วารสารเมธีวิจัย Savant Journal of Social Sciences
ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 เดือน กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2569
Volume 3 Number 5 September - October 2026

พฤติกรรมการหลีกเลี่ยงและหนีภาษีผ่านโครงสร้างนอมินีของนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย: กรณีศึกษานักลงทุนต่างชาติ

Tax Avoidance and Evasion through Nominee Structures: A Case Study of Foreign Investors in Thailand

กนกอร มาตรสอน[1], เพ็ญพิชชา อัครโคตร[2], และ อัครวิชช์ รอบคอบ[3*]
Kanokon Matson[1], Penpichcha Akkrakhot[2], and Aukkarawit Robkob[3*]
คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม[1,2,3*]
Mahasarakham Business School, Mahasarakham University, Mahasarakham[1,2,3*]
*Corresponding author, E-mail: aukkarawit.r@msu.ac.th

Received 14/10/2026 | Revised 28/10/2026 | Accepted 29/10/2026

บทความวิชาการ (Academic Article)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ช่องโหว่ของกฎหมายและกลไกการหลีกเลี่ยงและหนีภาษีผ่านโครงสร้างนอมินีของนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทย และเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยใช้การศึกษาเอกสารทางนิติศาสตร์ประกอบการเปรียบเทียบกฎหมาย และประยุกต์ทฤษฎีตัวการ–ตัวแทนร่วมกับแนวคิดการหลีกเลี่ยงภาษีและกรอบความโปร่งใสของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ผลการศึกษาพบว่า การอำพรางผู้ลงทุนหรือผู้ควบคุมกิจการอาจเพิ่มข้อจำกัดในการตรวจสอบธุรกรรมและการบังคับใช้กฎหมายภาษีอากร อย่างไรก็ดี การประเมินผลกระทบทางภาษีจากการใช้นอมินีมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากการใช้นอมินีไม่ได้หมายถึงการหนีภาษีเสมอไป ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและองค์ประกอบกฎหมายเป็นรายกรณี มาตรา 65 ทวิ (4) มาตรา 71 ทวิ–71 ตรี และมาตรา 76 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร ตลอดจนหลักวัตถุประสงค์หลักตามอนุสัญญาภาษีซ้อน มีขอบเขตและเงื่อนไขแตกต่างกัน ส่วนการถือครองที่ดินแทนคนต่างด้าวต้องพิจารณามาตรา 94 ประกอบมาตรา 96 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแยกการจำหน่ายที่ดินออกจากการลงโทษและการดำเนินการกับทรัพย์สินตามกฎหมายอื่น บทความเสนอมาตรการเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม 3 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนากลไกการเปิดเผยและทวนสอบข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (2) การบูรณาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ (3) การกำหนดมาตรการติดตามผลประโยชน์จากการกระทำผิด โดยคำนึงถึงฐานอำนาจและหลักประกันสิทธิ ทั้งนี้ ข้อสรุปดังกล่าวเป็นข้อเสนอจากการสังเคราะห์เอกสารซึ่งมีข้อจำกัดเชิงประจักษ์และยังต้องทดสอบก่อนนำไปใช้ประเมินผลกระทบต่อรายได้ภาษีและพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: การหลีกเลี่ยงภาษี; การหนีภาษี; ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

Abstract

This article aims to analyze legal loopholes and mechanisms for tax avoidance and evasion through nominee structures used by foreign investors in Thailand, and to propose policy recommendations. The study employs a documentary legal analysis together with

comparative legal analysis, and applies principal–agent theory in conjunction with the concepts of tax avoidance and the beneficial ownership transparency framework. The findings indicate that concealing investors or persons controlling a business may increase constraints on transaction verification and tax law enforcement. However, assessing the tax implications of nominee arrangements is limited in scope, because the use of nominees does not always constitute tax evasion; the facts and legal elements must be considered on a case-by-case basis. Section 65 bis (4), Sections 71 bis–71 ter, and Section 76 bis of the Revenue Code, as well as the principal purpose test under double taxation agreements, have different scopes and conditions. Regarding land holding on behalf of foreigners, Section 94 in conjunction with Section 96 of the Land Code must be considered, while distinguishing the disposal of land from penalties and actions against property under other laws. The article proposes three concrete policy measures: (1) developing mechanisms for the disclosure and verification of beneficial ownership information; (2) integrating coordination among relevant agencies; and (3) establishing measures to trace and recover benefits derived from wrongdoing, while taking into account legal authority and safeguards for rights. These conclusions are proposals synthesized from documentary analysis, which has empirical limitations and must still be tested before being used to assess impacts on tax revenue and the behavior of relevant actors in practice.

Keywords: Tax Avoidance; Tax Evasion; Beneficial Ownership

บทนำ

ปรากฏการณ์การลงทุนผ่านโครงสร้างนอมินีเป็นประเด็นที่หน่วยงานกำกับดูแลของไทยเฝ้าระวังเพิ่มขึ้น โดยจำนวนนิติบุคคลกลุ่มเสี่ยงนอมินี (ต่างชาติลงทุนร้อยละ 0.01–49.99) เพิ่มขึ้นจาก 523 รายในปี 2541 เป็น 11,746 รายในปี 2568 โดยมียอดสะสม 119,297 ราย (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2569) อย่างไรก็ดี ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนขอบเขตการเฝ้าระวัง มิใช่จำนวนผู้กระทำผิดที่ได้รับการยืนยัน (THE STANDARD TEAM, 2569) ทั้งนี้ ปัญหาการใช้นอมินีมิได้เป็นเพียงสถิติเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ได้สร้างมูลค่าความเสียหายทางภาษีต่อรัฐอย่างมีนัยสำคัญในทางปฏิบัติ โดยงานวิจัยระบุว่าบริษัทนอมินีส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้ภาษีประมาณ 8,000–12,000 ล้านบาทต่อปี (สุรชัย พรหมพันธุ์, 2568) ขณะที่คดีตัวอย่างที่มีมูลค่าความเสียหายสูง เช่น คดีภาษีหุ้นชินคอร์ปที่ศาลฎีกาสั่งให้ชำระภาษีพร้อมเบี้ยปรับรวม 17.6 พันล้านบาท (The Nation Thailand, 2568) และคดีเครือข่ายค้าใบกำกับภาษีเถื่อนที่สร้างความเสียหายกว่า 360 ล้านบาท (TNN Thailand, 2569) ตอกย้ำถึงน้ำหนักความสำคัญของปัญหาที่มีต่อฐานรายได้ของรัฐอย่างชัดเจน แม้การถือหุ้นของคนไทยร้อยละ 51 จะเป็นโครงสร้างที่พบบ่อยในข้อพิพาท แต่มิได้หมายความว่าเป็นหลักฐานเด็ดขาด ว่าเป็นนอมินีเสมอไป เนื่องจากการร่วมทุนที่คนไทยถือหุ้นข้างมากอาจชอบด้วยกฎหมายได้ หากเป็นการลงทุนจริงและไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมาย การพิจารณาความผิดจึงต้องดูองค์ประกอบความผิดและอำนาจควบคุมโดยพฤตินัย เป็นรายกรณีไป ซึ่งอำนาจนี้มักถูกซ่อนผ่านกลไกทางสัญญาและทางการเงินที่หลากหลาย อาทิ การทำข้อตกลงผู้ถือหุ้นที่ให้สิทธิยับยั้ง แก่ผู้ถือหุ้นข้างน้อย การมอบอำนาจลงคะแนนแบบถอนไม่ได้ การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาเงินกู้ให้ผู้ให้กู้เข้าควบคุมกิจการ

