

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาค้าปลีกหรือ
เอารถเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในธุรกิจการค้าปลีกอัญมณี
และเครื่องประดับไทย”

โดย รองศาสตราจารย์กฤษฎา ชัยศิริเขต

กรกฎาคม 2544

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือ
เอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติในธุรกิจการค้าปลีกอัญมณี
และเครื่องประดับไทย”

ผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์กฤตยชญ์ ทิริเขต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ชุดโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

บทคัดย่อ

มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบ นักท่องเที่ยวต่างชาติในธุรกิจการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับของไทย

นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ส่วนหนึ่งนิยมซื้ออัญมณีและเครื่องประดับจากร้านอัญมณีและเครื่องประดับที่ตั้งอยู่ย่านต่างๆ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร การซื้ออัญมณีและเครื่องประดับของนักท่องเที่ยวต่างชาติบางราย ถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากผู้ขาย ในลักษณะของการขายสินค้าคุณภาพต่ำในราคาที่สูง หลอกลวงเกี่ยวกับเงื่อนไขการรับประกันสินค้า หลอกลวงเกี่ยวกับประเภท ชนิด หรือคุณภาพของสินค้า ขายสินค้าในราคาที่สูงเกินสมควร และชี้ชวนให้ซื้อสินค้าโดยวิธีการที่ไม่สุจริต ซึ่งนักท่องเที่ยวต่างชาติเหล่านี้เมื่อทราบว่าถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบ ก็จะร้องเรียนต่อ ททท. กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานอื่น พฤติกรรมการค้าขายโดยไม่สุจริตกับนักท่องเที่ยวต่างชาติของร้านอัญมณีและเครื่องประดับบางส่วนนี้ เกิดขึ้นมานานและต่อเนื่องมาตลอด

การค้าขายโดยไม่สุจริตดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับได้แก่ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไข ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 การแก้ไขปัญหาที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันจะเน้นไปที่การหาทางปรานีประนีประนอมระหว่างนักท่องเที่ยวที่ซื้ออัญมณีและเครื่องประดับกับร้านอัญมณีที่ขายสินค้านั้น ทั้งที่เป็นการดำเนินการโดย ททท.และที่ดำเนินการโดย ตร. ทท. ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวไม่ค่อยมีผลในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากนัก

องค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนได้ร่วมหารือถึงแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวและเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นมีความเกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว จึงควรแก้ไขด้วยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้

บังคับกฎหมายให้เหมาะสมมากขึ้น การวิจัยนี้จึงมุ่งตรวจสอบประสิทธิภาพของมาตรการที่มีอยู่แล้วบางส่วน และกำหนดมาตรการเพิ่มเติมบนพื้นฐานของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว

จากการวิเคราะห์ข้อกฎหมายและข้อมูลปัญหา รวมทั้งการสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับข้อเสนอมาตรการที่จะกำหนดขึ้น ได้ข้อสรุปมาตรการที่ควรดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

1) มาตรการตรวจสอบประวัติผู้จดทะเบียนพาณิชย์กึ่งค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

2) มาตรการเพิกถอนใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบการที่ฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ

3) มาตรการกำหนดให้การขายอัญมณีเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมฉลาก

4) มาตรการกำหนดให้การขายอัญมณีเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมสัญญา

5) มาตรการกำหนดให้การขายอัญมณีเป็นสินค้าที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน

6) มาตรการกำหนดให้การรับประกันต้องทำเป็นหนังสือ

7) มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าและใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

8) มาตรการเผยแพร่ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ

9) มาตรการให้เงินรางวัลแก่ผู้มีส่วนช่วยให้สามารถดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดได้

10) มาตรการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อให้เกิดความสะดวกในด้านการฟ้องคดีอาญาของนักท่องเที่ยวต่างชาติผู้เสียหายในด้านการฟ้องคดีอาญานอ้อโกง

มาตรการเหล่านี้จะประกอบด้วยกิจกรรมที่จะต้องดำเนินการหลายประการ เพื่อให้มาตรการประสบความสำเร็จ ได้แก่ การประชุมร่วมกันเพื่อทบทวนและกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่งและ การจัดทำสื่อ เป็นต้น

ABSTRACT

Legislative measures to prevent fraud against foreign tourists in precious stones and jewelry retailing.

Many foreign tourists visiting Thailand shop for jewelry and precious stones from jewelry retailers, especially from those located in Bangkok.

Many of these tourists who made jewelry purchases were subjected to deceptive trade practices and were defrauded by sellers in the form of overcharging, misleading and dishonest sales advice on product category and quality, and sellers shirking on their refund policy, for instances.

Only a fraction of the victims registered their complaints at government offices such as at the Thai Tourism Authority (T.T.T.), the Tourist Police, the Ministry of Foreign Affairs, for instances.

Despite increased government concern, these unscrupulous retailers in the jewelry business continued to prey on innocent foreign tourists.

The aforementioned deceitful trade practice amount to criminal offenses punishable by existing laws such as the Royal Decree on Commerce Registration of B.E. 2499, the Royal Decree on Consumer Protection of B.E. 2522 and its Amendments, Legislations on Criminal Offenses, Legislations on Court Proceedings on Criminal Prosecution, the Royal Decree on Tourism of Thailand B.E. 2522 and the Royal Decree on Commerce for Tourism Guides B.E. 2535

The current practice for resolving transaction disputes is to lead the disputing parties into a compromise. Cases are being handled by the T.T.T., the Tourist Police, the Office of the Committee for Consumer Protection. However, despite recent enforcement efforts, the number of disputed cases continue to rise.

Recent cooperation efforts among government and non - governmental agencies have concluded that the continued increase in the incidents of deceitful transactions committed against foreign tourists may require revisions and/or additional legislative measures as well as appropriate improvements in enforcement.

The purpose of this research is to examine the effectiveness of the existing laws and, based on the foundation of the existing laws, to weight the required additional legislative measures.

By analyzing existing laws and from data of disputed cases as well as from survey of retailers of jewelry and precious stones in the Bangkok areas, following is summary of measures that should be taken in order to reduce further rise in the incidents of fraud against foreign tourists.

1. Measures to cross check backgrounds of individuals or firms who apply for business permits to engage in the jewelry or precious stones retailing or commerce.

2. Measures for revoking business permits from individuals or firms who are convicted of charges of defrauding foreign tourists in jewelry or precious stones transactions.
3. Measures to require that in precious stones commerce product labeling is required under regulation.
4. Measures to require that in precious stones commerce all precious stones transaction contracts must be under regulation.
5. Measures to require that in precious stones commerce itemized sales receipts are required under regulation.
6. Measures to require that any purchase guarantee must be on written document.
7. Measures for revoking business permits from tour agencies as well as measures for revoking business permits from professional guides who contribute to deceptive jewelry of precious stones trade practices.
8. Measures to communicate official information effectively to foreign tourists.
9. Measures for providing financial rewards to individuals or parties who assist in criminal prosecution of defendants who have committed the fraudulent crime.
10. Measures for effective inter – agency cooperation in order to facilitate the filing of criminal charges by plaintiffs who are foreign tourists.

The above proposals consist of measures to be taken that can lead to the reduction of fraud against foreign tourists in retail jewelry and precious stones transactions. Successful implementation requires close cooperation among agencies involved in terms of reviewing and coming up with joint operation procedures for enforcement of the measures. And the measures to be enforced such as rules and regulations to be complied with must be clearly communicated to all the parties involved.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ภูมิหลังและจุดมุ่งหมายของการศึกษา

การฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของร้านอัญมณีเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว การแก้ไขปัญหานั้นที่ผ่านมาเป็นเพียงเรื่องเฉพาะหน้า และเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะการเยียวยา มากกว่าที่จะเป็นการป้องกัน เพราะขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพมากพอ และขาดการกำหนดแนวทางหลักเพื่อแก้ไขปัญหาคือพื้นฐาน ก่อนปีเฉลิมฉลองกาญจนาภิเษกซึ่งมีการเชิญชวนให้ชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับภาคเอกชนได้ตระหนักถึงผลกระทบจากปัญหาที่นักท่องเที่ยวต่างชาติ ถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากร้านอัญมณี จึงได้ร่วมหารือกันโดยมี สกว. เป็นหน่วยประสานงาน ซึ่งผลการหารือกันทุกฝ่ายต่างเห็นว่า ควรใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และต่อมา สกว. ได้กำหนดให้มีการวิจัยหามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหานี้

จุดมุ่งหมายหลักของการศึกษานี้ เพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหาอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับพฤติกรรมการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติในธุรกิจค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับของไทย ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยนำเอากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นหลักในการกำหนดมาตรการ ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการที่กำหนดขึ้นเกิดผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลดน้อยลง โดยในการวิจัยได้กำหนดขอบเขตพื้นที่เฉพาะในกรุงเทพมหานคร

ปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ

การเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของร้านอัญมณี ได้รวบรวมจากหน่วยงานสองหน่วยงานคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว จากข้อมูลที่ได้รับได้สรุปได้ว่า เรื่องการถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากร้านอัญมณี เป็นเรื่องที่นักท่องเที่ยวต่างชาติร้องเรียนมากที่สุดถึงร้อยละ 84 ของเรื่องที่ร้องเรียนทั้งหมด ในขณะที่ร้านอัญมณีที่ถูกร้องเรียนมีอยู่จำนวนประมาณ 35 ร้าน ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ร้านอัญมณีเหล่านี้ บางส่วนได้เลิกกิจการเดิมแล้วไปขอจดทะเบียนประกอบกิจการค้าอัญมณีใหม่โดยยังมีพฤติกรรมการ

