

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การขายตรงเป็นวิธีการขายปลีกสินค้า หรือกระจายสินค้าโดยช่องทางการจัดจำหน่ายที่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการใช้วิธีนำสินค้าหรือบริการของตนไปสู่ผู้บริโภค โดยมีได้กระทำผ่านร้านค้าต่างๆ ไป แต่อาศัยพนักงานขายอิสระเป็นผู้นำสินค้า หรือบริการไปเสนอขายต่อผู้บริโภค ณ สถานที่อยู่อาศัยของผู้บริโภค หรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานประกอบการ ทั้งนี้ การเสนอขายดังกล่าวจะใช้วิธีการนำเสนอ ต่อหน้าผู้บริโภคเป็นสำคัญ ดังนั้นการขายตรงจึงมีวิธีการที่แตกต่างจากการขายปลีกต่างๆ ไป โดยการขายตรง หมายถึง การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของผู้อื่นหรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระ โดยผ่านตัวแทนขายตรงหรือผู้จำหน่ายอิสระชั้นเดียวหรือหลายชั้น แต่ไม่รวมถึงนิติกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้คำว่า “ขายตรง” ยังมีความหมายที่แตกต่างออกไปจากที่กล่าวมาข้างต้น อาทิเช่น “การขายตรง หมายถึง การขายที่มีการติดต่อ โดยส่วนตัวกับผู้ซื้อที่บ้านหรือสถานที่ซึ่งลูกค้าไม่ไปซื้อเป็นประจำ เป็นการขายสินค้าจากผู้ขายถึงมือผู้บริโภค ไม่มีการผ่านแคตตาล็อกหรือเอเจนต์ หรือวางขายทั่วไป” ระบบขายตรง เป็นการสร้างรายได้ให้แก่ทั้งผู้ขายตรงและเจ้าของสินค้าภายใต้ข้อตกลงที่แน่นอนในเรื่องผลตอบแทนตามยอดการจำหน่าย ซึ่งมีใช้ส่วนลดในระบบขายส่งหรือขายปลีกแบบธรรมดา และมีใช้เงินเดือนในระบบนายจ้างและลูกจ้างแบบดั้งเดิม เพราะฉะนั้นการทำธุรกิจแบบขายตรงจึงต้องพึงพากันระหว่างผู้ประกอบการขายตรงกับผู้ขาย โดยความสามารถเพิ่มยอดขายของผู้ขายจะส่งผลให้ธุรกิจประสบความสำเร็จดำรงอยู่ได้ ส่วนประกอบที่สำคัญที่จะต้องจัดให้ผู้ขายคือกลยุทธ์ข้อมูล และระบบการจ่ายผลตอบแทนที่คุ้มค่าเป็นธรรมและเป็นไปได้ตามความเป็นจริง โดยการฝึกอบรมกลยุทธ์และให้ข้อมูลที่ชัดเจนแก่ผู้ขายเป็นปัจจัยนำไปสู่ความราบรื่นในการประกอบธุรกิจ

ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจขายตรงกำลังเป็นที่แพร่หลายและได้รับความนิยมจากผู้บริโภคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับสภาวะการณ์ของประเทศทำให้การประกอบธุรกิจเข้ามามี

บทบาทในชีวิตประจำวันของผู้บริโภครูปแบบ ถึงแม้ปัจจุบันได้มีกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง โดยเฉพาะ แต่ยังคงกรณีพิพาทระหว่างผู้บริโภครูปแบบกับผู้ประกอบธุรกิจขายตรงที่มีเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค หรือเกิดจากการดำเนินการขายสินค้าหรือบริการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการประกอบธุรกิจขายตรงและมาตรการในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงไว้แล้ว แต่ยังมีช่องว่างของกฎหมายบางส่วนที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจเอาเปรียบผู้บริโภค

ดังนั้น จากการศึกษาปัญหาและมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือตามกฎหมายอื่นใด ผู้เขียนได้ศึกษาโดยคำนึงถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง การบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง และปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขายตรงในสถานะปัจจุบันซึ่งพบว่า แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับการขายตรงและมีหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค มีการเอาเปรียบผู้บริโภคอยู่เสมอ ปัญหาเหล่านี้เกิดจากช่องโหว่ของกฎหมาย จึงทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปกำกับดูแลได้ไม่ทั่วถึง จึงเกิดปัญหาดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การย้ายสำนักงานประกอบกิจการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การย้ายสำนักงานหรือสถานประกอบกิจการไว้ ทำให้เมื่อมีการย้ายสำนักงานโดยไม่มีการแจ้งให้นายทะเบียนทราบ นายทะเบียนก็ไม่สามารถทราบถึงความเคลื่อนไหวในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจขายตรง จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึงและไม่ทราบความเคลื่อนไหวของผู้ประกอบการ

2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตัวแทนขายตรง เมื่อการประกอบธุรกิจขายตรงจำเป็นต้องมีตัวแทนการขายที่เรียกว่า ตัวแทนขายตรง เข้ามาเป็นตัวแทนในการขายสินค้าให้กับคนที่ยอมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดปัญหาตามมาหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาการหลอกลวงผู้บริโภค เอาเปรียบผู้บริโภค เนื่องจากต้องการยอดขายที่สูงเพื่อผลตอบแทนที่สูงตามมาด้วย และยังเป็น การเปิดโอกาสให้มิฉฉาพีประกอบอาชีพ โดยไม่สุจริต กรณีนี้ในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ยังไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทนขายตรงไว้ จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายและไม่มีมาตรการในการกำกับดูแลตัวแทนขายตรงได้โดยตรงอีกด้วย

3) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาและการกำหนดโทษด้านการโฆษณา กรณีนี้เป็นปัญหาในการใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่และวินิจฉัย เนื่องจากไม่มีการกำหนดโทษด้านการโฆษณาตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้บทกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษสำหรับการโฆษณาเพื่อเสนอขายสินค้า โดยเฉพาะการโฆษณาในการขายตรง ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ร้ายแรงเท่ากับการใช้ข้อความในการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นไปตามกำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ปัญหานี้จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การโฆษณาขายตรงโดยเฉพาะต่อไป

4) ปัญหาองค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง องค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงเป็นเพียงส่วนงานหนึ่งที่มีขนาดเล็ก อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบกับงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นงานหลักของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการและมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงมีจำนวนไม่มากนัก จึงเกิดความไม่สมดุลกันระหว่างผู้ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงกับปริมาณของผู้ประกอบธุรกิจขายตรงที่นับวันยังมีจำนวนมากขึ้น รวมทั้งตัวแทนขายตรงที่จะมีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน จึงเกิดปัญหาในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง เป็นช่องว่างให้ผู้ประกอบการโดยไม่จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขระบบและโครงสร้างขององค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและทำให้เกิดความสมดุลในการควบคุมกำกับดูแลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมดูแลกับปริมาณผู้ประกอบการที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขายตรงทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยศึกษาประกอบกับมาตรการต่างๆ ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 พบว่า มาตรการทางกฎหมายยังไม่ครอบคลุมทั้งกับผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง ตัวแทนขายตรง และองค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง โดยปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดอุปสรรคในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคมากขึ้น จากการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการ

ขายตรงและตลาดแบบตรง เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดหลักเกณฑ์กรณีการย้ายสำนักงานหรือสถานประกอบกิจการ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ดังนี้

ให้เพิ่มมาตรา 26/1 ในกรณีที่มีการย้ายสำนักงาน ผู้ประกอบกิจการขายตรงต้องแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการย้าย

และเพิ่มมาตรา 26/2 ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจต่อนายทะเบียนตามแบบ หลักเกณฑ์ และระยะเวลาที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ผู้เขียนเห็นว่า การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การย้ายสำนักงานดังกล่าว ทำให้นายทะเบียนทราบความเคลื่อนไหวในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจขายตรง ง่ายต่อการควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรง และเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ไปในคราวเดียวกันด้วย

2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทนขายตรง โดยให้ผู้ที่ประสงค์จะเป็นตัวแทนขายต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นตัวแทนขายตรงต่อนายทะเบียน

ผู้เขียนเห็นว่า การจดทะเบียนของตัวแทนขายตรงดังกล่าวจะทำให้นายทะเบียนสามารถติดตามพฤติกรรม ควบคุม ดูแลตัวแทนขายตรงได้โดยตรง ทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานการประกอบอาชีพตัวแทนการขาย หรือตัวแทนขายตรงให้เป็นที่น่าเชื่อถือ ทำให้ผู้บริโภคไว้วางใจในการเสนอขายสินค้า และเป็นการสร้างมาตรฐานให้ทัดเทียมกับอาชีพอื่น เช่น ผู้ประกอบอาชีพเป็นตัวแทนนายหน้าประกันภัย ที่มีหลักเกณฑ์การขออนุญาตเป็นตัวแทน หรือนายหน้าในการเสนอขายประกันภัย ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการการประกอบธุรกิจประกันภัย และเป็นการป้องกันมิให้เกิดการหลอกลวงผู้บริโภคในการเสนอขายสินค้าได้ ซึ่งเมื่อผู้บริโภคไม่แน่ใจว่าผู้ที่เข้ามาเสนอขายสินค้าให้กับตนเป็นตัวแทนขายตรงจริงหรือไม่ก็สามารถขอใบอนุญาตที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ออกให้กับตัวแทนขายตรงดังกล่าวได้

3) ควรมีการกำหนดค่านิยมในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 3 โดยเพิ่มเติมคำว่า “โฆษณา” และเพิ่มเติมบทกำหนดโทษด้านการโฆษณาไว้ในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ดังนี้

เพิ่มบทนิยามคำว่า “โฆษณา” หมายความว่า กระทำการไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า และให้หมายความรวมถึง ข้อความในการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 49 จาก “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 22 หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็น มาตรา 49 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 22 มาตรา 28 หรือมาตรา 29 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้เขียนเห็นว่า การเพิ่มเติมบทนิยามในมาตรา 3 โดยเพิ่มความหมายของคำว่า “โฆษณา” ทำให้ครอบคลุมไปถึงการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อแก้ปัญหาการตีความกฎหมายในเรื่องการ โฆษณาตามกฎหมายขายตรง และการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษตามมาตรา 49 โดยให้ผู้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การ โฆษณาตามมาตรา 29 ใต้รับโทษตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เนื่องจากการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการ โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการ โฆษณาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ย่อมส่งผลกระทบต่อร้ายแรงเช่นเดียวกับการใช้ข้อความในการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 28 ดังนั้นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืน มาตรา 29 ไว้เช่นเดียวกับการฝ่าฝืนมาตรา 28 ทำให้เกิดความชัดเจนในการตีความตามกฎหมายขายตรงและเกิดความชัดเจนในการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนในเรื่องการ โฆษณา และเกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคอีกด้วย

4) ควรมีการตั้งองค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงโดยเฉพาะ ซึ่งประกอบไปด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง โดยการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของสำนักงานให้มีชื่อเรียกว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง” มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และให้มีเลขาธิการคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยนำแนวคิดการจัดตั้งองค์กรในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงของสหรัฐอเมริกามาใช้

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทยต่อไป