เมื่อผิดนัด หรือการควบคุมกระแสเงินสดและกำหนดราคาโอน ระหว่างบริษัทในเครือ ส่วนประเด็นการถือครองที่ดิน ต้องแยกการพิจารณาออกจากกฎหมายธุรกิจคนต่างด้าวอย่างชัดเจน เนื่องจากเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 97–98 แตกต่างจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 4

บทความนี้เสนอข้อโต้แย้งหลักสองประการ ประการแรก ปัญหาที่แท้จริงมิใช่การไม่มีกฎหมาย หากแต่คือ การมีกฎที่ใช้บังคับไม่ได้ เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ควบคุมที่แท้จริงถูกปกปิดตั้งแต่ชั้นทะเบียนนิติบุคคล ประการที่สอง ความสัมพันธ์นอมินีไทยเป็นตัวแทนนอกระบบที่ปราศจากกลไกกำกับ ซึ่งกลับด้านสมมติฐานเรื่องความไม่สมมาตรของข้อมูลในทฤษฎีดั้งเดิม กล่าวคือฝ่ายที่เสียเปรียบด้านข้อมูลอย่างแท้จริงคือรัฐซึ่งเป็นบุคคลภายนอกสัญญา

นอกจากนี้ การพิจารณาแก้ปัญหานอมินีจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์และบรรยากาศการลงทุนข้ามชาติ (Cross-border Investment Climate) เนื่องจากมาตรการที่เข้มงวดเกินไปอาจลดทอนความน่าดึงดูดใจของไทย บทความนี้จึงมุ่งหาจุดสมดุลระหว่างการปราบปรามการเลี่ยงภาษีกับการส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนให้ความสำคัญกับบทบาทของที่ปรึกษาทางการเงินและทนายความในฐานะตัวกลางที่เอื้อต่อการจัดวางโครงสร้างนอมินี

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาช่องโหว่ของกฎหมายและระบบกำกับดูแลที่เอื้อต่อการกระทำความผิด (2) เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมและกลไกการหลีกเลี่ยงภาษีผ่านนอมินีของนักลงทุนต่างชาติ และ (3) เพื่อเสนอองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

1. กรอบแนวคิดทฤษฎีและการนิยามเชิงปฏิบัติการ

บทความนี้ใช้การจำแนกสามระดับ ได้แก่ (1) การวางแผนภาษี (Tax Planning) หมายถึงการจัดโครงสร้างธุรกรรมภายในกรอบที่กฎหมายรับรอง (2) การหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) หมายถึงการอาศัยช่องว่างกฎหมายเพื่อลดภาระภาษี ซึ่งไม่ผิดกฎหมายในทางเทคนิคแต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ (3) การหนีภาษี (Tax Evasion) หมายถึงการปกปิดหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงอันเป็นความผิดอาญาตามมาตรา 37 และ 37 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร (กรมสรรพากร, ม.ป.ป.-ค) พฤติกรรมนอมินีกระจายอยู่ในทั้งประเภท (2) และ (3)

ทฤษฎีตัวการ–ตัวแทนของ Jensen และ Meckling (1976) อธิบายการเลี่ยงภาษีผ่านนอมินี โดยนักลงทุนต่างชาติเป็นตัวการและคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทน ความไม่สมมาตรของข้อมูลทำให้รัฐไม่อาจรับรู้ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง บทความนี้เสนอขยายกรอบจากความสัมพันธ์ทวิภาคระหว่างตัวการกับตัวแทนไปสู่ความไม่สมมาตรของข้อมูลในเครือข่ายผู้เกี่ยวข้องที่ซับซ้อนขึ้น ซึ่งรวมรัฐเป็นบุคคลภายนอกที่ต้องพึ่งข้อมูลจากฝ่ายควบคุม (Desai & Dharmapala, 2006) อย่างไรก็ดี ทฤษฎีนี้มีข้อจำกัดเพราะทฤษฎีดั้งเดิมตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าตัวการเสียเปรียบข้อมูลจากตัวแทน แต่ในโครงสร้างนอมินี ตัวการและตัวแทนกลับสมรู้ร่วมคิดกันปกปิดข้อมูลต่อรัฐ ส่งผลให้เกิดความไม่สมมาตรของข้อมูลแบบย้อนกลับ กล่าวคือ รัฐซึ่งเป็นบุคคลภายนอกต้องกลายเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงและเสียเปรียบด้านข้อมูลอย่างแท้จริงแทนตัวการ

แนวคิดการหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance Concepts) ให้คำนิยามว่าการเลี่ยงภาษีเป็นการกระทำภายในขอบเขตกฎหมายเพื่อลดภาระภาษีโดยอาศัยช่องว่างกฎหมาย ทั้งนี้ สรรพร สรรพัชญา (2564) ชี้ว่าการสร้างธุรกรรมที่ปราศจากวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจและมุ่งเพียงรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีอากรที่ประเทศต่าง ๆ ไม่ยอมรับ Tørsløv et al. (2023) ประมาณ

การว่ากำไรบริษัทข้ามชาติร้อยละ 36 ถูกโยกย้ายไปยังเขตภาษีต่ำ ขณะที่ Cowx และ Kerr (2024) พบว่า General Anti-Avoidance Rule (GAAR) ลดพฤติกรรมเลี่ยงภาษีอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในประเทศที่ภาระการพิสูจน์ตกแก่ผู้เสียภาษี ผู้เขียนเห็นว่าข้อค้นพบนี้มีนัยโดยตรงต่อปัญหานอมินีในไทย เนื่องจากโครงสร้างนอมินีทำให้การโยกย้ายกำไรและการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษียากต่อการตรวจสอบ แต่การนำมาตรฐานสากลนี้มาปรับใช้มีข้อจำกัด เนื่องจากระบบกฎหมายไทยวางภาระการพิสูจน์ไว้ที่เจ้าพนักงานสรรพากร การโอนภาระให้เอกชนต้องแก้ไขเชิงวิธีสบัญญัติ อีกทั้งบริบทสังคมวัฒนธรรมไทยที่ให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์ เอื้อให้ข้อตกลงนอมินีขาดพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ การนำ GAAR มาใช้เพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอหากไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมและกฎหมายไทย

กรอบความโปร่งใสของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (Beneficial Ownership Transparency Framework) มีพื้นฐานจากหลักความโปร่งใส องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) ชี้ว่าอุปสรรคสำคัญอยู่ที่คุณภาพและการทวนสอบข้อมูล (OECD, 2024) Nielson และ Sharman (2022) พบว่าบริการนอมินีถูกเสนอขายอย่างเปิดเผยเพื่อปกปิดตัวตน สอดคล้องกับการที่คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force: FATF) แก้ไขข้อแนะนำที่ 24 ในปี 2565 (Financial Action Task Force, 2023) ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยยังขาดกลไกบังคับเปิดเผยสถานะตัวแทนล่วงหน้า ภาระการพิสูจน์จึงตกแก่รัฐ อันขัดกับหลักประสิทธิภาพในการจัดสรรภาระข้อมูล และเมื่อพิจารณาบริบทไทย ข้อจำกัดของการนำหลักเกณฑ์สากลมาใช้คือระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานยังแยกขาดจากกัน การบังคับเปิดเผยข้อมูลโดยปราศจากกลไกทวนสอบข้ามฐานข้อมูล อาจทำให้เกิดภาวะกฎหมายมีแต่ในกระดาษ

บทเรียนจากอินโดนีเซียและไทยชี้ว่าการจัดการนอมินีใช้ทั้งมาตรการอาญาและกลไกแพ่งเรื่องความสมบูรณ์ของสัญญาและผลทางทรัพย์สิน อินโดนีเซียใช้มาตรา 1320 และ 1335 KUHPerdata ประกอบมาตรา 21 และ 26(2) UUPA ทำให้สัญญานอมินีเป็นโมฆะตั้งแต่ต้น (Anggriani & Zandra, 2021) ส่วนไทยใช้มาตรา 150 และ 155 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ครอบคลุมวัตถุประสงค์ต้องห้ามและนิติกรรมอำพราง ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5457/2560 ด้านกรรมสิทธิ์ ศาลฎีกาอินโดนีเซีย (คำพิพากษาที่ 4223 K/Pdt/2022) ยืนยันว่าชาวต่างชาติไม่มีสิทธิเหนือที่ดิน Hak Milik แม้เป็นผู้ออกเงินซื้อ (Gibran & Putri, 2026) ส่วนไทยมาตรา 94 ประมวลกฎหมายที่ดินให้จำหน่ายที่ดินที่ได้มาโดยมิชอบ แต่ยังขาดกลไกป้องกันการขายต่อระหว่างการพิจารณา เมื่อเทียบกับอินโดนีเซีย สหราชอาณาจักรและสิงคโปร์มีกลไกเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกกว่า สหราชอาณาจักรใช้ระบบผู้มีอำนาจควบคุมอย่างมีนัยสำคัญ (PSC) ครอบคลุมผู้ถือหุ้น/สิทธิออกเสียงเกิน 25% ผู้มีสิทธิแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการส่วนใหญ่ และผู้มีอิทธิพลหรือควบคุมอย่างมีนัยสำคัญ (Companies House, 2026) สิงคโปร์แก้ Companies Act 1967 ผ่าน Companies and Limited Liability Partnerships (Miscellaneous Amendments) Act 2024 ผ่านรัฐสภา 2 ก.ค. 2567 (Chow & Oon, 2024) และมีผลใช้บังคับ 16 มิ.ย. 2568 โดยกำหนดให้บริษัทยื่นข้อมูลกรรมการและผู้ถือหุ้นที่เป็นนอมินี (ROND และ RONS) ต่อหน่วยงานทะเบียนบริษัท (ACRA) ซึ่งสถานะนอมินีเปิดเผยต่อสาธารณะ ส่วนข้อมูลผู้มอบหมายเข้าถึงได้เฉพาะหน่วยงานรัฐ และเพิ่มโทษปรับสูงสุดจาก 5,000 เป็น 25,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (Accounting and Corporate Regulatory Authority, 2026; OrionW, 2025)

ผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองระบบสะท้อนหลักการร่วมกันคือการผลักภาระการเปิดเผยข้อมูลไปไว้ที่ขั้นตอนต้นทาง แทนการอาศัยหนังสือรับรองตนเองเป็นหลักเช่นแนวทางปัจจุบันของไทย ซึ่งสอดคล้องกับ FATF ข้อแนะนำที่ 24 อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการนำต้นแบบสากลมาปรับใช้ในไทยมิได้อยู่ที่การขาดเกณฑ์การควบคุมโดยพฤตินัย หากแต่อยู่ที่บริบทเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบราชการดิจิทัล กลไกการตรวจสอบยืนยันข้อมูล และการบังคับใช้ในทางปฏิบัติของไทยยังมีข้อจำกัด

2. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

บทความใช้วิธีวิทยานิติศาสตร์เชิงหลักการ (Doctrinal Legal Research) สืบค้นจากฐานข้อมูลกฎหมายไทย (ThaiLII, ราชกิจจานุเบกษา) วิชาการ (ThaiJo, Google Scholar, ScienceDirect, Wiley Online Library, Oxford Academic) ระหว่างประเทศ (OECD iLibrary, FATF, World Bank) และบทวิเคราะห์สำนักกฎหมาย กำหนดทบทวนเอกสารไม่เกิน 5 ปี ยกเว้นกฎหมายและทฤษฎีพื้นฐาน วันตัดข้อมูล 7 ตุลาคม 2569 โดยใช้เกณฑ์คัดเข้า-คัดออกที่เน้นหัวข้อนอมินี การฟอกเงิน และการกำกับธุรกิจคนต่างด้าว ควบคู่กับการประเมินคุณภาพเอกสารจากความน่าเชื่อถือทางวิชาการและความตรงประเด็นกับบริบทไทย เอกสารหลักคือกฎหมายไทย 5 ฉบับ: พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542, ประมวลรัษฎากร, ประมวลกฎหมายที่ดิน, พ.ร.ก.การแลกเปลี่ยนข้อมูลฯ พ.ศ. 2566, พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยตรวจฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงวันตัดข้อมูล ประกอบรายงาน OECD, FATF และบทความวิชาการที่ผ่านการทบทวน จากนั้นวิเคราะห์เนื้อหาและเปรียบเทียบกฎหมาย ภายใต้กรอบแนวคิดในหัวข้อ 1 แล้วสังเคราะห์เป็นกรอบวิเคราะห์ 4 มิติและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย อย่างไรก็ดี วิธีวิทยานิติศาสตร์เชิงหลักการมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อเท็จจริงเชิงพฤติกรรมในทางปฏิบัติ ข้อสรุปที่ได้จึงเป็นเพียงการวิเคราะห์เชิงเอกสารซึ่งต้องทดสอบเชิงประจักษ์ในอนาคต

3. การวิเคราะห์กฎหมาย ช่องโหว่ กลไก และผลกระทบ

3.1 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักควบคุมการประกอบธุรกิจของชาวต่างชาติในไทย มาตรา 36 กำหนดความรับผิดแก่ผู้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ร่วมประกอบธุรกิจ หรือถือหุ้นแทน เพื่อให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจโดยหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงคนต่างด้าวที่ยินยอมให้กระทำการนั้น โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับ 100,000–1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีค่าปรับรายวันเมื่อฝ่าฝืนคำสั่งศาลตามกฎหมาย ส่วนมาตรา 37 เป็นฐานความผิดสำหรับการประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ระบุโดยเฉพาะ โดยมีโทษระดับเดียวกัน ในแง่ช่องโหว่เชิงบทบัญญัติข้อบกพร่องสำคัญคือการไม่นิยามคำว่านอมินี ส่งผลให้การบังคับใช้มีความไม่แน่นอน (Chaowachart, 2026) นอกจากนี้ นิยามคนต่างด้าวตามมาตรา 4 (3)-(4) อาศัยเกณฑ์เชิงปริมาณด้านการถือหุ้นเป็นหลัก ไม่สะท้อนการควบคุมทางอ้อมผ่านสัญญา หุ้นบุริมสิทธิ หรือเครื่องมือแปลงสภาพอย่างครบถ้วน แม้มาตรา 4 (3) (ข) จะกล่าวถึงหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการที่เป็นคนต่างด้าวด้วย ช่องว่างทางนิยามดังกล่าวทำให้นักลงทุนต่างชาติใช้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นแทนและดำเนินธุรกิจโดยไม่ปรากฏชื่อเป็นเจ้าของที่แท้จริง ส่งผลให้หน่วยงานภาษีเข้าถึงตัวตนผู้ควบคุมที่แท้จริงและฐานรายได้ที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยได้ยากขึ้น Hinterer (2026) ระบุว่า การเน้นเฉพาะสัดส่วนการถือหุ้นก่อให้เกิดช่องโหว่ที่เปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างชาติควบคุมกิจการได้โดยพฤตินัยผ่านโครงสร้างนอมินี ส่วนปัญหาเชิงการบังคับใช้ กลไกบังคับใช้โทษยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เพราะเงื่อนไขเบื้องต้นคือต้องระบุตัวผู้กระทำผิดให้ได้ก่อน

