



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาวะและสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันและในประเทศไทยได้มีการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน หากประเทศใดหรือสังคมใดสามารถควบคุมอำนาจทางเศรษฐกิจได้แล้ว จะทำให้มีอำนาจในการดำเนินการธุรกิจ ตลอดจนกิจการต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันดำเนินการทางด้านกฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบและข้อบังคับทางกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมเกี่ยวกับการค้าขาย ตลอดจนการดำเนินงานด้านธุรกิจ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาหาความรู้ ตลอดจนกำหนดการวางกรอบแนวทางและวิธีการต่าง ๆ ในการจัดระเบียบของสังคมในด้านการค้า และเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น ผู้ที่มีบทบาทในการรักษากฎระเบียบและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและผู้กระทำความผิดเพื่อความสงบเรียบร้อยในการดูแลประชาชนและสังคมก็คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยเฉพาะในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องธุรกิจขายตรงในหัวข้อที่สนใจและต้องการศึกษาในเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรง : “สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข” จึงเป็นหัวข้อในการศึกษาที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรงแบบแฝงในการกระทำความผิดและก่ออาชญากรรมขึ้นว่ามีสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อต้องการทราบถึงปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไขในอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ต่อการศึกษาดังกล่าว

การขายตรง (Direct Sales) เป็นวิธีที่ใช้ในการกระจายสินค้าและบริการไปยังผู้บริโภควิธีหนึ่งที่มีความนิยมสูงและมีบทบาทมากในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นวิธีการขายสินค้าหรือบริการที่ลงทุนน้อยเพราะไม่ต้องมีร้านหรือสถานที่จำหน่ายสินค้าและไม่ต้องมีงบประมาณด้านโฆษณาก็ได้ เพราะผู้ขายหรือพนักงานขายสามารถอธิบายเกี่ยวกับสินค้าแก่ผู้บริโภคได้โดยตรง การขายแบบนี้สามารถสร้างกลุ่มผู้ซื้อที่แน่นอนและสามารถเพิ่มส่วนแบ่งตลาดให้อยู่ในเปอร์เซ็นต์ที่สูงได้ในเวลาอันสั้น โดยเฉพาะการขายตรงแบบหลายชั้นซึ่งนำทฤษฎีทวิคูณมาใช้ธุรกิจขายตรงเป็นธุรกิจที่มีมานานหลายสิบปี มีอัตราการขยายตัวสูง

ข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการพบว่าในปี พ.ศ. 2541 ในประเทศไทยธุรกิจขายตรงมีมูลค่าตลาดรวมประมาณ 16,200,000 ล้านบาท ปัจจุบันมีบริษัทที่ประกอบธุรกิจขายตรงอยู่ มากมาย ซึ่งบริษัทต่าง ๆ เหล่านี้มีทั้งที่ประกอบการโดยถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย และเนื่องจากธุรกิจขายตรงเป็นธุรกิจที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ไม่มีเงินทุนน้อยได้มีโอกาสในการทำธุรกิจได้เรียนรู้ถึงวิธีการทำธุรกิจทั้งในด้านของการตลาด การขาย และการบัญชี จึงทำให้ธุรกิจขายตรงมีสมาชิกผู้ขายตรงเป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า ธุรกิจขายตรงเป็นธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญในตลาดการค้า มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก จึงเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญ ซึ่งรัฐควรให้การสนับสนุนและดูแล ซึ่งหากไม่มีการกำกับดูแลธุรกิจขายตรงให้อยู่ในกรอบของกฎหมายจะทำให้เกิดการแอบแฝงของการใช้ธุรกิจขายตรง ซึ่งจะเป็นปัญหาที่ร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและยากที่จะแก้ไขในอนาคต และยังทำลายชื่อเสียงตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศ แต่ที่ผ่านมามีความสามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากขาดหลักฐานที่แน่ชัด และโดยที่การประกอบธุรกิจการเงินนอกระบบมีแนวโน้มที่จะแพร่หลายไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปก็จะก่อให้เกิดผลร้ายต่อประชาชนทั่วไป รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 164 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527 มีผลใช้บังคับ วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป และต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534 โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ให้ครอบคลุมถึงการกระทำในลักษณะของแชร์ลูกโซ่ด้วย¹ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2545 มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 120 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2545 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้กับธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่อาจยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรงซึ่งแอบแฝงอยู่ในการกระทำความผิด จึงจำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงาน

¹ คำแนะนำในการสืบสวนสอบสวนคดีการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน, กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ, หน้า 1.

