนาคาร และช่องว่างกฎหมายในทุกระดับ กระทำการเพื่อให้ได้ประโยชน์ซึ่งเป็นเงินหรือทรัพย์สินโดยทุจริต เป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ ธุรกิจ ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยสังคมและประชาชนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย โดยการกระทำความผิด มีลักษณะพิเศษ ดังนี้

๑) พฤติกรรมการกระทำความผิดจะสังเกตยาก เพราะเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความซับซ้อน เอื้ออำนวยให้ผู้กระทำความผิดสามารถปกปิด อำพรางพฤติการณ์การกระทำผิดได้อย่างแนบเนียน

^๑ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗. (๒๕๔๘), หน้า ๓.

๒) ผู้กระทำความผิดมีความสามารถ ใช้ความรู้ ปัญญา ความเฉลียวฉลาด และวิธีการทางวิชาการ เทคโนโลยีในการกระทำความผิด

๓) ใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์สูง ให้ร่วมในการกระทำความผิดด้วยเครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่ ก้าวหน้า ล้ำยุค มีประสิทธิภาพสูง

๔) กระทำการเป็นคณะบุคคล มีการจัดองค์การ กระบวนการ มีการเชื่อมโยงเป็นสายใย เครือข่าย สลับซับซ้อน (เป็นองค์กรอาชญากรรมชนิดหนึ่ง)

๕) พฤติการณ์การกระทำความผิดจะสอดรับ แอบแฝงอยู่กับการประกอบทางเศรษฐกิจจะเปิดเผยให้สังคมเห็นแต่ในส่วนที่เป็นสภาพการณ์ที่ดี แต่ในเบื้องหลังกลับมีพฤติกรรมที่เลวร้าย หุจจริต

๖) ในการกระทำความผิด จะไม่มีภาพพจน์ที่เขย่าขวัญ ไม่สร้างความโกรธแค้น ความสะพรึงกลัวให้สังคม

๗) ผู้กระทำความผิดจะมีฐานะความเป็นอยู่ทางสังคมดี เสมือนเป็นบุคคลในสังคมชั้นสูง มักอ้างอิง พาดพิงบุคคลสำคัญและพึ่งพาผู้มีชื่อเสียง ผู้มีเกียรติในสังคม และหน่วยงานราชการระดับสูง

๘) เป็นการกระทำความผิดที่ทำให้ประชาชนและประชาชาติเสียหาย เกิดการสูญเสีย ความเสียหายจะมีมูลค่าสูงมาก มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและระหว่างประเทศ

๙) อาจมีการกระทำความผิดข้ามชาติและระหว่างประเทศร่วมด้วย

๒.๑.๒ องค์กรอาชญากรรม (ORGANIZED CRIME)

เป็นอาชญากรรมที่มีขอบข่ายงานเป็นระบบ มีผู้กระทำความผิดร่วมกันหลายคน และยึดถือการกระทำความผิดเป็นอาชีพ โดยมีการดำเนินงานในลักษณะที่ปกปิดเป็นความลับและสลับซับซ้อน แสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิดกฎหมายที่ผลประโยชน์ตอบแทนสูง ใช้อำนาจของเงินในการสร้างบริวารเป็นหูเป็นตา หรือใช้เงินซื้ออิทธิพลให้หลุดพ้นจากการถูกจับกุม สำหรับบุคคลชั้นนำหรือระดับสูงขององค์กร อาจเป็นบุคคลที่รู้จักกันดีในวงสังคม มักมีอาชีพที่ถูกกฎหมายบังหน้า โดยทั่วไปจะมีโครงสร้างการบังคับบัญชา และแบ่งหน้าที่กันทำ ดังนี้

๑) ระดับหัวหน้า เป็นผู้ปกครองสั่งการ รับผิดชอบในการกระทำขององค์กรทั้งหมด โดยทั่วไปจะมีเพียงคนเดียว และจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการผิดกฎหมาย และมักมีอาชีพถูกกฎหมายบังหน้า

๒) ระดับผู้ช่วย มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารการดำเนินงาน และรายงานหัวหน้าทราบ รวมทั้งมีหน้าที่ในการรับคำสั่งและจัดการตามคำสั่ง

๓) ระดับหัวหน้าชุดปฏิบัติการ ทำหน้าที่เป็นกันชน (BUFFER) ระหว่างระดับสูงกับระดับล่าง เพื่อป้องกันและปิดกั้นมิให้เจ้าหน้าที่สืบสวนไปถึงระดับสูงได้

๔) ระดับปฏิบัติการ เป็นระดับต่ำสุด มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายจากระดับหัวหน้าชุดปฏิบัติการ และรายงานผลให้ทราบ โดยจะไม่ทราบถึงผู้สั่งการที่แท้จริง

องค์กรอาชญากรรม มีการปกครองที่เข้มงวด โดยเฉพาะในเรื่องความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดีต่อองค์กร ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับการลงโทษที่รุนแรง อันเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง

ประสบความสำเร็จอย่างมากในการสืบสวนสอบสวน เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งในองค์กรอาชญากรรมหนึ่งองค์กร จะมีการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหลายฐานความผิด และมีแนวโน้มจะใช้ความรุนแรงในการกระทำความผิด

๒.๑.๓ อาชญากรรมข้ามชาติ (TRANSNATIONAL CRIME)

คือ การก่ออาชญากรรมซึ่งผู้กระทำผิดมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่ง อันสืบเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ยังผลให้ประเทศไทยต้องลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ ลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรอาชญากรรม อาศัยช่องว่างของกฎหมายระหว่างรัฐในการแพร่กระจาย ซึ่งเกี่ยวข้องกันตั้งแต่ ๒ รัฐ ขึ้นไป อาชญากรรมข้ามชาติ จะมีรายได้สูงมาก แต่จะมีการโยกย้ายปกปิดทางการเงินอย่างมิดชิดเพราะมีเครือข่ายกว้างขวาง โดยอาศัยความแตกต่างของระบบกฎหมายแต่ละรัฐเอื้อประโยชน์ แล้วนำเงินกลับไปฟอกเงินโดยทำธุรกิจที่ถูกกฎหมาย ส่วนใหญ่กลับไปสู่หัวหน้าองค์กรเพื่อสร้างอิทธิพลในวงการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อขยายอิทธิพลและสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กร รวมทั้งในอาชญากรรมข้ามชาติหนึ่งองค์กรจะมีการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหลายฐานความผิดและมีแนวโน้มจะใช้ความรุนแรงในการกระทำความผิด

๒.๒ บทบาทและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และข้าราชการ/ลูกจ้าง ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษได้สร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ สามารถแบ่งเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ คือ ^๒

๒.๒.๑ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

หมายถึง อธิบดี รองอธิบดี และผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่สืบสวนและสอบสวน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ สามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มย่อย ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ โดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดี และรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กลุ่มที่ ๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๑๗

กลุ่มที่ ๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นที่นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งแต่งตั้งตามมาตรา ๓๓ เฉพาะคดี

อำนาจและหน้าที่ เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสืบสวนและสอบสวนคดี พิเศษที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๒ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มย่อย ดังนี้

^๒ Ibid., หน้า ๖.

กลุ่มที่ ๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗

กลุ่มที่ ๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งตามมาตรา ๓๓ เฉพาะคดี

อำนาจและหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้รับผิดชอบในการสืบสวน และสอบสวนคดีพิเศษ เพียงเท่าที่ได้รับมอบหมาย

๒.๒.๓ ข้าราชการและลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เมื่อมีคำสั่งจากอธิบดี ให้ปฏิบัติหน้าที่สืบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

อำนาจและหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการสืบสวนเฉพาะเรื่อง ตามที่ได้รับมอบหมาย

กล่าวโดยสรุป ในกระบวนการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบกำกับดูแล และบริหารจัดการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษช่วยเหลือ ในการบริหารจัดการส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งอาจมอบหมายให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่อธิบดีแต่งตั้งสืบสวนประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นการเฉพาะในคดีพิเศษที่ได้รับมอบหมาย

๒.๓ วิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ได้สร้างวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ โดยเพิ่มเติมเครื่องมือสำหรับการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยสรุปดังต่อไปนี้

๑) กำหนดช่องทางในการบูรณาการในการประสานการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ ในการปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวนขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานอื่นของรัฐ กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ การแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมทั้งการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๔๗ บังคับใช้อยู่

๒) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้นเมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควร ว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจเป็นพยานหลักฐานได้ รวมทั้งยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าว

๓) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะ ที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้ หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรืออาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ รวมทั้งยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าว

๔) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการมีหนังสือสอบถาม หรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าว

๕) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการมีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าว

๖) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือ ในการยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกใช้ หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

๗) ให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมาย จัดทำเอกสารหรือหลักฐาน หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มบุคคลใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน

๘) อธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษ เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

๙) กำหนดให้มีระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และวิธีการเบิกเงินทรงจ่าย

๑๐) สร้างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะคดี โดยนายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

๑๑) สร้างเจ้าหน้าที่สืบสวนเพิ่มเติมเฉพาะคดีจากข้าราชการและลูกจ้างของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยคำสั่งอธิบดี

๑๒) การมีพนักงานอัยการและอัยการทหารมาปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และตรวจสอบ พยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน หรือเข้าร่วมสอบสวน^๓

เดิมกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.๒๕๔๕ ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวังสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกัน ปราบปราม ขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และมีสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวน และการสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม หรือตามที่อธิบดีมอบหมาย รวมทั้งดำเนินคดีพิเศษนอกราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมาย (กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕) โดยภารกิจหลักของสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการกล่าวคือ

^๓ Ibid., หน้า ๙.

๑) การสืบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองผู้บริโภค

๒) สอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองผู้บริโภค

๓) ป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ธรรมชาติและ การคุ้มครองผู้บริโภค

ต่อมา มีการแก้ไขกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ ใหม่ มีรายละเอียดกล่าวคือ ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวนและการสอบสวนคดีความผิดทางอาญา ที่ต้องดำเนินการสืบสวนและ สอบสวนโดยใช้วิธีการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และมีสำนัคดีคุ้มครอง ผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านการป้องกัน การปราบปราม การ สืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม หรือตามที่อธิบดีมอบหมาย รวมทั้งดำเนินคดีพิเศษนอกราชอาณาจักรตามที่ได้รับ มอบหมาย^๔ โดยภารกิจหลักของสำนัคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม จะต้องดำเนินการ กล่าวคือ

๑) การสืบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองผู้บริโภค

๒) สอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองผู้บริโภค

๓) ป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ธรรมชาติและ การคุ้มครองผู้บริโภค

การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ (ที่เกี่ยวข้องกับ การ ศึกษาคั้งนี้)

๑) ประกาศ คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง การกำหนด รายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

บัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๔ คดีความผิดตามกฎหมายว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๖๐ และ มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีมูลฐานเป็นคดีพิเศษซึ่งอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

๒) ประกาศ คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง การกำหนด รายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

บัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วย

^๔ กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.๒๕๕๔

การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๔ การประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในประเทศไทย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้^๕

“คนต่างด้าว” หมายความว่า

(๑) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(๒) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย

(๓) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทยและมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคล ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (๑) หรือ (๒) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (๑) หรือ (๒) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมด ในนิติบุคคลนั้น

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (๑)

(๔) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าวเว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

“ทุน” หมายความว่า ทุนจดทะเบียนของบริษัทจำกัด หรือทุนชำระแล้วของบริษัทมหาชน จำกัดหรือเงินที่ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือสมาชิกรับมาลงหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลนั้น

“ทุนขั้นต่ำ” หมายความว่า ทุนของคนต่างด้าว ในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นนิติบุคคลซึ่ง จดทะเบียนในประเทศไทย และในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย หรือเป็นบุคคลธรรมดาให้หมายถึง เงินตราต่างประเทศที่คนต่างด้าวนำมาใช้เมื่อเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทย

“ธุรกิจ” หมายความว่า การประกอบกิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอย่างอื่น อันเป็นการค้า

มาตรา ๓๔ คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรอง ผู้ใดถูกสั่งพักใช้หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือถูกสั่งระงับการประกอบธุรกิจตามหนังสือรับรองและหมดสิทธิอุทธรณ์ หรือรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุด ให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือให้ระงับการประกอบธุรกิจแล้ว แต่คนต่างด้าวนั้นยังคงประกอบธุรกิจนั้นต่อไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๓๕ คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจใด ตามพระราชบัญญัตินี้ หาก

^๕ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๕๔๒

ร่วมทำธุรกิจอันเป็นของคนต่างด้าวรายอื่นซึ่งมิได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัตินี้ หรือประกอบธุรกิจที่คนต่างด้าวรายอื่นนั้นเป็นเจ้าของร่วม โดยแสดงออกว่าเป็นธุรกิจของตนแต่ผู้เดียว เพื่อให้คนต่างด้าวรายอื่นนั้นหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเลิกการร่วมทำธุรกิจหรือการประกอบธุรกิจนั้นเสีย หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละหนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๓๖ ผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่มีใช่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน หรือร่วมประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว อันเป็นธุรกิจที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยคนต่างด้าวนั้นมิได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือร่วมประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยแสดงออกว่าเป็นธุรกิจของตนแต่ผู้เดียว หรือถือหุ้นแทนคนต่างด้าวในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ โดยหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งคนต่างด้าวซึ่งยินยอมให้ผู้มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่มีใช่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้กระทำการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้เลิกการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน หรือสั่งให้เลิกการร่วมประกอบธุรกิจ หรือสั่งให้เลิกการถือหุ้น หรือการเป็นหุ้นส่วนนั้นเสียแล้วแต่กรณี หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละหนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๓๗ คนต่างด้าวผู้ใดประกอบธุรกิจโดยฝ่าฝืนมาตรา ๖ มาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเลิกการประกอบธุรกิจ หรือเลิกกิจการ หรือสั่งเลิกการเป็นผู้ถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละหนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๓๘ คนต่างด้าวผู้ใดประกอบธุรกิจโดยฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๔ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามมาตรา ๑๘ (๓) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทและปรับวันละหนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ หรือมาตรา ๓๗ กรรมการ หุ้นส่วน หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลซึ่งรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้น หรือมิได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒.๕ การจดทะเบียนธุรกิจของไทย

การจดทะเบียนธุรกิจของไทยขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกิจและประเภทกิจการซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ๕ ฉบับ^๖ คือ

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บทบัญญัติตาม บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หุ้นส่วนและบริษัท และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งการจดทะเบียน การจัดการองค์กร การรวบรวมกิจการ ตลอดจนการเลิกกิจการของห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัท จำกัด หน่วยงานรับผิดชอบการจดทะเบียนนิติบุคคล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจในประเทศไทย ๓ รูปแบบองค์กรธุรกิจ

๒) พ.ร.บ.บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งการจดทะเบียน การออกหุ้น การจัดการองค์กรการรวบรวมกิจการ ตลอดจนการเลิกกิจการของบริษัทมหาชน

๓) พ.ร.บ.สมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธี การจัดตั้งการดำเนินกิจการการควบคุม และการเลิกสมาคมการค้า

๔) พ.ร.บ.หอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ควบคุมการจัดตั้งสมาชิกและคณะกรรมการการดำเนินกิจการการควบคุมดูแลและการเลิกหอการค้า

๕) พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจต่างด้าว

องค์กรธุรกิจในประเทศไทยสามารถแบ่งเป็น ๗ ประเภท ดังนี้

๑) กิจการเจ้าของคนเดียว (Sole-proprietorship) ธุรกิจที่มีบุคคลคนเดียวเป็นผู้ลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการโดยลำพังจะจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ เว้นแต่ดำเนินกิจการที่เข้าข่ายเป็นกิจการตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.๒๔๙๙ กำหนดจะต้องจดทะเบียน โดยเจ้าของกิจการต้องยื่นขอจดทะเบียนพาณิชย์ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้เริ่มประกอบกิจการ

๒) ห้างหุ้นส่วนสามัญ (Ordinary Partnership) ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน คือ ห้างหุ้นส่วนประเภทที่บุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ตกลงเข้ากันเพื่อกระทำกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น และผู้เป็นหุ้นส่วนหมดทุกคนต้องรับผิดชอบกันเพื่อหนี้สินทั้งปวงของห้างหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัด ซึ่งไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดาหนี้สินทั้งปวงและต้องรับผิดชอบต่อหนี้สินโดยไม่มีจำกัดจำนวน ทั้งนี้ผู้เป็นหุ้นส่วนทุกคนมีสิทธิเข้าเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการได้ นอกจากจะมีสัญญา ตกลงกันเป็นอย่างอื่น

๓) ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล (Juristic Ordinary Partnership) ห้างหุ้นส่วนสามัญ ที่ได้จดทะเบียน จึงมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจในประเทศไทย

๔) ห้างหุ้นส่วนจำกัด (Limited Partnership) ห้างหุ้นส่วนประเภทที่ประกอบด้วย ผู้เป็นหุ้นส่วน ๒ ลักษณะ คือ

^๖ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.dbd.go.th/mainsite/index.php?id=26810>.

(๑) ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคน ซึ่งจำกัดความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนรับจะลงหุ้น (Limited Partner)

(๒) ผู้เป็นหุ้นส่วนคนเดียวหรือหลายคน ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่จำกัดจำนวน (General Partner) ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดจำนวน (General Partner) เท่านั้นที่สามารถเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการได้ กรณีที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดยังมีได้ทำการจดทะเบียนกฎหมายให้ถือว่าเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ

๕) บริษัทจำกัด (Limited Company) คือบริษัทที่ตั้งขึ้นด้วยการแบ่งทุนเป็นหุ้น มีมูลค่าหุ้นเท่าๆ กัน โดยผู้ถือหุ้นต่างรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังชำระไม่ครบตามมูลค่าหุ้นที่ตนได้ถืออยู่ มีผู้ถือหุ้นตั้งแต่ ๓ คนขึ้นไป และต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

๖) บริษัทมหาชนจำกัด (Public Limited Company) บริษัทซึ่งตั้งขึ้นด้วยความประสงค์ที่จะเสนอขายหุ้นต่อประชาชน ให้ผู้ถือหุ้นมีความรับผิดชอบจำกัดไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ต้องชำระและต้องมีผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่า ๑๕ คน ร่วมกันจัดตั้งบริษัทมหาชน จำกัด

๗) องค์กรธุรกิจไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ สมาคมการค้าและหอการค้า

(๑) สมาคมการค้า คือ สถาบันที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจ (หมายถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้าอุตสาหกรรมหรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีได้กำหนดในกฎกระทรวง) จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกันมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการ

(๒) หอการค้า คือ สถาบันที่บุคคลหลายคนจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้า การบริการ การประกอบ วิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน

๒.๖ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒

ในปัจจุบันอาชญากรรมได้มีการพัฒนาการกระทำผิดอย่างไม่หยุดยั้ง จากการกระทำผิดที่กระทำเพียงหนึ่งหรือสองคนก็เปลี่ยนมาเป็นรูปแบบที่มีขบวนการซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในลักษณะองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ซึ่งมีการดำเนินการภายใต้ระบบการปกปิด การรักษาความลับในองค์กร มีขั้นตอนในการควบคุมดูแลและมีเป้าหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จำนวนมากจากการกระทำผิด นอกจากนี้มีขบวนการที่มีเครือข่ายโยงใยครอบคลุมทั้งภายใน ประเทศและต่างประเทศ^๗

การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการทำลายเศรษฐกิจขององค์กรอาชญากรรม ที่นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปราม ทั้งนี้ เพื่อ

^๗ พิสาข์ หุตะสิงห์, มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนอกราชอาณาจักร : *Legal Measure in Graft Suppression Outside the Kingdom of Thailand*, (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑), หน้า ๗๓.

เป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว มีการลงโทษผู้ที่ทำการฟอกเงิน โดยมีโทษจำคุกหรือปรับ รวมทั้งนำมาตราการยึดทรัพย์สินมาใช้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดความผิดมูลฐานไว้ในกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดและมีผลชัดเจนในการบังคับใช้ ประเทศไทยได้ตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาบังคับใช้แล้วคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

๒.๖.๑ ความหมายของการฟอกเงิน (Money Laundering) ^๕

เป็นถ้อยคำที่เป็นที่รู้จักกันมากกว่า ๖๐ ปี ในเหล่าองค์กรอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกล่าวกันว่าผู้ที่คิดค้นแนวความคิดของการฟอกเงินดังกล่าวนี้ ได้แก่ นายเมเยอร์ แวนส์กี อันมีหลักการเกี่ยวกับการนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่มักเรียกกันโดยทั่วไปว่า “เงินสกปรก” มาผ่านกระบวนการทางพาณิชย์กรรมหรือธุรกรรม เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “เงินสะอาด” หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการขจัดร่องรอยของผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการกระทำผิดกฎหมายโดยผ่านขั้นตอนการโอนและธุรกิจต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลประโยชน์เดียวกันดังกล่าว กลายเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่า “การฟอกเงิน” เป็นเล่ห์เหลี่ยมเพื่อการสร้างและปกปิดผลประโยชน์มหาศาล

ปัจจุบันได้มีผู้ให้ความหมายของการฟอกเงินไว้มากมาย เช่น

การฟอกเงิน หมายความว่า การกระทำใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ซึ่งมีที่มาจากการกระทำความผิดใดๆ เปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

การฟอกเงิน คือ การเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นสภาพเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริตการฟอกเงินนั้น จะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม ร้ายแรงต่างๆ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง การค้ายาเสพติด เพราะผู้กระทำความผิดกฎหมายจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สินอันจะช่วยปิดบังการกระทำความผิดของตน นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่ได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็น “เงินสะอาด” แล้ว ก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่าย และคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมดังกล่าวของตนอีกด้วย

ความหมาย “การฟอกเงิน” ตามพระราชบัญญัติป้องกันฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้ มาตรา ๕ ผู้ใด

๑) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อซุกซ่อน หรือปกปิด แหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

๒) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

^๕ Ibid., หน้า ๗๔.