3.2 ประมวลรัษฎากร

ประมวลรัษฎากรมีมาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีเฉพาะกรณี (SAARs) หลายมาตรา เช่น มาตรา 65 ทวิ (4) กำหนดให้เจ้าพนักงานประเมินกำหนดค่าตอบแทนหรือดอกเบี้ยตามราคาตลาดเมื่อโอนทรัพย์สินโดยไม่มีเหตุอันสมควร มาตรา 71 ทวิ ให้อำนาจปรับปรุงรายได้และรายจ่ายของนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันตามหลักการดำเนินการโดยอิสระ ส่วนมาตรา 71 ตรี กำหนดให้บริษัทที่มีความสัมพันธ์กันต้องรายงานข้อมูลและจัดส่งเอกสารตามหลักเกณฑ์ และมาตรา 76 ทวิ มิใช่กฎหมายต่อต้านนอมินีทั่วไป ใช้บังคับเฉพาะบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งตามกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีลูกจ้าง ผู้ทำการแทน หรือผู้ทำการติดต่อในไทย อันเป็นเหตุให้ได้รับเงินได้หรือผลกำไรในไทย การปรับใช้ต้องพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างนิติบุคคลต่างประเทศ ผู้ทำการแทน และเงินได้ที่เกิดขึ้น ตลอดจนพิจารณาอนุสัญญาภาษีซ้อนและเกณฑ์สถานประกอบการถาวรที่เกี่ยวข้อง (กรมสรรพากร, ม.ป.ป.-ก) ในเชิงบทบัญญัติ กฎหมายไทยมีจุดอ่อนสำคัญคือยังไม่มี GAAR ลายลักษณ์อักษร กรมสรรพากรต้องอาศัยหลักเนื้อหาสำคัญเหนือรูปแบบและบทบัญญัติเฉพาะกรณี (TPcases, 2026) จึงจัดการแผนภาษีซับซ้อนได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ในระดับการบังคับใช้ แม้กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีต้องยื่นรายการ จัดทำรายงาน และส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 71 ตรี) และเจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจออกหมายเรียกและไต่สวนได้ (มาตรา 19 และ 23) แต่ข้อจำกัดที่แท้จริงอยู่ที่การเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลในความครอบครองของผู้เกี่ยวข้อง (กรมสรรพากร, ม.ป.ป.-ก, ม.ป.ป.-ข) ในบริบทนอมินี จุดอ่อนทั้งสองประการอาจเปิดช่องให้โยกย้ายกำไรออกจากไทยผ่านการกำหนดราคาโอน การตั้งทุนต่ำ และสิทธิประโยชน์ตามอนุสัญญาภาษีซ้อน ซึ่งผลต่อรายได้ภาษียังต้องทดสอบเชิงประจักษ์

3.3 พระราชกำหนดการแลกเปลี่ยนข้อมูลฯ พ.ศ. 2566 และ MLI

พระราชกำหนดฉบับนี้ กำหนดให้สถาบันการเงินไทยรายงานบัญชีลูกค้าตาม CRS เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกับต่างประเทศโดยอัตโนมัติทุกปี แต่ช่องโหว่เชิงบทบัญญัติคือ CRS ไม่ครอบคลุมทุกบัญชี/ฐานข้อมูลเจ้าของธุรกิจ ส่วนไทยลงนาม MLI 9 ก.พ. 2565 สัตยาบันสมบูรณ์ 31 มี.ค. 2565 มีผล 1 ก.ค. 2565 โดยครอบคลุมอนุสัญญาภาษีซ้อน 58 จาก 61 ฉบับ (KPMG Thailand, 2022) แต่ผลต่ออนุสัญญาภาษีซ้อนแต่ละฉบับต้องตรวจข้อสงวนและวันมีผลของทั้งสองรัฐเป็นรายกรณี ส่วนหลัก PPT ใน MLI ป้องกันการใช้สิทธิประโยชน์อนุสัญญาภาษีซ้อนในทางมิชอบ โดยดูว่าการได้สิทธิประโยชน์เป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของการจัดการ/ธุรกรรมหรือไม่ และคำนึงถึงข้อยกเว้นตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 7 ของ MLI) หากพบวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งเพื่อขอรับสิทธิประโยชน์โดยมิชอบ หน่วยงานภาษีปฏิเสธได้ ในเชิงการบังคับใช้ กลไกเหล่านี้มีช่องโหว่เชิงระบบ เพราะไทยยังไม่มีฐานข้อมูล UBO ที่มีประสิทธิภาพและเป็นหนึ่งเดียว ทั้งนี้ UBO ตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินมีความหมายและขอบเขตต่างจากผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงตามอนุสัญญาภาษีซ้อน Chaowachart (2026) ชี้ว่ากรอบกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับ FATF Recommendations 24 และ 25 ที่ปรับปรุงเมื่อ มี.ค. 2565 และ ก.พ. 2566 ตามลำดับ และเสนอให้เพิ่มนิยามตามกฎหมายของนอมินีและผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ปรับปรุงเกณฑ์ถือหุ้นด้วยเกณฑ์ควบคุม และบูรณาการระบบเปิดเผย UBO ภายใต้ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงาน ก.ล.ต. และกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นทะเบียนกลาง ผลกระทบคือข้อมูลที่แลกเปลี่ยนกับต่างประเทศอาจไม่สะท้อนผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงเบื้องหลังโครงสร้างนอมินี

3.4 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้มาซึ่งที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ได้รับอนุญาต ต้องจำหน่ายที่ดินนั้นภายในเวลาที่อธิบดีกำหนด ซึ่งไม่น้อยกว่า 180 วัน

แต่ไม่เกิน 1 ปี หากไม่จำหน่ายภายในกำหนด อธิบดีมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น ส่วนมาตรา 96 ให้อธิบดีจำหน่ายที่ดินที่ผู้ใดได้มาในฐานะเจ้าของแทนคนต่างด้าว และมาตรา 113 กำหนดโทษแก่ผู้ได้มาซึ่งที่ดินในฐานะตัวแทนคนต่างด้าว คือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ ช่องโหว่เชิงบทบัญญัติคือกฎหมายมิได้ห้ามหรือยับยั้งการโอนขายที่ดินระหว่างกระบวนการพิจารณา จึงเปิดช่องให้ผู้กระทำผิดขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บุคคลที่สามและเก็บกำไรส่วนต่างไว้ได้ก่อนที่อธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่าย ในระดับการบังคับใช้ การตรวจสอบการถือครองแทนเป็นไปได้ยากและล่าช้า ผลกระทบคือผู้กระทำผิดอาจเปลี่ยนทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบให้เป็นเงินสดได้ก่อนที่รัฐจะดำเนินการ

