

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยถือได้ว่ามีศักยภาพสูงสุดในประเทศแถบอาเซียนในด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากมีแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติ ประเพณี วัฒนธรรม ที่มีความเป็นมาช้านานยากยิ่งที่ประเทศอื่นจะเลียนแบบ ทั้งศักยภาพทรัพยากรด้านบุคลากรท่องเที่ยว กล่าวคือมีลักษณะเด่นเป็นเอกลักษณ์ด้านการบริการ หรือที่เรียกว่า สยามเมืองยิ้ม สร้างความประทับใจให้กับชาวต่างชาติที่เดินทางมาเยือนครั้งแรกแล้วกลับมาอีกเป็นครั้งที่ 2 และที่ 3 ด้วยความประทับใจ สร้างรายได้ให้ประเทศและประชาชนจำนวนมากนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเพราะสามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้อย่างครบวงจรทั้งความงดงามของธรรมชาติมีความพร้อมด้วยระบบอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยเหมาะสมกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป ด้วยศักยภาพดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวตามมาเพื่อรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในทุกๆ ปี ซึ่งหากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวอันอาจให้ความหมายได้ว่าการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว คือ การประกอบธุรกิจประเภทธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจท่องเที่ยวถือเป็นภาพลักษณ์ที่สำคัญของประเทศเพราะมีโอกาสรสร้าง ความประทับใจกับนักท่องเที่ยวและในทางกลับกันก็อาจสร้างความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยวได้เช่นกัน ด้วยศักยภาพที่สามารถสร้างรายได้ให้ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวจำนวนมากนี้ ทำให้มีผู้สนใจประกอบทำธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งชาวไทยและต่างชาติที่พยายามหารายได้จากธุรกิจนี้

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยว ด้วยสภาพแวดล้อม สถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามเชิงธรรมชาติ อย่างทะเล ภูเขา น้ำตก เชิงศิลป์วัฒนธรรมที่มีทั้งวัด พระราชวัง โบราณสถานต่าง ๆ รวมไปถึงแหล่งท่องเที่ยวที่ตอบสนองวิถีชีวิตคนเมือง แหล่งซื้อสินค้า

สถานบันเทิง สปา เป็นต้น ประกอบกับการบริการที่เป็นมิตรมีความอ่อนโยนทำให้ชาวต่างชาติประทับใจ โรงแรมรีสอร์ทไทยที่มีชื่อเสียงระดับโลก รวมทั้งค่าครองชีพถือว่าไม่สูงมากนัก และยังมีระบบการสื่อสารและสาธารณูปโภคที่มีความพร้อม จึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยมีรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกว่า 1 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8 ของจีดีพีของประเทศ<sup>1</sup>

องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization UNWTO) คาดการณ์ว่าในอีก 8 ปี ค.ศ. 2020 จะมีนักท่องเที่ยวทั่วโลกกว่า 1,600 ล้านคน เป็นนักท่องเที่ยวแถบเอเชีย-แปซิฟิกถึง 400 ล้านคน ส่วนหนึ่งเป็นนักท่องเที่ยวในอาเซียนประมาณ 160-200 ล้านคน แสดงให้เห็นว่าการท่องเที่ยวในแถบอาเซียนยังมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอีกมาก ประเทศสมาชิกอาเซียนหลาย ๆ ประเทศเริ่มต้นตัวและให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีแนวโน้มว่าจะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศแถบอาเซียนมากขึ้น และยังเป็น การรองรับการก้าวเข้าไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ที่จะมีการเปิดเสรีในหลายด้านรวมถึงเรื่องการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งการเปิดเสรีจะส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงต้องเร่งพัฒนาอย่างเร่งด่วนเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน<sup>2</sup>