สอบสวนของตำรวจที่ทำหน้าที่โดยตรงดังกล่าว คือ พนักงานสอบสวนกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อควบคุมให้ธุรกิจการขายตรงดำเนินไปในทางที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคตลอดจนระบบเศรษฐกิจของประเทศเพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรง : ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข” มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัยประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงประวัติและความเป็นมาของธุรกิจขายตรงทั้งในอดีตและปัจจุบันของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขายตรง โดยเฉพาะการนำเอาแชร์ลูกโซ่มาแฝงในธุรกิจขายตรงและการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขของธุรกิจขายตรงในชั้นพนักงานสอบสวนของตำรวจ

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศเพื่อประกอบและเปรียบเทียบเกี่ยวกับธุรกิจการขายตรงในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาเพื่อแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนต่อการกระทำความผิดโดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรงที่เกิดขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาขอบเขตของการวิจัยในเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในชั้นพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรง : ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข” อันเป็นการกระทำความผิดในรูปแบบของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศไทยและเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนเป็นอย่างยิ่งซึ่งมีขอบเขตการวิจัยดังต่อไปนี้

1.3.1 เพื่อศึกษาการวิจัยถึงธุรกิจการขายตรง รูปแบบ และการแอบแฝงการกระทำความผิดในธุรกิจขายตรง

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายและตัวบทกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขายตรง โดยศึกษาถึงสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขของพนักงานสอบสวน

1.3.3 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศเพื่อประกอบและเปรียบเทียบที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการขายตรงและควบคุมการขายตรง

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในบรรดาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นอกจากอาชญากรรมทางการเงินแล้ว อาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทแชร์ลูกโซ่ได้สร้างความเสียหายและผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล แชร์ลูกโซ่ประเภทใหม่ ๆ ได้เกิดขึ้นรวดเร็ว โดยแอบแฝงอยู่ในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายบ้าง วิธีทางในการประกอบอาชีพของเกษตรกรบ้าง และหนึ่งในจำนวนนั้นก็คือการนำเอาธุรกิจขายตรงมาเป็นรูปแบบในการหลอกลวงเพื่อประกอบอาชญากรรมแชร์ลูกโซ่ซึ่งยากที่จะปราบปราม แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติขายตรง และตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ก็ตาม แต่อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังคงเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายของตัวเจ้าพนักงาน หรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงานก็ตาม ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวซึ่งจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมแชร์ลูกโซ่ ซึ่งกระทำโดยอาศัยรูปแบบของการขายตรงอย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ในวิธีการดำเนินงานการวิจัยให้เป็นไปตามแนวทางและกรอบที่วางไว้ ในการศึกษาเรื่องนี้จึงได้ทำการค้นคว้าแบบอาศัยเอกสาร (Documentary Research) และหนังสือ ตลอดจนตำราต่าง ๆ ที่ได้รวบรวมแนวทางและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะศึกษาวิจัยดังกล่าวเพื่อทำให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปดังต่อไปนี้

1.5.1 ศึกษาวิจัยเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขายตรง และกฎหมายของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบหาแนวทางในการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข

1.5.2 สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความรู้ตลอดจนได้ปฏิบัติงานธุรกิจขายตรง ทั้งในด้านกฎหมายและผู้ประกอบอาชีพ เช่น พนักงานขายตรง บริษัทธุรกิจขายตรง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขายตรง พนักงานสอบสวน ตำรวจ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์วิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้า และศึกษาเกี่ยวกับการทำธุรกิจขายตรงที่ถูก ต้องตามกฎหมายและทราบถึงรูปแบบการกระทำผิดโดยอาศัยรูปแบบของธุรกิจขายตรง

1.6.2 ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อปรับปรุงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

1.6.3 ทำให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ธุรกิจขายตรงเพื่อนำข้อมูลจากการศึกษาดังกล่าวไปเป็นแนวทางกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดต่อไป

1.6.4 ผลการศึกษาและวิจัยทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสม ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อนำมาใช้ควบคุมธุรกิจขายตรงในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมาย และขจัดการกระทำผิดที่แอบแฝงในธุรกิจขายตรงให้หมดสิ้นไป