3.5 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดความผิดมูลฐานไว้ 21 อนุมาตรา นอกเหนือจากความผิดที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นความผิดมูลฐาน ส่วนมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินแยกอำนาจเป็นสองส่วน กล่าวคือ (1) ชั้นยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวตามมาตรา 48 คณะกรรมการธุรกรรม (หรือเลขาธิการ ปปง. ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน) มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดได้ไม่เกิน 90 วัน โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของเจ้าของทรัพย์สินในชั้นนี้ และ (2) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49–51 ต้องผ่านพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลและผ่านการไต่สวน โดยกฎหมายกำหนดช่องทางคุ้มครองสิทธิของเจ้าของหรือผู้รับโอนตามมาตรา 50 ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลได้ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่ง (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ม.ป.ป.) ช่องโหว่เชิงบทบัญญัติในปัจจุบันคือความผิดฐานใช้นอมินีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ยังมิได้ถูกบรรจุเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน Chaowachart (2026) เสนอแนะให้จำแนกมาตรา 36 และ 37 เป็นความผิดมูลฐานภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว และ ณ เดือนกันยายน 2569 ร่างกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดในคดีนอมินีเป็นความผิดมูลฐานยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร (ประชาไท, 2569) ปัญหาเชิงการบังคับใช้คือเจ้าหน้าที่ต้องพิสูจน์ความเชื่อมโยงระหว่างทรัพย์สินกับความผิดมูลฐานอื่น ซึ่งทำได้ยากในโครงสร้างนอมินี อย่างไรก็ดี ไม่อาจสรุปได้ว่าทรัพย์สินในโครงสร้างนอมินีไม่อาจถูกยึด อายัด หรือดำเนินการตามกฎหมายได้ในทุกกรณี เพราะต้องแยกกรณีความผิดเกี่ยวกับนอมินีเพียงฐานเดียวออกจากพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานอื่น ผลกระทบคือโทษปรับสูงสุดทางอาญาเพียง 1,000,000 บาท อาจต่ำเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

3.6 ผลกระทบข้ามสายงานระหว่างกฎหมายภาษี กฎหมายที่ดิน และกฎหมายฟอกเงิน (Cross-cutting Impacts)

ผลกระทบข้ามสายงานคือ การที่รัฐเรียกเก็บภาษีจากธุรกรรมนอมินี (เช่น ภาษีจากการโอนที่ดิน) อาจถูกตีความว่าเป็นการให้สัตยาบัน ต่อธุรกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรา 94 หรือการยึดอายัดทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินในภายหลังทำได้ยากขึ้น เนื่องจากการชำระภาษีทำให้เส้นทางการเงิน ดูถูกต้องตามกฎหมายมากขึ้น ซึ่งขัดขวางการพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินของ ปปง. และทำให้รัฐตกอยู่ในภาวะขัดแย้งในตัวเองระหว่างการเป็นผู้จัดเก็บรายได้และการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายอาญา

3.7 ช่องโหว่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพ (Professional Enablers)

กฎหมายทั้ง 5 ฉบับข้างต้นมุ่งเน้นการลงโทษผู้ถือหุ้นแทน และผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง แต่กลับขาดกลไกกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นนักบัญชี ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือทนายความ ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้เปิดประตู ในการร่างสัญญาและออกแบบโครงสร้างธุรกรรมที่ซับซ้อนเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมาย การที่กฎหมายวิชาชีพในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการลงโทษที่รุนแรงต่อผู้ให้คำปรึกษาที่รู้เห็นเป็นใจ ส่งผลให้

วิชาชีพเหล่านี้กลายเป็นจุดบอดที่รัฐเข้าไม่ถึง ทำให้เกิดภาวะ Reverse Information Asymmetry ทวีความรุนแรงขึ้น

4. มาตรการกำกับดูแลปัจจุบัน

มาตรการกำกับดูแลในปัจจุบันประกอบด้วยคำสั่งของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางที่ออกมาอย่างต่อเนื่อง โดย คำสั่งที่ 1/2569 กำหนดให้ผู้ขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทต้องมีหนังสือยืนยันว่าผู้ถือหุ้นร่วมลงทุนจริงและมิได้เป็นนอมินี (Hinterer, 2026) ส่วน คำสั่งที่ 2/2569 กำหนดกรณีเพิ่มเติมเกี่ยวกับการชี้แจงการลงทุนและหลักฐานทางการเงินในกรณีที่กำหนด ซึ่งรวมถึงการแสดงเอกสารการเดินบัญชี 3 เดือน (THE STANDARD TEAM, 2569) นอกจากนี้ มีการนำระบบวิเคราะห์แนวโน้มพฤติกรรมของนิติบุคคล (Intelligence Business Analytics System: IBAS) มาใช้คัดกรองนิติบุคคลกลุ่มเสี่ยง การกำหนดตรวจสอบ 6 กลุ่มธุรกิจเสี่ยงสูง และการลงนามบันทึกข้อตกลงกับ 23 หน่วยงานเพื่อบูรณาการและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2568, 2569; BDO Thailand, 2024) อย่างไรก็ดี การประเมินอย่างวิพากษ์เผยให้เห็นความท้าทายในการตรวจสอบความถูกต้อง เนื่องจากการยืนยันตนเอง และเอกสารเดินบัญชีไม่อาจพิสูจน์อำนาจควบคุมที่แท้จริงได้ ยังคงต้องประเมินความเพียงพอของกลไกการตรวจสอบไขว้ การติดตามหลังจดทะเบียน และการเข้าถึงข้อมูลผู้ควบคุมที่แท้จริง เนื่องจาก OECD (2024) ระบุว่าจุดอ่อนเชิงระบบของข้อมูลความเป็นเจ้าของยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ขณะเดียวกันแม้มีข้อตกลงกับ 23 หน่วยงาน แต่ความสอดคล้องทางการบริหารยังเป็นโจทย์ท้าทาย หากขาดกระบวนการที่ชัดเจนอาจเกิดความซ้ำซ้อนหรือช่องว่างในการติดตามผล

แม้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2569) รายงานว่าจำนวนนิติบุคคลกลุ่มเสี่ยงนอมินีในช่วง 1 มกราคม–31 พฤษภาคม ลดลงจาก 2,102 รายในปี 2568 เหลือ 731 รายในปี 2569 (ร้อยละ 65.22) แต่การที่จำนวนกลุ่มเสี่ยงลดลงมิได้เป็นหลักฐานโดยตรงว่าพฤติกรรมที่แท้จริงลดลง เพราะอาจเป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการอำพราง ซึ่งเป็นสมมติฐานทางเลือก ที่ยังต้องทดสอบ ด้วยเหตุนี้ การประเมินประสิทธิผลของมาตรการจึงควรใช้ตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์ทางภาษี เช่น รายได้ภาษีที่เพิ่มขึ้นหรือจำนวนคำพิพากษาถึงที่สุด แทนการวัดจากปริมาณกลุ่มเป้าหมายเพียงอย่างเดียว