ในกรณีที่คนไทยเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว นั้น พบว่ามีหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 แล้ว แต่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวดังกล่าว พบว่ามีข้อบกพร่องบางประการเกี่ยวกับการควบคุมผู้ประกอบการและการคุ้มครองนักท่องเที่ยว และในปัจจุบันเนื่องจากธุรกิจท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้มหาศาลให้กับผู้ประกอบการทำให้ชาวต่างชาติเริ่มเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันกับผู้ประกอบการท่องเที่ยวของไทยที่ไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการท่องเที่ยวกับคนต่างชาติได้ซึ่งต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงศึกษาถึงปัญหาข้อบกพร่องบางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทย เพื่อหามาตรการทางกฎหมายให้การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทยได้มาตรฐานในการบริการนักท่องเที่ยวและสามารถ

<sup>1</sup> ธุรกิจท่องเที่ยวกับประชาคมอาเซียน, สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ ออนไลน์, <http://thainews.prd.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2555

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน

คุ้มครองนักท่องเที่ยวให้ได้รับความเป็นธรรมในการได้รับการบริการได้ เช่นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มาตรการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายของประกอบธุรกิจท่องเที่ยว รวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการลงโทษ ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวให้สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากล
- 2.3 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานผู้ประกอบการการเยียวยาความเสียหายและมาตรการในการลงโทษ
- 2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

เพื่อเป็นการรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอันเนื่องมาจากการก้าวเข้าไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ควบคุม ดูแลมาตรฐานผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว การเยียวยาความเสียหาย และบทลงโทษเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้มีมาตรฐานเพียงพอต่อการควบคุมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว เพื่อทำให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่มีมาตรฐานและเป็นธรรมสามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนได้

#### 4. ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาในทางกฎหมายของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว โดยทำการศึกษาวิเคราะห์มาตรการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวและการคุ้มครองนักท่องเที่ยว รวมทั้งผู้เขียนได้เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่จะสร้างมาตรฐานให้กับผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว รวมทั้งมาตรการในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวให้ได้รับความเป็นธรรมและบริการที่มีคุณภาพจากผู้ประกอบการ

#### 5. วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเน้นการศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา คำบรรยายกฎหมาย ร่างกฎหมาย บทความสื่อสิ่งพิมพ์ ความคิดเห็น ของนักวิชาการงานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว
- 6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว
- 6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานควบคุมกำกับดูแลมาตรฐานผู้ประกอบการการเที่ยวความเสียหายและมาตรการในการลงโทษ
- 6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล

## บทที่ 2

# ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการประกอบธุรกิจ ท่องเที่ยวในประเทศไทย

สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่หากรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องจัดระเบียบการประกอบอาชีพ หรือเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน รัฐก็สามารถออกกฎหมายเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้นได้ ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพท่องเที่ยวในประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สิทธิเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ การคุ้มครองนักท่องเที่ยว เพื่อให้เห็นภาพรวมของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว แนวความคิดความเป็นมาตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 1. ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวจัดเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ด้านต่าง ๆ มากมาย สามารถสร้างงาน รวมถึงการพัฒนาบุคลากรและสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ และจะยิ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต<sup>1</sup> แต่สิ่งหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวและทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยน้อยลง ก็คือปัญหาที่เกิดจากการเมืองและกฎหมาย<sup>2</sup> ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์กันระหว่างการท่องเที่ยวและกฎหมาย ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

---

<sup>1</sup>มงคล ฤทธิ์พรณรงค์, “ปัจจัยที่มีผลต่อจำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548). หน้า 1.

<sup>2</sup>มงคล ฤทธิ์พรณรงค์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

## 1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทย

เพื่อให้เห็นภาพโดยรวมของการท่องเที่ยวของประเทศไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไรและในปัจจุบันมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากเพียงใด จึงมีความจำเป็นต้องกล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ดังนี้

