

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจขายตรงเป็นธุรกิจที่มีการทำตลาดเชิงรุกเข้าถึงตัวผู้บริโภคโดยตรง โดยสมาพันธ์การขายตรงโลก หรือ World Federation of Direct Selling Associations (WFDSA) ได้นิยามของคำว่า "การขายตรง" ให้หมายถึง การทำตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคในลักษณะของการนำเสนอต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยของผู้บริโภคหรือที่อยู่อาศัยของผู้อื่น ณ ที่ทำงานของผู้บริโภคหรือสถานที่อื่น ทั้งนี้โดยผู้ขายตรงจะใช้การอธิบาย หรือการสาธิตสินค้าเป็นกลยุทธ์หลักในการเสนอขาย นอกจากนี้ WFDSA ยังระบุว่า การขายตรงต้องมี "แผนการจ่ายผลตอบแทน" โดยกำหนดผลตอบแทนที่จ่ายให้กับนักขายเมื่อมีการทำยอดขายได้ในระดับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขายระดับเดียวกัน หรือมีการสร้างเครือข่ายผู้ขายหลายๆ ชั้น แต่ที่สำคัญคือ แผนการจ่ายผลตอบแทนนั้น ควรแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า ไม่เป็นการสร้างรายได้จากการระดมเครือข่าย กล่าวคือ การชักชวนหรือแนะนำคนมาสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับรายได้โดยไม่จำเป็นต้องขายสินค้า เพราะนั่นคือ ระบบแชร์ลูกโซ่ หรือระบบปิรามิด (Pyramid Scheme) ซึ่งเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายในหลายๆ ประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่การประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือบริการในปัจจุบันได้ใช้วิธีการทำตลาดในลักษณะที่เข้าถึงผู้บริโภค โดยการเสนอขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของบุคคลอื่น หรือสถานที่อื่นที่ไม่ใช่สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระ โดยการอธิบายหรือการสาธิตสินค้าผ่านผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรง การเสนอขายสินค้าหรือบริการในลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้บริโภคอยู่ในสภาวะการณ์ที่ไม่อาจตัดสินใจตกลงซื้อสินค้าหรือรับบริการได้อย่างอิสระและรอบคอบ นอกจากนี้ ยังมีการประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภค เช่น โดยอาศัยสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยมุ่งหวังให้ผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทางแสดงเจตนาตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าว นั้น ซึ่งในกรณีนี้สินค้าหรือบริการดังกล่าว อาจไม่ตรงกับคำกล่าวอ้างตามที่ได้โฆษณาไว้ อีกทั้งการทำตลาดขายตรงและตลาดแบบตรงในปัจจุบัน ได้มีการใช้วิธีการชักชวนและจัดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในธุรกิจดังกล่าว โดยตกลงจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วม

เครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันมีลักษณะเป็นการหลอกลวงประชาชน การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการขายแบบเชิงรุกดังกล่าว ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปในฐานะผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ

โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ในปี 2550 ปรากฏตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยมีเหตุผลเนื่องจากมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ แต่มิได้บัญญัติไว้เป็นความผิดและไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงสมควรกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษไว้สำหรับกรณีดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแก้ไขความในมาตรา 45 กำหนดให้ผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา 5 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ซึ่งสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งอื่นใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้กำหนดหลักการและสาระสำคัญของการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงไว้หลายประการ อาจสรุปได้ดังนี้

- กำหนดนิยาม “ การขายตรง ” ให้หมายถึง การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของผู้อื่น หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระ โดยผ่านตัวแทนขายตรงหรือผู้จำหน่ายอิสระชั้นเดียวหรือหลายชั้น และห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจขายตรง เว้นแต่จะได้จดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรง และผู้ประกอบธุรกิจขายตรงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจ่ายผลตอบแทนของตนที่ได้ยื่นต่อนายทะเบียน นอกจากนี้ ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในอีกหลายเรื่อง อาทิเช่น ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครเข้าเป็นสมาชิก ค่าฝึกอบรม ค่าวัสดุอุปกรณ์ส่งเสริมการขาย ในอัตราสูงกว่าที่คณะกรรมการประกาศกำหนด กำหนดรายละเอียดของสัญญา และสิทธิในการคืนสินค้า เป็นต้น