ค้าขายที่ไม่สุจริตอยู่เช่นเดิม เพราะแม้จะเปิดกิจการใหม่ ก็ยังคงถูกร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวเช่นเดิม นักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มหลักที่ถูกข้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากร้านอัญมณีมากที่สุด รองลงมาได้แก่ อังกฤษ เยอรมนี สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะนักท่องเที่ยวเหล่านี้เป็นกลุ่มหลักที่นิยมซื้ออัญมณีและเครื่องประดับไทย มูลค่าการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับให้กับนักท่องเที่ยวคาดว่าจะอยู่ในเงินประมาณไม่น้อยกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปี

สาเหตุของปัญหาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า สาเหตุของปัญหาการข้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากร้านอัญมณีเกิดจากสาเหตุดังนี้

- 1) สาเหตุจากลักษณะเฉพาะทางการตลาดของสินค้าอัญมณี
- 2) สาเหตุจากการที่ร้านอัญมณีได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว
- 3) สาเหตุจากข้อจำกัดในการใช้บังคับกฎหมาย

โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้อยู่ 4 ฉบับ คือ พ.ร.บ. ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 พ.ร.บ. คຸ້ມครองธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมทะเบียนการค้า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

การสำรวจข้อมูลภาคสนาม

การสำรวจข้อมูลภาคสนามได้จัดทำขึ้นเพื่อจัดทำฐานข้อมูลร้านอัญมณีในเขตกรุงเทพมหานคร และเพื่อทราบข้อคิดเห็นของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ เกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหานี้นำเสนอ ผลการสำรวจพบว่า เกือบทั้งหมดของร้านอัญมณีในเขตกรุงเทพมหานครเป็นร้านค้าจดทะเบียนซึ่งจำหน่ายสินค้าให้นักท่องเที่ยวต่างชาติประมาณร้อยละ 30-60 ของลูกค้าทั้งหมด กว่าร้อยละ 80 ของร้านอัญมณีทราบดีว่ามีกรณีนักท่องเที่ยวต่างชาติร้องเรียนเรื่องถูกข้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบ และสาเหตุสำคัญของปัญหาเกิดจากกรณีที่ไม่สามารถกำจัดร้านค้าที่ก่อปัญหาออกจากวง

การค้าปลีกอัญมณีได้ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเข้าให้ความร่วมมือร้านอัญมณีที่ก่อปัญหา

การเสนอมาตรการแก้ไขปัญหา

มาตรการที่เสนอเกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลปัญหา วิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการ ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

- 1) มาตรการตรวจสอบประวัติผู้ขอจดทะเบียนพาณิชย์กิจค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ
- 2) มาตรการเพิกถอนใบทะเบียนพาณิชย์กิจของผู้ประกอบการที่ฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบต่างชาติ
- 3) มาตรการกำหนดให้การขายอัญมณีเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมฉลาก
- 4) มาตรการกำหนดให้การขายอัญมณีเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมสัญญา
- 5) มาตรการกำหนดให้การขายอัญมณีเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน
- 6) มาตรการกำหนดให้การรับประกันต้องทำเป็นหนังสือ
- 7) มาตรการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าและใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- 8) มาตรการเผยแพร่ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ
- 9) มาตรการให้เงินรางวัลแก่ผู้มีส่วนช่วยให้สามารถดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดได้
- 10) มาตรการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อเกิดความสะดวกในด้านการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดฐานฉ้อโกงของนักท่องเที่ยวต่างชาติผู้เสียหาย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ii
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	
1 สภาพปัญหาและเหตุผลของการวิจัย	1
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
3 วิธีดำเนินการวิจัย	3
4 ขอบเขตของการวิจัย	4
5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา	
1 ข้อมูลการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ	6
2 สาเหตุของปัญหา	11
3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา	14
4 ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม	20
บทที่ 3 มาตรการที่เสนอเพื่อแก้ไขปัญหา	
1 ที่มาของมาตรการ	29
2 การวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาและกำหนดมาตรการ	29
3 ความคิดเห็นในเบื้องต้นของผู้ประกอบการเกี่ยวกับกรอบในการ กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา	38
4 ความเห็นของผู้ประกอบการเกี่ยวกับข้อเสนอมาตรการแก้ไขปัญหใน รายละเอียด	49
5 ข้อเสนอแนะอื่นจากผู้ประกอบการ	51
	59

บทที่ 4 ข้อสรุปและเสนอแนะ

บรรณานุกรม 64

ภาคผนวก 65

-แบบสอบถาม

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติเกี่ยวกับอัญมณี พ.ศ. 2538-2543	7
ตารางที่ 2 เรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติปี พ.ศ. 2543 จำแนกตามประเภท	8
ตารางที่ 3 จำนวนเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติเกี่ยวกับอัญมณี ปี พ.ศ. 2542 จำแนกตามสัญชาติ	9
ตารางที่ 4 จำนวนร้านอัญมณีที่ถูกร้องเรียนกับศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว	10
ตารางที่ 5 ประเภทของสถานประกอบการ	20
ตารางที่ 6 ปริมาณของอัญมณีและเครื่องประดับที่จำหน่าย	21
ตารางที่ 7 สถาบันและสมาคมที่ผู้ประกอบการเป็นสมาชิก	21
ตารางที่ 8 ประเภทของกลุ่มลูกค้าซึ่งซื้อสินค้าจากทางร้าน	22
ตารางที่ 9 การทราบข้อมูลเกี่ยวกับการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบ	23
ตารางที่ 10 ประสบการณ์ของร้านอัญมณีเกี่ยวกับการถูกร้องเรียนจากลูกค้า	23
ตารางที่ 11 ความแตกต่างของการขายอัญมณีกับลูกค้าต่างกลุ่ม	23
ตารางที่ 12 สาเหตุสำคัญที่นักท่องเที่ยวต่างชาติถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบในการซื้ออัญมณีและเครื่องประดับไทย	24
ตารางที่ 13 สาเหตุของการร้องเรียนร้านอัญมณีของนักท่องเที่ยวต่างชาติ	25
ตารางที่ 14 ผลกระทบของปัญหาดต่อการประกอบการ	26
ตารางที่ 15 ระดับความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหา	26
ตารางที่ 16 หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา	27
ตารางที่ 17 วิธีการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ	39
ตารางที่ 18 ระดับของประสิทธิผลในการใช้มาตรการทางกฎหมาย แก้ไขปัญหา	43
ตารางที่ 19 ระดับความเกี่ยวข้องกับกฎหมายของธุรกิจค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ	46

ตารางที่ 20	ระดับความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหของกฎหมายต่าง ๆ	48
ตารางที่ 21	ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการที่เสนอของผู้ประกอบการ	50
ตารางที่ 22	ระดับผลกระทบต่อธุรกิจของมาตรการแก้ไขปัญหที่เสนอ	51
ตารางที่ 23	ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหโดยการให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ	52
ตารางที่ 24	ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการอื่นเพื่อแก้ไขปัญห	52
ตารางที่ 25	การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญห	61

บทที่ 1

บทนำ

1 สภาพปัญหาและเหตุผลของการวิจัย

การฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับบางกลุ่มเกิดขึ้นมานานแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวมักอยู่ในลักษณะของการขายสินค้าคุณภาพต่ำในราคาที่สูง หลอกลวงเกี่ยวกับเงื่อนไขการรับคืนสินค้า หลอกลวงเกี่ยวกับประเภท ชนิดหรือคุณภาพของสินค้า ขายสินค้าในราคาที่สูงเกินสมควร และการชักชวนให้ซื้อสินค้าโดยวิธีการที่ไม่สุจริต

ปัจจุบันการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย(ททท.)และกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว จัดว่าเป็นหน่วยงานหลักในการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ร้องเรียนมาว่าถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบ จากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับบางกลุ่ม และหน่วยงานทั้งสองได้เข้าไปแก้ไขปัญหาในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นการเยียวยาให้กับผู้เสียหาย เช่น เป็นตัวกลางให้มีการประนีประนอมกันในระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย การประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบ รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ในด้านภาคเอกชนเอง ก็ได้มีการรวมกลุ่มร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับจัดตั้งชมรมผู้ค้าอัญมณีและเครื่องประดับมาตรฐาน (Jewel Fest Club) เพื่อสร้างมาตรฐานการค้าที่ดีขึ้น

ในมุมมองด้านกฎหมาย การฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายเรื่อง เช่น ความผิดฐานฉ้อโกงหรือขายของโดยหลอกลวงตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับฉลากสินค้าตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หากมีการดำเนินคดีทางอาญาก็จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากคู่กรณีได้แย้งกันในเรื่องข้อตกลงตามสัญญา ก็จะเกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งยังมีกฎหมายอีกหลายเรื่องที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายด้านการ

ท่องเที่ยว กฎหมายเกี่ยวกับการตั้งสถานประกอบการค้า กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า เป็นต้น ซึ่งทำให้ปัญหาในเรื่องนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น

สภาพที่เกิดขึ้นจริงในขณะนี้ก็คือ เมื่อนักท่องเที่ยวต่างชาติถูกขโมยหรือเอารถเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ ก็จะใช้วิธีร้องเรียนมายัง ททท. หรือกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว หากเข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญาดำรวจท่องเที่ยวก็จะดำเนินคดีกับผู้ประกอบการรายนั้น แต่มักมีข้อจำกัดในการดำเนินคดีหลายประการ ทั้งนี้เพราะนักท่องเที่ยวต่างชาติมักพำนักอยู่ในประเทศไทยไม่นานนัก บางครั้งตรวจพบว่าตนถูกขโมยก็เมื่อได้เดินทางกลับประเทศของตนแล้ว ปัญหาในเรื่องของกลางในการดำเนินคดีในฐานะที่เป็นวัตถุพยาน รวมทั้งหากผู้เสียหายรายนั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ขายอย่างเพียงพอ ก็มักจะทิ้งคดีเพราะไม่ประสงค์ที่จะดำเนินคดีกับผู้ขายอีกต่อไป ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ขายไม่สามารถกระทำได้นักเนื่องจากข้อจำกัดในหลายๆ ประการดังกล่าว อีกทั้งกรณีที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่แล้วมักเป็นกรณีการเอารถเอาเปรียบผู้ซื้อมากกว่าการจงใจหลอกลวงหรือนำขโมยซึ่งเป็นเรื่องผิดทางอาญา อันทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้เกิดข้อจำกัดในหลายๆ ประการ

ปัญหาอุปสรรคในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการขโมยหรือเอารถเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับดังที่กล่าวมา ทำให้ปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ผู้ประกอบการค้าที่ไม่สุจริตไม่รู้สึกรังเกียจต่อกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในระดับหนึ่ง จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์หาวิธีแก้ไขปัญหานี้ และทำให้การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่นักท่องเที่ยวต่างชาติถูกขโมยหรือเอารถเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

2.2 เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานักท่องเที่ยวต่างชาติดูถูกน้องโง่หรือเอร็ดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ ทั้งนี้โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นกลไกรองรับแนวทางหรือมาตรการดังกล่าว

2.3 เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการหรือวิธีดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหานักท่องเที่ยวต่างชาติดูถูกน้องโง่หรือเอร็ดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

2.4 เพื่อเสนอแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับน้องโง่หรือเอร็ดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ

3 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะการวิจัยเอกสาร (Analytical documentary research) โดยใช้ข้อมูลภาคสนามประกอบ ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลภาคสนามมาเสริมในส่วนของการวิเคราะห์และการสังเคราะห์ โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการประชุมสัมมนา เป็นวิธีการรวบรวมข้อมูลภาคสนามและทดสอบมาตรการที่เสนอ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้ คือ

3.1 การทบทวนวรรณกรรม

ดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว สมาคมผู้ค้าอัญมณีและเครื่องประดับ กรมทะเบียนการค้า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมาย คำพิพากษา สิ่งพิมพ์ วารสาร รายงานการวิจัย และฐานข้อมูลออนไลน์ต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3.2 การจัดทำฐานข้อมูลที่ตั้งร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในเขตกรุงเทพมหานคร

จัดสำรวจพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ตั้งสถานประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการส่งแบบสอบถาม และเป็นข้อมูลในการส่งเจ้าหน้าที่ไปให้ตอบแบบสอบถามซึ่งรวบรวมได้ประมาณ 450 ร้าน

3.3 การจัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นจากผู้ประกอบการค้าปลีก อัญมณีและเครื่องประดับ

ได้มีการจัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ เกี่ยวกับมาตรการและแนวทางที่เสนอเพื่อแก้ไขปัญหา โดยกำหนดมาตรการขึ้นตามกรอบของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แล้วนำมาตรการเหล่านั้นเสนอให้ผู้ประกอบการพิจารณาให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ โดยได้มีการทดสอบและปรับปรุงแบบสอบถามก่อนนำไปใช้จริง

3.4 การเก็บข้อมูล

ได้จัดส่งแบบสอบถามไปจำนวน 450 ชุด ได้รับตอบกลับมาจำนวน 53 ชุด คิดเป็นร้อยละ 12 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปพบกับผู้ประกอบการเพื่อให้ตอบแบบสอบถาม และโดยวิธีนี้ผู้ประกอบการตอบแบบสอบถามเพิ่มขึ้นอีก 151 ชุด รวมแบบสอบถามที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 204 ชุด คิดเป็นร้อยละ 45.3 ของกลุ่มตัวอย่าง

3.5 การประมวลผลข้อมูล

หลังจากตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลแล้ว ได้ทำการประมวลผลโดยแจกแจงความถี่ อัตราร้อยละ ค่าเฉลี่ยและการจัดกลุ่มข้อมูล

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำรายงาน

จัดทำข้อมูลสรุปผลการศึกษา และข้อคิดเห็นของผู้ประกอบการเกี่ยวกับมาตรการที่นำเสนอ ผลการศึกษาในข้อกฎหมายและข้อเสนอแนะต่างๆตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4 ขอบเขตของการวิจัย

จำกัดขอบเขตข้อมูลเฉพาะพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร ในส่วนของการตรวจสอบโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการนำเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติในธุรกิจการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับนั้น จะตรวจสอบจากกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราช

บัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ
มัคคุเทศน์ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511

5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาคารก๊อโกง
หรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่อง
ประดับ

5.2 ได้แนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานักท่องเที่ยวต่าง
ชาติถูกก๊อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ
โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นกลไกรองรับแนวทางหรือมาตรการดังกล่าว

5.3 ได้แนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่าง
หน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลู่ประกอบการค้าปลีก
อัญมณีและเครื่องประดับก๊อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา

1 ข้อมูลการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าสถิติการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ที่ถูกฉ้อโกง หรือเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับมีอัตราการร้องเรียนลดลงในช่วงปี พ.ศ.2541 -2542 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียมีปัญหา โดยเริ่มลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ถึงกว่าร้อยละ 50 เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ.2538 ในปี พ.ศ.2541 สถิติการร้องเรียนลดลงต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนหน้านี้นี้ ตัวแปรที่สำคัญ น่าจะเกิดจากการลดลงของนักท่องเที่ยวต่างชาติ และการที่นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่พยายามใช้จ่ายเงินเพื่อซื้ออัญมณีและเครื่องประดับซึ่งถือว่าเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย

ปี พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียปรับตัวดีขึ้นมาบ้าง ประกอบกับมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐ ส่งผลให้มีชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น อีกทั้งยังใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าประเภทอัญมณีและเครื่องประดับมากขึ้น สถิติการร้องเรียนจึงเพิ่มสูงขึ้นมากถึง 1,243 ราย มากกว่าปี พ.ศ.2538 ซึ่งเป็นปีก่อนเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียถึง 10 % และคาดว่าหากปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการแก้ไขให้เบาบางลง ในปี พ.ศ.2544 จำนวนการร้องเรียนก็น่าจะอยู่ในระดับเดียวกันกับปี พ.ศ.2543 ทั้งนี้เพราะค่าเงินบาทที่ลดลงและเริ่มคงที่ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา จะยังคงสภาพเช่นนี้อยู่อีกต่อไปในปี พ.ศ.2544 อันจะมีผลเป็นการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวต่างชาติใช้จ่ายเงินซื้อสินค้าประเภทอัญมณีและเครื่องประดับมากขึ้น

ในส่วนมูลค่าการร้องเรียนกับมูลค่าที่ได้รับคืน ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก ยกเว้นในปี พ.ศ.2542 ที่อัตราการได้รับคืนเพิ่มมากขึ้นกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าการร้องเรียน ส่วนปี พ.ศ.2543 ยังไม่ได้มีการสรุปข้อมูลในส่วนนี้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากตารางที่ 1 สามารถสรุปข้อมูลในส่วนนี้ได้ว่า อัตราการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวต่างชาติเกี่ยวกับการถูกฉ้อโกงหรือเอาเปรียบจากการซื้ออัญมณีและเครื่องประดับไทยขึ้นอยู่กับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และ

ขึ้นอยู่กับ นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าประเภทอัญมณีและเครื่องประดับมากน้อยเพียงใด โดยมีระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างแรงจูงใจแก่นักท่องเที่ยว สำหรับการเปรียบเทียบมูลค่าการร้องเรียนกับมูลค่าที่ได้รับคืนนั้น ยังไม่สามารถเปรียบเทียบมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงของนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ เพราะจะต้องนำมูลค่าที่ได้รับคืนมารวมกับมูลค่าที่แท้จริงของสินค้าด้วย จึงจะสามารถคิดมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงได้ และเรื่องนี้ไม่ใช่ประเด็นสำคัญของปัญหาดังกล่าว เพราะเป็นมาตรการในทางเยียวยา ประเด็นสำคัญควรอยู่ที่มาตรการในทางป้องกันมากกว่า

ตารางที่ 1 จำนวนเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติเกี่ยวกับอัญมณี
พ.ศ. 2538-2543

ปี พ.ศ.	จำนวนการร้องเรียน (ราย)	มูลค่าการร้องเรียน (บาท)	มูลค่าที่ได้รับคืน (บาท)
2538	1,102	67,126,450.-	403,532.-
2539	630	42,997,786.-	8,034,190.-
2540	562	28,,116,026.-	6,919,081.-
2541	70	5,569,726.-	573,000.-
2542	482	43,050,400.-	25,742,876.-
2543	1,243	115,219,705.-	-

แหล่งข้อมูล : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 เรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี พ.ศ. 2543
จำแนกตามประเภท

ประเภท	จำนวน (ราย)
ร้านอัญมณี	1,243
ร้านตัดเสื้อผ้า	22
หน่วยงานภาครัฐ	47
หน่วยงานภาคเอกชน	8
บริษัทท่องเที่ยว	41
การบริการ/สายการบิน	5
ที่พัก	35
รถบริการสาธารณะ	14
ร้านค้าทั่วไป	32
บุคคล	9
อื่น ๆ	25
รวม	1,481