### 1.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของประเทศไทย

ประเทศไทยอาศัยการท่องเที่ยวเป็นกลยุทธิ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศไทยประสบความสำเร็จทางการตลาดอย่างงดงาม จนเป็นที่รู้จักในฐานะ “สยามเมืองยิ้ม” และกลายเป็นสถานพักผ่อนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของโลก ความสำเร็จของการท่องเที่ยวไทยทำให้ประเทศข้างเคียงในกลุ่มอาเซียนเริ่มตระหนักถึงส่งเสริมการท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน การแข่งขันที่รุนแรงขึ้นทำให้ต้องมาทบทวนว่า การท่องเที่ยวไทยมีศักยภาพแค่ไหนมีข้อได้เปรียบประเทศอื่นในด้านใดบ้าง ในขณะที่เดียวกัน ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ เช่น เราพัฒนาการท่องเที่ยวโดยมุ่งแต่การเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าคุณภาพ การใช้ธรรมชาติและวัฒนธรรมเป็นจุดขาย นักท่องเที่ยวก็เริ่มถูกต่อต้านอย่างรุนแรงผลประโยชน์ที่ได้จากการท่องเที่ยวมิได้กระจายไปอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับขนาดเล็ก คนในท้องถิ่นไม่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์จากการส่งเสริมการท่องเที่ยว และบางครั้งกลับต้องเป็นฝ่ายรับภาระผลเสียจากการส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกด้วย หากจะเทียบกับประเทศที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นอันดับแรกๆ ของโลก เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน<sup>3</sup>

การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่สามารถนำ เงินตราต่างประเทศโดยไม่ต้องพึ่งพาการนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบจากต่างประเทศ การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการจ้างงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การค้า การลงทุน การพัฒนา การกระจายรายได้ การอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมของประเทศ การท่องเที่ยวคิดเป็นประมาณร้อยละ 9.62 ของ GDP ของประเทศไทย การท่องเที่ยวนับเป็นอุตสาหกรรมที่เป็นรากฐาน ทางเศรษฐกิจของสังคมในปัจจุบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการจ้างงาน โดยในหมวดของโรงแรมและภัตตาคาร เมื่อปี พ.ศ. 2553 มีการจ้างงาน 2.65 ล้านคน หมวดการขนส่ง คมนาคมและคลังสินค้า มีการจ้างงาน 1.11 ล้านคน<sup>4</sup>

<sup>3</sup> มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคณะ. 2536. โครงการศึกษา ทบทวนแผนแม่บทในการพัฒนาการท่องเที่ยวของ ประเทศ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 5- 6

<sup>4</sup> สถานการณ์กำลังแรงงาน การมีงานทำ และการว่างงาน ที่ว่าราชอาณาจักร ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2503 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการก่อตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อศท.) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาด้านการท่องเที่ยวจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจาก 81,340 คน นำรายได้เข้าประเทศจำนวน 196 ล้านบาท เป็นในปี 2554 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ 19,098,323 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2553 จำนวน 3,161,923 คนหรือคิดเป็นร้อยละ 19.18 โดยตลาดที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวมากที่สุด 10 อันดับแรกในปี 2554 ได้แก่ มาเลเซีย จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย เกาหลี อินเดีย ลาว ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา นำรายได้จากการท่องเที่ยวในปี 2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 374,591.46 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2553 จำนวน 141,797.37 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 29.92 การคาดการณ์แนวโน้มนักท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2555 จะขยายตัวต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2554 ในอัตราร้อยละ 8 – 10 ทำให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจ ในภาพรวมของประเทศ ลดการสูญเสียดุลการค้า<sup>5</sup>

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาระบุว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวช่วยสร้างกระแสเงินหมุนเวียนในประเทศจากการที่คนไทยเที่ยวในเมืองไทยอีกนับแสนล้านบาทต่อปี จึงถือเป็นพลังทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แม้วันนี้กลไกของประชาคมอาเซียนจะยังทำงานไม่เต็มรูปแบบ แต่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยก็มีคนทำงานชาวต่างชาติเข้ามาทำงานอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลสำคัญคือ ณ วันนี้ ประเทศไทยยังขาดแคลนคนในภาคแรงงานท่องเที่ยวอยู่มาก รวมทั้งเงื่อนไขเรื่องทักษะภาษา

โดยตลาดใหญ่ที่สุดที่ควรให้ความสำคัญคืออินโดนีเซีย มีประชากร 200 กว่าล้านคน และเศรษฐกิจเขาเริ่มดี การเมืองเริ่มเข้มแข็ง ชาวอินโดนีเซียออกท่องเที่ยวมากขึ้น ดังนั้นถ้าบุคลากรภาคท่องเที่ยวของไทยควรที่จะมีปรับตัวเรื่องภาษา วัฒนธรรม หากสามารถปรับตัวได้ ประชาคมอาเซียนจะกลายเป็นโอกาส เพื่อสร้างงานทั้งในและนอกประเทศเพื่อให้ได้ค่าตอบแทนสูงขึ้นได้<sup>6</sup>

ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจโลกหลายประเทศได้มีการนำเรื่องการท่องเที่ยวมาเป็นเครื่องมือกระตุ้นเศรษฐกิจเช่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

<sup>5</sup> สรุปสถานการณ์นักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

<sup>6</sup> อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยในสายลมแห่งประชาคมอาเซียน , การปรับตัวกลยุทธ์ รับ AEC , ออนไลน์ , <http://www.thai-aec.com/550#more-550> , สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2555

### 1.1.2 แนวโน้มของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอนาคต

การที่จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเช่นนี้ จึงทำให้ประเทศไทยได้รับการขนานนามว่าเป็นสเปนแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>7</sup> แต่ถ้าเราลองจินตนาการถึง สภาพการจราจรในกรุงเทพฯ ที่จะต้องรองรับนักท่องเที่ยวจำนวนถึง 40 ล้านคนแล้ว ก็คงเห็นได้ชัดว่าเป็นไปไม่ได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสภาพเทคโนโลยี และขีดความสามารถ ในการรองรับบริการทางด้านสื่อสารโทรคมนาคม และการเดินทางในปัจจุบันแล้ว ก็จะเห็นเช่นเดียวกันว่า เป้าหมายการเป็นสเปนแห่งตะวันออก ยังอยู่อีกห่างไกล แต่ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับหนึ่งในประเภทแหล่งท่องเที่ยวที่ให้ ความอบอุ่น และมีมิตรภาพต่อนักท่องเที่ยว ที่พักราคาย่อมเยา และชีวิตราตรีน่าสนใจ ประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับต้น ๆ

การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของโลกในทศวรรษหน้ายังคงอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะสำหรับภูมิภาคเอเชียคาดว่าจะมีอัตราการเจริญเติบโตที่น่าจะสูงกว่าภูมิภาคอื่นของโลก เพราะเป็นศูนย์กลางการลงทุนและการค้าของโลก สำหรับ ประเทศไทย ก็จะได้ประโยชน์จากการเปิดประเทศของกลุ่มอินโดจีน เพราะจะเป็นประตูสู่อินโดจีน ถึงแม้ว่าภาพการท่องเที่ยวในอนาคตของไทยจะดูสดใส ก็มีได้หมายความว่า จะไม่มีคู่แข่ง ในทางตรงกันข้าม การแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน จะเป็นไปอย่างรุนแรง โดยเฉพาะมาเลเซีย และอินโดนีเซียได้ปรับนโยบายทั้งในระดับมหภาคและระดับอุตสาหกรรม เพื่อลดต้นทุนและเปิดให้มีการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวได้ง่ายขึ้น รวมทั้งขจัดความล่าช้าต่าง ๆ ของระเบียบพิธีการเข้าเมืองประเทศสิงคโปร์ก็ได้วางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว โดยใช้งบประมาณ จำนวนมาก ในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะยังคงได้เปรียบกว่าประเทศอื่นๆ ในอาเซียน เนื่องจากมีความสามารถในการรองรับด้านที่พักมากกว่า สิงคโปร์เริ่มประสบปัญหาต้นทุนสูง โดยเฉพาะค่าแรงงาน อินโดนีเซียก็จะมีปัญหาในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว เพราะต้นทุนสูงและขาดประสบการณ์เชิงสากลในการนำเสนอสินค้าท่องเที่ยว ส่วนมาเลเซียก็จะมีปัญหาห้องพักไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ ดังนั้น หากประเทศไทยมีระบบการจัดการที่ดี รวมทั้งการบริหารทางการเมือง การปกครอง ประเทศไทยจะยังคงความเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมสูงสุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