- กำหนดนิยาม “ ตลาดแบบตรง ” ให้หมายถึง การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทาง และมุ่งหวังให้ผู้บริโภคแต่ละรายตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงนั้น และ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง เว้นแต่จะได้จดทะเบียน

ทะเบียนการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง และข้อความในการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง และให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณามาใช้บังคับด้วย

- กำหนดมาตรการป้องกันการดำเนินธุรกิจที่ผิดกฎหมาย โดยการกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็น การชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรงหรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่ายดังกล่าว ซึ่งคำนวณจากผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่านับตั้งแต่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ ในวันที่ 29 สิงหาคม 2545 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ณ วันที่ 6 มีนาคม 2551<sup>1</sup> มีผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงที่ได้จดทะเบียนประกอบธุรกิจต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 685 ราย โดยแบ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขายตรงจำนวน 512 ราย และผู้ประกอบการธุรกิจตลาดแบบตรง 173 ราย

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการ ส่งผลให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขายตรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน อาทิเช่น ประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงโดยไม่ได้จดทะเบียนการไม่ดำเนินงานตามแผนการจ่ายผลตอบแทนที่ได้ยื่นไว้ เป็นต้น ทำให้รัฐไม่สามารถติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงได้อย่างทั่วถึง และประการสำคัญ คือ การนำธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงไปเป็นเครื่องมือหลอกลวงในการระดมเงินนอกระบบที่ผิดกฎหมาย โดยดำเนินธุรกิจที่เป็นการชักชวนและจัดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมเป็นเครือข่าย โดยตกลงจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งคำนวณจากจำนวนผู้เข้าร่วมเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น อันมีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบแชร์ลูกโซ่ หรือที่เรียกว่าความผิดเกี่ยวกับการระดมเครือข่ายโดยมิชอบ ซึ่งกำลังแพร่ระบาดในปัจจุบัน ดังตัวอย่างคดีที่เพิ่งเกิดขึ้นคือ กรณีบริษัทกรีน แพลนเนท 108 คอร์เปอเรชั่น หรือกรณีแชร์ข้าวสารของบริษัท ร่วมทุนค้าปลีก จำกัด หรือ กรณีการระดมเครือข่ายของบริษัท

<sup>1</sup> www.ocpb.go.th , 6 มีนาคม 2551.

อีซีเน็ตเวิร์ค มาร์เก็ตติ้ง จำกัด ซึ่งความผิดดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อภาพลักษณ์และอัตราการขยายตัวของธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 อาทิเช่น ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจดทะเบียนในประเด็นเกี่ยวกับผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน ทุนจดทะเบียน หลักประกัน และเอกสารประกอบการจดทะเบียน ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเลิกประกอบธุรกิจ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของนายทะเบียนในการเพิกถอนการจดทะเบียนประกอบธุรกิจ ปัญหาการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการระดมเครือข่ายโดยมิชอบ ได้แก่ การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา การดำเนินการกับทรัพย์สิน ปัญหาความเชี่ยวชาญของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ เช่น การเพิ่มเติมฐานความผิด อัตราโทษจำคุก อัตราโทษปรับและมาตรการบังคับโทษปรับกับนิติบุคคล และศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย และประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักและวิธีการของการขายตรง
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายเกี่ยวกับการขายตรงต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย และประเทศอังกฤษ
3. เพื่อศึกษาถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และประกาศ/ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545
5. เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 รวมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสม

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ จะศึกษาหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการขายตรงของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย และประเทศอังกฤษ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

#### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงให้อยู่ในขอบเขตและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการ ผู้ขายตรงและผู้บริโภค แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ส่งผลให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จนทำให้รัฐไม่อาจติดตามสอดส่องพฤติกรรมในการประกอบธุรกิจได้อย่างทั่วถึง หรือการนำธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงไปเป็นเครื่องมือหลอกลวงเพื่อระดมเงินนอกระบบที่ผิดกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความผิดเกี่ยวกับการระดมเครือข่ายโดยมิชอบส่งผลเสียหายต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จะทำให้สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา รวมถึงมาตรการอื่นที่เหมาะสมได้

#### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารข้อมูลตำราและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ตำรา หนังสือ วารสาร ด้วบทกฎหมาย บทความ งานวิจัย เอกสารการสัมมนาและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักและวิธีการของการขายตรง
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการขายตรงต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย และประเทศอังกฤษ
3. ทำให้ทราบถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และประกาศ/ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545
5. สามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 รวมถึงมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสมได้