

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และประเมินประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนอำพราง (Nominee) และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนากฎหมายป้องกันตัวแทนอำพราง (Nominee) ในโซ่อุปทานการท่องเที่ยวและบริการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในโซ่อุปทานอุตสาหกรรมบริการเพื่อการแข่งขันได้อย่างยั่งยืนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม ด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่มกับผู้ประกอบการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภาคการท่องเที่ยวและบริการ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์ ในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพฯ ภูเก็ตและเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเทศไทยสามารถจำแนกตามประเภทกิจกรรมได้ทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ 1.ธุรกิจนำเที่ยว 2.ธุรกิจขนส่ง 3.ธุรกิจที่พัก 4.ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม 5.ธุรกิจที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของเอกชน 6.ธุรกิจขายของที่ระลึก จึงทำให้เกิดช่องทางที่ชาวต่างชาติมาแสวงหาประโยชน์จากการท่องเที่ยวในประเทศไทยมากมายเช่น นานักท่องเที่ยวจากประเทศตนเองเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย เปิดบริการห้องพักเป็นต้น โดยปี พ.ศ. 2559 มีชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย จำนวน 32,529,588 คน ซึ่งประเทศจีน 8,821,148 ถือเป็นอันดับหนึ่งมากกว่าคนในทวีปยุโรป ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยถือเป็นรายได้ที่สำคัญมากช่วยให้ประเทศไทยมีเงินเข้าสู่ประเทศไทยจำนวนมหาศาลค่าใช้จ่ายใน 1 วัน ของนักท่องเที่ยวต่อคนโดยประมาณ 5,480 บาท

ปัจจุบันนี้การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นถูกจำกัดโดยกฎหมายประเทศไทย จึงเกิดเสียงกฎหมายในลักษณะการทำธุรกรรมของคนต่างด้าวนั้นที่ผ่านตัวแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรียกว่าการกระทำเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ซึ่ง Black's Law Dictionary ให้ความหมายไว้ว่า บุคคลที่ถูกกำหนดให้กระทำการแทนบุคคลอื่นซึ่งโดยทั่วไปใช้ในกรณีเฉพาะ และอาจหมายถึง คู่สัญญาซึ่งถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่สำคัญเป็นพื้นฐานเพื่อประโยชน์สำหรับบุคคลอื่นหรือบุคคลซึ่งได้รับหรือจำหน่ายเงิน เพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น หรือผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้งหรือบุคคลที่มีชื่อ ในการลงทะเบียนเป็นเจ้าของหลักทรัพย์แทนบุคคลอื่นที่เป็นเจ้าของตัวจริงอีกด้วย

การกระทำตัวแทนอำพราง (Nominee) มีรูปแบบการตั้งตัวแทนอำพรางซึ่งเป็นคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทเพื่อประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จึงเกิดการเลี่ยงกฎหมายขึ้นโดนคนต่างด้าว เป็นเจ้าของแท้จริงมีอำนาจการบริหารทั้งหมด และมีการทำสัญญาโอนหุ้นของบริษัทนั้นไว้ ซึ่งคนไทยที่ช่วยเหลือเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) เข้าข่ายกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 36 และ มาตรา 37 สำหรับบุคคลเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee)

ปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่มีวัตถุประสงค์การตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เศรษฐกิจ ที่ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยมีการบัญญัติตามมาตรา 36 และ 37 ถึงพฤติกรรมการเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) และโทษของบุคคลตั้งตัวแทนอำพราง (Nominee) หรือ บุคคลเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ไว้

การศึกษาในครั้งนี้พบว่าควรมีการนำพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้กับการตรวจสอบตัวแทนอำพราง (Nominee) สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเทศไทย เพราะ เป็นกฎหมายที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติบุคคลโดยตรง และ อยู่ในกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเช่นเดียวกับหน่วยงานที่รับผิดชอบการจดทะเบียนของนิติบุคคลสัญชาติไทยจึงง่ายสำหรับการตรวจสอบการตั้งตัวแทนอำพราง (Nominee) ที่ต้องตรวจสอบนิติบุคคลสัญชาติไทย และ การตรวจสอบรายได้ของผู้ถือหุ้นตามการจดทะเบียนนิติบุคคลมีรายได้จริงหรือไม่ มากกว่าการนำกฎหมายที่กำหนดขึ้นมา โดยเฉพาะสำหรับธุรกิจนั้น ๆ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน ทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินการตรวจสอบเพราะสุดท้ายแล้วต้องย้อนไปถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบการอนุญาตให้จดทะเบียนนิติบุคคลอีก

อย่างไรก็ตามเพื่อให้การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวพ.ศ. 2542 มีประสิทธิภาพมากขึ้น การศึกษาในครั้งนี้ได้พบข้อเสนอที่สำคัญได้แก่ การปรับเปลี่ยนโทษสำหรับการเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) และ โทษสำหรับบุคคลตั้งตัวแทนอำพราง (Nominee) ให้สูงขึ้นจากเดิมเนื่องจากโทษที่ระบุไว้เมื่อเทียบกับรายได้ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในแต่ละวันยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ยังควรมีการเพิ่มมาตรการการติดตามทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ว่าควรให้อำนาจผู้เกี่ยวข้องในการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไว้ชั่วคราว เพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจโดยการตั้งตัวแทนอำพราง (Nominee) หลบหนีการบังคับคดีของศาล

Abstract

This study aims to analyze and evaluate key issues related to the nominee as well as foster the development of nominee protection laws in the supply chain of the tourism and service industry aiming to strengthen management efficiency of the small and medium-sized enterprises (SMEs) in the service industry's supply chain to stimulate sustainable business competitiveness, supported by effective participation processes and qualitative research methodology. To make such objectives achievable, it is required to conduct in-depth interviews with local enterprises and relevant personnel in the tourism and service sector as well as legal and economic experts in Bangkok, Phuket, and Chiang Mai provinces. Results of study can be explained below:

Thailand's tourism industry can be categorized in six major types of businesses, varying in 1) Tourism Guide, 2) Transportation, 3) Accommodation, 4) Food and Beverage, 5) Private Attraction, and 6) Tourism Souvenir. Admittedly, such businesses have created various channels for foreigners to seek personal gains from Thailand's tourism industry. Exploitation can be seen in various forms, for instance, illegally bringing their local tourists to Thailand and getting involved in unauthorized reservations of tourism accommodations. In 2016, it was reported that a total of 32,529,588 tourists had visited Thailand, in which 8,821,148 of them were Chinese, considered the highest number compared to those from European nations. This generated lucrative incomes for Thailand's tourism industry as the average amount of 5,480 baht was reported to be spent by a tourist per day.

Nowadays, several businesses operated by foreigners are restricted by Thai laws. Consequently, those foreigners have indulged themselves to be involved in illegal actions, where several unlawful transactions have been carried out by unauthorized agents, commonly known as the 'nominee'. According to Black's Law Dictionary, the definition of nominee is described as 'A person designated to act on behalf of another person in a particular case. This may include a partner of agreement holding legal rights for the benefit

of others, a person receiving money for the benefit of others, or an individual nominated for an election or registration for securities ownership on behalf of an actual owner’.

The nominee, basically an individual of Thai nationality, will be appointed as a shareholder in a corporate company operating a tourism-related business. As a result, those illicit foreigners, considered actual business owners with absolute management power, have attempted to evade and violate the laws, where the transfer of shares has also been made with the assistance of the nominee. For the nominee, this is considered a violation against Section 36 and 37 of the Foreign Business Act, B.E. 2542 (1999).

However, the Foreign Business Act, B.E. 2542 (1999) is considered the only legal instrument that promotes the enforcement of law to comply with current economic situations, particularly since foreigners’ business operations in Thailand are involved. Behaviors of being the nominee and penalty for getting involved in violation cases have already been described in Section 36 and 37 of the Act.

This study has suggested that it is greatly necessary to use the Foreign Business Act, B.E. 2542 (1999) in monitoring the nominee existing in the Thai tourism industry as it is considered the most efficient legislative measure developed to cope directly with juristic person registration and remains under the supervision of the Department of Business Development similar to agencies responsible for the registration of Thai juristic person. Additionally, monitoring the nominee can be convenient as an individual’s nationality and revenues obtained from shareholding, according to juristic person registration, will be verified. The Act has been developed efficiently and appropriately as no enactment of new laws is required for certain businesses. As applicable laws have been enforced by different agencies, it results in inefficient and delayed monitoring, particularly since the final judgment is required to be made by an agency responsible for the registration of juristic person.

However, to generate greater efficiency of the Foreign Business Act, B.E. 2542 (1999), this study also provides significant suggestions in increasing penalties against being and

appointing the nominee after acknowledging that current punishments still remain low compared to splendid revenues obtained from tourism and other relevant industries. It is compulsorily required to develop more efficient measures in tracking a violator's high-value assets and properties by determining the authorization in seizing an alleged violator's assets and properties, which helps prevent unauthorized transfers of those assets and properties obtained from the appointment of the nominee as well as the evasion of juristic execution.