๒.๖.๒ รูปแบบและวิธีการฟอกเงิน

วิธีการปกปิดหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน ด้วยวิธีการซุกซ่อนอย่างมิดชิดของอาชญากรรมนั้นนี้อาจจะกระทำได้หลายรูปแบบ อาจสรุปได้ดังนี้

๑) การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ เป็นการนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตนั้นติดตัวหรือนำไปใช้จ่ายในต่างประเทศ แต่โดยที่การโยกย้ายเงินสดที่ได้รับการค้ายาเสพติดหรืออาชญากรรมอื่นๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากมีจำนวนมากและธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดจำนวนมากๆ อาจจะถูกเพ่งเล็งได้ง่าย นอกจากนี้ทางการของบางประเทศยังมีมาตรการกำกับควบคุมการทำธุรกิจด้วยเงินสดอย่างเข้มงวด รวมทั้งระบบการเงินของบางประเทศอาจจะไม่นิยมการใช้จ่ายหรือการทำธุรกิจโดยอาศัยเงินสด ดังนั้น การใช้เงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริต จึงกระทำเฉพาะในบางประเทศที่เข้มงวดในการใช้เงินสดในการทำธุรกิจด้านการเงินหรืออาศัยการนำเงินสดผ่านทางพรมแดนระหว่างประเทศ โดยติดสินบนเจ้าพนักงานซึ่งเป็นการเสี่ยงภัยอย่างมาก

๒) การฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศ เป็นวิธีหลักโดยทั่วไปที่นิยมใช้ในการฟอกเงิน ซึ่งการฝากเงินมักจะใช้นามแฝงหรือใช้ชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบสาวหาเจ้าของที่แท้จริงได้ นิยมใช้ในประเทศที่ไม่เข้มงวดต่อการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของบัญชี และไม่มีการให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูงอันเป็นจุดอ่อนและทำให้เกิดความสะดวกรวดในการใช้สถาบันการเงินเพื่อการฟอกเงินได้

๓) การส่งเงินสดหรือโอนเงินออกนอกประเทศ เป็นการนำเงินสดไปฝากไว้ในประเทศ ที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินอย่างเข้มงวด เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายเข้าไปอยู่ในระบบการเงินของประเทศนั้น และโอนเงินกลับไปสู่ผู้ค้ายาเสพติดหรืออาชญากร โดยวิธีต่างๆ เช่น โดยทางโทรคมนาคม เป็นต้น เงินที่ผิดกฎหมายก็จะแปรสภาพเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นจุดอ่อนของประเทศที่ไม่เข้มงวดเรื่องการนำส่งเงินสดออกนอกประเทศ

๔) การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นบังหน้า เป็นการที่อาชญากรปกปิดแหล่งที่มาและการเป็นเจ้าของเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ด้วยการจัดตั้งหรือซื้อกิจการในต่างประเทศ แล้วให้กิจการของตนในประเทศกั้มเงินหรือซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศดังกล่าวในราคาแพงกว่าปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกใช้จ่ายหมุนเวียนระหว่างกิจการทั้งสองแห่งดังกล่าว

๕) อื่น ๆ นอกจากวิธีการดังกล่าวยังมีวิธีการอื่น ๆ อีกมาก เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุนแต่ธุรกิจมีรายรับเงินเป็นเงินสด

นอกจากนี้ แหล่งที่มาของการฟอกเงินอาจจะมาจากการกระทำความผิดอย่างหลากหลาย ได้แก่ การค้ายาเสพติด การทุจริตในภาคเอกชน การฉ้อโกงประชาชนกิจการธุรกิจ เงินส่วนตัวที่ต้องปกปิด การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเงินจากรัฐ รวมทั้งการทุจริตในวงราชการ ซึ่งเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ กล่าวคือ การอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎระเบียบของรัฐ เพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ เช่น การหลบเลี่ยงภาษี หรือผู้ประกอบการต้องการให้ธุรกิจของตนราบรื่น จำต้องจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อไม่ให้ถูกจับกุม เช่น การค้ายาเสพติด โสเภณี การพนัน และสินค้าเถื่อน เป็นต้น

สำหรับความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดที่นิยมกระทำระหว่างประเทศและมีผลกระทบ ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก พระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงิน จึงได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรต้องได้รับโทษใน
 ราชอาณาจักร ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๖ ดังนี้

๑) ผู้กระทำความผิด หรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทย หรือ
 ๒) ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าวและได้กระทำโดยประสงค์ ให้ความผิดเกิดขึ้น
 ในราชอาณาจักร หรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหายหรือ

๓) ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมาย
 ของรัฐที่การกระทำเกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐนั้น หากนั้นได้ปรากฏตัวอยู่ในราชอาณาจักร และมีได้
 มีการส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม สถานที่
 สำหรับการฟอกเงิน อาจจะทำได้ที่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น ธนาคารในบางประเทศ
 สถาบันการเงินในหมู่เกาะแคริบเบียน หรือประเทศเล็กๆ ในยุโรปที่ไม่มีรายได้หลักเป็นที่แน่นอน
 ประเทศที่เป็นศูนย์กลางเงินข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหมู่เกาะต่าง ๆ สถานการณ์ที่ถูกกฎหมายและ
 ผิดกฎหมาย ตลาดหุ้น การค้าขายที่ดิน และการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

แนวคิดเรื่องการฟอกเงินนั้น มาจากนักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้นำทฤษฎี
 ๒ เรื่องมาใช้ประกอบกัน ได้แก่ ทฤษฎีการสมคบกัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ว่าผู้ที่ทำการสมคบกันจะต้องรับ
 ผิดเช่นเดียวกับตัวการ และทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุนในการกระทำความผิดโดยรู้ว่าเงิน
 เหล่านั้นได้มาจากการกระทำความผิด

จากทฤษฎีดังกล่าว พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการสมคบไว้
 ในมาตรา ๙ ว่า “ผู้สมคบโดยตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวาง
 โทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกัน ตามวรรค
 หนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้า
 ชัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำไม่
 บรรลุผลผู้สมคบ ที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดพลาดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้น
 น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้”

เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๙ ดังกล่าวได้กำหนดโทษของผู้ร่วมกระทำความผิดไว้
 ไม่ว่าจะการกระทำความผิดนั้นๆ จะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม ผู้สมคบกันโดยร่วมกระทำความผิดก็จะต้องรับ
 โทษตามที่กฎหมายบัญญัติสำหรับความผิดนั้น เนื่องจากกฎหมายถือว่าผู้สมคบกันร่วมกระทำความผิด
 เป็นกลุ่มองค์กรอาชญากรรมอย่างหนึ่งที่กระทำความผิดเป็นขบวนการที่มีการดำเนินการเป็น
 เครือข่าย ซึ่งประกอบด้วยตัวการหรือแกนนำ และแนวร่วมหรือผู้สนับสนุน เช่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่
 ของรัฐ นักการเมือง ซึ่งจะมีพฤติกรรมการกระทำความผิดที่แตกต่างกันไป

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ผู้กระทำการสนับสนุนการฟอก
 เงิน ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดฐานฟอกเงิน ทั้งนี้

เนื่องจากในความผิดฐานฟอกเงิน ผู้กระทำความผิดจะแบ่งหน้าที่กันทำ โดยผู้เป็นตัวการอาจทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง หรือเป็นผู้จัดหา หรือให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินเพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดหลบหนี หรือเพื่อมิให้ถูกลงโทษ หรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด โดยได้กำหนดลักษณะการกระทำเกี่ยวกับการสนับสนุนการกระทำความผิดไว้ในมาตรา ๗

๒.๖.๓ ความผิดมูลฐานของกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การกำหนดความผิดมูลฐานเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพราะจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าจะมีมาตรการของกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอาญาฐานใดบ้าง เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อประชาชนและการประกอบธุรกิจในภาคธุรกิจ ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวเอง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ความผิดมูลฐาน คือ ความผิดอาญาที่เป็นมูลเหตุ เป็นที่มา หรือเป็นฐานก่อให้เกิดหรือได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากการกระทำความผิด หลังจากนั้นก็มีเม็ดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวไปทำการโอน หรือเปลี่ยนสภาพหรือกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดอำพรางที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้น ๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเรียกว่า “การฟอกเงิน”

หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐาน โดยหลักการแล้วการกำหนดความผิดมูลฐานมีแนวคิดว่า ควรเป็นการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- ๑) ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม
- ๒) ความผิดโดยที่ลักษณะของการประกอบอาชญากรรมทำให้ได้รับผลตอบแทนสูง
- ๓) ความผิดที่เป็นการกระทำที่สลับซับซ้อน ยากแก่การปราบปราม
- ๔) ความผิดที่มีลักษณะเป็นภัยต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติ^๙

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(๑) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(๒) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นและความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(๓) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

^๙ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๒

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน นั้น

(๕) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วย งานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๖) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

(๗) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(๘) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(๙) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป

(๑๐) ความผิดเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมที่มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิดหน้า ๙ เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

(๑๑) ความผิดเกี่ยวกับการรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการช่วยจำหน่ายซื้อ รับจํานำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการค้า

(๑๒) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมหรือการแปลงเงินตรา ดวงตรา แสตมป์และตัวตามประมวลกฎหมายอาญอันมีลักษณะเป็นการค้า

(๑๓) ความผิดเกี่ยวกับการค้าตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะ ที่เกี่ยวกับการปลอมหรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้าหรือความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอันมีลักษณะเป็นการค้า

(๑๔) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารสิทธิ บัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือหนังสือเดินทางตามประมวลกฎหมายอาญอันมีลักษณะเป็นปกติธุระหรือเพื่อการค้า

(๑๕) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติหรือสิ่งแวดลอม โดยการใช้ยึดถือ หรือครอบครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติหรือกระบวนกรแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการค้า

(๑๖) ความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้ได้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน

(๑๗) ความผิดเกี่ยวกับการหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะกรณีเพื่อเรียกหรือรับผลประโยชน์หรือเพื่อต่อรองให้ได้รับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

(๑๘) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกงหรือยักยอก ตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

(๑๙) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัดตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกัน และปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด

(๒๐) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(๒๑) ความผิดเกี่ยวกับอาวุธหรือเครื่องมืออุปกรณ์ของอาวุธที่ใช้ หรืออาจนำไปใช้ ในการรบหรือการสงครามตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

“ความผิดมูลฐานตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกระทำความผิดอาญานอก ราชอาณาจักรซึ่งหากการกระทำความผิดนั้นได้กระทำลงในราชอาณาจักรจะเป็นความผิดมูลฐานด้วย”

๒.๖.๔ สำนักงานรัฐมนตรีได้ระบุหลักสามประการที่เป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการที่ดี

๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆให้ทันสมัยและเป็น ธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาตนเองไป พร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จน เป็นนิสัยประจำชาติ

๓) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ สมบูรณ์ยั่งยืน

๒.๗ หลักการบังคับใช้กฎหมาย ^{๑๐}

การบริหารหรือการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบาย ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องใช้กำลัง (force) และอำนาจ (power) ควบคู่กันไปในการ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนานาประการ โดยมีกฎหมายสนับสนุนรองรับและกำหนดขอบเขตในการ ใช้กำลัง (force) และอำนาจ (power) ให้เป็นไปโดยชอบธรรม (legitimacy) กฎหมายจึงเป็น เครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่รัฐจะนำมาใช้อ้าง เพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่อยู่ใต้ปกครอง

^{๑๐} โกลด์ พลเสน, ปัญหาและสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ : The Problem and Enforcement of the National Counter Corruption Commission, (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๒๘.

กฎหมายเหล่านี้จึงเป็นกรอบที่สมาชิกในสังคมทุกคน แม้แต่ผู้ใช้อำนาจปกครองต้องผูกพันและปฏิบัติตาม ตามตั้งแต่เกิดจนตาย โดยทั่วไปกฎหมายจะมีอำนาจบังคับแก่สมาชิกในสังคมทันที เมื่อผ่านขั้นตอน และกระบวนการต่างๆ ทางนิติบัญญัติและรัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นลักษณะร่วมกับกฎหมายเหล่านี้ เพื่อบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคมนั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับหรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายประเภทนี้จะต้องมีสภาพบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบของกฎหมายอยู่ด้วยเสมอไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับทางอาญาที่นักกฎหมายคุ้นเคยกันดีในลักษณะโทษทางอาญา (punishment) หรือเป็นสภาพบังคับในทางเยียวยาโดยการป้องกัน (prevention) ผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเป็นสภาพบังคับในทางเยียวยาผลเสียหายโดยตรง (specific relief) โดยมีองค์กรของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้ (enforcement) กฎหมายเหล่านี้

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ที่เป็นถ้อยคำพูดอยู่ในหนังสือ หรือในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมให้เกิดผล บังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นในรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือ องค์กรฝ่ายบริหารเอง และมีองค์กรของรัฐ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นกลไก สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายตามแต่ละประเภทของกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายแต่ละกลุ่มหรือ แต่ละสาขาย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กลไกการบังคับการให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็ย่อม แตกต่างกันซึ่งหากรัฐประสงค์จะให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นสาขาใดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายที่ตราขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายแต่ละ ลักษณะนั้น ก็จะต้องศึกษาถึงลักษณะงาน การจัดระบบเจ้าหน้าที่และความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในแต่ละหน่วยงานให้มีความสอดคล้องถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายก้าวไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ไม่ใช่เพื่อการคอยจับข้อบกพร่อง หรือแก่งแย่ง อำนาจซึ่งกันและกัน การบังคับใช้กฎหมายให้ตรงต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริง จึงค่อนข้างเป็นปัญหาใหญ่ ที่หลาย ๆ ประเทศต้องประสบมาแล้วทั้งสิ้น เพราะการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีความหลากหลายนั้น เป็นเรื่องที่ต้องมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่าย ได้แก่

๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายผู้รักษากฎหมายในเบื้องต้น ซึ่งมีจำนวนมากมายและสังกัดอยู่ใน หน่วยงานของรัฐต่างกระทรวง ทบวง กรม กอง โดยขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขของกฎหมายที่ เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ

๒) เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเจ้าหน้าที่ประเภนี้ กฎหมาย ได้กำหนดระบบการสั่งการ หรือการวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้ายไว้แตกต่างกันหลายรูปแบบ บางกรณีการ สั่งการขั้นสุดท้ายจะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของข้าราชการประจำ บางกรณีคำวินิจฉัยชี้ขาดก็อาจจะ อยู่ที่อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามแต่กฎหมายจะเปิดช่องให้มอบอำนาจให้ใช้ดุลยพินิจได้ แต่ใน บางกรณีหรือบางสถานการณ์ การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินชี้ขาดก็จะสิ้นสุดลงด้วยการชี้ขาดของ ข้าราชการการเมือง อาทิ คณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากการมีมติอนุมัติ หรือยกเลิกการก่อสร้าง แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นเพื่อระงับข้อขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นต้น

หรือการวินิจฉัยชี้ขาดในบางกรณีก็อาจเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว แต่ในบางกรณี การวินิจฉัยชี้ขาดก็อยู่ที่รัฐมนตรีเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจ หรือในบางกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดก็จะสิ้นสุดลง โดยมติของคณะกรรมการ แต่ในบางกรณีก็สิ้นสุดลงที่คำพิพากษาของศาลยุติธรรม

ความหลากหลายของรูปแบบการสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย มีสาเหตุมาจาก ลักษณะของงาน ที่อยู่ในหน้าที่ของข้าราชการหรือองค์กรเหล่านั้น กิจการหรือแผนงานบางอย่าง ต้องการความชำนาญหรือคุณวุฒิของผู้มีอำนาจสั่งการหรือของคณะกรรมการ เพื่อความถูกต้องและเป็นกลางในทางวิชาการ แต่กิจการบางอย่างต้องการความสะดวกรวดเร็วและเด็ดขาด แต่ในกิจกรรมบางอย่างก็ต้องการตัดสินใจทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้การที่จะสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใด ๆ ในบางกรณียังต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ หลายด้านในขณะเดียวกัน กล่าวคือ นอกจากผู้ใช้ อำนาจสั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาปัญหาอื่น ๆ อีกด้วย จึงกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้มีบทบาทต่อการบังคับใช้กฎหมายและการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างสูง เพราะเป็นผู้มีอำนาจ (authority) ทั้งในด้านการตีความ กฎหมาย และในด้านควบคุมการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายให้เกิด ความชอบธรรมอีกด้วย

การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) จึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะส่งผลให้ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐเกิดประสิทธิภาพ ถ้าหากว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฝ่ายที่ เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายข้างต้นบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีความเสมอภาค กล่าวคือ เมื่อพบว่ามีกรณีละเมิดข้อบัญญัติของกฎหมายขึ้นเมื่อใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่รอช้าต่อการเข้า ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายอย่างเฉียบพลันนั้น จะมีผลต่อจิตใจของ ผู้กระทำความผิด และบุคคลอื่น ๆ กำลังจะเอาเยี่ยงอย่าง เกิดการเกรงกลัวหรือเข็ดขยาดต่อการประพฤติ ผิดหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย และเป็นผลลบให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขในสังคมตามมาในที่สุด

แต่ข้อที่ควรคำนึงอย่างยิ่ง เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดต่อการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละประเภทที่นำมาใช้อย่างละเอียดเสียก่อน เพราะสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นย่อมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน กล่าวโดยเฉพาะมาตรการทาง ปกครอง อันเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน (public law sanction) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ เกี่ยวพันระหว่างรัฐและประชาชนโดยตรง เพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของสังคม (common good) โดยถือว่ารัฐเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่าและมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ประชาชนถือ ปฏิบัติตามขอบเขตของกฎหมายประเภทนี้ จึงต้องขยายกว้างขึ้น และมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ เพื่อรองรับกับปัญหาสังคมที่กำลังวิกฤต มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในกฎหมายประเภทนี้จึงมีหลาย รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะที่เป็นสภาพบังคับทางกฎหมายมหาชน ประเภทกฎหมายปกครองทั่วไป หรือประเภทจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ

๑) ระบบอนุญาต (licensing) เป็นระบบที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากที่สุด โดย กำหนดให้กิจการบางประเภทจะดำเนินการได้แต่เฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว เท่านั้น เช่น การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้กระทำการ

ต่างๆ อยู่ภายในขอบเขตที่ต้องการ ทางปฏิบัติเป็นที่นิยมใช้กันมาก ตามมาด้วยวิธีการต่อใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนอาจจะกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมได้

๒) การออกคำสั่ง (order) เช่น ห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (cease and desist order) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (affirmative order) เพื่อเตือนให้ปฏิบัติตาม มาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือบางกรณีก็อาจจะเป็นการออกคำสั่ง เพื่อกำหนดค่าปรับตามที่ ระบุไว้ในเงื่อนไขของกฎหมาย หรืออาจจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน เป็นต้น ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๓) คั่น (inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

๔) บังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติ หน้าที่ หากฝ่าฝืนก็จะได้รับโทษ (contempt proceeding)

๕) ข้อบังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (disclosure and publicity) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นระบบ ข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีข้อมูลในการ ปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีมาตรการอย่างอื่นๆ อีกหลายรูปแบบ ทั้งมาตรการที่เป็นเครื่องจูงใจและไม่ จูงใจ (incentive and disincentive measures) แต่ขึ้นอยู่กับสภาพของเหตุการณ์ว่ามีความ เหมาะสมหรือไม่และมีความชอบธรรมเพียงใด

จะเห็นว่ามาตรการต่างๆ ที่เป็นสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมาย อันเป็นองค์ประกอบ ที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายนั้นมิได้หลายลักษณะ และในแต่ละลักษณะยังมีจุดมุ่งหมายและผล ที่แตกต่างกันอีกด้วยสภาพบังคับบางลักษณะก็มีวัตถุประสงค์ เพื่อจูงใจให้ประชาชน ปฏิบัติตามและ เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย เพราะกลัวว่าจะถูกลงโทษหรือถูกบังคับให้ชดเชยค่าเสียหาย ซึ่ง เป็นมาตรการที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ ทั้งในด้านจิตวิทยา สังคมวิทยา สภาพบังคับบาง ลักษณะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน (preventive) มิให้เกิดผลร้าย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถ คาดการณ์หรือเล็งเห็นได้ว่า การกระทำใดน่าจะก่อให้เกิดอันตรายขึ้น ก็อาจจะมีการห้ามหรือให้หยุด การกระทำนั้นๆ เสียได้ด้วยวิธีการตามกฎหมาย แต่ในสภาพบังคับบางประการก็มีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตนั้น จัดได้ว่าเป็นกฎหมายมหาชน (public law) ที่รัฐได้ตราขึ้นในลักษณะที่มีการกำหนดโทษใน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และอาจมีโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของ กฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญเพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากเหตุเดือดร้อนรำคาญและความ เสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินต่างๆ และเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต คงไว้ซึ่งดุลยภาพความเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้นการใช้ดุลพินิจบังคับใช้ กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อการตัดสินใจระหว่าง ความปลอดภัยของสังคม กับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องถูกจำกัดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในสังคม

จะเห็นได้ว่า สำหรับบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพค่อนข้างสูงนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นกฎหมายประเภทที่เปิดช่องทางให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายใช้ดุลพินิจได้อย่าง

กว้างขวาง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้ได้อย่างแทบที่จะเรียกว่า “ตามอำเภอใจ” โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) หรือหลักสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐาน (Fundamental Rights) หรือสิทธิในการป้องกันหรือโต้แย้งจากผู้ต้องหาหรือจำเลยแต่อย่างใด นอกจากตัวบทกฎหมายที่เกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่นั้นก็นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่น้อยที่อาศัยช่องทางดังกล่าวของกฎหมาย กอบโกยหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ด้วยการรับสินบาทคาดสินบนโดยไม่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมเลยแม้แต่น้อย และจากปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างขาดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคม อันเป็นการสวนทางกับหลักการของรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้ยืนยันถึงหลักความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายไว้ในมาตรา ๓๐ ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน...” ด้วยเหตุนี้จึงไม่ใช่สิ่งแปลกประหลาดที่เราจะได้พบเห็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย แอบอิงอยู่ในกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ต่างๆ นอกกรอบทุกรูปแบบ จนมีผู้กล่าวว่า ผู้มีอิทธิพลและร่ำรวยสามารถอยู่อย่าง “เหนือกฎหมาย” เนื่องจากบุคคลเหล่านี้แม้จะฝ่าฝืนข้อบัญญัติของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายก็มักจะทำเป็นมองไม่เห็นในพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นเสีย ต่างกับประชาชนที่รับความเป็นธรรม ที่ไม่มีอิทธิพลหรือพลังอำนาจใดๆ คอยสนับสนุนจะถูกข่มเหงและเผชิญกฎหมาย กับการใช้อำนาจบาตใหญ่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดเวลา หลักประกันในเรื่องของความเสมอภาคในทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ดี การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพก็ดี จึงเป็นเพียงความฝันสำหรับกลุ่มบุคคลเหล่านั้นเสีย ต่างกับประชาชนที่รักความเป็นธรรม ที่ไม่มีอิทธิพลหรือพลังอำนาจใดๆ คอยสนับสนุนจะถูกข่มเหงและต้องเผชิญกับการใช้อำนาจบาตใหญ่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดเวลา หลักประกันในเรื่องความเสมอภาคในทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ก็ดี การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพก็ดี จึงเป็นเพียงความฝันสำหรับบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งการขั้นสุดท้าย ไม่สามารถยืนหยัดอยู่บนหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้ว ประชาชนก็ต้องต้องอยู่ในความมืดของกฎหมายอย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่ต้องเผชิญกับปัญหาทั้งในแง่ที่ถูกกฎหมายลิดรอนสิทธิเสรีภาพและการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกบิดเบือนอย่างขาดความถูกต้อง ขาดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน

จะเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพื้นฐานจริงนั้นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่จะให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลตามที่รัฐได้ตราขึ้นไว้หรือไม่ กระบวนการของกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ จะมีผลในทางคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (public interest) ได้เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ “ดุลพินิจ (discretion)” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทุกฝ่ายตามบทบาทของตนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องซึ่งกันและกัน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแม้เพียงฝ่ายเดียว ใช้อำนาจหรือดุลพินิจของตนเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย นอกเหนือไปจากการใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การคุ้มครองปกป้องสังคมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเกิดความสงบสุข ก็ไม่อาจที่จะประสบผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เลย การที่จะประเมินผลว่าการบังคับใช้กฎหมายได้ก้าวไปสู่เป้าหมายของกฎหมายที่รัฐ

ตราขึ้นเพียงใดนั้น ไม่ใช่เรื่องที่สามารถกำหนดได้ด้วยการกล่าวถึงหรือยกตัวอย่างด้วยเหตุการณ้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือด้วยการนำเอาคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษานับใดฉบับหนึ่งมากกล่าวอ้าง เพราะคำสั่งก็ดี คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลก็ดี เป็นเพียงเสมือนเข็มวัดที่แกว่งไปมาระหว่างจุดศูนย์กลางอันเป็นสภาพที่แท้จริงของการมีประสิทธิภาพของการใช้กฎหมาย ว่ามีการเคลื่อนไหวไปจากตำแหน่งที่ควรจะเป็นหรือตั้งความคาดหวังเอาไว้เพียงใดเท่านั้น การค้นหาประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตาม ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในทุกกระดับและทุกประเภท เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด

ปรากฏการณ์เหล่านี้สังคมในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย จะให้ความสนใจติดตามวิเคราะห์อยู่เสมอเป็นการติดตามศึกษาวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ในระดับไม่ว่าจะมหาวิทยาลัย ติดตามศึกษาวิเคราะห์ด้วยความเห็นของนักวิชาการที่แสดงออกด้วยงานเขียน หรือบทความที่ปรากฏในเอกสารหรือวารสารต่างๆ หลายรูปแบบ ภาพสะท้อนของประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในกลุ่มประเทศเหล่านี้จึงเป็นภาพลักษณ์ที่สื่อความหมายอย่างแท้จริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เพียงภาพลวงตาที่สังคมในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนากำลังประสบอยู่ในทุกวันนี้ เพราะสังคมในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น มักจะอาศัยจากสภาพการณ์ที่สังคมขาดการติดตาม หรือสนใจศึกษา วิเคราะห์เรื่องเหล่านี้ อย่างจริงจัง อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องปกปิดและกลบเกลื่อน “ข้อบกพร่องของระบบ” โดยการนำเอาผลงานชิ้นใดชิ้นหนึ่งมาตีแผ่โฆษณาชวนเชื่อ เพื่อดึงดูดจุดสนใจของสังคมให้เบี่ยงเบนไปจาก “ปัญหาที่แท้จริง”

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ผลบรรลุ และมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น จึงสมควรที่จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาอย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจชี้ขาด จะต้องมีความพื้นฐานตามความคิดทางปรัชญากฎหมายมหาชน และมีประสบการณ์เพียงพอ ที่จะสามารถคาดการณ์หรือประเมินถึงสภาพการณ์ที่เป็นประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่แท้จริง และผลประโยชน์ของเอกชนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเมือง และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายประการ และอาจเป็นเรื่องที่อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง จนก่อให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคมขึ้นได้ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการป้องกัน ปราบปราม และการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นโดยบุคคลแต่เพียงบุคคลเดียว หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะที่จะเป็นผู้กำหนดชี้ทิศทาง อีกทั้งมิใช่เป็นเรื่องที่จะมองแต่ประโยชน์ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวจนเกิดการบิดเบือนประโยชน์สุขของสังคมไปอย่างสิ้นเชิง หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อประสิทธิภาพในตรากฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบต่างๆ ให้เกิดผลในทางที่ใช้บังคับกับเหตุการณ์ได้อย่างสอดคล้องและกลมกลืนกันมากที่สุด อาจกล่าวได้ว่า จะต้องมีการเริ่มต้นด้วยการค้นหาสาเหตุ ตลอดจนแนวทางปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นขั้นตอน และนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้การใช้อำนาจของรัฐโดยการวางกระบวนการ หรือข้อกำหนดต่างๆ ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติจนออกมาในรูปของกฎหมายหรือข้อบังคับต่างๆ โดย

มีองค์กรของรัฐเป็นผู้บังคับใช้ จะไม่เกิดข้อขัดแย้งกันเองในนโยบายของรัฐหรือเกิดการสวนทางกับความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในขั้นตอนการผลักดันกฎ ข้อบังคับหรือกฎหมาย

บทที่ ๓ ผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงการต่างประเทศ ช่าว บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารการวิจัย อินเทอร์เน็ต กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นดังต่อไปนี้

๓.๑ ข้อมูลผู้ตอบสัมภาษณ์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อประกอบการศึกษาเรื่อง การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน การสัมภาษณ์ทั้งสิ้น ๕ ราย ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ โดยในการสัมภาษณ์ มีการสัมภาษณ์เกี่ยวกับ

๓.๑.๑ สถานการณ์อดีต ปัจจุบัน ในการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต

๓.๑.๒ สถานการณ์อดีต ปัจจุบัน เกี่ยวกับมาตรการในการดูแลหรือมาตรการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต

๓.๑.๓ หลักการในการใช้มาตรการ ในการดูแลหรือมาตรการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน

๓.๑.๔ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือที่เรียกกันติดปากว่า DSI ควรดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง การประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจซื้อขายที่ดินอย่างไร

๓.๑.๕ นโยบายของรัฐบาลควรเป็นอย่างไร

๓.๑.๖ สมาชิกประเทศอาเซียน ควรมีความร่วมมือกันอย่างไร

๓.๑.๗ ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เสนอแนะข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๓.๒ สถานการณ์อดีต ปัจจุบัน ในการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต

๓.๒.๑ ประเภทรธุรกิจที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการกำหนดประเภทรธุรกิจที่ควบคุมไว้ ๓ บัญชี ได้แก่

๓.๒.๒.๑ บัญชีที่ ๑ เป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจด้วยเหตุผล

พิเศษ โดยห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจโดยเด็ดขาด^๑

หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์

- ๑) การทำกิจการหนังสือพิมพ์ การทำกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียง
- ๒) การทำนา ทำไร่ หรือทำสวน
- ๓) การเลี้ยงสัตว์
- ๔) การทำป่าไม้และการแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ
- ๕) การทำการประมงเฉพาะการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทย และในเขต

เศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

- ๖) การสกัดสมุนไพรไทย
- ๗) การค้าและการขายทอดตลาดโบราณวัตถุของไทย หรือที่มีคุณค่า

ทางประวัติ ศาสตร์ของประเทศ

- ๘) การทำหรือหล่อพระพุทธรูป และการทำบาตร
- ๙) การค้าที่ดิน

๓.๒.๒.๒ บัญชีที่ ๒ ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือความมั่นคงของประเทศ หรือมีผล กระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนกรรมพื้นบ้าน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมวด ๑ ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ

- (๑) การผลิต การจำหน่าย และการซ่อมบำรุง
 - (ก) อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน ดินปืน วัตถุระเบิด
 - (ข) ส่วนประกอบของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด
 - (ค) อาวุธยุทโธปกรณ์ เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะทาง

การทหาร

- (ง) อุปกรณ์หรือส่วนประกอบของอุปกรณ์สงครามทุกประเภท
- (๒) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศ รวมถึงกิจการ

การบินในประเทศ

หมวด ๒ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และทัศนกรรมพื้นบ้าน

- (๑) การค้าของเก่า หรือศิลปวัตถุ ซึ่งเป็นงานศิลปกรรม ทัศนกรรมของไทย
- (๒) การผลิตเครื่องมือแกะสลัก
- (๓) การเลี้ยงไหม การผลิตเส้นไหมไทย การทอผ้าไหมไทย หรือการพิมพ์

ลวดลายผ้าไหมไทย

- (๔) การผลิตเครื่องดนตรีไทย
- (๕) การผลิตเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องถม เครื่องทองลงหิน หรือ

เครื่องเขิน

^๑ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๕๔๒

- (๖) การผลิตถั่วขามหรือเครื่องปั้นดินเผาที่เป็นศิลปวัฒนธรรมไทย
หมวด ๓ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
- (๑) การผลิตน้ำตาลจากอ้อย
 - (๒) การทำนาเกลือ รวมทั้งการทำเกลือสินเธาว์
 - (๓) การทำเกลือหิน
 - (๔) การทำเหมือง รวมทั้งการระเบิดหรือย่อยหิน
 - (๕) การแปรรูปไม้เพื่อทำเครื่องเรือนและเครื่องใช้สอย

๓.๒.๒.๓ บัญชีที่ ๓ ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบ
กิจการกับคนต่างด้าว

- ๑) การสีข้าว และการผลิตแป้งจากข้าวและพืชไร่
- ๒) การทำการประมง เฉพาะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- ๓) การทำป่าไม้จากป่าปลูก
- ๔) การผลิตไม้อัด แผ่นไม้วีเนียร์ ชิปบอร์ด หรือฮาร์ดบอร์ด
- ๕) การผลิตปูนขาว
- ๖) การทำกิจการบริการทางบัญชี
- ๗) การทำกิจการบริการทางกฎหมาย
- ๘) การทำกิจการบริการทางสถาปัตยกรรม
- ๙) การทำกิจการบริการทางวิศวกรรม
- ๑๐) การก่อสร้าง ยกเว้น

(ก) การก่อสร้าง สิ่งซึ่งเป็นการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ด้าน
การสาธารณสุขหรือการคมนาคมที่ต้องใช้เครื่องมือ เครื่องจักร เทคโนโลยีหรือความชำนาญในการ
ก่อสร้างเป็นพิเศษ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าวตั้งแต่ห้าร้อยล้านบาทขึ้นไป

(ข) การก่อสร้างประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- ๑๑) การทำกิจการนายหน้าหรือตัวแทน ยกเว้น

(ก) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์ หรือการบริการ
ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายล่วงหน้าซึ่งสินค้าเกษตรหรือตราสารทางการเงินหรือหลักทรัพย์

(ข) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขาย หรือจัดหาสินค้าหรือบริการ
ที่จำเป็นต่อการผลิตหรือการให้บริการของวิสาหกิจในเครือเดียวกัน

(ค) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขาย จัดซื้อหรือจัดจำหน่ายหรือ
จัดหา ตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจำหน่ายซึ่งสินค้าที่ผลิตในประเทศหรือนำเข้ามา
จากต่างประเทศอันมีลักษณะ เป็นการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าว
ตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป

(ง) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนประเภทอื่นตามที่กำหนดใน
กฎกระทรวง

- ๑๒) การขายทอดตลาด ยกเว้น

(ก) การขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นการประมูลซื้อขาย ระหว่างประเทศที่มีใช้การประมูลซื้อขายของเก่า วัตถุโบราณ หรือศิลปวัตถุซึ่งเป็นงานศิลปกรรม ทัศนกรรม หรือโบราณวัตถุของไทย หรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศ

(ข) การขายทอดตลาดประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๓) การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรพื้นเมืองที่ยังไม่มีกฎหมายห้ามไว้

๑๔) การค้าปลีกสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำรวมทั้งสิ้นน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่ายี่สิบล้านบาท

๑๕) การค้าส่งสินค้าทุกประเภท ที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้า น้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท

๑๖) การทำกิจการโฆษณา

๑๗) การทำกิจการโรงแรม เว้นแต่บริการจัดการโรงแรม

๑๘) การนำเที่ยว

๑๙) การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม

๒๐) การทำกิจการเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืช

๒๑) การทำธุรกิจบริการอื่น ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓.๒.๒ การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน อยู่ในบัญชีที่ ๑ เป็นธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจด้วยเหตุผลพิเศษ โดยห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจโดยเด็ดขาด

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า สถานการณ์ในอดีต เดิมคนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินในประเทศไทยได้ โดยอาศัยบทสนธิสัญญาตามมาตรา ๘๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ประเทศไทยได้บอกเลิกสนธิสัญญากับประเทศต่าง ๆ แล้วตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ โดยส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าถือครองที่ดิน เพื่อใช้เป็นสถานประกอบการ การถือครองเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย จนกระทั่งมาประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา เริ่มมีแนวโน้มเป็นการถือครองเพื่อทำการค้า เช่น ถือครองเพื่อเก็งกำไร เพื่อประกอบธุรกิจจัดสรรที่ดิน และต่อมาการถือครองเพื่อทำการค้าของคนต่างด้าวก็เริ่มมากขึ้น

ในอดีตวิธีการได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าวนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการให้คนไทยถือครองที่ดินแทนแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การให้คู่สมรสถือครองแทน หรือการถือครองโดยบุตรผู้เยาว์ หรืออยู่ในรูปของการประกอบธุรกิจคือ การจัดตั้งบริษัทโดยใช้นอมินีคนไทยเพื่อทำนิติกรรมซื้อขายที่ดิน การถือครองที่มีลักษณะเป็นเจตนาแฝงเช่นนี้ ย่อมยากแก่การตรวจสอบ เนื่องจากเจตนาเป็นสิ่งที่อยู่ภายในการตรวจสอบการถือครองหรือการทำนิติกรรมการซื้อขายที่ดินต่าง ๆ จึงทำได้แต่การตรวจสอบเอกสารเท่านั้น ซึ่งหากต้องการตรวจสอบ ก็จำเป็นต้องตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงินทุนที่นำมาซื้อหุ้นซึ่งเป็นการยากและใช้เวลานาน หรืออาจจะเป็นในรูปของการสมรสกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย และให้คู่สมรสเข้าซื้อที่ดินหรือหุ้นในบริษัทแทนตนเอง การว่าจ้างให้บุคคลที่มีสัญชาติไทย เป็นผู้ดำเนินการซื้อที่ดินและให้ทำสัญญากู้ยืมหรือสัญญาจำนองไว้กับตนเองเพื่อเป็นประกัน

การที่คนต่างด้าวจะทำการจัดตั้งบริษัทจำกัด เพื่อถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น สามารถกระทำได้โดยง่าย โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายที่กำหนดเฉพาะอัตราส่วนจำนวนหุ้นที่คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นเท่านั้น โดยมีได้คู่ที่เจตนาธรรมณ์ที่ว่า นิติบุคคลไทยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นหมายความว่าอย่างไร จากวิธีการที่กล่าวมานั้น ถึงแม้ว่าหุ้นส่วนใหญ่จะอยู่ในมือของคนไทยก็ตาม แต่ด้วยการจำกัดสิทธิในหุ้นบางประเภทที่คนไทยเป็นผู้ถือ ทำให้อำนาจการตัดสินใจหรือการดำเนินกิจการของบริษัทตกอยู่ในมือของคนต่างด้าว จึงไม่ต่างอะไรกับนิติบุคคลต่างด้าวที่ทำธุรกรรม โดยการแอบเอาคนไทยมาเป็นนอมินีหรือเป็นตัวแทนเชิด

ในอดีตบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อันเนื่องมาจากการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีการทำความผิดอย่างแจ้งชัด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนักกฎหมายที่ตั้งบริษัทดำเนินการธุรกรรมต่างๆ ให้กับคนต่างด้าวกลับร่วมมือให้เกิดการกระทำผิดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการถือครองที่ดิน การกำกับดูแลและอำนาจของการบริหารในนิติบุคคล การจัดโครงสร้างการถือหุ้น และ/หรือ การบริหารงานบริษัท โดยให้คนต่างชาติสามารถครอบงำการบริหารงานของบริษัท หรือการได้รับปันผลมากกว่าผู้ถือหุ้นไทย การควบคุมทางการเงินและการร่วมทุนระหว่างบริษัทจากต่างประเทศกับบริษัทของคนไทย การดำเนินคดีกับบุคคลต่างด้าวในการประกอบธุรกิจการซื้อขายที่ดิน จึงเป็นเรื่องที่ไม่เคยดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวจนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการแก้ไขปัญหานี้เลย จึงทำให้รูปแบบในการการถือครองที่ดิน เพื่อทำการค้าของคนต่างด้าวยังใช้รูปแบบเดิมๆ และทำการเข้าครอบครองที่ดินเพื่อทำการค้าตามที่ปรากฏพบเห็นชัดเจนโดยทั่วไป โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวต่างๆของประเทศ ส่วนในพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ทำการเกษตรน่าจะเชื่อว่ามีแนวโน้มที่บุคคลต่างด้าวได้เข้ามายึดถือครอบครองแล้วในรูปการถือครองของบริษัทที่มีนอมินีเป็นคนไทย

๓.๒.๓ ตัวอย่างในเรื่องเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน

๓.๒.๓.๑ รายงานการสืบสวนของ ตำรวจประสานงานยุโรป (EUROPOL) การสมรู้ร่วมคิดบนเกาะสมุย^๒ กลุ่ม FOC บนเกาะสมุยมีอยู่ด้วยกัน ๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มแก๊งค์มอเตอร์ไซด์แบนดิทอสและ กลุ่มอาชญากรจากสหราชอาณาจักร ใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายธุรกิจของต่างชาติในประเทศไทย (Foreign Business Act (FBA) of Thailand) ซึ่งอนุญาตให้ชาวต่างชาติหรือบริษัทต่างชาติเข้ามาบริหารและควบคุมบริษัทของคนไทยได้ในรูปของการถือหุ้น ในขั้นต้นมีการ ฟอกเงินผิดกฎหมายจากต่างประเทศในรูปของการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์บนเกาะสมุย โดยมีรูปแบบในการดำเนินการดึงดูดคนร่ำรวยให้ตัดสินใจซื้อ/เป็นเจ้าของครอบครองบ้านพักส่วนตัว หรือห้องพักในสถานตากอากาศส่วนตัว เพื่อใช้เป็นที่หลบซ่อนตัวจากสายตาสอดรู้สอดเห็น คนกลุ่มนี้อาจจะพักอยู่ในห้อง/บ้านที่พวกเขาเป็นเจ้าของเพียงปีละ ๒-๔ สัปดาห์ และพวกเขาก็ร่ำรวยพอที่จะซื้อหายาเสพติดมาเสพหรือเสพสุขทางกามในสถานที่ห่างไกลจากสายตาของคนภายนอก หรือกล่าวได้ว่าเกาะสมุยเป็นสถานที่แห่งการลี้ภัยความทุกข์ทั้ง ๕ ประเภท อันได้แก่ ชิการ์ คาเวียร์ แชมเปญ โคนเคน และผู้หญิง และสำหรับกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ซื้อบ้านพักตากอากาศโดยมาอยู่ที่บ้านพักของ

^๒ รายงานการสืบสวนของ ตำรวจประสานงานยุโรป (EUROPOL), การสมรู้ร่วมคิดบนเกาะ สมุย เรื่อง *The Samui Conspiracy, The 5 Seas of Kho Samui: Cigars, Caviar, Champagne, Cocaine & Cunt- Synopsis of Foreign Organized Crime Network Connections/Relations*, กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ๒๕๔๙.

คนเพียงปีละ ๒-๔ สัปดาห์นั้น พวกเขาจะเปิดให้เช่าบ้านพักตากอากาศในช่วงที่เขาไม่ได้พักอยู่ โดยมอบให้บริษัทดูแลทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ดำเนินการโดยต่างชาติเป็นผู้ดูแลให้ (ปล่อยให้เช่า) ทั้งนี้ นักท่องเที่ยวผู้ร่ำรวยที่เข้ามาพักในบ้านดังกล่าวมีโอกาสได้ลิ้มลองเสพยาเสพติดและผู้หญิงฉกเช่น ผู้เป็นเจ้าของบ้าน สิ่งที่พบก็คือกลุ่มบริษัทที่รับดูแลบ้านพักตากอากาศจะรับประกันต่อผู้เป็นเจ้าของว่า การให้เช่าบ้านพักตากอากาศจะทำให้ผู้เป็นเจ้าของบ้านฯ ได้ค่าเช่าถึงร้อยละ ๘-๑๒ ในแต่ละปี ซึ่งเรื่องนี้กลุ่มผู้ประกอบการด้านอสังหาริมทรัพย์รู้ดีว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะได้เงินคืนจำนวนมากขนาดนี้ เว้นเสียแต่ว่าจะมีวิธีการสร้างรายได้เป็นอย่างดี การได้เงินคืนในอัตราที่กล่าวข้างต้นจะเกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่ผู้ให้เช่าพร้อมกับข้อเสนอพิเศษที่ว่า เพื่อดึงดูดให้ลูกค้ามาเช่าบ้านคุณ (หากให้เช่าบ้านโดยไม่มีบริการพิเศษอย่างที่กล่าวข้างต้นจะไม่มีทางได้เงินมากขนาดนี้)

๓.๒.๓.๒ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม^๓ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ ๙/๒๕๕๐ ต่ออธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีดังกล่าวสืบเนื่องจาก กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ได้สืบสวนพบพฤติกรรมกลุ่มชาวต่างชาติที่แฝงมากับนักท่องเที่ยวและใช้ช่องว่างกฎหมายไทยทำธุรกิจเลี่ยงกฎหมาย โดยมี นักกฎหมายไทยซี้ซ่อง อีกทั้งได้รับข้อมูลจากสำนักงานตำรวจต่างประเทศว่า กลุ่มชาวต่างชาติดังกล่าวได้ร่วมตัวกันเป็นแก๊งแบนดิทอสและมีพฤติกรรมที่นำเงินจำนวนกว่า ๓,๐๐๐ ล้านบาทที่ได้จากการค้ายาเสพติดมาฟอกเป็นธุรกิจต่างๆ ในเกาะสมุย ซึ่งธุรกิจที่มีการนำเงินมาลงทุนมากที่สุดคือ ธุรกิจการซื้อขายบ้านตากอากาศและที่ดิน ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่าที่ดินในโครงการของกลุ่มดังกล่าว ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนพื้นที่ที่เป็นที่ดินของรัฐหรือพื้นที่ป่าไม้ที่มีเอกสารสิทธิที่ออกมาโดยมิชอบ ในคดีนี้ผู้ต้องหา ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพล สัญชาติอังกฤษได้นำเงินจากต่างประเทศมาจัดทำธุรกิจการซื้อขายบ้านตากอากาศและที่ดิน ให้กับคนต่างชาติ ตั้งชื่อโครงการว่า โครงการสบายธานี โดยมีที่ดินตั้งอยู่บนที่ดินราชพัสดุ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ ซึ่งน่าเชื่อว่าการออกเอกสารสิทธิบนที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์ดังกล่าวเข้าข่ายกระทำผิดกฎหมายในการดำเนินธุรกิจการค้าที่ดินซึ่งเป็นธุรกิจต้องห้ามตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย

พฤติการณ์ในการกระทำความผิดในคดีนี้ ผู้ต้องหาร่วมมือกับบริษัททนายความที่ปรึกษากฎหมายไทย ซึ่งมีเครือข่ายที่กว้างขวางในวงการนักกฎหมายหรือที่ปรึกษากฎหมาย มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตที่มีพื้นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น เกาะสมุย พัทยา เป็นต้น ในการวางแผนใช้ช่องว่างของกฎหมายหรือช่องว่างในอำนาจหน้าที่ การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ดำเนินธุรกิจค้าที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว อีกทั้งยังหลบเลี่ยงการจัดสรรที่ดิน และที่สำคัญที่สุดคือการหลบเลี่ยงภาษีต่างๆ ทำให้การซื้อขายบ้านและที่ดินของโครงการนี้ ปราศจากการเสียภาษีเงินได้ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอย่างอื่นเรื่องการขายบ้านและที่ดิน ภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยมีรูปแบบการกระทำผิดกล่าวคือ มีการร่วมกันวางแผนการจัดตั้งบริษัท โดยผู้ต้องหาถือหุ้น ๔๙ เปอร์เซ็นต์ และบุคคลที่เป็นนอมินีซึ่งเป็นลูกจ้างหรือคนรู้จัก ของบริษัททนายความที่ปรึกษา แต่ในการออกเสียง

^๓ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ ๙/๒๕๔๙, ๒๕๕๒.

สำหรับการบริหารของบริษัทฯ ได้ถูกกำหนดในข้อบังคับของบริษัทที่จะให้ผู้ต้องหา ถือหุ้นบุริมสิทธิ ซึ่งมีสิทธิออกเสียง ๑ หุ้น ต่อ ๑๐ เสียง จึงทำให้ผู้ต้องหา มีสิทธิในการออกเสียงประมาณร้อยละ ๙๐ ของการบริหารของบริษัทฯ อย่างเบ็ดเสร็จ

ในโครงการนี้ มีการแบ่งแยกจัดสรรที่ดิน เป็นแปลงต่างๆ จำนวนหลายแปลง โดยแปลงที่มีการพัฒนาแล้วเพื่อเตรียมขาย มีประมาณ ๑๓ แปลง โดยมีการดำเนินการเป็นบ้านพักตากอากาศส่วนตัว และมีบริษัทที่ผู้ต้องหาพร้อมกับบริษัทนายที่ปรึกษาจัดตั้งขึ้นใช้ทุนจดทะเบียนเพียง ๑ ล้านบาท เป็นเจ้าของที่ดินทั้ง ๑๓ แปลง โดยในพื้นที่โครงการสบายธานี ยังมีพื้นที่ที่เหลือจะดำเนินการจัดสรรได้อีกจำนวนหลายแปลง ซึ่งมีโครงการจะทำเป็นบ้านพักตากอากาศหรืออาคารคอนโดมิเนียมหรู ขนาด ๖ ดาว

จากนั้นได้ทำการขายบ้านและที่ดินให้กับลูกค้าชาวต่างชาติ ซึ่งราคาขายบ้านที่แท้จริง มีราคาประมาณ ๒๐-๓๐ ล้านบาท โดยให้ลูกค้าโอนเงินเข้าบัญชีของผู้ต้องหา ในต่างประเทศเป็นเงินประมาณ ๒๐-๓๐ ล้านบาท ส่วนการเปลี่ยนมือสินทรัพย์ในประเทศไทย ก็ใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ ซึ่งมีการจดทะเบียน ในประเทศไทยเพียง ๑ ล้านบาทเท่านั้นมาเป็นชื่อของลูกค้า ทำให้ดูเหมือนว่ามีการเทคโอเวอร์บริษัทฯ ไม่มีข้อมูลการซื้อขายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นช่องทางการหลบเลี่ยงภาษี ทั้งที่วิญญูชนหรือหลักสากลไม่ว่าจะ อยู่ ณ ประเทศใดในโลก ควรจะต้องทราบว่าการทำธุรกิจในลักษณะเช่นนั้น ผู้ประกอบการจะต้องเสียภาษีให้กับรัฐ แต่ผู้ต้องหา โดยคำแนะนำของบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย ก็เลือกใช้วิธีการดังกล่าวในการประกอบธุรกิจ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมาก และในคดีนี้ ผู้ต้องหาได้ขายบ้านพักตากอากาศที่เป็นที่ตั้งของบริษัทต่างๆ ออกไปแล้ว จำนวน ๔ หลัง และกำลังจะทำการขายอีกจำนวนหลายหลัง รวมทั้งเตรียมขายบ้านพักตากอากาศและอาคารคอนโดมิเนียมหรูขนาด ๖ ดาว ที่จะดำเนินการขึ้นอีก ซึ่งหากมีการขายจริง จะมีมูลค่าในการขายหลายพันล้านบาท

ต่อมาพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย ส่วนบุคคลต่างด้าวมีการดำเนินการฟ้องต่อศาล

๓.๒.๓.๓ บริษัทไทยนอร์ดิกหรือฟเฟอร์ตี จำกัด ได้มีโครงการ สร้างสนามกอล์ฟ บ้านพักตากอากาศและคอนโดมิเนียมระดับพรีเมียมใช้ชื่อโครงการว่า Black Mountain Golf Club, Huahin^๔ ในพื้นที่ดินที่ได้ซื้อที่ดินมาจากบุคคลต่างๆ จำนวน ๖ แปลงประมาณ ๔๔๘ ไร่เศษ และทางบริษัทได้มีการเช่าที่ดินกับกรมป่าไม้ซึ่งเป็นพื้นที่เขาเพื่อรักษาสภาพป่าไว้อันเป็นการสร้างภูมิทัศน์ให้กับโครงการสวยงามยิ่งขึ้น โดยมีให้ผู้ใดเข้าไปรุกกล้า อันเป็นการที่จะได้ขายสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดินได้ในราคาที่แพงมากได้ ทางกรมป่าไม้ ได้มาร้องทุกข์ให้ทำการตรวจสอบในพื้นที่จำนวน ๔๔๘ ไร่ดังกล่าวว่าน่าจะมีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบมาก่อน เนื่องจากเมื่อมีการวิเคราะห์แปลภาพถ่ายทางอากาศแล้ว พบว่ายังไม่มีการทำประโยชน์มาก่อนประมวงกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) มีการออกเอกสารสิทธิบางฉบับทับลำห้วย บางฉบับทับเขตปริมณฑลเขา ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่หวงห้าม ซึ่งโครงการนี้เป็นโครงการขนาดใหญ่ มีการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ

^๔ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สำนักงานการสืบสวนคดีพิเศษ เรื่อง Black Mountain Golf Club, Huahin, ๒๕๕๒.

ราษฎร และเป็นการลายทรัพย์สินกรรมชาติและสิ่งแวดลอม ขณะนี้ก็อยู่ระหว่างรวบรวมข้อเท็จจริงของกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อจะดำเนินคดีต่อไป

๓.๒.๓.๔ การบุกกรุกยึดถือครอบครองที่ดินป่า หรือที่ดินของรัฐ อันเป็นสาธารณประโยชน์ ตำบลเกาะพรุใน อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา ^๕ การออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบในที่ดินหลายแปลงติดต่อกันเป็นผืนใหญ่นี้ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๓๔ ที่มีการแบ่งหน้าที่กันทำระหว่าง นายตันเต็กไฮ้หรือมีชื่อเรียกที่รู้จักกันว่า วาเลนติโนกับพวก โดยมีการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ช่วยเหลือในการออก น.ส.๓ ก. ดังกล่าว ปรากฏตามคำให้การของนายจำรัส หวานมณี ซึ่งรับราชการเป็นนายอำเภอเกาะยาว ในช่วงประมาณปี ๒๕๓๔ ได้ไปพบข้าราชการระดับสูงสมัยนั้น ที่ร้านอาหารแห่งหนึ่งที่ จว.ภูเก็ต และมีการสั่งการให้นายจำรัสฯ ดำเนินการช่วยเหลือ ในการออก น.ส.๓ ก. ในบริเวณที่ยังไม่มีการออก น.ส.๓ ก. โดยในการดำเนินการ ได้จ่ายเงินให้กับนายจำรัสฯ รวมแล้วประมาณ ๑ ล้านบาท การกว้านซื้อที่ดินและการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อออก น.ส.๓ ก. ของนายตันเต็กไฮ้ กับพวกก็เพื่อต้องการที่จะรวมที่ดินหลายแปลงติดต่อกันเป็นผืนใหญ่เพื่อรองรับกับโครงการที่มีแผนจะดำเนินการสร้าง บ้านพักตากอากาศ , โรงแรม , ศูนย์การค้า ฯลฯ แต่ก็ไม่ได้มีการสร้างจริง เพื่อนำเสนอขอกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆ โดยสร้างความเสียหายให้กับสถาบันการเงินกว่า ๓,๐๐๐ ล้านบาทเลยทีเดียว นายตันเต็กไฮ้ หรือวาเลนติโนเป็นคนมาเลเซีย ซึ่งมาแต่งงานกับคนไทยและในการค้าขายที่ดินก็จะใช้ชื่อบริษัทที่มีภรรยาหรือพี่น้องของภรรยา เป็นผู้จดทะเบียนนิติกรรมในปัจจุบันมีการดำเนินคดีกับนายตันเต็กไฮ้กับพวกทั้งหมด โดยคดีอยู่ในชั้นพิจารณาของศาลสำหรับพวกของนายตันเต็กไฮ้ ส่วนนายตันเต็กไฮ้ได้หลบหนีออกไปโดยเชื่อว่ามีภรรยาอพยพสมบัติไปไว้ยังต่างประเทศจำนวนมาก

๓.๒.๓.๕ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ^๖ ร้องทุกข์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ทำการสอบสวน กรณีนำเชื่อว่ามีกรุกยึดถือครอบครองที่ดินพร้อม บ้านจัดสรร บ้านพักตากอากาศ นำเชื่อว่ามีลักษณะเป็นนอมินี ในพื้นที่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พบว่า มีบริษัทจดทะเบียนเพิ่มมากขึ้นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงทำการตรวจสอบ พบว่า มีสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายรับจดทะเบียนบริษัท หลายแห่งดำเนินการจดทะเบียนบริษัทโดยใช้ที่อยู่เดียวกันเป็นจำนวนมาก โดยแบ่งเป็นกลุ่มๆ และบริษัทต่างๆได้ไปทำการซื้อบ้านพักที่จัดสรรหรือบ้านพักตากอากาศในพื้นที่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีการจดทะเบียนบริษัทต่างๆในลักษณะดังกล่าว รวมแล้ว กว่า ๗๐๐ บริษัท ซึ่งขณะนี้ก็อยู่ระหว่างการรวบรวมข้อเท็จจริง

๓.๒.๔ สถานการณ์ในปัจจุบันยังคงใช้รูปแบบเก่าๆ ในการดำเนินกิจกรรมการค้าที่ดินอยู่ และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะประเทศไทยอยู่ในเขต Tropical Zone ซึ่งเป็น Zone ที่ นำอยู่ที่สุดในโลกทั้งด้านภูมิประเทศและภูมิอากาศ ภัยพิบัติเกิดขึ้นน้อย เมื่อเทียบกับในต่างประเทศ รวมถึงเป็นแหล่งอาหารโลกที่สำคัญ จึงเป็นเป้าหมายของคนต่างชาติที่ต้องการเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ฉะนั้นธุรกิจการค้าที่ดินย่อมต้องเกิดขึ้นและมีแนวโน้มสูงขึ้น

^๕ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, สำนักงานการสอบสวนคดีพิเศษที่ ๖๕/๒๕๔๙, ๒๕๕๒.

^๖ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, สำนักงานการสืบสวนคดีพิเศษ เรื่อง การยึดถือครอบครองที่ดินพร้อม บ้านจัดสรร บ้านพักตากอากาศ นำเชื่อว่ามีลักษณะเป็นนอมินี ในพื้นที่ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, ๒๕๕๒.

ในเมืองท่องเที่ยวได้มีชาวต่างชาติที่มีพฤติกรรมเป็นอาชญากรเข้ามาพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ บังหน้า และทำการหลอกลวงคนทั่วโลกให้เข้ามาซื้ออสังหาริมทรัพย์ในโครงการ เมื่อ ได้เงินมากพอก็ขายโครงการทิ้งและหลบหนีไป สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยว่าเป็นฐานแห่ง การหลอกลวงคนทั่วโลก ฉะนั้นประเทศไทยควรมีมาตรการที่เข้มงวดในเรื่องนี้ เพราะได้กำหนดไว้แล้ว ว่าห้ามคนต่างด้าวค้าที่ดิน จึงควรมีบทควบคุมที่รัดกุมและเข้มงวด และโมเดลนี้ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ว่าหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่รัฐก็ไม่ดำเนินการปล่อยให้เป็นปัญหา และทำให้ผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

จากการที่ไม่สามารถดำเนินคดีกับบริษัทที่ปรึกษากฎหมายได้ ก็เป็นเหตุให้การ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในธุรกิจการค้าขายที่ดินนับวันก็ทวีความรุนแรงขึ้นมาก โดยจะเห็นได้ว่า ในพื้นที่ท่องเที่ยวเป็นพื้นที่ของคนต่างชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะมาธุรกิจผิดกฎหมายต่างๆ ในเรื่อง ยาเสพติด สิ่งมีเงินมาต่างๆ การค้าบริการทางเพศ การฟอกเงิน หรือเป็นที่พักพิงของอาชญากร ข้ามชาติต่างๆ

๓.๒.๕ สถานการณ์ในอนาคต จะมีการเปิดเสรีอาเซียน ความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจ ดังกล่าวอาจมีมากขึ้น ซึ่งทราบมาว่าคนในอาเซียนอาจได้สัดส่วนในการดำเนินธุรกิจมากกว่า ร้อยละ ๔๙ หากเราไม่ควบคุมก็จะเกิดปัญหาอย่างที่เกิดขึ้นในอดีต และถ้าคนในอาเซียนทำได้ ต่อมาประเทศ มหาอำนาจก็จะขอใช้เกณฑ์ของอาเซียนบ้าง ประเทศไทยซึ่งอยู่ในฐานะเป็นรองประเทศเหล่านี้ก็ต้อง จำยอมในแรงบีบบังคับ เพราะหากไม่ยอมก็อาจถูกกดดันจากทั้งในและนอกประเทศได้ และเมื่อนั้น คนต่างด้าวจะเข้ามามีบทบาทในประเทศไทยสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมาดำเนินธุรกิจบนที่ดินของประเทศ ไทย ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ทั้งสินค้าอุปโภคและบริโภคก็จะออกมาขายให้กับคนไทยในราคาสูง ทำให้ ประชาชนในระดับรากหญ้าได้รับความเดือดร้อนและเป็นปัญหาสังคมให้กับประเทศต่อไป

จากการเข้ามาประกอบธุรกิจการค้าขายที่ดินของคนต่างด้าว มีลักษณะกระจุกตัว มีความร่ำรวยเฉพาะกลุ่มนายทุน เนื่องจากผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นนักลงทุนที่เข้ามาเก็งกำไรที่ดิน กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ตัวจริงไม่ใช่คนไทย ที่ดินบางส่วน เช่น บริเวณชายแดน จุดผ่านแดน จุด ยุทธศาสตร์ เป็นจุดที่ล่อแหลมต่อความมั่นคงของประเทศ หากที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของคน ต่างด้าวย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อาจเกิดการปั่นราคาที่ดิน จะทำให้ที่ดินมีราคา สูงผิดปกติ โดยเฉพาะราคาที่ดินที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ และอาจส่งผลให้คนในพื้นที่ต้องการ ขายที่ดิน แล้วต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน เป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยสำหรับ คนในประเทศที่ดินบางแห่งกลายเป็นแหล่งฟอกเงินของพวกมาเฟียข้ามชาติ ปัญหาเกี่ยวกับการถือ ครองที่ดินของคนต่างด้าว ถ้าปราศจากการควบคุมจะเป็นการเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ เมื่อรัฐ ต้องการสงวนที่ดินไว้ให้คนไทย แต่ในขณะที่เดียวกัน ปัจจุบันมีนโยบายเปิดเสรีทางการค้า การบริการ และการลงทุน นอกจากนี้การที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งต้องเปิดการ ลงทุนเพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการเข้ามาลงทุน รวมถึงการเข้ามาถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย รัฐบาลควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า จะให้สิทธิคนต่างด้าวเพียงใด และมีหลักเกณฑ์อย่างไร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ผลดีและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง รวมถึงการทำข้อตกลงการค้าเสรี การรวมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมถึงสภาพปัญหาที่อาจ เกิดขึ้นในอนาคต

การที่คนต่างด้าวเข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์ โดยอาศัยสิทธิของคนไทยย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากกระบวนการเหล่านั้นย่อมทำให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้โดยปราศจากมาตรการควบคุม และไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าคนต่างด้าวเข้ามามีอำนาจเหนือที่ดินในประเทศไทยแค่ไหน อย่างไรก็ตามในบริเวณใดบ้างซึ่งอาจเป็นช่องทางที่ทำให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาแทรกแซงทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมภายในประเทศได้ อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยในอนาคต

โดยที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดคือพื้นที่ในการทำเกษตรของประเทศ เพราะพื้นที่ดินดังกล่าวมีราคาที่ถูกมากๆ สำหรับกลุ่มทุนที่เป็นบุคคลต่างด้าว สามารถซื้อที่ดินในการเกษตรกรรมได้ ระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค (Infrastructure) ต่างๆ เช่น ระบบชลประทาน เป็นต้น ตลอดจนได้ใช้ระบบการจัดการการส่ง หรือ โลจิสติกส์ หรือ ลอจิสติกส์ (Logistics) ที่รัฐใช้ภาษีอากรของประเทศชาติในการดำเนินการ

๓.๓ มาตรการในการดูแลหรือมาตรการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน สถานการณ์ในอดีต ปัจจุบัน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ ๒๘๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ธุรกิจค้าที่ดินก็ได้ถูกระบุเป็นธุรกิจต้องห้ามมาแล้ว และในคำนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ก็มีความหมายที่มีความละเอียด ลงลึกไปถึงบริษัทโฮลดิ้ง ที่เข้ามาถือในสัดส่วนของคนไทย ทำให้สัดส่วนของคนต่างด้าวเมื่อดูในภาพรวมแล้วมากกว่าร้อยละ ๔๙ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้ผล และจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ทำให้รัฐต้องปรับบทบาทเพื่อเชิญชวนคนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในประเทศไทยตามนโยบายขององค์การการค้าโลก WTO ประเทศไทยจึงมีการแก้กฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการตีความใหม่เกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยมองเพียงสัดส่วนของหุ้นอันเป็นทุนเพียงขั้นเดียว ไม่ได้มองถึงอำนาจในการควบคุมนิติบุคคลไทยแต่อย่างใด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยากยิ่งขึ้น ในขณะที่รัฐยังสงวนอาชีพการค้าที่ดินเป็นอาชีพต้องห้ามตามบัญชี ๑ ของ พ.ร.บ. ดังกล่าวฯ

ในอดีตการดำเนินการกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติกรณีนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นขอได้มาซึ่งที่ดินไว้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติดังนี้

๑) สอบสวนว่านิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลที่ต้องด้วยมาตรา ๙๗ และ ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ โดยให้ตรวจสอบหลักฐานจากบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือแบบรับรองรายการจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว เป็นต้น

๒) ในการพิจารณาเรื่องราวนิติบุคคลขอได้มาซึ่งที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือผู้รักษาราชการแทน สั่งการทุกเรื่อง

๓) กรณีนิติบุคคลมีผู้ถือหุ้นหรือทุนของคนต่างด้าวตั้งแต่ ร้อยละ ๔๐ ขึ้นไป ก่อนจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ผู้ขอ ในกรณีที่ที่ดินตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้ส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินพิจารณาสั่งการก่อนทุกราย สำหรับที่ดินตั้งอยู่จังหวัดอื่นให้เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

พิจารณาสั่งการก่อนทุกราย ซึ่งต่อมาเพื่อเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน จึงยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว คงให้เสนอเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดฯ ตามข้อ ๒

๔) การขอได้มาซึ่งที่ดินของบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว และมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยนิติบุคคลนั้นมีคนต่างด้าวถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าให้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนถึงรายได้ของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยทุกคน พร้อมทั้งให้แสดงหลักฐานประกอบ

กรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น จะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี (มาตรา ๗๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย และกรมที่ดินเห็นว่าเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ในลักษณะตั้งบริษัทเพื่อรับโอนที่ดิน จึงวางทางปฏิบัติเพิ่มเติม ดังนี้

๑) การขอได้มาซึ่งที่ดินของบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว และมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดยนิติบุคคลนั้นมีคนต่างด้าวถือหุ้น หรือเป็นกรรมการ หรือนิติบุคคลนั้นไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ แต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าให้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนคนต่างด้าว (มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท คนต่างด้าวเป็นผู้เริ่ม ก่อการตั้งบริษัท คนต่างด้าวผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิมีสิทธิออกเสียงมากกว่า ผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยรายใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพการลงทุนเกี่ยวกับธุรกิจ) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องสอบสวนให้ปรากฏชัดเจนว่า ผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยเป็น ผู้ถือหุ้นที่แท้จริงมิได้ถือแทนคนต่างด้าว โดยมีวิธีการสอบสวนดังนี้

(๑) สอบสวนรายได้ของผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย โดยสอบสวนว่ามีอาชีพใด รายได้เดือนละเท่าไร โดยต้องแสดงหลักฐานประกอบ

(๒) สอบสวนว่าเงินที่ซื้อหุ้นมีที่มาอย่างไร โดยให้แสดงหลักฐาน เช่น บัญชีเงินฝาก สัญญาซื้อขาย หลักฐานการรับมรดก หรือสัญญากู้ยืม

๒) กรณีบริษัทซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าทุนจดทะเบียนโดยไม่มีการจ้างต้องสอบสวนที่มาของเงินซึ่งบริษัทนำมาซื้อที่ดิน

๓) กรณีนิติบุคคลต่างด้าวเช่าที่ดินหรือถือสิทธิประเภทอื่นในระยะยาว ให้สอบสวน ว่ามีวัตถุประสงค์ในการเช่าที่ดินเพื่อนำไปประกอบกิจการใด เป็นการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวหรือขัดต่อพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

มาตรการตรวจสอบ สอบสวนหลังการได้มาซึ่งที่ดิน

๑) การกำหนดแนวทางการสอบสวนหลังการได้มาซึ่งที่ดิน

(๑) กรมที่ดินวางแนวทางการปฏิบัติว่าภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี ให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครและสำนักงานที่ดินจังหวัด ส่งรายชื่อนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ให้สำนักบริการข้อมูลธุรกิจ หรือสำนักพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดตรวจสอบว่า นิติบุคคลดังกล่าวมีคนต่างด้าวเพิ่มทุนจนเป็นนิติบุคคลต่างด้าวหรือไม่ ซึ่งหากตรวจสอบแล้วปรากฏว่านิติบุคคลใด กลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าว จะต้องถูกบังคับให้จำหน่ายที่ดิน

(๒) กรมที่ดินได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบและสอบสวน กรณีหลังจากมีการรับโอนที่ดินแล้วแต่มีเหตุสงสัยว่าเป็นการถือครองที่ดินไว้แทนคนต่างด้าวอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยแยกแนวทาง การสอบสวนเป็นกรณีกับผู้ถือครองที่ดินเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมทั้งแยกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นใช้เพื่ออยู่อาศัย ใช้เพื่อประกอบพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม หรือประเภทอื่นๆ

๒) กำหนดเป็นนโยบายการตรวจราชการให้กับผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ถือปฏิบัติ ว่าในการตรวจราชการสำนักงานที่ดินในเขตที่รับผิดชอบ ขอให้ตรวจเรื่องการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวด้วย โดยให้สุ่มตรวจสอบการจดทะเบียนรับโอนที่ดินของนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นว่าได้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติของกรมที่ดินหรือไม่ และพฤติการณ์เป็นการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวหรือไม่ อย่างไร

๓) ได้จัดทำเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว รวมทั้งมาตรการบังคับ และลงโทษในการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวเป็นภาษาไทย และภาษาอังกฤษในฉบับเดียวกันแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และให้สำนักงานที่ดินทุกจังหวัดประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกัน

๔) กำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

(๑) การขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นผู้ที่ทราบความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินรวมทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงได้มีหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดส่องดูแลอีกทางหนึ่งหากมีการซื้อขายที่ดินในท้องที่ของตนอย่างผิดปกติหรือพฤติการณ์สงสัยถึงกฎหมาย ถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว โดยอาศัยการจดทะเบียนสมรสหรือให้บุคคลอื่นถือครองที่ดินแทน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อตรวจสอบและรายงานกระทรวงมหาดไทยต่อไป (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๑๕.๒/ว ๒๘๖๕ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๒)

(๒) ได้มีหนังสือขอความร่วมมือหน่วยงาน ที่ตรวจสอบการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวคือ สภานายความ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ดังนี้

ก) กรณีสภานายความขอความอนุเคราะห์ ให้สภานายความขอความร่วมมือไปยังสำนักงานที่ปรึกษาทนายความและทนายความให้ช่วยกลั่นกรอง เรื่องที่อาจจะมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยมีคนต่างด้าวและคนไทยร่วมมือกันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยให้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทน

ข) กรณีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีหนังสือขอความร่วมมือว่า ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวตรวจพบ หรือมีข้อมูลว่ามีการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ขอให้แจ้งกรมที่ดินเพื่อพิจารณาดำเนินการจำหน่ายที่ดินและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป

ค) กรณีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า มีหนังสือขอความร่วมมือว่าเมื่อตรวจสอบพบว่านิติบุคคลรายใดซึ่งรับโอนที่ดินขณะที่เป็นนิติบุคคลไทย แต่ภายหลังได้เพิ่มทุนจดทะเบียนจนมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ตามมาตรา ๙๗ และ ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขอให้แจ้งกรมที่ดิน

เพื่อตรวจสอบการถือครองที่ดินของนิติบุคคลเหล่านั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายต่อไป

๕) มาตรการการลงโทษ

ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่ามีการถือที่ดินแทนคนต่างด้าว จะมีการดำเนินการบังคับจำหน่ายที่ดินและลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนี้

(๑) มาตรการเกี่ยวกับที่ดินโดยการบังคับให้จำหน่ายที่ดินตามขั้นตอนของกฎหมายให้คนต่างด้าวจัดการจำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่อธิบดีกำหนดให้ซึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินหนึ่งปีถ้าไม่จำหน่ายที่ดินภายในเวลาที่กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้นโดยการจำหน่ายที่ดินนั้น เพื่อความรวดเร็วในการบังคับและดำเนินการ อธิบดีกรมที่ดิน ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วในกรณีที่ที่ดินตั้งอยู่ต่างจังหวัด

(๒) มาตรการเกี่ยวกับตัวบุคคลโดยมีความผิดอาญาและถูกลงโทษตามกฎหมาย

ก) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๗ ฐานแจ้งให้ เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จัดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข) ความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคนต่างด้าวมีความผิดตามมาตรา ๑๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฐานได้มาซึ่งที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ นิติบุคคลต่างด้าวมีความผิดตามมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท สำหรับคนไทยมีความผิดตามมาตรา ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฐานได้มาซึ่งที่ดินในฐานะเป็นตัวแทนของคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่ถือเป็นคนต่างด้าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

ความผิดที่สำคัญในปัจจุบันที่มีการบังคับใช้ เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีมีการขอจดทะเบียน โดยมีพฤติการณ์ถือที่ดินแทนคนต่างด้าว มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๗ ฐานแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จัดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารราชการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความผิดตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๒ กรณีผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่มีใจคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ ร่วมประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยแสดงออกว่าเป็นธุรกิจของตนแต่ผู้เดียวหรือถือหุ้นแทนคนต่างด้าวในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจโดยหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งคนต่างด้าวซึ่งยินยอมให้ผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่มีใจคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้กระทำการดังกล่าว มีความผิดตามมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือ ปรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งให้เลิกการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน หรือสั่งให้เลิกการร่วมประกอบธุรกิจหรือสั่งให้เลิกการถือหุ้น หรือการเป็นหุ้นส่วนนั้นเสีย แล้วแต่กรณี หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ต้องระวางโทษปรับวันละ ๑๐,๐๐๐ บาท ถึง ๕๐,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

แต่ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำเอาบทบัญญัติตาม พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือกฎหมายอื่นๆ มาบังคับได้อย่างจริงจัง ทั้งที่เกิดธุรกิจการค้าที่ดินของคนต่างด้าวขึ้นใน

เมืองท่องเที่ยวอย่างกว้างขวางและเป็นที่รู้จักกันเป็นการทั่วไปของคนในท้องถิ่น ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย จึงถือเป็นปัญหาที่สำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐเปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาถือครองที่ดินในประเทศไทย เพื่อมาดำเนินกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น การถือครองในลักษณะอยู่อาศัย , การพาณิชย์ , การอุตสาหกรรม เป็นต้น ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งถือเป็นมาตรการควบคุมกำกับดูแลที่ดี แต่เงื่อนไขในการเข้าสู่ช่องทางดังกล่าวค่อนข้างมีความยุ่งยาก ทำให้คนต่างด้าวไม่เดินตามช่องทางดังกล่าว และหันมาใช้รูปแบบของนิติบุคคลไทยที่สามารถดำเนินกิจการได้ทุกประเทศเสมือนเป็นคนไทย ฉะนั้นมาตรการควบคุมคนต่างด้าวในปัจจุบันจึงยังไม่เป็นที่ตอบรับ แต่กลับไปดำเนินการตามช่องว่างของกฎหมาย เพื่ออำพรางคนต่างด้าวว่าเป็นคนไทย และดำเนินธุรกิจค้าที่ดินซึ่งเป็นธุรกิจต้องห้ามอย่างเปิดเผย หากใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด รัฐก็อาจถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบายของ WTO ซึ่งเป็นองค์การระดับสากล ฉะนั้นรัฐจำเป็นที่จะต้องหามาตรการที่รัดกุมเพื่อให้ผู้ที่ลงทุนที่แท้จริงแสดงสถานะที่แท้จริงเพื่อเข้าสู่กระบวนการควบคุมที่ถูกต้องและเป็นธรรมกับคนต่างด้าว

ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย^๗ พบว่า ลักษณะและธุรกรรมของตัวแทนอำพรางที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวยังคงเป็นเรื่องที่ซับซ้อน และมักจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” ของสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งเห็นว่าการกระทำลักษณะนี้มีมานานแล้วตั้งแต่อดีตโดยเป็นเรื่องปกติของระบบทุนนิยม แต่ปัจจุบันมีการกระทำความผิดในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมทั้งการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีการทำความผิดอย่างแจ้งชัด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะบริษัทที่ปรึกษากฎหมายต่างๆ กลับร่วมมือให้เกิดการกระทำความผิดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการถือครองที่ดิน การกำกับดูแลและอำนาจของการบริหารในนิติบุคคล การจัดโครงสร้างการถือหุ้น และ/หรือ การบริหารงานบริษัท โดยให้คนต่างชาติสามารถครอบงำการบริหารงานของบริษัท หรือการได้รับปันผลมากกว่าผู้ถือหุ้นไทย การควบคุมทางการเงินและการร่วมทุนระหว่างบริษัทจากต่างประเทศกับบริษัทของคนไทย เป็นต้น นอกจากนี้ อาจจะเป็นในรูปของการสมรสกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย และให้คู่สมรสเข้าซื้อที่ดินหรือหุ้นในบริษัทแทนตนเอง การว่าจ้างให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยเป็นผู้ดำเนินการซื้อที่ดิน และให้ทำสัญญากู้ยืมหรือสัญญาจำนองไว้กับตนเอง เพื่อเป็นประกัน นอกจากนี้ ตัวแทนอำพรางของสังคมไทยในปัจจุบันเกิดขึ้นทั้งในระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ เป็นตัวปัญหาของการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลหรือนิติบุคคลและเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย

ในอนาคตเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวที่เหมาะสม รวมทั้งให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ สภานายความ บริษัทที่ปรึกษากฎหมาย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมที่ดิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล

^๗ รองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช, ตัวแทนอำพราง, (วิทยานิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๔) หน้า ๑๐๕.

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า หากประเทศไทยยังคงนโยบายที่จะไม่ให้คนต่างด้าวดำเนินธุรกิจค้าที่ดินด้วยสภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้าไม่มีการแก้ไขกฎหมายหรือแนวทางการควบคุมที่มีประสิทธิภาพที่ดีกว่าในปัจจุบัน เชื่อว่าในอนาคตสภาพปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นและเมื่อเราไม่สามารถนำกฎหมายมาบังคับใช้ได้ คนที่กระทำผิดก็จะเพิ่มมากขึ้นและเมื่อผู้กระทำผิดได้ดำเนินธุรกิจเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะหอบเงินกลับประเทศ เราจะไปบังคับใช้กฎหมายกับใคร ผู้ที่รับเคราะห์ก็คือลูกค้าซึ่งเป็นคนต่างด้าวด้วยกัน และหากมีการดำเนินคดีและมีผลกระทบต่อลูกค้าต่างด้าว เชื่อว่าประเทศไทยจะถูกประณามจากสังคมโลกว่าเป็นประเทศที่มีกฎหมายไม่ชัดเจน ทำให้คนต่างด้าวได้รับความเสียหาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจอื่นๆ ทำให้บรรยากาศการลงทุนได้รับความเสียหาย ไม่มีทุนต่างชาติอยากจะมาลงทุนในประเทศไทย ฉะนั้นรัฐควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่ายังต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวอยู่อีกหรือไม่ ถ้ายังต้องการก็ควรปรับแนวคิดในการบังคับใช้กฎหมายควบคู่ไปกับการใช้มาตรการควบคุมเพื่อส่งเสริมให้คนต่างด้าวเข้ามาดำเนินกิจกรรมในช่องทางที่ถูกต้องและอำนวยความสะดวกในช่องทางดังกล่าว เพื่อให้ทุนต่างชาติมีความรู้สึกว่าได้รับการดูแลจากรัฐไทยในการนำเงินเข้ามาลงทุน แต่หากยังคงใช้รูปแบบเดิมๆ นี้อยู่อีก จะไม่มีโอกาสในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้เลยเพราะถึงแม้จะมีพยานหลักฐานแต่แรงกดดันจากทุนต่างชาติซึ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จะส่งผลเป็นแรงกดดันให้กับประเทศไทยและถึงเวลานั้นปัญหาต่างๆ จะตามมาและไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้เลย

๓.๔ หลักการในการใช้มาตรการดูแลหรือมาตรการในการดำเนินคดีหรือแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน ควรมีการคำนึงในหลักการใด

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในธุรกิจค้าที่ดินตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังคงเป็นธุรกิจต้องห้ามอยู่ ด้วยเหตุผลพิเศษโดยที่ไม่ได้บอกเหตุผลที่ชัดเจน แต่เป็นอันที่เข้าใจว่าธุรกิจดังกล่าวมีผลกระทบต่อคนไทยหลายประการ หากไม่มีการควบคุม

๓.๔.๑ หลักการในการใช้มาตรการดูแล ควรคำนึงถึงดังต่อไปนี้

๑) ด้านความมั่นคง เพราะดินแดนในประเทศไทยเปรียบเสมือนอธิปไตยของประชาชน คนไทยทุกคน หากต่างชาติเข้ามาค้าที่ดินเพื่อให้คนต่างด้าวเข้ามาถือครองอย่างไม่จำกัดขอบเขต เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยต้องลดลงและจะถูกต่างชาติครอบงำในที่สุด ซึ่งในหลายประเทศได้ยึดหลักในเรื่องของความมั่นคง ไม่ต้องการให้ต่างชาติมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือบางประเทศที่กว้างใหญ่ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ก็ถูกควบคุมกิจกรรมอย่างเข้มงวดเพื่อมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

๒) ด้านเศรษฐกิจต้องยอมรับว่าทุนของคนต่างด้าวนั้นมีสูงกว่าคนไทยอันเนื่องมาจากค่าครองชีพและค่าเงินที่ต่างกัน โดยต่างชาติสูงกว่าประเทศไทยมาก ฉะนั้นจำนวนเงินทุนในต่างประเทศที่นำมาลงทุนในประเทศไทยจึงถูกระดมมาได้ไม่ยากแต่หากเทียบกับนักลงทุนไทยแล้วจำนวนเงินดังกล่าวถือว่าเป็นเงินจำนวนมาก ถ้ารัฐปล่อยให้คนต่างด้าวมาทำธุรกิจดังกล่าว ก็จะทำให้นักลงทุนไทยไม่สามารถไปแข่งขันได้ เพราะแนวนโยบายของรัฐที่เปิดช่องทางให้คนต่างด้าวมาลงทุนได้คำนึงถึงอาชีพที่คนไทยสามารถแข่งขันได้ ฉะนั้นอาชีพนี้คนไทยอาจจะดีกว่าคนต่างชาติที่มีทุน

