

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจขายตรงเป็นธุรกิจที่มีการทำตลาดเชิงรุกมุ่งเน้นการเข้าถึงตัวผู้บริโภคโดยตรง โดยสมาพันธ์การขายตรงโลก หรือ World Federation of Direct Selling Associations (WFDSA) ได้ให้นิยามของคำว่า “การขายตรง” ให้หมายถึง การทำตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคในลักษณะของการนำเสนอต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคหรือที่อยู่อาศัยของผู้อื่น ณ ที่ทำงานของผู้บริโภคหรือสถานที่อื่น ทั้งนี้โดยผู้ขายตรงจะใช้การอธิบาย หรือการสาธิตสินค้าเป็นกลยุทธ์หลักในการเสนอขาย นอกจากนั้น WFDSA ยังระบุว่าการขายตรงต้องมี “แผนการจ่ายผลตอบแทน” โดยกำหนดผลตอบแทนที่จ่ายให้กับนักขาย เมื่อมีการทำยอดขายได้ในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขายระดับเดียวกัน หรือมีการสร้างเครือข่ายผู้ขายหลายๆ ชั้น แต่ที่สำคัญ คือ แผนการจ่ายผลตอบแทนนั้น ควรแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างรายได้จากการระดมเครือข่าย กล่าวคือ การชักชวนหรือแนะนำคนมาสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับรายได้โดยไม่จำเป็นต้องขายสินค้า เพราะนั่นคือ ระบบแชร์ลูกโซ่ หรือระบบปิรามิด (Pyramid Scheme) ซึ่งในหลายๆ ประเทศถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย¹

ในปัจจุบันพบว่า การประกอบธุรกิจขายตรงในประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางด้านการแข่งขันตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่มีความผันผวนตลอดเวลา ซึ่งส่วนใหญ่จะได้รับผลกระทบจากปัจจัยหลัก อันได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจโลก ปัจจัยช่องว่างระหว่างรายได้ และปัจจัยการให้ความสนใจในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินธุรกิจให้มีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้นต้องอาศัยวิธีการทางการตลาดเป็นแรงผลักดัน ซึ่งวิธีการทางการตลาดมีความสำคัญ ไม่เพียงแต่เฉพาะการดำเนินธุรกิจให้มีรายได้เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น แต่วิธีการทางการตลาดยังมีความสำคัญต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมรวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงให้อยู่ในขอบเขตและเป็นมาตรฐานเดียวกันก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการ ผู้ขายตรง และ

¹ คลังปัญญาไทย. (2556). *ขายตรง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.panyathai.or.th>. [2556, 24 มกราคม].

ผู้บริโภครวม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ส่งผลให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จนทำให้รัฐไม่อาจติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจได้อย่างทั่วถึง หรือบางกรณียังไม่มีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เพื่อกำกับดูแล จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายก่อให้เกิดการนำธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงไปเป็นเครื่องมือหลอกลวงผู้บริโภค และประการที่สำคัญ คือ การขายตรงในประเทศไทยได้แพร่หลายจนยากต่อการกำกับดูแล แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลโดยตรง การกำกับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรงเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่มากนัก จึงเป็นการยากที่หน่วยงานดังกล่าวกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบขายตรงตามมาอีกหลายประการ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ยังมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ ส่งผลให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขายตรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งควรนำมาศึกษาในเรื่องหลักเกณฑ์การย้ายสำนักงานสถานประกอบกิจการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการแจ้งย้ายสำนักงาน หรือสถานประกอบกิจการต่อนายทะเบียนเมื่อมีการย้ายสำนักงานหรือสถานประกอบกิจการ ทำให้การควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงเป็นไปอย่างไม่เข้มงวด ทำให้รัฐไม่สามารถติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงได้อย่างทั่วถึง ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการกำกับดูแลตัวแทนขายตรง ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่เสนอขายสินค้าต่อผู้บริโภคเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับให้มีใบอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ดังเช่นตัวแทน นายหน้า ประกันภัย จึงเป็นช่องว่างให้เกิดการหลอกลวงผู้บริโภคได้ง่าย และไม่สามารถตรวจสอบประวัติหรือเอาผิดต่อตัวแทนขายตรงเหล่านั้นได้หากปรากฏว่าตัวแทนดังกล่าวเอาชื่อบริษัทขายสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งมาแอบอ้างในการเสนอขายสินค้า ซึ่งปัญหาเหล่านี้กำลังแพร่หลายในปัจจุบัน ปัญหาการกำหนดโทษด้านการโฆษณาตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ที่ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับ โดยมาตรา 29 ให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับกับการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง แต่ไม่มีบทบัญญัติระบุให้นำโทษทางอาญามาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งหากมีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนมาตรา 29 ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการที่กระทำการโดยฝ่าฝืนอาจถือเป็นช่องว่างในการกระทำความผิด และปัญหาการส่งเสริมองค์การในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง เนื่องจากการขายตรงและตลาดแบบตรงเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในกำกับดูแลของสำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โทษเท่านั้น จึงมีเจ้าหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องนี้ไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจขายตรงในประเทศไทยมีอยู่อย่างแพร่หลายทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงทำให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงได้ไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงเกิดช่องว่างให้มีฉ้อฉลฉวยโอกาสเพื่อหลอกลวงผู้บริโภคในการขายสินค้าได้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการขายตรงมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภค กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถนำมาปรับใช้ในลักษณะควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจขายตรงได้เพียงพอ เช่น ในการเสนอขายสินค้าที่อวดอ้างสรรพคุณหรือบริการจนถึงขนาดที่อาจมีการกล่าวเท็จหรือเกินความจริง ปัญหาการควบคุมการประกอบธุรกิจขายตรง การกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งย้ายสำนักงานประกอบกิจการ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทนขายตรง ปัญหาการส่งเสริมองค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษด้านโฆษณาในการขายตรง เช่น การเพิ่มเติมฐานความผิด อัตราโทษจำคุก อัตราโทษปรับ จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว โดยศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และประเทศอังกฤษเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์ และการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขายตรงดังกล่าวจะทำให้สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหารวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการควบคุมการประกอบธุรกิจขายตรง การกำหนดโทษและการส่งเสริมองค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ตลอดจนมาตรการอื่นที่เหมาะสมได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง แนวคิดทฤษฎี ความหมาย สภาพปัญหา และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขาย ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และองค์กรกำกับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการและการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และองค์กรกำกับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรงของประเทศไทย และของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุง และกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และองค์รกกักับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันแม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการขายตรงและตลาดแบบตรงในการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่นำมาบังคับใช้กับการขายตรงบางกรณี เช่น บทลงโทษกรณีการฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง แต่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ทำให้เกิดปัญหามากมายหลายด้าน จึงเป็นช่องว่างให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายได้ง่าย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงที่มาแนวความคิด และเป็นการวิจัยทางเอกสารด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ทั้งตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ และแหล่งข้อมูลอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นอกจากนี้ยังใช้วิธีการค้นหาข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (อินเทอร์เน็ต) โดยนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการศึกษาเปรียบเทียบหาข้อสรุป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ผู้ศึกษามุ่งเน้นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสาร ข้อมูลตำราและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ตำรา หนังสือ วารสาร ตำบทยกฎหมาย บทความ งานวิจัย เอกสารการสัมมนาและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะและใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิดทฤษฎี ความหมาย สภาพปัญหา และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และองค์รกกักับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรง

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และองค์กรกำกับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรงของประเทศไทย และของต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุง และกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และองค์กรกำกับดูแลการขายตรงและตลาดแบบตรง