<sup>7</sup> อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย : ใครได้? ใครเสีย?, ออนไลน์,



### 1.1.3 วิเคราะห์จุดเด่นจุดด้อยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย

ในภาวะที่มีการแข่งขันอย่างมากในปัจจุบัน อุตสาหกรรมทุกประเภทจะต้องสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ จึงจะประสบความสำเร็จ ถึงแม้ประเทศไทยจะมีสถานที่ทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญหลายแห่ง แต่ไม่มีแห่งใดที่ติดอันดับสิ่งมหัศจรรย์ของโลก ถึงแม้ว่าจะมีชายหาดที่สวยงาม แต่หลายประเทศก็มีชายหาดที่สวยงามไม่แพ้ประเทศไทย หรืออาจจะสวยงามมากกว่า

ในทศวรรษที่ผ่านมา ความสำเร็จของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนับว่าค่อนข้างสัมพันธ์ กับความเปลี่ยนแปลงของรายได้เปรียบของประเทศไทย โครงสร้างของประเทศไทยได้เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจ ที่มีทรัพยากรธรรมชาติเหลือเฟือ มาเป็นระบบเศรษฐกิจที่อาศัยแรงงานมาก และประเทศไทยก็ได้นำเสนอการท่องเที่ยวที่ใช้ ทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานเป็นจุดขายอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยจึงสามารถนำเสนอแรงงาน ที่มีคุณภาพเป็นจุดขาย ธุรกิจการโรงแรมของไทยได้รับการยกย่องในด้านราคาที่ข่อมเยา และมีบริการที่เป็นเลิศอยู่ในอันดับต้น ๆ ของโลก สายการบินของไทยก็ได้ชื่อว่า มีบริการที่ประทับใจ ความสำเร็จทั้งหมดนี้ก็เนื่องมาจากความสามารถในการจัดการ และการนำเสนอจุดขายสินค้าการท่องเที่ยวที่ถูกต้อง การสำรวจของ INTRAMAR ได้ผลสรุปที่สอดคล้องกับจุดเด่นที่กล่าวข้างต้นคือ ความสำเร็จของการท่องเที่ยวไทยมาจากอรรถาศัยไมตรีของคนไทยและการจัดการที่ดี จึงมีความจำจะต้องอุดช่องว่างของกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองนักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบ

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของธุรกิจท่องเที่ยวที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ ทักษะด้านภาษาต่างประเทศยังใช้ภาษาที่ 2 เช่น ภาษาอังกฤษในการสื่อสารได้ไม่คล่อง ถ้าไม่แก้ไขจะทำให้ภาคท่องเที่ยวไทยเสียเปรียบประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากเรื่องทักษะภาษาต่างประเทศแล้ว บุคลากรไทยยังต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียน ภาคท่องเที่ยวจะเติบโตมากขึ้นหลังจากเข้าสู่การเป็นเออีซี และนักท่องเที่ยวจากประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวโน้มจะเข้ามาท่องเที่ยวในไทยมาก บุคลากรภาคการท่องเที่ยวไทยจึงควรเรียนรู้และทำความเข้าใจวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนไว้ ซึ่งจะช่วยสร้างความประทับใจในการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวเหล่านั้น นอกจากนี้ การเรียนรู้วัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้านยังเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรภาคท่องเที่ยวและบริการอื่น ๆ ที่จะออกไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนอีกด้วย ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวไทยส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เมื่อเข้าสู่การเป็นเออีซีแล้วอาจประสบปัญหาไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการจากประเทศอื่น จึงควรสร้างความร่วมมือระหว่างกัน โดยสร้างพันธมิตรทางการค้า หรือควรรวมกิจการกัน เพื่อลดการแข่งขันกันเอง และเสริมสร้างธุรกิจให้แข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นการเข้าสู่การเป็นเออีซีหรือประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียน อาจทำให้ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวไทยเผชิญกับสภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้น แต่หากภาครัฐและเอกชนไทยพัฒนาจุดอ่อนและเสริมสร้างจุดแข็งให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น การเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะกลายเป็นโอกาสสำหรับชาวไทยที่มีความถนัดด้านการท่องเที่ยวและบริการเป็นทุนเดิม ช่วยให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยเติบโต สร้างรายได้ให้กับประเทศมากขึ้น<sup>8</sup>

ดังนั้นปัจจัยที่จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในอนาคตคือ ความได้เปรียบในการจัดการการท่องเที่ยวที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เช่น โรงแรมไทยมีบริการดี มีประสิทธิภาพสูง คนไทยมีมนุษยสัมพันธ์ดี แต่การจัดการในระดับรวม ซึ่งได้แก่ การจัดการโครงสร้างพื้นฐานและปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาอยู่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์จะเห็นว่า สิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการจัดการ ทั้งระดับอุตสาหกรรมและในระดับรวมที่เป็นระบบมากกว่า

#### 1.1.4 ความเป็นมาของการท่องเที่ยวในประเทศไทย

การส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทยเริ่มปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อ พ.ศ. 2479 เมื่อกระทรวงเศรษฐกิจเสนอโครงการบำรุงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศสยามต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอแผนและวัตถุประสงค์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 3 ประการ

- 1) งานโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยว
- 2) งานรับรองนักท่องเที่ยว
- 3) งานบำรุงสถานที่ท่องเที่ยว

และเมื่อ 10 สิงหาคม 2492 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีฐานะเทียบเท่ากองเรียกว่าสำนักงานท่องเที่ยว และต่อมา มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502 มีหน้าที่ในการส่งเสริม การท่องเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ต่อมาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางรวดเร็ว ได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อ ให้รัฐมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาส่งเสริมเผยแพร่ดำเนินกิจการ เพื่อเป็นการริเริ่มให้มีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตลอดจนคุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณา ส่วนพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้นประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2522 จัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น

<sup>8</sup> <http://web62.sskru.ac.th/aseansskru/maxsite/?name=news&file=readnews&id=2471>

และเนื่องจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์มีการขยายตัวเป็นอันมาก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จึงได้ปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติระเบียบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมแล้วเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2535 และการท่องเที่ยวแห่ง

ประเทศไทย ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ ให้เป็นไปตามระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ<sup>9</sup>

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เห็นได้ว่าในระยะแรกก่อน พ.ศ. 2500 นั้นประเทศไทยเริ่มเห็นความสำคัญของการท่องเที่ยวเห็นได้จากมีการเสนอแผนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเพิ่มความสำคัญมากขึ้นจนเกิดพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะขึ้น คือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และมีการร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 เพื่อเป็นการจัดระเบียบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศโดยมีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ การท่องเที่ยวของประเทศ

ซึ่งในปัจจุบันนั้นมีการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ใหม่เพื่อให้ทันสมัยกับรูปแบบการท่องเที่ยวที่พัฒนามากขึ้นในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรฐานให้กับผู้ประกอบการท่องเที่ยวให้สามารถบริการนักท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานสากล และสามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวในกรณีเกิดความเสียหายจากการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการยกระดับการบริการท่องเที่ยวของไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านไม่ว่าจะเป็น สิงคโปร์ มาเลเซีย หรือแม้กระทั่งเวียดนาม ที่เป็นคู่แข่งทางด้านธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศไทย และยังเป็นการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้นเพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศต่อไป<sup>10</sup>

<sup>9</sup>การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, ออนไลน์, 2553. <http://thai.tourismthailand.org/about-tat> สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555

<sup>10</sup> จริยธูา เกียรติลักษณ์. “แนวโน้มสถานการณ์ท่องเที่ยวในปี 2553”. จุลสารการท่องเที่ยว , ตุลาคม – ธันวาคม 2553 หน้า 30.