สูงและสามารถเปลี่ยนแปลงมูลค่าของที่ดินให้สูงขึ้น เจ้าของที่ดินก็ต้องขายที่ดินให้กับคนต่างชาติ เพราะได้ราคาดีกว่า ทำให้คนไทยไม่กล้าที่จะลงทุนเพราะไม่คุ้มค่ากับผลที่จะได้รับ ประเด็นนี้จึงมอง ในแง่ของประเด็นด้านเศรษฐกิจที่จะทำให้คนไทยไม่สามารถแข่งขันทางการค้ากับคนต่างชาติได้ และ อาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องของมูลค่าของที่ดินที่สูงเกินความจำเป็น และอาจทำ ให้คนไทยย้ายถิ่นที่อยู่ออกนอกท้องถิ่นจนกลายเป็นหมู่บ้านคนต่างด้าว

นอกจากนี้ประเทศไทยย่อมต้องคิดถึงเรื่องการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้ประเทศมีการพัฒนา หากปิดกั้นการลงทุนจาก ต่างชาติก็จะทำให้ประเทศถอยหลัง ไม่อาจพัฒนาได้ทันประเทศอื่นๆ ที่มีสถานะใกล้เคียงกันได้ การใช้ มาตรการบังคับใช้กฎหมายกับคนต่างด้าว จึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบ ในวงกว้าง ถ้า ผู้ที่มาลงทุนไม่มีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียหรือมีประวัติเป็นอาชญากร การใช้มาตรการ บังคับใช้กฎหมายกับนักลงทุนจริงๆ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับประเทศไทย ฉะนั้นรัฐอาจต้องใช้ มาตรการควบคุมมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายเพราะจะเกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอันมีผลต่อ การพัฒนาประเทศ

๓) ด้านการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก WTO ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ องค์การ การค้าโลก ซึ่งมีประเทศสมาชิกเป็นร้อยประเทศ นโยบายที่ออกจาก WTO ถือเป็นพันธะ สัญญาของประเทศสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนของทุนต่างชาติ หาก ประเทศไทยใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่แข็งเกินไปกับผู้ที่นำเงินมาลงทุนด้านการซื้อขายที่ดินซึ่ง มีใบอาชญากร ก็จะส่งผลกระทบต่อพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก และอาจถูกกดดันจาก ประเทศสมาชิกที่เป็นภาคีที่ร้อยกว่าประเทศ เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศไทยจะต้องหาจุด สมดุลระหว่างเรื่องความมั่นคง เรื่องเศรษฐกิจ กับพันธะสัญญากับองค์การการค้าโลก

๓.๔.๒ หลักการในการใช้มาตรการดำเนินคดีหรือการแก้ไขปัญหา ควรคำนึงถึง ดังต่อไปนี้

๑) หลักการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินมีบัญญัติเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว ตามมาตรา ๙๓, ๙๖ ทวิ และกรณีที่คนต่างด้าวถือหุ้นในนิติบุคคล ตามมาตรา ๙๗ และ ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรณีที่มีการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าว ประมวลกฎหมายที่ดินได้มีบทบัญญัติให้ดำเนินการจำหน่ายที่ดิน ตามมาตรา ๙๔, ๙๕ และมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตลอดจนบัญญัติบทลงโทษไว้ตามมาตรา ๑๑๑, ๑๑๒ และ ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า^๔ มีประสิทธิภาพที่จะ ป้องกันหรือควบคุมการทำธุรกรรมโดยอาศัยตัวแทนอำพรางหรือไม่นั้น มีความเห็นแบ่งออกเป็นสอง ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอ สามารถจะเอาผิดและลงโทษ ผู้กระทำความผิดได้ แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย อีกฝ่ายหนึ่งกลับมีความเห็นว่ากฎหมาย ที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายหรือจัดทำกฎหมายใหม่ให้ชัดเจน และเหมาะสมกับสถานการณ์มากขึ้น เช่น พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่มี

^๔ รองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช, อ้างแล้ว, หน้า ๙๖.

ความชัดเจนว่าในเรื่องของลักษณะความผิด จึงเห็นสมควรที่จะแก้ไขกฎหมายให้มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่านิติบุคคลลักษณะใด เป็นนิติบุคคลที่เป็นตัวแทนอำพรางของคนต่างชาติ รวมทั้งควรจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขข้อกฎหมายขึ้นมาหนึ่งชุดเพื่อเข้าทำหน้าที่ดูแลและแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันนี้

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า นอกจากนี่ยังเห็นสมควรที่จะมีกฎหมายโดยเฉพาะ ที่กำหนดโทษของการเป็นตัวแทน อำพรางให้ชัดเจนและให้มีบทลงโทษสถานหนัก นอกจากนี้ ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่จะใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวแทนอำพราง

มาตรการที่จะช่วยควบคุมและตรวจสอบการประกอบธุรกิจ ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบในประเทศไทย มาตรการทางกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น เพราะกฎหมายสามารถใช้บังคับและลงโทษผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดที่จะช่วยควบคุม แต่ปัจจุบันไม่มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง

๒) มาตรการทางภาษีก็นับเป็นอีกมาตรการ ที่เห็นว่าน่าจะเป็นการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

๓) มาตรการในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ มีการกำหนดให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ออกมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมและตรวจสอบ การกำหนดให้กรมที่ดินต้องดำเนินการตรวจสอบอย่างรัดกุมก่อนจดทะเบียนสิทธิในที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ต้องจัดระบบข้อมูลภายในของแต่ละหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ พร้อมทั้งมีการอบรมบุคคลากร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการตรวจสอบ กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการตรวจสอบ และให้รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ/หรือ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการทำความตกลงร่วมมือกันในการเข้าถึงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันเพื่อให้ข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน สามารถส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกันนั้นควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดในการระบุนการแก้ไขปัญหาทุกขั้นตอน เช่น ให้รางวัลสำหรับประชาชนผู้แจ้งเบาะแสว่า มีนิติบุคคลที่มีลักษณะเป็นตัวแทนอำพราง

๔) มาตรการปลูกจิตสำนึกการหวงแหนดินแดนและการรักษาผลประโยชน์ของชาติ จะเป็นมาตรการที่ควบคุมการกระทำผิดโดยตัวแทนอำพรางได้อีกช่องทางหนึ่ง โดยอาจจะแทรกเรื่องดังกล่าวไว้ในวิชาสังคมศึกษา เพื่อให้นักเรียน นักศึกษา เยาวชนได้รับทราบเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นและที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในภายหน้า โดยระบุไว้ในหลักสูตรการศึกษาว่าการกระทำที่มีลักษณะตัวแทนอำพรางเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เป็นการทำให้คนไทยต้องเสียหายจากการสูญเสียที่อยู่อาศัย สูญเสีย ที่ทำมาหากิน อันนำไปสู่การทำให้ประเทศชาติต้องเสียหาย เท่ากับว่าให้เป็นการปลูกจิตสำนึกตั้งแต่วัยเรียน เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่จะได้มีเจตคติที่ดี คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น สำนักงานที่ดิน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ควรที่โฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้งทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เพื่อให้ประชาชนคนไทยได้รับทราบอย่างทั่วถึงว่า ขณะนี้กำลังเกิดการทำธุรกรรมที่ใช้ตัวแทนอำพรางมากขึ้น โดยแจกแจงผลเสียที่เกิดขึ้นให้ประชาชนและเยาวชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และได้ทราบถึงพิษภัยของการทำ

ธุรกรรม โดยตัวแทนอำพรางว่ามีผลร้ายต่อประเทศชาติอย่างไร และต้องช่วยกันรณรงค์ให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ร่วมมือกันตรวจสอบ และป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำธุรกรรมของตัวแทนอำพราง โดยจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นมาตรการในการลงโทษแก่ผู้กระทำและผู้สนับสนุนให้มีการกระทำอย่างเด็ดขาด

๓.๕ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ควรจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในธุรกิจซื้อขายที่ดินอย่างไร

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือที่เรียกกันว่า DSI มีพื้นฐานของการก่อตั้งมาจากแนวความคิดที่จะดำเนินคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เรื่องราวของการใช้ช่องว่างทางกฎหมายมาดำเนินธุรกิจที่ต้องห้ามของคนต่างด้าวถือเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหากจะนึกถึงนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่ากันไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ จะเลือกปฏิบัติกับคนใดคนหนึ่งมิได้ เมื่อมีผู้กระทำผิดก็ย่อมจะต้องถูกดำเนินคดีและนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประกอบธุรกิจการค้า ที่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศ จึงควรใช้มาตรการการควบคุม หาแนวทางการป้องกันการกระทำผิดมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย ประชาสัมพันธ์ให้คนต่างชาติเลือกธุรกิจด้านอื่นแทนการค้าที่ดิน ซึ่งเป็นธุรกิจต้องห้ามของประเทศไทยและมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ หลายประเทศ หากต้องการถือครองที่ดิน ก็มีช่องทางของกฎหมายอื่นๆ ที่เปิดช่องทางไว้ ก็ควรสนับสนุนให้มีการใช้ช่องทางดังกล่าวซึ่งจะเป็นช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ฉะนั้นบทบาทของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ควรดำเนินนโยบายป้องกันมากกว่าการปราบปราม เน้นมาตรการควบคุมเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นภารกิจหนึ่งของกรมสอบสวนคดีพิเศษเช่นกัน หากป้องกันการกระทำผิดได้ ผู้กระทำผิดในเรื่องนี้ก็จะลดลง และจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้มีการค้าการลงทุนมิให้เกิดผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศไทย

แต่ทั้งนี้การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมาย หากจะต้องทำการสอบสวนด้วยกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีอาชีพและจริงจัง ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างสูงสุดในการให้ความร่วมมือให้ข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ในการดำเนินคดี อันจะเป็นแนวทางในการป้องกันการกระทำ ความผิดอีกประการหนึ่งคือการทำให้คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ซึ่งหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความร่วมมือกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI)

๓.๖ ในระดับรัฐควรมีนโยบายอย่างไร

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า รัฐควรมีมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ เนื่องจากในปัจจุบันมีคนต่างด้าวหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยการอาศัยสิทธิคนไทยในการถือครองอสังหาริมทรัพย์อยู่เป็นจำนวนมาก การเพิ่มระบบตรวจสอบก่อนการจดทะเบียนและภายหลังจากการจดทะเบียน กรณีการได้มาซึ่งที่ดินที่อาจสงสัยว่าเพื่อประโยชน์การถือครองแก่คนต่างด้าว อาจทำให้การถือครองโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นไปโดยยากมากยิ่งขึ้น และเมื่อรัฐประสงค์ที่จะห้ามคนต่างด้าวทำธุรกิจด้านการค้าที่ดินแล้ว ก็จะต้องศึกษาสภาพปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขที่

เหมาะสม กล่าวคือ

๓.๖.๑ นิติบุคคลไทยที่มีคนต่างด้าวเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้น ในอัตราร้อยละ ๔๙ คนไทย ร้อยละ ๕๑ เป็นปัญหาที่สำคัญที่เป็นช่องว่างทางกฎหมายและเป็นประเด็นสำคัญของเรื่องนี้ที่คนต่างด้าวใช้ช่องทางนี้ในการกระทำผิด จึงควรหามาตรการที่เข้มงวดในเรื่องการใช้นิติบุคคลไทยในลักษณะดังกล่าวมาดำเนินธุรกิจประเภทนี้ เช่น

๑) การที่จะต้องตรวจสอบทุนที่นำมาใช้ในการลงทุนให้มีที่มาที่ไปของเงินทุนใน ส่วนของคนไทยให้ชัดเจน คนต่างชาติต้องยอมรับว่าทุนในส่วนของคนไทยเป็นเงินทุนของคนไทย มิใช่ ของคนต่างชาติ ควรมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะสิ่งนี้จะทำให้คนต่างด้าวกลัวว่าคนไทย ที่เป็นนอมินีอาจเข้ามายึดบริษัทและทรัพย์สินของบริษัทฯ ทำให้ยกเลิกการดำเนินกิจกรรมนั้นไป หรือ เมื่อการค้าที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้าม ก็ไม่ควรให้มีการใช้นิติบุคคลไทยเข้ามาดำเนินกิจการ เพราะทราบ ดิอยู่แล้วว่าคนต่างด้าวคือผู้ที่ลงทุนที่แท้จริง ควรจะแสดงตัวตน แสดงสถานะที่แท้จริงว่าเป็นคนไทย หรือคนต่างด้าว เป็นต้น

๒) ควรแก้ไขเพิ่มเติมคำจำกัดความ “คนต่างด้าว” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้หมายความ รวมถึง นิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนนิติบุคคล

๓) ควรเพิ่มอัตราโทษในการถือที่ดินแทนคนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๑๑, ๑๑๒ และ ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้สูงขึ้น เพื่อเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และสูงพอที่จะ ให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อบทลงโทษ เนื่องจากมาตรา ๑๑๑ และ ๑๑๓ มีอัตราโทษปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ สำหรับมาตรา ๑๑๒ มีอัตราโทษปรับไม่เกิน ห้าหมื่นบาท โดยเพิ่มอัตราโทษให้ชำระค่าปรับซึ่งอาศัยฐานจากราคาประเมินที่ดิน และเพิ่มอัตราโทษ จำคุกที่สูงขึ้น

๔) กรณีมีการตรวจสอบว่าเป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ถือแทนคน ต่างด้าวแล้วสั่งให้จำหน่ายไม่ว่าจะจำหน่ายเอง หรืออธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจจำหน่ายที่ดิน ให้เงินที่ ได้มาจากการจำหน่ายอย่างน้อยครึ่งหนึ่งตกเป็นของรัฐ เพื่อเป็นการลงโทษทางด้านทรัพย์สินเพิ่มเติม จากโทษทางอาญา

๓.๖.๒ ช่องทางในการเข้าเป็นกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายหลาย ฉบับ ควรปรับปรุงเงื่อนไขให้มีความยืดหยุ่นมากกว่าปัจจุบันและควรเปิดช่องทางที่สะดวกและอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่มาลงทุนในช่องทางนี้ให้กับคนต่างด้าว เชิญชวนคนต่างด้าวให้เข้ามาในช่องทาง นี้ และประชาสัมพันธ์ให้คนต่างด้าวทราบว่าธุรกิจการค้าที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างด้าว และ ไม่ควรมาดำเนินธุรกิจในด้านนี้ ควรเข้าทางช่องทางที่กฎหมายไทยกำหนด ฉะนั้นหน่วยงานที่เป็น จุดเริ่มต้นคือ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งเป็นหน่วยงานในการรับจดทะเบียนยอมพอจะทราบว่า กิจการของ บริษัทดำเนินการในเรื่องใดก็ควรจะทำให้มีความสำคัญในการตรวจสอบโครงสร้างของบริษัทฯ เพื่อทำการควบคุมกรรมการมิให้ไปกระทำผิดตามกฎหมาย สำนักงานที่ดินท้องถิ่นที่ย่อมต้องทราบ กิจการของ บริษัทที่กำลังดำเนินการในเรื่องการค้าที่ดินหรือไม่ ก็ควรจะต้องแจ้งเบาะแสให้กับ หน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อหาแนวทางป้องกันและแก้ไขมิได้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นต่อไป

๓.๖.๓ การเช่าถือเป็นช่องทางหนึ่งที่จะเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพราะกฎหมายมิได้ปิดกั้นคนต่างด้าวให้เข้ามาเช่าที่ดินในประเทศไทย ในทางกลับกันก็ยิ่งส่งเสริมให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนและใช้ประโยชน์ในที่ดินในประเทศไทย หากแต่คนต่างด้าวยังดึงเรื่องระยะเวลาการเช่า ซึ่ง กม.กำหนดให้เช่าระยะยาวได้เพียง ๓๐ ปี แต่คนต่างด้าวให้ข้อมูลว่าหากนำเงินจำนวนมากเข้ามาลงทุนแล้ว การเช่าเพียง ๓๐ ปี อาจไม่คุ้มทุน และภายหลังจาก ๓๐ ปี หรือหมดสัญญาเช่าแล้ว อาจเกิดปัญหากับเจ้าของหรือเจ้าของใหม่ในช่วงเวลานั้นได้ จึงต้องการขยายระยะเวลาเช่าให้นานกว่า ๓๐ ปี ฉะนั้นรัฐจึงควรศึกษาเรื่องระยะเวลาการเช่าให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

๓.๖.๔ การจัด ZONNING ถือเป็นหลักคิดที่จะควบคุมการใช้พื้นที่ของคนต่างด้าวได้ ชุมชนในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต มิได้กีดกันการลงทุนของคนต่างด้าว แต่ต้องการจะควบคุมพื้นที่ที่จะให้คนต่างด้าวได้เข้ามาใช้ประโยชน์ในอัตราที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของเมืองนั้นๆ ไม่ต้องการให้คนต่างด้าวเข้ายึดถือครอบครองพื้นที่อย่างไม่มีทิศทาง ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนและอาจใช้กฎหมายพิเศษเพื่อดูแลการลงทุนของคนต่างชาติใน ZONNING นั้นๆ ฉะนั้นการจัดโซนนิ่ง ควรมีการดำเนินการโดยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวด้วย หรือการมีบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษ ให้สิทธิคนต่างด้าวถือครองที่ดิน เนื่องจากเขตเศรษฐกิจพิเศษมีหลักการและเหตุผลมาจากความต้องการที่จะเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น โดยให้สิทธิพิเศษบางประการ และมอบอำนาจในการบริหารเป็นพิเศษแยกจากหน่วยงานอื่น ๆ และให้มีอำนาจในการดำเนินการกิจการต่าง ๆ รวมถึงการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีเขตทำนองเดียวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษทางด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ นิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

๓.๗ สมาชิกประเทศอาเซียน ควรมีความร่วมมือกันอย่างไร

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า การเปิดเสรีอาเซียน ประเทศสมาชิกควรต้องหารือกันในเรื่องที่ดินของแต่ละประเทศว่าควรมีแนวนโยบายอย่างไร การถือครองที่ดินกระทำได้หรือไม่ เพราะที่ดินถือเป็นพื้นที่ที่แสดงอธิปไตยของรัฐ ฉะนั้นจึงควรจะต้องหารือถึงมาตรการถือครองที่ดินในประเทศอาเซียน รวมถึงธุรกิจการค้าที่ดินซึ่งประเทศไทยถือว่าเป็นธุรกิจต้องห้าม หากประเทศสมาชิกไม่ต้องห้าม ก็ควรจะต้องศึกษาธุรกิจด้านนี้ในประเทศสมาชิกและนำมาหาแนวทางให้เกิดความเหมาะสม และสามารถนำมาเป็นนโยบายของรัฐที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศอาเซียนในแต่ละประเทศ หากประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวนโยบายในเรื่องนี้เหมือนกันทุกประเทศ ก็จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีอำนาจในต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ ด้วยนโยบายที่เป็นหนึ่งเดียว ก็จะทำให้อาเซียนเป็นกลุ่มประเทศที่แข็งแกร่งกลุ่มหนึ่งของโลกได้

ประเทศในอาเซียน ควรมีมาตรการด้านความร่วมมือกันในการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะบ่งชี้ว่า ใครคือผู้ถือครองที่ดินที่แท้จริง เนื่องจากบุคคลผู้เข้าทำสัญญาซื้อขายอาจมิใช่ผู้ที่จะครอบครองที่ดินที่แท้จริง ดังนั้น การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินทุนจึงเป็นหนึ่งในวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว

กรณีประเทศไทยเข้าร่วมประชาคมอาเซียน ผลกระทบด้านกฎหมายเรื่องการถือครอง

อสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ.อาคารชุด ประเทศไทยได้ขอสงวนสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายโดยในเรื่องการเปิดเสรีการลงทุน ประเทศไทยมีระดับการเปิดเสรีเท่ากับกฎหมายภายในบังคับใช้อยู่ประกอบกับกรมที่ดินได้ยืนยันตามข้อเสนอของกระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับการดำเนินการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อผูกพันเปิดตลาดการค้าบริการชุดที่ ๘ ตามพันธกรณีภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ว่ากรมที่ดินสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อผูกพันดังกล่าวได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการภายในเพิ่มเติมในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรร่วมมือให้มีการประชาสัมพันธ์เรื่องสิทธิของคนต่างด้าวในการถือครองที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจการซื้อขายที่ดินภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายประเทศนั้น ๆ

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคล กระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” มีผลอย่างเป็นนัยสำคัญต่อ นโยบายบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องมีความสมดุลในการใช้ การอนุรักษ์ และการทดแทน อย่างเหมาะสม เพื่อรักษาทรัพยากรโดยเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่างๆของประเทศที่มีค่านี้ ให้เป็นสมบัติของคนในรุ่นต่อไป ตลอดจนยังเป็นการป้องกันภัยพิบัติต่างๆที่จะเกิดขึ้นอันจะสร้างความเสียหายให้กับประเทศชาติและการใช้ชีวิตของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ทราบปัญหาและมีแนวทางการแก้ไขที่ถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด จึงได้ดำเนินการศึกษาในเรื่องนี้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง ตัวแทนอำพราง ไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑) เพื่อทราบถึงปัญหาและผลกระทบในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกรณีเกี่ยวกับการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน

๒) เพื่อทราบถึงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติในการป้องกันการและปราบปราม ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะทำให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป

๔.๑.๑ ผลการศึกษาในสภาพปัญหา พบว่า

ในข้อเท็จจริงประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการดำเนินธุรกิจค้าที่ดิน หรือ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างด้าว ตาม พ.ร.บ.ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ในความเป็นจริงในแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยทุกแห่ง คนต่างชาติกลับมาดำเนินธุรกิจค้าที่ดิน โดยมีบริษัทที่ปรึกษากฎหมายของประเทศไทยให้คำแนะนำและวางแผนดำเนินธุรกิจต้องห้ามนี้ โดยหาช่องทางของกฎหมายอื่นเข้ามาดำเนินการ จนทำให้การดำเนินธุรกิจนี้กลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและรัฐไม่สามารถตรวจสอบเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมที่ดิน กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะดำเนินคดีอาญาหรือการฟ้องเงิน ก็ยังไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัด แม้ว่าหน่วยงานราชการต่างๆจะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกับเรื่องนี้ โดยปรับปรุงเครื่องมือต่างๆไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทางกฎหมาย บุคลากร อุปกรณ์ในการดำเนินการต่างๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมาย

ที่ดิน เป็นต้น

อุปสรรคในการดำเนินการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขในสังคม^๑ ที่กำหนดขึ้นเพื่อนำมาใช้บังคับหรือควบคุมพฤติกรรมสมาชิกในสังคม มิให้เบี่ยงเบนออกจากกติกาอันเป็นแนวปกติของสังคม จะต้องมีส่วนบังคับ (sanction) เป็นองค์ประกอบของกฎหมาย อยู่ด้วยเสมอไม่ว่าจะเป็นสภาพบังคับทางอาญาที่นักกฎหมายคุ้นเคยกันในลักษณะโทษทางอาญา (punishment) หรือเป็นสภาพบังคับในทางแพ่งโดยการป้องกัน (prevention) ผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นหรือเป็นสภาพบังคับในทางแพ่งผลเสียหายโดยตรง (specific relief) โดยมีองค์กรของรัฐเป็นกลไกบังคับใช้ (enforcement) เกี่ยวกับเรื่องการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดินโดยผิดกฎหมาย กล่าวได้คือ คนต่างด้าวอาศัยบริษัทที่ปรึกษาของไทยมาเป็นที่ปรึกษาและพัฒนาการรูปแบบต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุ่งยากหรือการตีความของกฎหมายเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการคดีในการกระทำความผิดนี้ได้อย่างเป็นรูปธรรมเลย อีกทั้งการส่งไม่ฟ้องบริษัทที่ปรึกษาของไทยที่ให้การช่วยเหลือบุคคลต่างด้าวเข้ามาทำธุรกิจที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของอัยการก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีตามกฎหมายในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความยากยิ่งขึ้น

รูปแบบในการดำเนินการของคนต่างด้าวที่ยังใช้ในการทำธุรกิจซื้อขายที่ดินก็ยังคงใช้รูปแบบเดิมๆ ในการดำเนินการ เป็นการให้คนไทยถือครองที่ดินแทนแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การให้คู่สมรสถือครองแทน หรือการถือครองโดยบุตรผู้เยาว์ กรณีเป็นบุคคล มีลักษณะการดำเนินการโดยมาแต่งงานกับคนไทย ซึ่งเป็นบุคคลที่ยากจน ไม่มีความรู้ และให้ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจต่างๆ เพื่อให้ชาวต่างชาติดำเนินการกิจกรรมแทน และอีกทั้งคนไทยดังกล่าวก็ได้เรียกร้องสิ่งต่างๆ กับชาวต่างชาติ เพราะได้นำความร่ำรวยระดับหนึ่งมาให้ ชาวไทยที่มีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินมีการทำสัญญาเงินกู้กับทางชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากหากมีปัญหาในที่ดินคนต่างด้าวโดยอาศัยบริษัทที่ปรึกษาทนายยังมีช่องทางที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งได้ หรืออยู่ในรูปของการประกอบธุรกิจโดยการจัดตั้งเป็นนิติบุคคลแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งบริษัทโดยใช้ตัวแทนอำพรางหรืออนามินี(Nominee)คนไทยเพื่อทำนิติกรรมซื้อขายที่ดิน เป็นการจดทะเบียนบริษัทผู้ถือหุ้นเป็นบุคคลที่เป็นคนไทยซึ่งเป็นผู้ถือครองหุ้นแทน(อนามินี(Nominee)) แต่บุคคลดังกล่าวไม่มีอำนาจในการบริหารงานบริษัท โดยผู้ที่มีอำนาจในการบริหารงานบริษัทจะเป็นชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินแปลงนั้นๆ ที่จะมีอำนาจในการขาย ให้เช่าหรือการทำธุรกรรมต่างๆ ในแปลงที่ดินแทนนิติบุคคล นิติบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินมีการทำสัญญาเงินกู้กับทางชาวต่างชาติที่มาซื้อที่ดินอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากหากมีปัญหาในที่ดินคนต่างด้าวโดยอาศัยบริษัทที่ปรึกษาทนายยังมีช่องทางที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งได้เช่นกัน

และในปัจจุบันก็ได้มีการพัฒนาการไปในเรื่องการเข้ามาเช่าที่ดินในระยะยาวเพื่อเข้ามาครอบครองพื้นที่ ในเรื่องการเช่าที่ดินของชาวต่างชาติเริ่มเป็นปัญหารุกลามอันสะท้อนถึงความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เช่น การที่จะเข้ามาทำนาในประเทศไทย การเช่าป่าไม้เพื่อทำกิจการใดๆ หรือเช่าเพื่อทำการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ขายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านพักอาศัย

^๑ โกศล พลเสน, อั้งแล้ว, หน้า ๒๙.

คอนโด ที่พักตากอากาศในรูปแบบต่างๆ บุคคลต่างด้าวเข้ามาดำเนินการเรื่องนี้โดยมี ตั้งนิติบุคคลที่เป็นนิติบุคคลไทยและมีกิจกรรมในรูปของธุรกิจซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการตั้งบริษัทในการให้เช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ จากนั้น บริษัทฯ จึงได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับกรรมการคนต่างด้าวของบริษัทฯ เอง ในระยะเวลา ๓๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสามารถต่อสัญญาไปได้อีกคราวละ ๓๐ ปี อีกไม่จำกัดจำนวน ถึงแม้คนต่างด้าวจะไม่ได้เป็นเจ้าของอย่างเต็มตัว แต่พวกเขาก็ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศไทยอันยาวนานตลอดชีวิตของพวกเขา จึงถือได้ว่าคนต่างด้าวที่มาเช่านั้น คือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้ที่ดินที่เคยเป็นของคนไทยไปตกอยู่ในมือคนต่างชาติ ด้วยการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ไปใช้กฎหมายอื่นเพื่อทำให้การเข้าครอบครองและการดำเนินธุรกิจที่ต้องห้าม เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ การกระทำดังกล่าวจึงเสมือนเป็นการเสียอำนาจอธิปไตยและเสียดินแดนให้กับคนต่างชาติ ทั้งที่ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติถึงวิธีการเข้ายึดถือครอบครองที่ดินของคนต่างด้าว ที่ค่อนข้างจะมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เข้มงวด แต่นักกฎหมายไทยก็หาช่องทางอื่นที่จะทำให้การครอบครองที่ดินนั้นมีเนื้อที่ได้มากกว่าที่กฎหมายกำหนด และดำเนินธุรกิจต้องห้ามได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่เจตนาของกฎหมายก็เพื่อหวงห้ามอาชีพนี้ไว้มิให้คนต่างชาติมาทำ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน คนต่างด้าวกลับมาดำเนินธุรกิจต้องห้ามอย่างกว้างขวาง โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และหลังจากที่ได้แสวงหาผลประโยชน์บนผืนแผ่นดินไทยแล้ว ก็นำเงินกลับประเทศของตน และปล่อยให้ความเสียหายด้านอธิปไตยตกอยู่กับประเทศไทยต่อไป

กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้หยิบยกเรื่องการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยบุคคลหรือนิติบุคคลกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” ขึ้นมาดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายต่อบุคคลต่างด้าวที่ได้กระทำความผิด และยังได้รับการร้องขอจากหน่วยงานราชการต่างๆ ให้ดำเนินการ ซึ่งก็มีการดำเนินการจำนวนหลายเรื่อง ซึ่งก็ยังคงเกิดปัญหาในการสอบสวนดำเนินคดีเป็นอย่างมาก ยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ การต้องต่อสู้กับแนวความคิดในการส่งเสริมให้ต่างชาติมาลงทุนของหน่วยงานรัฐอื่นๆ หรือบุคคลต่างๆ การให้ความสำคัญของรัฐบาล ผลงานที่เป็นรูปธรรมของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ดำเนินคดีกับบุคคลต่างด้าวที่มาประกอบธุรกิจค้าขายที่ดินหรือการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการค้าในรูปแบบต่างๆ นั้น ก็มีเพียงเรื่องเดียวที่สามารถมีความเห็นส่งพนักงานอัยการและพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องบุคคลต่างด้าวต่อศาล ซึ่งก็คงต้องทำการต่อสู้คดีกันในชั้นศาลต่อไป ซึ่งยังไม่ทราบแน่ชัดว่าผลจะปรากฏอย่างไร และสิ่งสำคัญในคดีเดียวกันนี้ พนักงานอัยการได้ทำการส่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษากฎหมายที่ได้ให้การช่วยเหลือกับบุคคลต่างด้าวที่ถูกฟ้องคดีอยู่ ส่วนในเรื่องที่มีการร้องเรียนให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการเรื่องอื่นๆ นั้น ก็ยังอยู่ระหว่างดำเนินการซึ่งก็ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่งซึ่งกรมสอบสวนได้ดำเนินคดีในข้อกฎหมายอื่นๆ เพราะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นด้วยนั่นคือการบุกรุกที่ดิน ป่าไม้ต่างๆ หรือที่รัฐมีกฎหมายหวงห้ามไว้

ในปัญหาเรื่องนี้ได้มีการจัดสัมมนา เสวนา ทำการวิจัยโดยหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรต่างๆ แต่ก็ยังไม่ผลที่เป็นรูปธรรมเท่าใดนักในการที่จะให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ เช่น มีการวิจัยโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องตัวแทนอำพราง หรือ นอมินี (Nominee) ซึ่งได้มีข้อเสนอ

การแก้ไขปัญหามิใช่ในระแวงเร่งด่วนหรือระยะสั้น^๒ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการทำธุรกรรม ลักษณะตัวแทนอำพราง เพื่อให้มีบทบาทและหน้าที่เสนอมาตรการป้องกันการทำธุรกรรมอันมี ลักษณะตัวแทนอำพรางเพื่อกำหนดองค์ความรู้และประสานงานข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไป ปฏิบัติ กำหนดให้มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเพื่อกำหนดที่บูรณาการข้อมูลและประสานงานระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยในเบื้องต้นเห็นว่า กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งปัจจุบันมี ภารกิจดูแลเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นหน่วยงาน ที่เหมาะสมใน การดำเนินงานและทำหน้าที่สนับสนุนงานธุรการของคณะกรรมการและมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่าง เพียงพอในการติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาวิจัยและประมวลผลการกระทำในรูปแบบต่างๆ ที่เข้าข่าย การทำธุรกรรมอำพราง

ควรมีการเสนอในการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามิใช่ในระยะยาว ควรมีการแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ครอบคลุมการทำธุรกรรมอำพราง เช่น แก้ไขบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ครอบคลุมถึงการที่คนต่าง ด้าวมีอำนาจบริหารหรือครอบงำกิจการของนิติบุคคลที่คนต่างด้าวตั้งขึ้นมาโดยใช้คนไทยเป็นผู้อำ พรางการทำธุรกรรม ควรมีกำหนดให้การทำธุรกรรมแทนคนต่างด้าวที่มีลักษณะอำพรางเป็นความผิด ฐานตัวแทนอำพราง เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับฐานความผิดตัวแทนอำพราง รวมทั้งกำหนด กรอบของการทำธุรกรรมบางประเภทที่เข้าข่ายเป็นการทำธุรกรรมอำพรางตามกฎหมาย ควรมีการ จัดทำกฎหมายกลางเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีลักษณะตัวแทน อำพรางเพื่อกำหนดกลไกและ กระบวนการในการตรวจสอบการดำเนินการที่ครอบคลุมการทำธุรกรรมทุกประเภท ควรมีการจัดตั้ง หน่วยงานกลางซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบทำหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูลในการตรวจสอบ การกระทำความผิดฐานตัวแทนอำพรางก่อนรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมาย ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินในการตรวจสอบและให้รางวัลสินบนแก่ผู้ชี้เบาะแสในการ กระทำความผิดฐานตัวแทนอำพราง โดยนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ที่ได้ยึดมาจากการ กระทำความผิดและศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุดให้นำทรัพย์สินดังกล่าวขายทอดตลาดได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณของรัฐ ควรมีบทกำหนดโทษคนต่างด้าวที่มีเจตนาหลีกเลี่ยง กฎหมายในความผิดฐานตัวแทนอำพราง รวมทั้งผู้มีสัญชาติไทยที่ให้การสนับสนุน โดยกำหนด บทลงโทษไว้เป็นแบบขั้นบันไดตามความหนักเบาแห่งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการกระทำ ความผิด เว้นแต่คนต่างด้าวหรือผู้มีสัญชาติไทยนั้นจะได้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น หนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายบังคับ และยังมีข้อเสนอแนะอื่นๆ รัฐบาลควรให้ ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหามิใช่ในเชิงการบริหารจัดการเช่น การเร่งสร้างจิตสำนึกให้คนไทยให้เกิด ความหวงแหนแผ่นดิน การให้การศึกษาแก่ประชาชนให้มีความรู้เกี่ยวกับวิธีการและรูปแบบการทำ ธุรกรรมอำพรางให้รู้เท่าทันคนต่างด้าวและตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดแก่สังคมไทยในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่จะมีมาในอนาคต

๔.๑.๒ ผลการศึกษาในผลกระทบ พบว่า

การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ในการธุรกิจซื้อขายที่ดิน โดยอาศัยบุคคลหรือนิติ

^๒ รองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๑.

บุคคลกระทำการในฐานะเป็นตัวแทนให้กับตัวการซึ่งไม่เปิดเผยชื่อหรือ “ตัวแทนอำพราง” หรือที่เรียกกันติดปากว่า “การเป็นนอมินี (Nominee)” ยังคงเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมักจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและลักษณะ “ตัวแทนอำพราง” ซึ่งเห็นว่าการกระทำลักษณะนี้มีมานานแล้วตั้งแต่อดีตโดยเป็นเรื่องปกติของระบบทุนนิยม แต่ปัจจุบันมีการกระทำ ความผิดในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รวมทั้งการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีการทำความผิดอย่างแรงชัด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะบริษัทที่ปรึกษากฎหมายต่างๆกลับร่วมมือให้เกิดการกระทำความผิดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการถือครองที่ดิน การกำกับดูแลและอำนาจของการบริหารในนิติบุคคล การจัดโครงสร้างการถือหุ้น และ/หรือ การบริหารงานบริษัท โดยให้คนต่างชาติสามารถครอบงำการบริหารงานของบริษัท หรือการได้รับปันผลมากกว่าผู้ถือหุ้นไทย การควบคุมทางการเงินและการร่วมทุนระหว่างบริษัทจากต่างประเทศกับบริษัทของคนไทย พบว่า ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย มีจำนวนหลายประการ กล่าวคือ

๔.๑.๒.๑ ผลกระทบทางด้านความมั่นคง

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า อันเนื่องมาจากดินแดนในประเทศไทยเปรียบเสมือนอติปไตยของรัฐ หากบุคคลต่างด้าวเข้ามาถือครองได้อย่างไม่มีการจำกัดขอบเขต อันจะทำให้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยต้องลดลงและถูกต่างชาติครอบงำในที่สุด จะทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการที่จะถูกรุกรานแย่งชิงแผ่นดินโดยง่าย ซึ่งนานาประเทศได้ยึดหลักในเรื่องของความมั่นคง ไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงในหลักดินแดนอันเป็นอธิปไตยของประเทศ

อีกทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลิตอาหาร ไม่ว่าจะเป็นอาหารทางการเกษตรกรรม เช่น ข้าว พืชต่างๆ ผัก ผลไม้ต่างๆ มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา ปาล์ม เป็นต้น หรือการปศุสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ต่างๆ ที่ใช้เป็นอาหารที่สำคัญ เช่น ไก่ กุ้ง สุกร เนื้อวัว เป็นต้น ที่ดินเป็นสิ่งสำคัญในเรื่องการผลิตอาหารต่างๆเหล่านี้และเป็นอาชีพที่สำคัญของคนไทย หากต่างชาติเข้ามายึดถือครอบครองพื้นที่ในการทำเกษตรของประเทศ ที่ได้วางระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค (Infrastructure) ต่างๆ เช่น ระบบชลประทาน เป็นต้น ตลอดจนได้ใช้ระบบการจัดการการส่ง หรือ โลจิสติกส์ หรือ ลอจิสติกส์ (logistics) ที่รัฐใช้ภาษีอากรของประเทศชาติในการดำเนินการ ก็จะทำให้เข้ามาแย่งอาชีพเหล่านี้จากคนไทยไป ทำให้คนไทยต้องซื้ออาหารต่างๆเหล่านี้จากต่างชาติ จากการกำหนดราคาของคนต่างชาติ และในภายหลังจากที่ต่างชาติได้นำส่งประเทศของตนแล้ว อีกทั้ง จึงทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร

๔.๑.๒.๒ ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ทุนของคนต่างด้าวนั้นมีสูงกว่าคนไทยอันเนื่องมาจากค่าครองชีพและค่าเงินที่ต่างกัน โดยต่างชาติสูงกว่าประเทศไทยมาก ฉะนั้นจำนวนเงินทุนในต่างประเทศที่นำมาลงทุนในประเทศไทยจึงถูกระดมมาได้ไม่ยากแต่หากเทียบกับนักลงทุนไทยแล้วจำนวนเงินดังกล่าวถือว่าเป็นเงินจำนวนมาก ถ้ารัฐปล่อยให้คนต่างด้าวมาทำธุรกิจดังกล่าว ก็จะทำให้ นักลงทุนไทยไม่สามารถไปแข่งขันได้ เพราะแนวนโยบายของรัฐที่เปิดช่องทางให้คนต่างด้าวมาลงทุนได้ค้ำถึงอาชีพที่คนไทยสามารถแข่งขันได้ ฉะนั้นอาชีพนี้คนไทยอาจจะด้อยกว่าคนต่างชาติ

ที่มีทุนสูงและสามารถเปลี่ยนแปลงมูลค่าของที่ดินให้สูงขึ้น เจ้าของที่ดินก็ต้องขายที่ดินให้กับคนต่างชาติ เพราะได้ราคาดีกว่า ทำให้คนไทยไม่กล้าที่จะลงทุนเพราะไม่คุ้มค่ากับผลที่จะได้รับ และในการนี้ยังมีการหลบเลี่ยงภาษีต่างๆ เพราะไม่มีการซื้อขายจริงในประเทศ เป็นการชำระราคากันในต่างประเทศทั้งสิ้น ประเด็นนี้จึงมองในแง่ของประเด็นด้านเศรษฐกิจที่จะทำให้คนไทยไม่สามารถแข่งขันทางการค้ากับคนต่างชาติได้ และอาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องของมูลค่าของที่ดินที่สูงเกินความจำเป็น และอาจทำให้คนไทยย้ายถิ่นที่อยู่ออกนอกท้องถิ่นจนกลายเป็นหมู่บ้านคนต่างด้าว

นอกจากนี้ประเทศไทยย่อมต้องคิดถึงเรื่องการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยหลักที่จะทำให้ประเทศมีการพัฒนา หากปิดกั้นการลงทุนจากต่างชาติก็จะทำให้ประเทศถอยหลัง ไม่อาจพัฒนาได้ทันประเทศอื่นๆ ที่มีสถานะใกล้เคียงกันได้ การใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายกับคนต่างด้าว จึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ถ้า ผู้ที่มาลงทุนไม่มีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียหรือมีประวัติเป็นอาชญากร การใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมายกับนักลงทุนจริงๆ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับประเทศไทย ฉะนั้นรัฐอาจต้องใช้มาตรการควบคุมมากกว่าการบังคับใช้กฎหมายเพราะจะเกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจอันมีผลต่อการพัฒนาประเทศ

๔.๑.๒.๓ ผลกระทบทางด้านสังคม

สังคมไทยเป็นสังคมที่ยึดแน่น สุภาพ รักสงบ การเข้ามาทำธุรกิจเกี่ยวกับการค้าขายที่ดิน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่างๆซึ่งนำไปขายกับบุคคลต่างชาติที่มีฐานะหรือผู้มีอิทธิพล หรืออาชญากรข้ามชาติต่างๆ จะเป็นการนำวัฒนธรรมที่สร้างปัญหากับคนไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติด เรื่องการค้าประเวณีต่างๆ ดังเช่นที่อำเภอเกาะสมุย มีการใช้นอมินีเข้ามายึดถือครอบครองที่ดินและพัฒนาเป็นบ้านพักหรูสำหรับตากอากาศเพื่อให้พวกที่ร่ำรวยพอที่จะซื้อขายยาเสพติดมาเสพหรือเสพยาสุขทางกามในสถานที่ห่างไกลจากสายตาของคนภายนอก หรือกล่าวได้ว่าเป็นสถานที่แห่งการลี้มลองความหรูหราทั้ง ๕ ประเภท ^๓ อันได้แก่ ชิการ์ คาเวียร์ แชมเปญ โคเคน และผู้หญิง โดยในขั้นแรก เป็นการขายให้กับคนต่างด้าวเพื่อมาลี้มลองความหรูหราทั้ง ๕ และเมื่อชาวต่างชาติที่เป็นเจ้าของกลับประเทศไป ก็จะมีกลุ่มอิทธิพลชาวต่างชาติที่เข้ามาพำนักในประเทศไทยเข้ามาดูแลอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยบริหารจัดการเปิดให้ชาวต่างชาติบุคคลอื่นเข้ามาเช่าใช้ประโยชน์เพื่อลี้มลองความหรูหราทั้ง ๕ ประเภทต่อไป อันเป็นเรื่องปกติของสังคมเกาะสมุยไปเสียแล้ว อันจะทำให้เกิดลัทธิเอาอย่าง ซึ่งเป็นการทำลายสังคมของคนไทยโดยสิ้นเชิง

๔.๑.๒.๔ ผลกระทบในด้านอื่นๆ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า การเข้ามาของคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการค้าขายที่ดิน นั้นเป็นการที่คนต่างด้าวได้ใช้ตัวแทนอำพราง หรือ นอมินี (Nominee) เข้ามาทำการซื้อที่ดิน และการที่ทุนของคนต่างด้าวนั้นมีกำลังที่จะทำการลงทุนได้สูงมากจะสามารถเข้ามากว้านซื้อที่ดินซึ่งในปัจจุบันจะทำการซื้อในแหล่งที่เป็นที่ท่องเที่ยวต่างๆเป็นจำนวนมาก โดยมีการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่เป็นคนไทยที่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน เมื่อคนไทยได้ขายที่ดินที่

^๓ รายงานการสืบสวนของ ตำรวจประสานงานยุโรป (EUROPOL), อ้างแล้ว.

มีเอกสารสิทธิไปแล้วได้เงินมาก็นำมาใช้จ่ายต่างๆ เช่น ซื้อรถยนต์ จักรยานยนต์ โทรศัพท์มือถือ หรือนำเงินไปเล่นการพนัน เป็นต้น ซึ่งเมื่อเงินหมดแล้วก็ต้องไปบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือป่าไม้ หรือพื้นที่เขาหรือเขตที่ดินที่เป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมาย เพื่อนำมาขายให้กับชาวต่างชาติอีกต่อหนึ่ง อันเป็นเหตุให้ป่าไม้ถูกทำลาย เป็นเหตุให้เมื่อเกิดฝนตกจึงเกิดดินโคลนถล่ม สร้างความเสียหายต่างๆอย่างมากมาย ซึ่งในเหตุการณ์มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเกิดน้ำท่วมใหญ่ ก็เกิดจากการที่ระบบทุนนิยมเข้าไปกว้านซื้อที่ดินที่มีเอกสารสิทธิของชาวบ้านจนหมด เมื่อชาวบ้านไม่มีที่ทำกิน ก็จึงเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าบนภูเขาต่างๆเป็นจำนวนมาก ตลอดจนถึงปัจจุบันมีความนิยมการทำสวนยางพาราและสวนปาล์มน้ำมัน เป็นเหตุให้มีการตัดไม้ทำลายป่ากันเป็นจำนวนมากเพื่อทำการปลูกยางหรือสวนปาล์ม น้ำมันและก็มาขายให้กับนายทุนต่างๆ โดยอาจมีทุนต่างชาติด้วย ดังนั้นเมื่อป่าไม้ถูกทำลาย และมีฝนตกเป็นจำนวนมาก ทำให้น้ำไม่สามารถชะลอการไหลลงสู่ที่ต่ำได้ด้วยการดูดซับน้ำของป่าไม้ น้ำจึงไหลบ่าลงมายังพื้นที่ต่ำอย่างรวดเร็วจึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้เกิดมหาอุทกภัย ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังกล่าวซึ่งสร้างความเสียหายต่อประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

๔.๑.๓ ผลการศึกษาถึงแนวคิดและวิธีการปฏิบัติในการป้องกันการและปราบปราม ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะทำให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป

กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือที่เรียกกันว่า DSI มีพื้นฐานของการก่อตั้งมาจากแนวความคิดที่จะดำเนินคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่มีผู้มืทธิพล คดีอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง ของประเทศไทย เรื่องราวของการใช้ช่องว่างทางกฎหมายมาดำเนินธุรกิจที่ต้องห้ามของคนต่างด้าวถือเป็นความผิดตามกฎหมายของไทย ดังกล่าว ซึ่งหากจะนึกถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่ากันไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ จะเลือกปฏิบัติกับคนใดคนหนึ่งมิได้ เมื่อมีผู้กระทำความผิดก็ย่อมจะต้องถูกดำเนินคดีและนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับประกอบธุรกิจการค้า ที่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศ จึงควรใช้มาตรการการควบคุม หาแนวทางการป้องกันการกระทำผิดมากกว่าการบังคับใช้กฎหมาย ประชาสัมพันธ์ให้คนต่างชาติเลือกธุรกิจด้านอื่นแทนการค้าที่ดิน ซึ่งเป็นธุรกิจต้องห้ามของประเทศไทยและมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ หลายประเทศ หากต้องการถือครองที่ดิน ก็มีช่องทางของกฎหมายอื่นๆ ที่เปิดช่องทางไว้ ก็ควรสนับสนุนให้มีการใช้ช่องทางดังกล่าวซึ่งจะเป็นช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ฉะนั้นบทบาทของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ควรดำเนินนโยบายป้องกันมากกว่าการปราบปราม เน้นมาตรการควบคุมเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นภารกิจหนึ่งของกรมสอบสวนคดีพิเศษเช่นกัน หากป้องกันการกระทำผิดได้ ผู้กระทำความผิดในเรื่องนี้ก็จะลดลง และจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้มีการค้าการลงทุนมิให้เกิดผลกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศไทย

แต่ทั้งนี้การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมาย หากจะต้องทำการสอบสวนดำเนินคดีด้วยกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีอาชีพและจริงจัง ต้องสร้างความเชื่อมั่นให้กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างสูงสุดในการให้ความร่วมมือให้ข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ในการดำเนินคดี อีกทั้งต้องคำนึงถึงสภาพลักษณะอันดีต่อการลงทุนของชาวต่างชาติด้วย อันจะเป็นแนวทางในการป้องกันการกระทำความผิดอีกประการหนึ่งคือการทำให้คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ซึ่งหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จะต้องให้ความร่วมมือกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) อย่างเป็นพิเศษ

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การที่จะขับเคลื่อนในเรื่องนี้เพื่อให้ปัญหาเบาบางลงหรือหมดไป รัฐบาลจะต้องมีนโยบายอย่างชัดเจนว่ามีทิศทางอย่างไรเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวกรณีเกี่ยวกับการทำธุรกิจซื้อขายที่ดิน เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆทำการบูรณาการกันเพื่อขับเคลื่อนในการป้องกันหรือปราบปราม เพื่อปกป้องผืนแผ่นดินของประเทศไทยไว้เพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทย โดยการดำเนินการจะต้องมีความชัดเจนในด้านกฎหมาย ด้านการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆ ด้านการบังคับใช้กฎหมายซึ่งหน่วยบังคับใช้กฎหมายต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่ถือข้อมูลต่างๆในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

๔.๒.๒.๑ ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนหรือระยะสั้น

การค้าการลงทุนจากทุนต่างชาติถือว่าเป็นการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ ที่มีสถานะใกล้เคียงกัน หากรัฐเห็นว่าธุรกิจการค้าที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้ามของคนต่างด้าวก็ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนกับเรื่องดังกล่าว สร้างมาตรการควบคุม ป้องกัน ที่ชัดเจนเพื่อมิให้คนต่างด้าวต้องมาถูกดำเนินคดี แต่ทุกวันนี้รัฐออกกฎหมายฉบับนี้มา เมื่อผู้บังคับใช้กฎหมายดำเนินการอย่างจริงจัง ก็มักจะได้ถูกคำตำหนิว่าเป็นการทำลายบรรยากาศในการลงทุนและการท่องเที่ยว จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวไม่ชัดเจน หากรัฐไม่ต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมาย ก็ควรจะเข้าไปดูแลคนต่างด้าวให้หันมาดำเนินธุรกิจที่รัฐเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อเชิญชวนให้ทุนต่างชาติมาลงทุนในประเทศไทย และรัฐโดยกระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีภารกิจอันสำคัญในด้านการต่างประเทศต้องอธิบายคนต่างชาติว่า ธุรกิจการค้าที่ดินเป็นธุรกิจต้องห้าม ไม่สามารถดำเนินการได้ในประเทศไทย ให้เกิดความชัดเจนเพื่อที่คนต่างด้าวจะได้วางแผนทางการเงินมาลงทุนได้ถูกต้อง แต่ทุกวันนี้มีการกระทำผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ และก็ไม่ได้แก้ไขอะไร การสัมมนาและการวิจัยเกิดขึ้นมากมาย แต่ไม่มีการนำเอาผลการดำเนินการไปนำเสนอต่อรัฐเพื่อหาแนวทางแก้ไข เป็นเพียงข้อมูลที่อยู่ในกระดาษที่ไม่มีค่าเพราะไม่สามารถต่อยอดให้เกิดผลที่ดีต่อประเทศได้ คนทำวิจัยก็ทำเพื่อให้ตนเองสำเร็จการศึกษาเท่านั้น ในการศึกษาครั้งนี้หากได้มีการผลักดันแนวทางที่ดีเพื่อเสนอเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมาก

ควรมีมาตรการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อันทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระในภาครัฐ เนื่องจากประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถพบเห็นการถือครองที่ผิดไปจากปกติได้ เช่น กรณีบ้านจัดสรรที่ทั้งโครงการมีแต่คนต่างด้าวเข้าอยู่ ทั้งนี้อาจกำหนดให้มีรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสโดยเมื่อพบเห็นหรือสงสัยว่าอาจมีคนต่างด้าวที่เข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมายหรือแม้แต่พบเห็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้มีการแจ้งข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

๔.๒.๒.๒ ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในระยะยาว

ควรเสนอเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญของชาติ ดำเนินการหาเจ้าภาพในการจัดทำฐานข้อมูลต่างๆพร้อมทั้งเจ้าภาพในการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างชัดเจนซึ่งสองส่วนนี้ต้องแยกส่วนกันอย่างชัดเจน แต่สามารถที่จะบูรณาการในเรื่องข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆกันได้โดยสะดวกรวดเร็วไม่ติดเงื่อนไขของทางหน่วยงานที่มีจะตั้งกฎเกณฑ์ไว้เสมอ สามารถติดต่อส่งข้อมูลกันได้ระหว่างหน่วยปฏิบัติได้เลย ขอให้มีหน่วยงานอิสระในการที่จะทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา อุปสรรคต่างๆที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติ และให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำปัญหามาเป็นตัวตั้ง และทำการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆ ทุกฉบับ ที่จำกัดสิทธิการครอบครองที่ดินของคนต่างด้าว อย่างเข้มงวด ถ้ากฎหมายไม่ต้องการให้คนต่างด้าวทำธุรกิจต้องห้ามหรือห้ามครอบครองอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ก็ต้องอย่าคิดว่าเรื่องการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เสียบรรยากาศการลงทุน เพราะต่างชาติไม่เคยคิดจะให้ประโยชน์กับประเทศไทยเลย กลับแสวงหาผลประโยชน์บนแผ่นดินของชาติไทยและกอบโกยกลับประเทศของตน โดยเอาไรต์เอาเปรียบคนไทยทั้งที่เป็นคนต่างชาติ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษกับที่ปรึกษากฎหมายไทยที่คิดช่วยเหลือให้คนต่างชาติได้กระทำความผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งหากไม่ป้องกันในวันนี้ คนไทยอาจจะไม่มีแผ่นดินที่เป็นเมืองท่องเที่ยวให้ไปเที่ยวกันอีกต่อไป และรัฐก็จะสูญเสียรายได้ที่สำคัญของชาติเช่นกัน ตลอดจนทรัพยากรต่างๆที่อยู่ในแผ่นดินหรือเกิดขึ้นจากแผ่นดินก็จะถูกแย่งไปจากคนต่างชาติหรือท้ายที่สุดอาจจะต้องสูญเสียอธิปไตย

ปัญหาที่เริ่มเข้ามามีบทบาทใหม่ในการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งชาวต่างชาติกำลังดำเนินการหรือหาทางดำเนินการ การเข้ายึดถือครอบครองพื้นที่เพื่อทำนาซึ่ง กรมสอบสวนได้ทำการตรวจสอบแล้ว แต่ยังไม่ชัดเจนว่ามีนอมินีมาถือครองหรือไม่ ซึ่งปัญหาเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อนในการให้ข่าวซึ่งอาจจะเป็นภาพลบในการที่จะเชิญชวนชาวต่างชาติมาลงทุน และการเข้ายึดถือครอบครองเข้ายึดพื้นที่ทำการเกษตร เช่น การทำสวนยาง สวนผลไม้ต่างๆในพื้นที่ขนาดใหญ่ๆ เพื่อส่งไปขายหรือจำหน่ายในชาติของตน โดยใช้พื้นที่ของประเทศไทย ทำกิจการโดยคนต่างชาติ ผลกำไรตกสู่กับคนต่างชาติ โดยอาจมีคนไทยเป็นเพียงผู้รับจ้างแรงงานเล็กๆน้อยๆเท่านั้น วิธีการอาจจะเป็นการโดย ดำเนินการโดยบริษัทมหาชน ซึ่งในการซื้อหุ้นนั้นแม้จะมีบทบัญญัติว่าห้ามต่างชาติถือหุ้นเกิน กิ่งหนึ่ง แต่อาจมีวิธีการที่แยบยลไปตั้งบริษัทไทยซึ่งมีต่างชาติเป็นนอมินีก็ได้ เป็นต้น

๔.๒.๒.๓ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

บทบาทของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หากได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐหรือเป็นนโยบายของรัฐบาล การดำเนินคดีพิเศษนั้นจะต้องดำเนินการอย่างมืออาชีพ เตรียมบุคลากรให้พร้อมที่จะต้องทำงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดี เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินคดีนั้นมีอุปสรรคนานานับประการ ไม่ว่าจะเป็นการตีความในตัวบทของกฎหมายในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ซึ่งอยู่ในหน่วยงานราชการต่างๆที่ถือข้อมูลไว้และมีกฎเกณฑ์ในการที่จะเป็นอุปสรรคในการมอบพยานหลักฐานเป็นอย่างมาก ประกอบกับผู้กระทำความผิดนั้นมีอิทธิพลหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำความผิดแล้วต้องการนำทรัพย์สินเงินทองที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาฟอกให้เป็นเงินบริสุทธิ์ และในการดำเนินคดีจะต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียในภาพลักษณ์ของการลงทุนของชาวต่างชาติ โดยจะต้องสร้าง

ความเข้าใจที่ถึงเหตุผลในการดำเนินคดีต่างๆที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดการยอมรับของนานามิตรประเทศ
เพื่อให้บรรยากาศในการลงทุนไปเป็นด้วยดีต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พุทธศักราช ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พุทธศักราช ๒๕๒๐

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๒๒

ประกาศคณะปฏิวัติที่ ๒๘๑ พุทธศักราช ๒๕๑๕

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.๒๕๕๔

หนังสือ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. บทสรุปรายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ๒๕๕๐.

จรรยา แวววุฒินันท์. หนังสือรวมกฎหมายทรัพย์สินทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พร้อมที่ดินและแหล่งน้ำ). พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๔.

ถนนอมศักดิ์ จิรายุสวีสต์. เปิดโปง “ธุรกิจนอมินี” เล่ห์ต่างชาติฮุบที่ดินไทย. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน, ๒๕๕๕.

สนิท สนั่นศิลป์. คำอธิบาย ทรัพย์สิน-ที่ดิน ตาม ป.พ.พ. และ ป.ที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุตรไพศาล, ๒๕๔๙.

สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. โครงการเสริมสร้างกระบวนการ กรณีมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการป้องกันและปราบปรามการบุกรุก ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา อำเภอกะเยาว จังหวัดพังงา. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ๒๕๕๐.

วิทยานิพนธ์

โกศล พลเสน. ปัญหาและสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ; The Problem and Enforcement of the National Counter Corruption Commission. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. มาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมพนักงานสอบสวนคดี

พิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ. รายงานการวิจัย กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ๒๕๔๘.

ปิยะนุช โปตะวงนิช. ตัวแทนอำพราง. วิทยานิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๔.

พิสาข์ หุตะสิงห์. มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนอกราชอาณาจักร :

Legal Measure in Graft Suppression Outside the Kingdom of Thailand.

วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.

สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. แนวทางการ
เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการดูแลที่ดินราชพัสดุ กรณีศึกษา อำเภอสวนผึ้ง
จังหวัดราชบุรี, ๒๕๕๒.

ธิดารัตน์ ภิภพ และชมภูนุท แก้วเพียงเพ็ญ. การประเมินความคุ้มค่าคดีพิเศษในมุมมองของ

ผู้บริหาร : กรณีศึกษากรมสอบสวนคดีพิเศษ. สารนิพนธ์ มหาบัณฑิตสาขาวิชาเอกการจัดการโครงการ
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๙.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้. [ออนไลน์]. ๒๕๕๔. แหล่งที่มา http://www.forest.go.th/FL_MGT/.

ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. วารสารสิ่งแวดล้อม. [ออนไลน์]. ๒๕๕๔. แหล่งที่มา <http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi5/longlive/long.htm>.

Thaiwater.net. บันทึกเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔. [ออนไลน์]. ๒๕๕๔. แหล่งที่มา <http://www.thaiwater.net/current/flood54.html>.

ศูนย์เมขลา กรมทรัพยากรน้ำ. [ออนไลน์]. ๒๕๕๔. แหล่งที่มา <http://mekhala.dwr.go.th/main>.

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.dbd.go.th/mainsite/index.php?id=26810>.

เอกสารอื่นๆ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗.” ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ ๑๒๑, ตอนที่ ๘ ก. หน้า ๑, ๑๙ มกราคม ๒๕๔๗.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี
พิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗.” ๒๕๔๘.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ ๙/๒๕๔๙.” ๒๕๕๒.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ ๖๕/๒๕๔๙.” ๒๕๕๒.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษที่ ๑๕๕/๒๕๔๙.” ๒๕๕๒.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “สำนวนการสืบสวนคดีพิเศษ เรื่อง Black Mountain Golf Club, Huahin.”
๒๕๕๒.

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. “สำนวนการสืบสวนคดีพิเศษ เรื่อง การยึดถือครอบครองที่ดินพร้อม บ้าน
จัดสรร บ้านพักตากอากาศ น่าเชื่อว่ามีลักษณะเป็นนอมินี ในพื้นที่ อำเภอหัวหิน จังหวัด
ประจวบคีรีขันธ์.” ๒๕๕๒.

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์. “๔๐ ปี ๒๕๑๕ – ๒๕๕๕ การประกอบธุรกิจของคนต่าง
ด้าวในประเทศไทย.” ๒๕๕๕.

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. “แนวทางวิธีดำเนินการแก้ไข
ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ.” กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๒.

ตำรวจประสานงานยุโรป (EUROPOL). “การสมรู้ร่วมคิดบนเกาะ สมุย เรื่อง The Samui
Conspiracy.” รายงานการสืบสวน. The 5 Seas of Kho Samui: Cigars
Caviar, Champagne, Cocaine & Cunt- Synopsis of Foreign Organized Crime Network
Connections/Relations.” กรมสอบสวนคดีพิเศษ, ๒๕๔๙.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน

วัน เดือน ปีเกิด ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๘

ตำแหน่งทางบริหาร

ผู้บัญชาการสำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

หน่วยงานที่สังกัด

สำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

๑๒๘ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทร. ๐๒ ๘๓๑ ๘๘๘๘ ต่อ ๗๐๑๐ มือถือ ๐๘๔ ๗๐๐ ๑๗๖๕ E-mail: montreebun@gmail.com

คุณวุฒิ

รปบ.(ตร.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ รุ่นที่ ๔๑

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาการเมืองการปกครองสำหรับนักบริหาร

ประวัติและประสบการณ์ทำงาน

- ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตำรวจ ที่สำคัญ เป็นสารวัตรงาน ๑ กองกำกับการ ๓ กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ ดูแลงานเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ เช่น คดี พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด(มหาชน) หรือที่เรียกกันว่า คดี BBC

- พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ถึง พุทธศักราช ๒๕๕๕

- ผู้บัญชาการสำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ พุทธศักราช ๒๕๕๕ ถึง ปัจจุบัน

- ข้าราชการพลเรือนดีเด่น (ปีพุทธศักราช ๒๕๔๔)

- ข้าราชการตำรวจดีเด่น (ปีพุทธศักราช ๒๕๔๕)

- พนักงานสอบสวนดีเด่นของสมาคมตำรวจ ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๔๘