แหล่งข้อมูล : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ข้อมูลจากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าในบรรดาเรื่องที่นักท่องเที่ยวต่างชาติร้องเรียนมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น การร้องเรียนในเรื่องที่ถูกฉ้อโกงหรือเอาเปรียบจากร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ เป็นเรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุดถึงร้อยละ 84 ของเรื่องที่มีการร้องเรียนทั้งหมด จึงจัดว่าเป็นกลุ่มปัญหาที่สำคัญที่สุด เพราะมีจำนวนมาก และยังมีนัยสำคัญว่า สินค้าอัญมณีและเครื่องประดับเป็นสินค้าที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างชาติในลำดับต้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่อง "การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศต่อการใช้เครื่องประดับอัญมณีไทย" ของ จิราวรรณ ฉายสุวรรณและคณะ (สกว.2542) โดยได้ข้อสรุปว่า หาก

พิจารณาถึงมูลค่ารวมของการซื้อสินค้าแต่ละประเภท สินค้าเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มมีมูลค่าในการซื้อสูงสุดร้อยละ 27.6 รองลงมาคือ อัญมณี ร้อยละ 21.4 นักท่องเที่ยวร้อยละ 12 ซื้ออัญมณี แต่มูลค่าเฉลี่ยในการซื้อต่อคนสูงที่สุด (ประมาณ 10,488 บาท)

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้ได้ข้อสรุปว่า การที่นักท่องเที่ยวต่างชาติถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับนั้น จะกระทบต่อรายได้จากการท่องเที่ยวซึ่งมาจากการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยวถึงร้อยละ 21.4 ของรายจ่าย อนึ่ง ในขณะนี้ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลการจำหน่ายอัญมณีและเครื่องประดับให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ของร้านค้าปลีกทั่วประเทศว่า ในปีหนึ่งๆมีมูลค่าการจำหน่ายเท่าใด แต่คาดว่าจะมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 10,000 ล้านบาท

**ตารางที่ 3 จำนวนเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติเกี่ยวกับอัญมณีปี พ.ศ.
2542จำแนกตามสัญชาติ**

ถิ่นฐานที่อยู่	จำนวนผู้ร้องเรียน (ราย)
เชค	1
อเมริกันใต้	3
สวีเดน	16
แคนาดา	11
คูโบ	1
นิวซีแลนด์	8
เดนมาร์ก	13
อเมริกา	34
จีน	3
เกาหลี	8
ไอร์แลนด์	2
อังกฤษ	50
มาเลเซีย	2
ญี่ปุ่น	100

มอริเชียส	1
ไทย	2
สวิตเซอร์แลนด์	9
นอร์เวย์	9
ออสเตรเลีย	28
ออสเตรเลีย	1
เยอรมัน	49
สิงคโปร์	36
ฝรั่งเศส	10
สหรัฐอเมริกา	1
ซาอุดีอาระเบีย	1
อื่น ๆ	55
รวมทั้งสิ้น	454

แหล่งข้อมูล : ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว ททท. และกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

ตารางที่ 4 จำนวนร้านอัญมณีที่ถูกร้องเรียนกับศูนย์ช่วยเหลือ
นักท่องเที่ยว

ปี พ.ศ.	จำนวนร้าน
2543	20
2542	32
2541	28
2540	33
2539	58
2538	31

ข้อมูลจากตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่น เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ถูกถือ โกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับมากที่สุด รองลงมาได้แก่อังกฤษ เยอรมนี สิงคโปร์และสหรัฐอเมริกาโดยลำดับ ซึ่งสรุปได้ว่า นักท่องเที่ยวในกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มหลักที่นิยมซื้ออัญมณีและเครื่องประดับมากกว่านักท่องเที่ยวกลุ่มอื่นๆ

ความจริงหากพิจารณาจากจำนวนร้านอัญมณีที่ถูกร้องเรียนตามตารางที่ 4 แล้ว จะเห็นว่าจำนวนร้านอัญมณีที่ถูกร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวนั้นมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนร้านอัญมณีทั้งระบบ แต่ในจำนวนที่น้อยนี้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับอย่างมาก และในจำนวนร้านอัญมณีเหล่านั้นมีเป็นจำนวนมากที่ถูกร้องเรียนเป็นประจำต่อเนื่องกันมาหลายปี รวมทั้งที่มีการปิดกิจการแล้วเปิดใหม่โดยมีพฤติกรรมในการทำธุรกิจที่ไม่สุจริตเช่นเดิม อันแสดงให้เห็นว่าร้านอัญมณีกลุ่มนี้ มีเจตนาที่จะประกอบกิจการโดยไม่สุจริตกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ เพราะมีพฤติกรรมเช่นนั้นเป็นอาชญา การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยภาพรวมแล้วก็คือ การทำให้ร้านอัญมณีเหล่านั้นยุติพฤติกรรมการค้าขายที่ไม่สุจริต หรือไม่สามรถที่จะประกอบกิจการได้อีกต่อไป

2 สาเหตุของปัญหา

2.1 สาเหตุจากลักษณะเฉพาะทางการตลาดของสินค้า

สินค้าประเภทอัญมณีและเครื่องประดับเป็นสินค้าที่การกำหนดราคาซื้อขายขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้ซื้อ แม้จะมีหน่วยวัดหรือหน่วยนับในทางปริมาณ แต่ก็ยังไม่มีมาตรฐานกลางในด้านการกำหนดราคา ดังนั้นการที่จะตัดสินว่าสินค้าชิ้นใดมีราคาเท่าใด ราคาต่ำหรือว่าราคาสูงจึงหาข้อยุติได้ยาก บางครั้งการที่จะตัดสินว่าสินค้านั้นราคาเหมาะสมหรือราคาแพง ขึ้นอยู่กับจิตใจ ทัศนคติและประสบการณ์ของผู้ซื้อแต่ละคน ดังนั้นการที่จะให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในด้านราคาจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ลำบาก อีกทั้งก่อนหน้านี้ไม่สามารถกำหนดราคาโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 ได้ เพราะอัญมณีและเครื่องประดับไม่ใช่สินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ จึงมิใช่สินค้าควบคุมที่ควรกำหนดราคาซื้อขายโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าในขณะนี้จะมีการยกเลิก พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522 และประกาศใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและ

บริการ พ.ศ.2542 แล้วก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ในการกำหนดสินค้าควบคุมก็ยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดิม กล่าวคือการกำหนดราคาซื้อขายสินค้าและบริการจะกระทำกับสินค้าและบริการที่จำเป็นในชีวิตประจำวันเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เป็นการแทรกแซงกลไกตลาดโดยไม่สมควร การค้าอัญมณีและเครื่องประดับจึงเป็นกิจการค้าที่ผู้ประกอบการมีเสรีภาพเต็มที่ที่จะประกอบกิจการในลักษณะใดก็ได้เพื่อให้สามารถขายสินค้าได้ ประกอบกับอัญมณีและเครื่องประดับ โดยสภาพสินค้าแล้วเป็นของที่มีราคาสูง ความมีคุณค่ามีลักษณะเป็นสากล ทำให้ผู้ประกอบการค้าปลีกบางกลุ่มเกิดแรงจูงใจที่จะทำการค้าโดยไม่สุจริตต่อลูกค้า เพราะกระทำได้ง่ายและมีผลกำไรสูงคุ้มค่าที่จะมีพฤติกรรมเช่นนั้นเมื่อกระทำอย่างต่อเนื่องก็จะสามารถพัฒนาวิธีการให้เกิดความซับซ้อนแบบยลได้มากขึ้น ทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติหลงใหลในอุบายต่าง ๆ นั้นได้ง่ายขึ้น อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะเข้ามาควบคุมดำเนินการในทางใดๆ ได้ยากขึ้นด้วย

2.2 สาเหตุจากการที่ร้านอัญมณีได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

บริษัทนำเที่ยวที่ดี มักคุเทศก์ที่ดี จัดเป็นกลุ่มบุคคลที่บทบาทสำคัญในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจที่ไม่สุจริตดังกล่าวนี้ของร้านอัญมณีบางร้าน ทั้งนี้เพราะเห็นแก่ผลประโยชน์ตอบแทนที่ทางร้านเสนอให้ในรูปแบบต่างๆ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวต่างชาติเหล่านั้นเอง ดังนั้นแม้จะทราบว่าร้านดังกล่าวมีพฤติกรรมที่ไม่สุจริตต่อลูกค้า ก็ไม่นำพาหรือปกป้องนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตน เพราะเห็นแก่ประโยชน์จำนวนมากที่ทางร้านเสนอให้ ร้านอัญมณี บริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จึงต่างให้ประโยชน์เกื้อกูลแก่กันและกันอยู่ในปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย จริงอยู่ที่ถือเป็นเรื่องปกติสำหรับการนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าจะทำให้มัคคุเทศก์หรือบริษัทท่องเที่ยวได้รับผลประโยชน์ตอบแทน แต่ถ้านำไปทั้งๆที่ทราบว่าร้านดังกล่าวมีปัญหาค้าขายโดยไม่สุจริตเช่นนี้ ควรถือว่าเป็นการประพฤติดุปฏิบัติที่ขัดกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพซึ่งผิดไปจากปกติ

2.3 สาเหตุจากข้อจำกัดในการใช้บังคับกฎหมาย

หากพิจารณาจากจุดเริ่มของการประกอบกิจการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ จะพบว่าในปัจจุบันการเปิดร้านอัญมณีในลักษณะนี้สามารถกระทำได้อย่างสะดวก เพราะยังไม่มีกฎหมายใดๆมาควบคุมหรือตรวจสอบภายใต้ขอบเขตของ พ.ร.บ.

ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 ทำให้ผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตบางส่วนสามารถเปิดหรือปิดกิจการได้ตามความพอใจ เมื่อถูกร้องเรียนบ่อยครั้งมากขึ้นก็จะปิดกิจการแล้วไปเปิดใหม่โดยใช้ชื่อสถานประกอบการใหม่

ในด้านการประกอบการค่านั้น แม้ว่าจะมีการอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ฉบับที่ 50 (พ.ศ.2533) กำหนดให้ทองรูปพรรณ อัญมณีเจียระไน และอัญมณีขึ้นรูปเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก โดยมีการกำหนดลักษณะของฉลากใหม่ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เรื่อง ลักษณะของฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก พ.ศ.2541 ลงวันที่ 23 กันยายน 2541 แต่ตามความเป็นจริงแล้วผู้ประกอบการค้าอัญมณีดังกล่าวก็มิได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศแต่อย่างใด ซึ่งเท่ากับว่าผู้บริโภคในฐานะนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องฉลากสินค้ามากนัก เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามประกาศยังมีข้อจำกัดอยู่มากในหลายๆประการ

แม้ว่าในบางกรณีกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวจะสามารถดำเนินคดีอาญาฐานฉ้อโกงกับผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีบางรายได้ แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มากในด้านการสืบพยานและในด้านของกลางซึ่งเป็นพยานวัตถุ เพราะนักท่องเที่ยวผู้เสียหายจะอยู่ไม่ประจำที่ต้องเดินทางท่องเที่ยวไปเรื่อยๆ อีกทั้งอัญมณีของกลางเป็นทรัพย์สินมีราคาสูงที่ผู้เสียหายจะต้องนำติดตัวไปด้วยเสมอ ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้การดำเนินคดีเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก หรืออาจเป็นไปได้เลยในทางปฏิบัติ

ที่กล่าวมานี้เป็นสาเหตุหลักในด้านการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ และเป็นสาเหตุให้สภาพปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขให้ทุเลาลง เพราะกฎหมายแต่ละฉบับที่กล่าวมานี้อยู่ในอำนาจการใช้บังคับของต่างหน่วยงาน ทั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และกรมทะเบียนการค้า ซึ่งแม้ว่าจะได้มีการประสานงานกันในระดับหนึ่งแต่ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก

3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา

เนื่องจากปัญหาการถือโงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของร้านอัญมณีและเครื่องประดับมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน และต่างก็มีแนวทางการแก้ไขปัญหาในกรอบของหน่วยงานเอง แม้ว่าจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาร่วมกันก็ตาม ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้ คือ

3.1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)

ภายใต้ พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นองค์การที่ค่อนข้างมีข้อจำกัดในด้านภาระหน้าที่ตามกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการถือโงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของร้านอัญมณี โดยบทบัญญัติมาตรา 8 ได้กำหนดให้ ททท.มีขอบเขตของภาระกิจดังนี้ คือ

(1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(2) เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

(3) อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

(4) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว

(5) ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว

ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ข้างต้นนี้ ททท.มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการต่างๆได้ ดังนั้น หากพิจารณาว่า การถือโงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ททท.ก็ควรมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย แต่เนื่องจาก ททท.มีเพียงหน้าที่โดยไม่มียกเลิกหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่จะบังคับให้เป็นไปตามมาตรการแก้ไขปัญหา เนื่องจากไม่มีบทกำหนดโทษ

ใดๆไว้ใน พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ฯ การแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ของ ททท. จึงมีข้อจำกัด

ที่ผ่านมา ททท.จะแก้ไขปัญหานี้โดยทำหน้าที่ผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กรมทะเบียนการค้า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งเป็นคนกลางประสานงานระหว่างร้านอัญมณีที่ขายสินค้าที่ถูกร้องเรียนกับนักท่องเที่ยวที่เป็นผู้ร้องเรียน แต่การประสานงานดังกล่าวนี้ก็มีข้อจำกัด เช่น ในกรณีที่การร้องเรียนนั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่เข้าองค์ประกอบอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาร้านหรือฐานขายของโดยหลอกลวง ก็จะทำให้ตำรวจท่องเที่ยวไม่สามารถเข้ามาดำเนินคดีทางอาญากับผู้ประกอบการเหล่านั้นได้ เนื่องจากมิใช่คดีอาญา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของ ททท.ในแนวทางนี้เป็นการการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะของการเยียวยาให้กับผู้เสียหาย มากกว่าที่จะเป็นการป้องกัน ทำให้การแก้ไขปัญหานี้เป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ และแม้ว่า ททท.จะได้ประสานกับสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ จนมีการจัดตั้งชมรมผู้ค้าอัญมณีและเครื่องประดับมาตรฐาน (JEWEL FEST CLUB) แต่จำนวนสมาชิกก็ยังมีจำนวนน้อย และไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้มากนัก เพราะการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวก็ยังมีได้ลดลง

ภายใต้ พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ จะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในการประกอบการหรือประกอบอาชีพดังกล่าว จะมีกรอบหรือจรรยาบรรณให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประพฤติปฏิบัติ ซึ่งกรอบจรรยาบรรณดังกล่าวมีกำหนดไว้ ทั้งโดยบทบัญญัติของ พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวฯและโดยกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวฯ การฝ่าฝืนต่อกรอบจรรยาบรรณที่กำหนดไว้ อาจถูกนายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้

ตามข้อมูลที่เป็นจริง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์บางกลุ่ม มีส่วนในการร่วมขบวนการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับบางกลุ่ม ซึ่งที่ผ่านมา ททท.ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบงานทะเบียนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ยังไม่ได้ใช้กลไกจากกฎหมายนี้อย่างจริง

จึงเพื่อสร้างมาตรการในทางป้องปรามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เหล่านั้นสนับสนุนการค้าขายโดยไม่สุจริตของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับบางกลุ่ม ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงเกิดขึ้นแพร่หลายในช่วงที่ผ่านมา

นอกจากนั้นในกรณีที่ ททท. ได้เข้ามาใกล้เคียงให้ผู้ขายอัญมณีคืนเงินให้กับนักท่องเที่ยวนั้น เงื่อนไขปกติก็คือ ผู้ขายจะต้องได้สินค้าคืนจากผู้ซื้อ ซึ่งผู้ซื้อก็ยินยอมส่งคืนมาให้ทางไปรษณีย์ โดยทาง ททท.จะเป็นผู้ประสานกับร้านอัญมณีให้มารับสินค้าคืนไป แต่ปรากฏว่าสินค้าที่ถูกส่งคืนเหล่านั้นทางกรมศุลกากรเห็นว่าเป็นสินค้าที่ต้องเสียภาษีศุลกากรในฐานะสินค้านำเข้า จึงทำให้เกิดปัญหากับทางร้านค้าอัญมณีดังกล่าวที่เห็นว่าตนไม่ควรต้องเสียภาษีใดๆอีกและไม่ยอมไปรับสินค้าคืนมา และเมื่อยังไม่ได้รับสินค้าคืนมาก็ย่อมไม่ยินยอมที่จะจ่ายเงินคืนให้ผู้ซื้อตามที่ตกลงไว้ ซึ่งเรื่องนี้ก็ทำให้เกิดปัญหาในการเยียวยาความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยว

3.2 กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

ภายใต้บทบัญญัติของ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 กรมทะเบียนการค้า มีอำนาจที่จะเพิกถอนทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบการรายใดที่กระทำการฉ้อโกงประชาชน ปันสินค้าโดยเจตนาทุจริต ปลอมสินค้าหรือกระทำการทุจริตอื่นใดอย่างร้ายแรงในการประกอบพาณิชย์กิจ โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ฯ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2499 ประกอบด้วย อธิบดีกรมทะเบียนการค้า เป็นประธาน อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมศุลกากร เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่พิจารณาการถอนใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบพาณิชย์กิจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เพื่อพิจารณาถอนใบทะเบียนพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมา ยังไม่เคยมีการพิจารณาการถอนใบทะเบียนพาณิชย์รายใดมาก่อนเลย

ดังนั้นในกรณีที่ร้านอัญมณีฉ้อโกงหรือเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นร้านที่จดทะเบียนพาณิชย์ไว้กับกรมทะเบียนการค้า ไม่ว่าจะจดทะเบียนไว้ในลักษณะใดก็ตาม รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะถอนใบทะเบียนพาณิชย์นั้นได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่การที่มีได้มีการนำมาตรการถอนทะเบียนดังกล่าวนี้มาใช้แก่

กรณีการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ ปัญหาดังกล่าวจึงยังคงปรากฏอย่างต่อเนื่อง

ททท.ยังได้เคยประสานงานกับกรมทะเบียนการค้าเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการในการขอลดทะเบียนพาณิชย์ ของร้านค้าปลีกอัญมณีที่เคยมีประวัติประกอบการค้าโดยไม่สุจริตกับนักท่องเที่ยวต่างชาติมาก่อน ต่อมาได้ปิดกิจการแล้วมาดำเนินการขอจดทะเบียนพาณิชย์กิจใหม่ โดย ททท.ได้ขอให้กรมทะเบียนการค้าพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนเพิ่มเติมอันจะมีผลเป็นการป้องกันมิให้ร้านค้าอัญมณีเหล่านี้สามารถมาจดทะเบียนประกอบกิจการได้ใหม่อีกต่อไป เช่น การกำหนดให้มีการตรวจสอบประวัติของผู้จดทะเบียนกับทาง ททท.หรือ กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในการขอจดทะเบียนประกอบการค้าปลีกอัญมณีในทางปฏิบัติของผู้จดทะเบียนสามารถหลีกเลี่ยงได้ง่าย โดยการให้ผู้ที่ไม่มีความเป็น ผู้จดทะเบียนแทน และนอกจากนั้นยังอาจมีปัญหาในข้อกฎหมายที่ว่า กรมทะเบียนการค้าจะสามารถใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ฯกำหนดเงื่อนไขอย่างใดๆขึ้นมาเป็นพิเศษได้หรือไม่ จึงทำให้การพิจารณาในเรื่องนี้ยังคงค้างอยู่จนถึงขณะนี้