## 1.2 ความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว นั้นจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกับประชาชนทั้งที่เป็นผู้ประกอบการหรือนักท่องเที่ยว โดยทั้งผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวต่างมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ดังนี้

1) พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์จัดการการท่องเที่ยวให้มีเอกภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกันและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกับภาครัฐ

2) พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหลาย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการประสานงานอย่างมีระบบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชน เสนอแนะแนวนโยบายที่สำคัญส่งเสริมให้มีระบบการรับรองคุณภาพ ระบบมาตรฐาน และระบบประกันคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยว และส่งเสริมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ดำเนินการอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีจรรยาบรรณ เพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมประเภทนี้ให้มีการพัฒนาก้าวหน้า<sup>11</sup>

3) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อจัดตั้งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้นแทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้กว้างขวางยิ่งขึ้น<sup>12</sup>

4) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเพื่อให้มีการพัฒนามาตรฐาน การบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการ อยู่เดิม ประกอบกับมาตรฐาน

<sup>11</sup> หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2554.

<sup>12</sup> หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

เกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ<sup>13</sup>

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็มีการกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การบูรณาการให้การประสานงานให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ

## 2. การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับ เพื่อให้เข้าใจบริบทของกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ในหัวข้อนี้จึงมีเนื้อหาที่กล่าวถึงคือ ความหมายของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว รูปแบบของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว โดยพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 2.1 ความหมายของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวไม่ได้มีการให้นิยามไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว จึงอาจให้นิยามของคำว่า การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว หมายถึง การจัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยมีค่าตอบแทน และหมายความรวมถึง ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว<sup>14</sup>

<sup>13</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว พ.ศ. 2551, มาตรา 4.



จากความหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวนี้มีความหมายอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจใดหากมีการดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวไม่ว่าทางตรงหรือโดยอ้อมย่อมถือเป็นผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวตามคำนิยามดังกล่าวข้างต้น

## 2.2 รูปแบบของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

เนื่องจากลักษณะของการท่องเที่ยวมีความหลากหลายตามแต่ความต้องการของนักท่องเที่ยว ดังนั้นรูปแบบการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวย่อมมีความหลากหลายด้วยเช่นกันเพื่อรองรับและให้บริการนักท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึง จึงอาจแยกรูปแบบของการท่องเที่ยวใน 6 ลักษณะ ดังนี้<sup>15</sup>

1) การท่องเที่ยวเพื่อความสนุกสนานและความบันเทิง เป็นการท่องเที่ยวเพื่อเปลี่ยนบรรยากาศ ประกอบกับความอยากรู้อยากเห็นเพื่อชมวิทิวทัศน์และวัฒนธรรม ประเพณีชีวิตความเป็นอยู่ของท้องถิ่นต่าง ๆ หรือท่องเที่ยวไปตามท้องที่ต่าง ๆ เพื่อความเพลิดเพลิน การท่องเที่ยวแบบนี้ ขึ้นอยู่กับทัศนียภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจของนักท่องเที่ยว และสิ่งที่ดึงดูดความสนใจของสถานที่แต่ละแห่ง

2) การท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อน เป็นการใช้เวลาว่างเพื่อการพักผ่อนร่างกายและสมอง โดยจะใช้เวลาพักผ่อนให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ สถานที่พักจะเลือกสถานที่สงบ สะดวกสบาย อากาศบริสุทธิ์ เช่น ชายทะเล หรือบนภูเขาที่ห่างไกล

3) การท่องเที่ยวเพื่อศึกษาวัฒนธรรม เป็นการท่องเที่ยวที่มักมีจุดประสงค์ที่จะศึกษา หาความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวด้วย เป็นการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ในแง่มานุษยวิทยาและสังคมวิทยา เช่น ชมโบราณสถาน ศิลปะการแสดงต่าง ๆ

4) การท่องเที่ยวเพื่อการกีฬา การท่องเที่ยวแบบนี้ มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก ไปชมการแข่งขันกีฬาตามที่ตนสนใจ เช่น ฟุตบอล มวย เทนนิส

ประการที่สอง เป็นการท่องเที่ยวเพื่อไปเล่นกีฬาหรือออกกำลังกาย ซึ่งการท่องเที่ยวประเภทนี้ เช่น ชายทะเล ภูเขาหรือการเดินป่าเพื่อยิงนกตกปลา หรือส่องสัตว์

<sup>15</sup> วารุณี สุวัฒน์กร “ปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2552 หน้า 8.