5. อภิปรายผล

ปัญหาคือกฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงผู้ควบคุมถูกปกปิด สอดคล้องกับความไม่สมมาตรของข้อมูลแบบย้อนกลับ ที่รัฐเสียเปรียบ ข้อสรุปนี้ชี้ให้เปลี่ยนนโยบายจากการเพิ่มบทบัญญัติสู่การสร้างเงื่อนไขข้อเท็จจริง การจำแนกการหลีกเลี่ยงภาษีกับการหนีภาษีมีนัยเชิงนโยบาย โดย GAAR ตอบโจทย์ประเภทแรก ส่วนประเภทหลังต้องเพิ่มการเข้าถึงข้อมูล สอดคล้องกับ Desai และ Dharmapala (2009) ว่าผลต่อมูลค่ากิจการแปรผันตามความเข้มแข็งของกลไกกำกับดูแล แต่ยังไม่ทดสอบในบริบทนอมินีไทย จึงต้องศึกษาเชิงประจักษ์ก่อนสรุปว่าบทลงโทษสูงขึ้นลดพฤติกรรมได้จริงหรือไม่ วรรณกรรมระหว่างประเทศอย่าง Cowx และ Kerr (2024) ชี้ว่า GAAR ได้ผลสูงสุดเมื่อผลักภาระการพิสูจน์ให้ผู้เสียภาษี กลไกนี้สร้างต้นทุนความเสี่ยงและป้องปรามพฤติกรรม ต่างจากไทยที่ใช้การยืนยันตนเองจนรัฐแบกรับความเสี่ยงจัดเก็บภาษีเอง ขณะที่ Anggriani และ Zandra (2021) เรื่องความเป็นโมฆะของสัญญานอมินี สะท้อนว่าผลทางแพ่งสร้างความเกรงกลัวรุนแรงกว่าโทษปรับ เพราะต้องสูญเสียเงินลงทุนทั้งหมด แต่การเก็บภาษีจากธุรกรรมเหล่านี้อาจเป็นการให้สัตยาบันจนเกิดความขัดแย้งในตัวเองของรัฐ เมื่อต้องยึดทรัพย์ภายหลัง ผลทางแพ่งเพียงอย่างเดียวจึงไม่พอหากขาดกลไกตรวจจับตั้งแต่จดทะเบียน

ในแง่ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ การใช้มาตรการทางแพ่งที่รุนแรง เช่น การทำให้สัญญาเป็นโมฆะ หรือการโอนภาระการพิสูจน์ให้ผู้เสียภาษี อาจสร้างผลกระทบเชิง chilling effect ต่อนักลงทุนต่างชาติที่สุจริตได้ เนื่องจากนักลงทุนอาจมองว่าไทยมีระบบภาษีที่เสี่ยงและไม่แน่นอน การออกแบบนโยบายจึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างการป้องปรามผู้กระทำผิด และการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน เช่น การกำหนด Safe Harbor ให้แก่นักลงทุนที่เปิดเผยข้อมูลจริง หรือการให้หน่วยงานส่งเสริมการลงทุน (BOI) ทำหน้าที่คัดกรองนักลงทุนสุจริตตั้งแต่ต้นทาง

6. องค์ความรู้ใหม่

การศึกษาเผยวงจรความผิดพลาดเชิงโครงสร้าง 3 ประการที่เอื้อต่อการเลี่ยงภาษีผ่านนอมินี: (1) ช่องโหว่ทางนิยาม กฎหมายขาดคำจำกัดความนอมินีและผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ทำให้บังคับใช้ไม่แน่นอน (2) ระบบกำกับพึ่งการเปิดเผยตนเองเป็นหลักและกลไกทวนสอบยังจำกัด รัฐเข้าถึงข้อเท็จจริงผู้ควบคุมที่แท้จริงตั้งแต่ต้นทางได้ยาก และ (3) ทัศนคติเชิงปริมาณที่มุ่งเพิ่มบทลงโทษมากกว่าสร้างกลไกป้องกันเชิงรุก ช่องโหว่ที่อาจทำให้สูญเสียรายได้ภาษีเกิดในขั้นจดทะเบียนนิติบุคคล ซึ่งข้อเท็จจริงผู้ควบคุมที่แท้จริงถูกปกปิดตั้งแต่แรก มิใช่ขั้นประเมิน ผู้เขียนจึงเสนอกรอบวิเคราะห์การเลี่ยงภาษีผ่านนอมินี 4 มิติที่มีลำดับเชิงสาเหตุ เป็นข้อเสนอเชิงวิเคราะห์จากการสังเคราะห์เอกสาร ยังต้องทดสอบเชิงประจักษ์ในอนาคต ปรับจากทฤษฎีตัวการ–ตัวแทน (Jensen & Meckling, 1976) และกรอบความโปร่งใสของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (OECD, 2024) ให้เหมาะกับบริบทไทย โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมิติทางกฎหมาย (เงื่อนไข) มิติเชิงโครงสร้าง (กลไกส่งผ่าน) มิติทางการเงิน (จุดเกิดความสูญเสีย) และมิติเชิงพฤติกรรม (แรงขับเคลื่อน) มาตรการที่มีประสิทธิผลต้องเริ่มปิดช่องโหว่กฎหมาย ณ จุดต้นทาง ควบคู่ผลักภาระการเปิดเผยข้อมูลไปยังฝ่ายที่มีต้นทุนเปิดเผยข้อมูลต่ำสุด สอดคล้องกับ FATF ข้อแนะนำที่ 24 ให้ผู้ถือหุ้นแทนเปิดเผยสถานะและตัวตนผู้มอบหมายต่อนายทะเบียน (FATF, 2023) แทนการให้บุคคลรับรองว่าตนไม่ใช่นอมินี

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1 มิติทางกฎหมาย

การเพิ่มนิยามนอมินีและ UBO ใน พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และการปรับปรุงมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้รับกำไรจากการขายที่ดินที่ได้มาโดยมิชอบ จัดเป็นมาตรการที่ต้องแก้ไขบทบัญญัติระดับพระราชบัญญัติ จึงต้องจัดทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายอย่างรอบคอบ พร้อมออกแบบฐานอำนาจ เงื่อนไขการใช้ และสิทธิอุทธรณ์ให้ชัดเจน เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการปราบปรามและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ประกอบการที่สุจริต สำหรับการกำหนดหน้าที่เปิดเผยสถานะตัวแทนตาม FATF ข้อแนะนำที่ 24 สามารถดำเนินการได้ทันทีภายใต้ฐานอำนาจเดิม โดยแยกจากภาระการพิสูจน์ความผิดอาญามาตรา 36 กล่าวคือ การผลักภาระข้อมูลเป็นมาตรการทางปกครองให้ผู้ถือหุ้นเปิดเผยต่อนายทะเบียน ต่างจากภาระการพิสูจน์ในคดีอาญาที่รัฐยังต้องพิสูจน์องค์ประกอบความผิดครบถ้วน

7.2 มิติเชิงโครงสร้าง

ปรับแผนตรวจสอบนอมินีให้ครอบคลุมกลุ่มธุรกิจเสี่ยงสูง ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ การท่องเที่ยว อีคอมเมิร์ซ ขนส่งและคลังสินค้า โรงแรมและรีสอร์ท เกษตรและก่อสร้างทั่วไป (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2568) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจข้ามหน่วยงาน (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร กรมที่ดิน

ปปง. ดีเอสไอ และตำรวจ) เพื่อกำกับดูแลและตรวจสอบนิติบุคคลต่างด้าวอย่างใกล้ชิด โดยต่อยอดระบบ IBAS (BDO Thailand, 2024) ด้วยการใช้ AI วิเคราะห์เครือข่ายธุรกิจและเฝ้าระวังกลุ่มทุนต่างชาติที่อาจหลีกเลี่ยงภาษีหรือฟอกเงิน ทั้งนี้ การใช้ AI ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและมีกลไกตรวจสอบความถูกต้องของอัลกอริทึมเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการที่สุจริต ควรเปลี่ยนตัวชี้วัดจากจำนวนนิติบุคคลที่เข้าเกณฑ์เฝ้าระวังเป็นผลลัพธ์ทางภาษีตามที่วิเคราะห์ในหัวข้อ 4 ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้ทันทีภายใต้กลไกบริหารปัจจุบัน

7.3 มิติทางการเงิน

พัฒนาและเชื่อมโยงฐานข้อมูล UBO ระหว่างกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร และดีเอสไอ การเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีฐานอำนาจตาม พ.ร.บ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดเงื่อนไขการเข้าถึง ระยะเวลาการเก็บรักษา และสิทธิของเจ้าของข้อมูลในการขอเข้าถึงหรือคัดค้าน ตลอดจนกำหนดหน้าที่รายงานธุรกรรมของผู้ให้บริการชำระเงินต่างประเทศที่ให้บริการในไทย ควบคู่กับการใช้ข้อมูลตามพระราชกำหนดฯ พ.ศ. 2566 โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อต้นทุนการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่สุจริตด้วย

7.4 มิติเชิงพฤติกรรม

สร้างจิตสำนึกและความตระหนักรู้ถึงโทษและผลกระทบของการเป็นนอมินีผ่านสื่อสาธารณะและโครงการรณรงค์ในชุมชน ควบคู่กับการกำหนดช่องทางแจ้งเบาะแสพร้อมมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล การเปิดโอกาสให้ผู้ที่ตกเป็นนอมินีเข้าสู่กระบวนการเปิดเผยข้อมูลโดยสมัครใจและการลดหย่อนความรับผิดภายในกรอบเวลาที่กำหนด ต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมาย เงื่อนไขการลดหย่อนที่ชัดเจน และหลักประกันว่าการเปิดเผยข้อมูลจะไม่ถูกนำไปใช้เป็นพยานในการดำเนินคดีอาญาที่ร้ายแรงกว่า กลไกนี้มุ่งทำลายความไว้วางใจภายในเครือข่ายอำพราง อันเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการดำรงอยู่ของโครงสร้างนอมินี

7.5 มิติการกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพและดุลยภาพการลงทุน

ควรกำหนดหน้าที่รับผิดชอบร่วม ให้แก่ผู้สอบบัญชีและทนายความที่ลงนามรับรองงบการเงินหรือสัญญาที่ปกปิดโครงสร้างนอมินีโดยรู้เห็นเป็นใจ ผ่านการแก้ไขกฎหมายวิชาชีพ ควบคู่กับการออกมาตรการจูงใจสำหรับผู้ที่แจ้งเบาะแส ภายในองค์กรวิชาชีพ ตลอดจนการจัดตั้งกลไกประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ (Regulatory Impact Assessment: RIA) ก่อนการบังคับใช้มาตรการทางภาษีที่เข้มงวด เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรการของรัฐจะไม่ทำลายความสามารถในการแข่งขันในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ (FDI)

บทสรุป

การศึกษาครั้งนี้วิเคราะห์พฤติกรรมการหลีกเลี่ยงและหนีภาษีโดยใช้นอมินีของนักลงทุนต่างชาติผ่านกรอบทฤษฎีตัวการ–ตัวแทน แนวคิดการหลีกเลี่ยงภาษี และกรอบความโปร่งใสของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ควบคู่การศึกษากฎหมายไทยและเปรียบเทียบต่างประเทศ ผลชี้ช่องโหว่เชิงโครงสร้างของกฎหมายไทย โดยเฉพาะการไม่มีกลไกยับยั้งการโอนที่ดินระหว่างกระบวนการตามมาตรา 94 ประมวลกฎหมายที่ดิน การไม่มีนิยามนอมินีชัดเจน และการไม่มี GAAR ทำให้บังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ผลการศึกษาตอบวัตถุประสงค์ 3 ข้อครบถ้วน: ข้อ 1 ช่องโหว่กฎหมายและระบบกำกับ ได้จากหัวข้อ 3 ซึ่งชี้จุดอ่อนเชิงนิยามและกระบวนการในกฎหมาย 5 ฉบับ ข้อ 2 พฤติกรรมและกลไกหลีกเลี่ยงภาษีผ่านนอมินี ได้จากกรอบทฤษฎีในหัวข้อ 1 ประกอบการวิเคราะห์กลไกในหัวข้อ 3 และ 4 ข้อ 3 องค์

ความรู้และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้จากกรอบวิเคราะห์ 4 มิติหัวข้อ 6 และข้อเสนอแนะหัวข้อ 7 ความสอดคล้องนี้สนับสนุนข้อโต้แย้งหลักว่าปัญหามิใช่การไร้เครื่องมือ หากเป็นเครื่องมือที่ใช้บังคับไม่ได้เพราะข้อเท็จจริงถูกปกปิด บทสรุปจึงชี้ถึงความจำเป็นของการเปลี่ยนผ่านจากการควบคุมเชิงปริมาณไปสู่การควบคุมเชิงเนื้อหา อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้อจำกัดของการวิจัยเชิงเอกสาร งานวิจัยในอนาคตควรเปิดกว้างสู่วิธีวิทยารูปแบบอื่น เช่น การศึกษาภาคสนามหรือการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อเติมเต็มข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อเท็จจริงเชิงพฤติกรรม

แนวทางการต่อยอดองค์ความรู้เชิงวิชาการ

1. ควรทดสอบกรอบวิเคราะห์ 4 มิติกับนักลงทุนรายสัญชาติ เช่น ญี่ปุ่น รัสเซีย อินเดีย หรือประเทศตะวันตก เพื่อประเมินความเป็นสากลและเปรียบเทียบรูปแบบพฤติกรรม

2. ควรศึกษาผลสัมฤทธิ์มาตรการใหม่ปี 2569 (คำสั่ง 1/2569 และ 2/2569) เชิงปริมาณเมื่อมีข้อมูลระยะยาว โดยใช้ตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์ เช่น รายได้ภาษีเพิ่มขึ้น จำนวนคดีความผิด

3. ควรเปรียบเทียบระบบฐานข้อมูลผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงระหว่างไทยกับต่างประเทศที่สำเร็จ เช่น สหราชอาณาจักรและสิงคโปร์ เพื่อปรับปรุงระบบไทย โดยเฉพาะกลไกทวนสอบความถูกต้องข้อมูล

4. ควรวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อเข้าใจแรงจูงใจบุคคลที่ยินยอมเป็นนอมินี โดยสัมภาษณ์เชิงลึก สำรวจปัจจัยผลักดัน เช่น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ หรือแรงกดดันทางสังคม

5. ควรใช้ Social Network Analysis ศึกษาความเชื่อมโยงบริษัทที่ใช้นอมินีและบุคคลเกี่ยวข้อง โดยใช้ข้อมูลกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เพื่อค้นหารูปแบบเครือข่ายซับซ้อนและกำหนดเป้าหมายตรวจสอบแม่นยำขึ้น

6. ควรศึกษาแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและศาลภาษีอากรกลางที่เกี่ยวกับการใช้ตัวแทนและการปรับใช้มาตรา 76 ทวิ ประมวลรัษฎากรอย่างเป็นระบบ เพื่อสังเคราะห์เกณฑ์พิสูจน์ที่ศาลใช้จริง เป็นฐานเชิงประจักษ์สำหรับยกร่างนิยามตัวแทนอำพราง

เอกสารอ้างอิง

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2568). *กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เดินหน้าปราบปราม 'นอมินี' ระดมพาณิชย์จังหวัดยกระดับมาตรการตรวจสอบธุรกิจเสี่ยง*. สืบค้นจาก https://www.moc.go.th/th/gallery/article/detail/id/5/iid/1415

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2569). *กรมพัฒนาธุรกิจฯ แจงมาตรการเชิงรุก สกัดธุรกิจนอมินียกระดับปราบปรามทั่วประเทศ*. สืบค้นจาก https://www.moc.go.th/th/gallery/category/detail/id/5/iid/1984

กรมสรรพากร. (ม.ป.ป.-ก). *บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร หมวด 3 ภาษีเงินได้ มาตรา 65–76*. สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2569, สืบค้นจาก https://www.rd.go.th/5939.html

กรมสรรพากร. (ม.ป.ป.-ข). *ประมวลรัษฎากร มาตรา 14–27*. สืบค้นจาก https://www.rd.go.th/5943.html

กรมสรรพากร. (ม.ป.ป.-ค). *ประมวลรัษฎากร มาตรา 28–37*. สืบค้นจาก https://www.rd.go.th/5942.html

ประชาไท. (2569). *เผยกำลังมีการแก้ กม. ให้ "นอมินี" เป็นความผิดมูลฐานฟอกเงิน เพิ่มอำนาจยึด-อายัดทรัพย์*. สืบค้นจาก https://prachatai.com/journal/2026/09/118812

พรหมพันธุ์, ส. (2568). บริษัทนอมินีหรือตัวแทนอำพรางในประเทศไทย: แนวทางแก้ไขและทิศทางในอนาคต. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, *18*(2), 411–435. สืบค้าจาก https://so04.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman/article/view/280946

สรรพร สรรพัชญา. (2564). ปัญหาและผลกระทบจากการสร้างธุรกรรมในระบบภาษีอากร. *วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 39*(3), 239–263. สืบค้นจาก https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawchulajournal/article/view /248091

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (ม.ป.ป.). *พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542* (ฉบับรวมแก้ไขเพิ่มเติม). สืบค้นจาก https://ses7.amlo.go.th/downloads/file/13

Accounting and Corporate Regulatory Authority. (2026). *Filing with the Central ROND & RONS*. สืบค้นจาก https://www.acra.gov.sg/manage/companies/legal-requirements-common-offences/maintaining-local-companys-information-registers/rond-rons/filing-to-the-central-rond-rons/

Anggriani, R., & Zandra, A. M. (2021). Nominee contract practice on ownership of foreign national land in Indonesia. *Jurnal Hukum Novelty, 12*(1), 96–108. สืบค้นจาก doi:10.26555/novelty.v12i01.a18124

BDO Thailand. (2024). *Tackling nominee businesses and ensuring compliance in Thailand*. สืบค้นจาก https://www.bdo.th/en-gb/insights/tackling-nominee-businesses-and-ensuring-compliance-in-thailand

Chaowachart, P. (2026). Problems concerning the definition and elements of the "nominee" offence under the Foreign Business Act B.E. 2542 (1999). *Rajapark Journal, 20*(67), 310–326. สืบค้นจาก https://so05.tci-thaijo.org/index.php/RJPJ/article/view/289301

Chow, M., & Oon, L. (2024). *Tracing the beneficial owners through the register of nominee shareholders*. สืบค้นจาก https://www.twobirds.com/en/insights/2024/singapore/tracing-the-beneficial-owners-through-the-register-of-nominee-shareholders

Companies House. (2026). *People with significant control (PSCs)*. สืบค้นจาก https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs

Cowx, M., & Kerr, J. N. (2024). The general anti-avoidance rule. *Contemporary Accounting Research, 41*(3), 1851–1892. สืบค้าจาก doi:10.1111/1911-3846.12963

Desai, M. A., & Dharmapala, D. (2006). Corporate tax avoidance and high-powered incentives. *Journal of Financial Economics, 79*(1), 145–179. สืบค้าจาก doi:10.1016/j.jfineco.2005.02.002

Desai, M. A., & Dharmapala, D. (2009). Corporate tax avoidance and firm value. *Review of Economics and Statistics, 91*(3), 537–546. สืบค้นจาก doi:10.1162/rest.91.3.537

Financial Action Task Force. (2023). *Guidance on beneficial ownership of legal persons*. Paris, France: Author. สืบค้นจาก https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf

Gibran, R. A., & Putri, C. W. (2026). Kedudukan hukum beneficial ownership dalam perjanjian pinjam nama atas hak milik tanah oleh warga negara asing (Studi Putusan Mahkamah Agung 4223 K/Pdt/2022). *Jurnal Locus Penelitian dan Pengabdian, 5*(1), 11–23. สืบค้นจากhttps://repository.upnvj.ac.id/41437/

Hinterer, H. (2026). *Thailand tightens enforcement against nominee shareholding structures: DBD Order No. 1/2569 introduces enhanced registration and verification requirements*. สืบค้นจากhttps://franklegaltax.com/thailand-tightens-enforcement-against-nominee-shareholding-structures-dbd-order-no-1-2569-introduces-enhanced-registration-and-verification-requirements/

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics, 3*(4), 305–360. สืบค้าจาก doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X

KPMG Thailand. (2022). *Thailand ratifies the MLI* (Tax News Flash Issue 127). สืบค้นจาก https://kpmg.com/content/dam/kpmgsites/th/pdf/tax-news-flash/th-tax-news-flash-issue-127.pdf.coredownload.inline.pdf

Nielson, D. L., & Sharman, J. C. (2022). *Signatures for sale: How nominee services for shell companies are abused to conceal beneficial owners*. World Bank. สืบค้นจาก https://star.worldbank.org/sites/default/files/2022-04/StAR-nominees_final.pdf

The Nation Thailand. (2025, November 18). *Supreme Court cites four key points in ordering Thaksin to pay 17.6bn baht tax bill*. สืบค้นจาก https://www.nationthailand.com/news/politics/40058413

THE STANDARD TEAM. (2026, August 1). *พาณิชย์ ยกระดับมาตรการเชิงรุก ตรวจเข้มทุกขั้นตอน สกัดธุรกิจนอมินี พร้อมใช้ 1 ส.ค.*. สืบค้นจาก https://www.moc.go.th/th/gallery/article/detail/id/5/iid/2055

TNN Thailand. (2026, August 17). *เปิดโปงเครือข่ายค้า บิลภาษีเถื่อน ทุนจดทะเบียนกว่า 400 ล้าน สร้างความเสียหายรัฐกว่า 360 ล้านบาท*. สืบค้นจาก https://www.tnnthailand.com/criminal/244212/

Tpcases. (2021, May 29). *Thailand – Country profile*. สืบค้นจากhttps://tpcases.com/pop-pages/thailand/

Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2023). The missing profits of nations. *The Review of Economic Studies*, *90*(3), 1499–1534. สืบค้นจาก https://doi.org/10.1093/restud/rdac049

OECD. (2024). *Beneficial ownership and tax transparency – Implementation and remaining challenges: OECD and Global Forum report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. OECD Publishing. สืบค้นจาก https://doi.org/10.1787/f95790b1-en

OrionW. (2025, June 22). *New requirements for controller, nominee director and nominee shareholder registers*. สืบค้นจาก https://www.orionw.com/news-insights/new-requirements-for-controller-nominee-director-and-nominee-shareholder-registers