3.3 กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวจัดว่าเป็นหน่วยงานหลักที่ ททท.ได้ประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ.2535 มีภารกิจโดยสรุปดังนี้ คือ

- (1) ป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ
- (2) อำนวยความสะดวกและให้ความปลอดภัยตลอดจนคุ้มครองผลประโยชน์แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ
- (3) ส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

การป้องกันและปราบปรามร้านค้าอัญมณีที่ทำการค้าโดยไม่สุจริตเข้าข่ายกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญานอ โกงจึงเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของกอง

บังคับการตำรวจท่องเที่ยว ทั้งนี้โดยประสานงานกับ ททท. อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าว กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวประสบปัญหาดังนี้ คือ

ประการแรก เมื่อมีการร้องเรียนหรือร้องทุกข์กล่าวโทษแก่ผู้ขายอัญมณีหรือเครื่องประดับจากนักท่องเที่ยวว่า ผู้ขายหลอกลวงให้ซื้อในราคาที่สูงหรืออัญมณีที่ซื้อไม่มีคุณภาพดังที่ผู้ขายรับรอง การตรวจสอบอัญมณีชิ้นนั้นย่อมเป็นเรื่องแรกที่ตำรวจผู้รับผิดชอบนั้นจะต้องดำเนินการ เพราะถือเป็นวัตถุพยานที่สำคัญที่จะให้ข้อเท็จจริงได้ว่า อัญมณีดังกล่าวมีราคาสูงเกินจริงหรือไม่ หรือมีคุณภาพไม่ตรงตามคำรับรองของผู้ขายอันเข้าลักษณะของการหลอกลวงหรือปกปิดความจริงหรือไม่ แต่ปรากฏว่าผู้เสียหายซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่สามารถนำอัญมณีมาให้ตรวจสอบได้เพราะทางผู้ขายตกลงว่าจะจัดส่งไปให้ที่ภูมิลำเนาของผู้ซื้อโดยทางไปรษณีย์ และแม้ว่าผู้เสียหายจะมีอัญมณีชิ้นนั้นให้ตรวจสอบ แต่ในทางปฏิบัติตำรวจท่องเที่ยวผู้ทำคดีก็อาจต้องเก็บรักษาไว้ในฐานะของกลางในคดี ทั้งนี้เพื่อใช้แสดงในการดำเนินคดีจนกว่าจะมีคำพิพากษา แต่ในความเป็นจริงอัญมณีเป็นของที่มีราคาสูงซึ่งผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะให้ผู้อื่นมาเก็บรักษาแทนตน จึงมักไม่เต็มใจหรือหลีกเลี่ยงที่จะทำให้อัญมณีนั้นเป็นคดีความตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยวก็จะไม่สามารถดำเนินการทางคดีกับผู้ขายได้ต่อไป หรือต้องดำเนินการไปภายใต้ข้อจำกัดนานาประการ อันทำให้คาดหมายได้ว่า ถึงมีการส่งฟ้องผู้ต้องหาไปคดีก็ต้องถูกสั่งไม่ฟ้องหรือยกฟ้องในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ตำรวจท่องเที่ยวจึงมักจะใช้วิธีเข้ามาเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยให้ระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อเพื่อให้ผู้ซื้อได้รับเงินคืนชดเชยความเสียหาย ซึ่งทางผู้ขายก็มักยินยอมปราณีประนอมกับผู้ซื้อเพื่อให้เรื่องยุติลง

ประการที่สอง แม้ว่าจะมีการดำเนินคดีได้ต่อไปเพราะผู้เสียหายยินยอมที่จะมอบอัญมณีให้ไว้แก่ตำรวจท่องเที่ยวเจ้าของคดี แต่ก็จะมีปัญหาในด้านการสืบพยานบุคคลอื่นได้แก่ผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยว ย่อมต้องเดินทางท่องเที่ยวไปเรื่อยๆ โดยย้ายที่พำนัก การสืบพยานในชั้นสอบสวนก็ดี การสืบพยานในชั้นศาลก็ดี จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะจะเกิดความไม่สะดวกแก่ผู้เสียหาย และเมื่อผู้เสียหายเห็นว่าการให้ดำเนินคดีต่อไปจะทำให้ตนยุ่งยากเสียเวลา ก็มักจะเลิกไปโดยไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป หรือทิ้งคดีเพราะเดินทางกลับประเทศของตน ทำให้เกิดข้อจำกัดแก่ตำรวจท่องเที่ยวที่จะดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งเรื่องนี้แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ จะเปิดช่องให้มีการสืบพยานไว้ได้ก่อนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหาใช่ว่า จะสามารถประสานงานกับทางพนักงานอัยการและศาลให้ดำเนินการในเรื่องนี้ได้โดยรวดเร็วอย่างที่ต้องการ เพราะมีข้อจำกัดอยู่มาก ผู้เสียหายก็จะยังคงต้องเสียเวลามากและเกิดความไม่สะดวกอยู่นั่นเอง การใช้ประโยชน์จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ จึงยังคงมีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก ทำให้การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดมีข้อจำกัด กล่าวคือผู้กระทำความผิดจะมีข้อได้เปรียบในกระบวนการดำเนินคดีค่อนข้างมาก

3.4 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่ได้รับบัญชาจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นแกนกลางในการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมหารือเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของผู้ประกอบการค้าปลีก อัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งในเรื่องนี้เดิมคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้ออกประกาศฉบับที่ 50 (พ.ศ.2533) เรื่อง กำหนดทองรูปพรรณ อัญมณีเจียรไน และอัญมณีขึ้นรูปเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ต่อมาแม้ว่าจะมีประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เรื่อง ลักษณะของฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก พ.ศ.2541 เปลี่ยนแปลงรายละเอียดของลักษณะฉลาก แต่ก็มิได้เป็นการยกเลิกการให้ทองรูปพรรณ อัญมณีเจียรไน และอัญมณีขึ้นรูปเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากแต่อย่างใด กล่าวคือ ประกาศฉบับที่ 50 ดังกล่าวยังคงใช้บังคับอยู่เช่นเดิม เพราะเป็นการประกาศเพิ่มเติมซึ่งสินค้าที่ควบคุมฉลากตามนัยของวรรคสาม มาตรา 30 แห่งพ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541

ที่ผ่านมา สคบ.ได้ร่วมมือกับกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ(บก.สศก.) กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว (บก.ทท.) สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ และ ททท. เข้าทำการตรวจสอบการปฏิบัติด้านฉลากสินค้าของร้านค้าอัญมณีที่ถูกร้องเรียน ซึ่งปรากฏว่า ร้านค้าอัญมณีเหล่านั้นกระทำความผิดในเรื่องฉลากสินค้าหรือเรื่องการโฆษณาตามมาตรา 47 และมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคฯ และ สคบ.ได้ดำเนินคดีตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 62 โดยใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับแทนการส่งฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสั่งลงโทษตามนัยของมาตรา 39 ซึ่งน่าจะไม่ทำให้ร้านค้าอัญมณีเหล่านั้นเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย การเอาเปรียบนักท่องเที่ยวจึงยังคงเกิดขึ้นอย่าง

ต่อเนื่อง อีกทั้งยังไม่ได้มีการหารือกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า สมควรกำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมโดยอาศัย พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ เพื่อแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติในธุรกิจค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

4 ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม

การสำรวจภาคสนามมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) เพื่อจัดทำฐานข้อมูลที่ตั้งร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในเขตกรุงเทพมหานคร

(2) เพื่อทราบความคิดเห็นและทัศนคติของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับเกี่ยวกับปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

(3) เพื่อเป็นการทดสอบความคิดเห็นของผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับเกี่ยวกับข้อเสนอมาตรการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากผู้ประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

(4) เพื่อทราบข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาจากร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ

ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจและวิธีสำรวจได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 1 ในที่นี้จะนำผลการสำรวจมาสรุปในเบื้องต้น ดังนี้

ตารางที่ 5 ประเภทของสถานประกอบการ

ประเภทของกิจการ	จำนวน	ร้อยละ
1. บริษัทจำกัด	78	38.2
2. ห้างหุ้นส่วน	69	33.8
3. ร้านค้าจดทะเบียน	49	24.0
4. อื่น ๆ เช่น ห้างหุ้นส่วนคณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญ	7	3.4
5. ไม่ตอบ	1	0.5
รวม	204	100.0

ตารางที่ 6 ปริมาณของอัญมณีและเครื่องประดับที่จำหน่าย

ประเภทของสินค้า	สัดส่วนในการจำหน่ายคิดเป็น %				รวม
	1-30 (%) จำนวน	31-60 (%) จำนวน	61-90 (%) จำนวน	91-100 (%) จำนวน	
1. เป็นเพชรพลอย	57 (35.2)	28 (17.3)	35 (21.6)	42 (25.9)	162
2. เป็นอัญมณีอื่น ๆ	82 (77.4)	18 (16.9)	4 (3.8)	2 (1.9)	106
3. เป็นเครื่องประดับ	53 (37.1)	29 (20.0)	31 (21.7)	30 (21.0)	143

ตารางที่ 7 สถาบันและสมาคมที่ผู้ประกอบการเป็นสมาชิก

สถาบัน	จำนวน	ร้อยละ
<u>ในคำตอบนี้ตอบได้หลายข้อ จึงเป็น 100% ของแต่ละข้อ</u>		
1. สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ	78	38.2
2. สมาคมเพชรพลอยเงินทอง	85	41.7
3. สมาคมผู้ประกอบการเจียรไนเพชร	5	2.5
4. สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ	9	4.4
5. ชมรมผู้ค้าอัญมณีและเครื่องประดับมาตรฐาน (Jewel fest club)	12	5.9
6. อื่น ๆ เช่น ไม่ได้เป็นสมาชิก เพราะค่าจดทะเบียนแพง	18	8.8

จากข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 5 พบว่าลักษณะของสถานประกอบการร้อยละ 78 เป็นบริษัทจำกัด ร้อยละ 69 เป็นห้างหุ้นส่วน ร้อยละ 49 เป็นร้านค้าจดทะเบียน ซึ่งหมายความว่า การประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ประกอบการจะจดทะเบียนกิจการกับกรมทะเบียนการค้าเกือบทั้งหมด และในจำนวนเหล่านั้นประมาณร้อยละ 35 เป็นกิจการที่อยู่ในฐานะนิติบุคคลทางแพ่งตามกฎหมาย การมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะมีผลต่อความรับผิดชอบหากมีการถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ

ตารางที่ 6 แสดงข้อมูลให้เห็นว่าสินค้าที่ผู้ประกอบการมีจำหน่ายในร้านเป็นเพชร พลอยและอัญมณีอื่นๆเป็นส่วนใหญ่ ตารางที่ 7 ชีวร้อยละ 8.8 ไม่ได้เป็นสมาชิกของสถาบันหรือสมาคมด้านอัญมณีและเครื่องประดับใดเลย ร้อยละ 41.7 เป็นสมาชิกสมาคมเพชรพลอยเงินทองซึ่งเป็นสมาคมด้านค้าปลีกโดยตรง ในขณะที่ร้อยละ 38.2 เป็นสมาชิกสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ ซึ่งเป็นสมาคมด้านการผลิตและส่งออก ร้อยละ 5.9 เป็นสมาชิกชมรมผู้ค้าอัญมณีและเครื่องประดับมาตรฐาน ข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจะเกิดผลกระทบต่อสมาคมของภาคเอกชนด้วย หรือจะกล่าวว่า สมาคมทั้งสองควรมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยก็คงไม่ผิดนัก

ตารางที่ 8 ประเภทของกลุ่มลูกค้าซึ่งซื้อสินค้าจากทางร้าน

ประเภทของลูกค้า	สัดส่วนในการจำหน่ายคิดเป็น %				รวม
	1-30(%) จำนวน	31-60(%) จำนวน	61-90(%) จำนวน	91-100(%) จำนวน	
1. เป็นคนไทย	44 (22.8)	23 (11.9)	48 (24.9)	78 (40.4)	193
2. เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติ	93 (55.4)	21 (12.5)	39 (23.2)	15 (8.9)	168

พิจารณาจากตารางที่ 8 แล้ว จะเห็นว่า ร้านค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับในเขตกรุงเทพมหานคร มีลูกค้าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติเพียงประมาณร้อยละ 30 – 60 เท่านั้น กลุ่มลูกค้าที่เหลือเป็นลูกค้าชาวไทย ซึ่งไม่ปรากฏข้อมูลการร้องเรียนว่าถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากทางร้านแต่อย่างใด อันแสดงให้เห็นว่าร้านเหล่านั้นหลักเลียงที่จะค้าขายโดยไม่สุจริตกับลูกค้าคนไทย

ตารางที่ 9 การทราบข้อมูลเกี่ยวกับการฉ้อโกงหรือเอาเปรียบ

ข้อมูลการฉ้อโกงนักท่องเที่ยว	จำนวน	ร้อยละ
1. ทราบ	180	88.2
2. ไม่ทราบ	22	10.8
3. ไม่ตอบ	2	1.0
รวม	204	100.0

ตารางที่ 10 ประสบการณ์ของร้านอัญมณีเกี่ยวกับการถูกรังเรียนจากลูกค้า

การถูกลูกค้าร้องเรียน	จำนวน	ร้อยละ
1. เคย	10	4.9
2. ไม่เคย	192	94.1
3. ไม่ตอบ	2	1.0
รวม	204	100.0

ตารางที่ 11 ความแตกต่างของการขายอัญมณีกับลูกค้าต่างกลุ่ม

ข้อความ	จำนวน	ร้อยละ
<u>วิธีขายปลีกอัญมณีและเครื่องประดับให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติมีความแตกต่างกับวิธีการขายกับลูกค้าคนไทย</u>		
แตกต่างมาก	69	33.8
แตกต่างปานกลาง	19	9.3
แตกต่างน้อย	37	18.1
ไม่แตกต่าง	67	32.8
รวม	204	100.0

จากข้อมูลที่ได้รับในการสำรวจพบว่าร้อยละ 88.2 ของร้านอัญมณีทราบดีว่าในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวต่างชาติถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบจากร้านอัญมณีบางส่วนและผู้ตอบร้อยละ 4.9 เคยมีประสบการณ์ถูกร้องเรียนจากลูกค้าชาวต่างชาติมาก่อน อย่างไรก็ตาม ร้านอัญมณีร้อยละ 33.8 เห็นว่า วิธีการขายปลีกอัญมณีและเครื่องประดับให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติมีความแตกต่างมากกับการขายให้กับคนไทย ในขณะที่ร้อยละ 32.8 เห็นว่าไม่แตกต่าง ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน การเห็นว่าแตกต่างหรือไม่แตกต่างนี้นี้นับบางประการอยู่ กล่าวคือ เป็นไปได้ว่าวิธีการขายสินค้ากับลูกค้าชาวต่างชาติของร้านอัญมณีอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการร้องเรียนได้

ตารางที่ 12 สาเหตุสำคัญที่นักท่องเที่ยวต่างชาติถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบในการซื้อ อัญมณีและเครื่องประดับไทย

สาเหตุของปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
1. หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แก้ไขปัญหาดาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน	22	10.8
2. ร้านค้าปลีกเหล่านั้นมีกลุ่มอิทธิพลปกป้อง ทำให้ยากต่อการแก้ไขปัญหาดา	14	6.9
3. การที่ไม่สามารถกำจัดร้านค้าประเภทนี้ออกไปจากวงการการค้าปลีกอัญมณี และเครื่องประดับได้	49	24.0
4. ลูกค้าชาวต่างชาติไม่เข้าใจดีพอกับระบบหรือเงื่อนไขในการซื้อขายสินค้าประเภทอัญมณีและเครื่องประดับ	19	9.3
5 อื่น ๆ	94	46.1
6. ไม่ตอบ	6	2.9
รวม	204	100

ตารางที่ 13 สาเหตุของการร้องเรียนร้านอัญมณีของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

สาเหตุของปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
1. ถูกค้าเข้าใจผิดพลาดเรื่องข้อตกลงหรือเงื่อนไขในการซื้อขายจากร้าน	2	20.0
2. การเจรจาสื่อสารในการซื้อขายระหว่างพนักงานขายกับลูกค้า	2	20.0
3. ฝ่ายลูกค้าเองมีเจตนาฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบร้านค้า	2	20.0
4. อื่น ๆ เช่น	4	40.0
รวม	10	100.0

ข้อมูลจากตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่าร้านอัญมณีร้อยละ 24 เห็นว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ซื้ออัญมณีเกิดจากการที่ไม่สามารถกำจัดการค้าประเภทนี้ออกไปจากวงการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับได้ ในขณะที่ร้อยละ 10.8 และร้อยละ 9.3 ตามลำดับเห็นว่าเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และเกิดจากการที่ลูกค้าชาวต่างชาติไม่เข้าใจดีพอเกี่ยวกับระบบหรือเงื่อนไขในการซื้อขายสินค้าประเภทอัญมณีและเครื่องประดับ อย่างไรก็ตามร้านอัญมณีถึงร้อยละ 46.1 เห็นว่ามีสาเหตุมาจากเรื่องอื่น เช่น การร่วมมือกันประกอบกิจการโดยไม่สุจริตระหว่างบริษัทท่องเที่ยว มักคู่เทศกับร้านอัญมณีเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน ร้านอัญมณีเหล่านั้นมีกลุ่มอิทธิพลปกป้อง เป็นต้น

สำหรับตารางที่ 13 มีผู้ตอบในจำนวนที่จำกัด แต่ก็เห็นได้ว่า ร้านอัญมณีบางส่วนเห็นว่า การที่นักท่องเที่ยวต่างชาติร้องเรียนนั้นเกิดจากเจตนาที่ไม่สุจริตของนักท่องเที่ยวต่างชาติผู้นั้นเอง ซึ่งจากการสอบถามผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้พบว่า เป็นความจริง เพราะเมื่อนักท่องเที่ยวผิดพลาดจากการคิดเก็งกำไรจากการนำสินค้าที่ซื้อไปขายต่อ ก็จะร้องเรียน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องหลงเชื่อว่านักท่องเที่ยวผู้นั้นถูกฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบและได้เงินค่าสินค้าคืนบางส่วนหรือทั้งหมด อันจะเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการเก็งกำไรผิดพลาดของตน

ตารางที่ 14 ผลกระทบของปัญหาต่อการประกอบการ

ข้อความ	จำนวน	ร้อยละ
<u>ปัญหาการถือ โกงหรือเอาเปรียบนักท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของท่านในระดับ</u>		
มาก	78	38.2
ปานกลาง	39	19.1
น้อย	46	22.5
ไม่กระทบเลย	38	18.6
ไม่ตอบ	3	1.5
รวม	204	100.0

ตารางที่ 15 ระดับความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหา

ข้อความ	จำนวน	ร้อยละ
<u>การแก้ไขปัญหาการถือ โกงหรือเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติจากร้านค้าปลีก อัญมณี และเครื่องประดับควรมีการแก้ไขปัญหาในระดับ</u>		
เร่งด่วนมาก	145	71.1
เร่งด่วนปานกลาง	39	19.1
เร่งด่วนน้อย	12	5.9
ไม่ตอบ	8	3.9
รวม	204	100.0

ตารางที่ 16 หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา

เรียงลำดับตามความสำคัญ										
หน่วยงาน	1 (%)	2 (%)	3 (%)	4 (%)	5 (%)	6 (%)	7 (%)	8 (%)	9 (%)	10 (%)
1. สำนักงาน คณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค	65 (37.6)	25 (14.5)	22 (12.7)	21 (12.1)	20 (11.6)	15 (7.8)	2 (1.2)	1 (0.6)	1 (0.6)	1 (0.6)
2. กรมทะเบียนการค้า	4 (2.5)	19 (11.9)	25 (15.6)	37 (23.1)	26 (16.3)	30 (18.8)	10 (6.3)	2 (1.3)	7 (4.4)	-
3. การท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทย	40 (22.3)	34 (19.0)	29 (16.2)	27 (15.1)	28 (15.6)	13 (7.3)	6 (3.4)	1 (0.6)	-	1 (0.6)
4. กองบังคับการตำรวจ ท่องเที่ยว	31 (17.3)	37 (20.7)	31 (17.3)	23 (12.8)	17 (9.5)	25 (14.0)	6 (3.4)	4 (2.2)	4 (2.2)	1 (0.6)
5. สมาคมผู้ค้าอัญมณี ไทยและเครื่องประดับ	40 (23.5)	25 (14.7)	38 (22.4)	17 (10.0)	26 (15.3)	11 (6.5)	5 (2.9)	5 (2.9)	2 (1.2)	1 (0.6)
6. สมาคมเพชรพลอย เงินทอง	3 (1.9)	32 (19.9)	22 (13.7)	26 (16.1)	23 (14.3)	28 (17.4)	12 (7.5)	8 (5.0)	6 (3.7)	1 (0.6)
7. บริษัทการบินไทย จำกัด	1 (0.7)	3 (2.0)	3 (2.0)	2 (1.3)	9 (5.9)	7 (4.6)	31 (20.4)	42 (27.6)	47 (30.9)	7 (4.6)
8. สำนักงานตรวจคน เข้าเมือง	2 (1.3)	2 (1.3)	4 (2.6)	7 (4.6)	7 (4.6)	8 (5.3)	39 (25.8)	56 (37.1)	25 (16.6)	1 (0.7)
9. กรุงเทพมหานคร	-	2 (1.3)	1 (0.7)	5 (3.3)	8 (5.3)	16 (10.6)	33 (21.9)	29 (19.2)	54 (35.8)	3 (2.0)
10. อื่น ๆ เช่น	5 (10.9)	-	2 (4.3)	2 (4.3)	-	1 (2.2)	4 (8.7)	-	1 (2.2)	31 (67.4)

ผู้ประกอบการร้อยละ 38.2 เห็นว่า ปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติของร้านอัญมณี มีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจในระดับมาก ร้อยละ 19.1 เห็นว่ามีผลกระทบในระดับปานกลาง และร้อยละ 22.5 เห็นว่ามีผลกระทบในระดับน้อย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการส่วนมากเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อ การประกอบกิจการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ (ดูตารางที่ 14) สำหรับระดับความเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหา นั้น ตารางที่ 15 ชี้ว่า ผู้ประกอบการร้อยละ 71.1

เห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนมากที่จะต้องแก้ไขปัญหา โดยหน่วยงานหลัก 4 หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาคือ ผู้ประกอบการเห็นว่า ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ กรมทะเบียนการค้า และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ดูตารางที่ 16)

โดยสรุป ผลการสำรวจภาคสนามจากกลุ่มผู้ประกอบการ สามารถยืนยันในเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้น และสาเหตุของปัญหาได้ รวมทั้งแนวทางในเบื้องต้นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

บทที่ 3

มาตรการที่เสนอเพื่อแก้ไขปัญหา

1 ที่มาของมาตรการ

จากการพิจารณาข้อมูลสภาพของปัญหาและข้อมูลสาเหตุของปัญหา ซึ่งได้เสนอมาแล้ว ทำให้เกิดข้อวิเคราะห์ในการสร้างมาตรการเพื่อแก้ไข ปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ ของร้านอัญมณี บนพื้นฐานหลักการดังนี้ คือ

ประการแรก มีเพียงร้านอัญมณีบางส่วนเท่านั้นที่ประกอบธุรกิจโดยไม่สุจริตกับ นักท่องเที่ยวต่างชาติ ดังนั้นการกำหนดมาตรการใดขึ้นมาก็ตาม จะต้องไม่ให้เกิดผล กระทบต่อร้านอัญมณีส่วนใหญ่ที่ประกอบธุรกิจโดยสุจริต

ประการที่สอง มาตรการที่กำหนดควรอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจที่มีอยู่แล้ว ตามกฎหมายของหน่วยงานต่างๆภาครัฐ กล่าวคือ ไม่ควรเป็นมาตรการที่ต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายขึ้นมาใหม่

ประการที่สาม การกำหนดมาตรการควรอยู่บนการยอมรับความจริงถึงข้อจำกัด ต่างๆของหน่วยงานและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะดำเนินการตามมาตรการนั้น

จากหลักการดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ทำให้มีขั้นตอนในการกำหนดมาตรการดังนี้

- (1) การวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหา
- (2) การกำหนดมาตรการ
- (3) การทดสอบมาตรการที่กำหนด

2 การวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและกำหนดมาตรการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่าง ชาติของร้านอัญมณีและเครื่องประดับมีอยู่จำนวน 5 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไข พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 และประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.1 พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499

(ก) มาตรการในลักษณะการป้องกัน

หลักการ

จากข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้นพบว่า มีร้านอัญมณีจำนวนหนึ่งที่ได้รับแจ้งการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวต่างชาติมากขึ้น ก็จะเลิกกิจการค้าแล้วไปจดทะเบียนประกอบกิจการใหม่ ใช้ชื่อสถานประกอบการใหม่ เปลี่ยนทำเลที่ตั้งใหม่ แต่กลุ่มผู้ประกอบการยังเป็นกลุ่มบุคคลเดิม ข้อเท็จจริงในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการประเภทนี้ยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องจดทะเบียนประกอบกิจการให้ถูกต้องตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ฯ มาตรา 6 ดังนั้นหากกรมทะเบียนการค้าจะมีการตรวจสอบข้อมูลการขอจดทะเบียนพาณิชย์เพื่อประกอบการค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับ โดยมุ่งไปที่ประวัติการประกอบการค้าในอดีตที่ผ่านมา ก็น่าจะมีผลในทางป้องกันปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ทางหนึ่ง

ข้อกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการตรา พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499 ก็คือการรวบรวมสถิติข้อมูลด้านพาณิชย์กิจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมของประเทศ ประกอบกับมาตรา 4 ของ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ฯ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ดังกล่าวนี้ ดังนั้นรัฐมนตรีจึงสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการในลักษณะการป้องกันปัญหาการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติในธุรกิจค้าปลีกอัญมณีและเครื่องประดับได้ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวควรมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

- แยกการตรวจสอบข้อมูลการขอจดทะเบียนพาณิชย์กิจประเภทร้านค้าปลีกอัญมณีออกมาต่างหากจากพาณิชย์กิจอื่น
- ให้นายทะเบียนสอบถามประวัติของผู้ขอจดทะเบียนจากกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หากพบว่าผู้ขอจดทะเบียนมีประวัติการฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติมาก่อน ก็ให้มีอำนาจสั่งไม่รับจด

ทะเบียนโดยอาศัยอำนาจของนายทะเบียนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14
วรรคแรก

- หากผู้จดทะเบียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถอุทธรณ์คำสั่ง
ไม่รับจดทะเบียนนั้นต่อรัฐมนตรีได้ ซึ่งรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา
16 พิจารณาสั่งการต่อไป

(ข) มาตรการในลักษณะการแก้ไข

หลักการ

ร้านค้าปลีกอัญมณีที่จดทะเบียนพาณิชย์กิจอยู่แล้วก็ดี ที่เลิกกิจการแล้วจด
ทะเบียนประกอบการใหม่อีกก็ดี หากมีพฤติการณ์ในการค้าที่ไม่สุจริตฉ้อโกงหรือเอารัด
เอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาซื้อสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับ ควรถูกกำจัดออก
ไปจากวงการค้าประเภทนั้นเพื่อปกป้องมิให้ธุรกิจค้าปลีกอัญมณีโดยส่วนรวมได้รับ
ความเสียหาย การกำจัดในที่นี้ก็คือ การให้เลิกประกอบการต่อไป

ข้อกฎหมาย

มาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ฯ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้ง
คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ทำหน้าที่
พิจารณาและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการถอนใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบ
พาณิชย์กิจ ซึ่งกระทำการฉ้อโกงประชาชน ปลอมสินค้าโดยเจตนาทุจริต ปลอมสินค้าหรือ
กระทำการทุจริตอื่นใดอย่างร้ายแรงในการประกอบพาณิชย์กิจ พิจารณาจากบทบัญญัติ
ดังกล่าวนี้ การถอนใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตจึงสามารถกระทำ
ได้ ซึ่งหากผู้ประกอบการฝ่าฝืนประกอบการต่อไปภายหลังการถูกถอนใบทะเบียน
พาณิชย์แล้ว ก็ย่อมมีความผิดตามมาตรา 21 ของ พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ฯ ที่ระวางโทษ
ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือทั้งปรับทั้งจำ อย่างไรก็ตาม การ
กำหนดมาตรการในส่วนนี้จะต้องดำเนินการดังนี้ คือ

- แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ โดยยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งเดิมที่ได้แต่งตั้งไว้ตั้ง
แต่วันที่ 28 เมษายน 2499 สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้ควร
ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการฉ้อโกงหรือ
เอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ เช่น ททท. บก.ทท. เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้