5) การท่องเที่ยวเพื่อธุรกิจ ประชุม สัมมนา ลักษณะการท่องเที่ยวประเภทนี้ไม่น่าจะจัดเป็นการท่องเที่ยว แต่ความเป็นจริงแล้วผู้ที่ไปเพื่อธุรกิจหรือสัมมนามักแบ่งเวลาส่วนหนึ่งไว้สำหรับการท่องเที่ยว ปัจจุบันการท่องเที่ยวลักษณะนี้มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

6) การท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา การที่บุคคลไปต่างประเทศเพื่อการศึกษาดูงานหรือแลกเปลี่ยนอาจารย์ นักศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย การท่องเที่ยวประเภทนี้รวมถึงการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาภายในประเทศด้วย

### 2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวหมายถึง กิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวกองการเดินทางของบุคคลที่อยู่อาศัยตามที่อยู่ปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว เพื่อวัตถุประสงค์ใดๆที่ไม่ใช่การหารายได้ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เดินทาง (นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือน) ธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ภาครัฐที่ดูแลการท่องเที่ยวและชุมชนในพื้นที่ท่องเที่ยว<sup>16</sup> โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวนั้นแบ่งเป็นภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งองค์กรล้วนมีความสำคัญต่อภาคธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก โดยรายละเอียดขององค์กรนั้นมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 2.3.1 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การกีฬาและนันทนาการ โดยที่มีหน่วยงานในสังกัด คือ สำนักงานรัฐมนตรี, สำนักงานปลัดกระทรวง, สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวและนันทนาการ, สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวและให้รับผิดชอบหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจอีก 2 หน่วยงานคือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและการกีฬาแห่งประเทศไทย

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาโดยมีหน้าที่และรับผิดชอบ คือ พัฒนามาตรฐานการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ให้มีมาตรฐานสากลเพื่อให้เกิดการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไปและเพื่อให้มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมรวมถึงด้านวัฒนธรรมอันดีของไทยด้วยมีหน้าที่สำคัญคือ การดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตต่ออายุใบอนุญาต สัมผัสหรือเพิกถอนใบอนุญาตการรับชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว

<sup>16</sup> เอกสารสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-7. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2545. หน้า 72.

และมัคคุเทศก์ รวมทั้งการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดำเนินการจัดทำ เก็บรักษา บันทึกและติดตามแก้ไขข้อมูลและประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประสานส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่งตั้ง

### 2.3.2 สภาพอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมสำคัญที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศ และมีหลายสาขา อันได้แก่ ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการสถานที่ตากอากาศ ธุรกิจขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว ในแต่ละสาขามีการรวมตัวเป็นสมาคม สมาพันธ์ ต่างประกอบการ แต่ละสาขามีปัญหาของตนเอง ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวขาดการแก้ปัญหาและพัฒนาไปอย่างมีระบบและมีมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประสานงานกับภาครัฐ ขาดความเป็นเอกภาพ ผู้ประกอบ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวภาคเอกชน ได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีความประสงค์จะรวมตัวกัน เพื่อให้การประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเข้มแข็งขึ้น มีความเป็นเอกภาพ จึงรวมตัวจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นกลไกที่ดีในการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งหลาย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการประสานงานอย่างมีระบบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน เสนอแนะแผนนโยบายที่สำคัญ ส่งเสริมให้มีระบบการรับรองคุณภาพ ระบบมาตรฐาน และระบบประกัน คุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยว และส่งเสริมผู้ประกอบอุตสาหกรรม ท่องเที่ยวให้ดำเนินการอย่างมีคุณภาพ และมีจรรยาบรรณเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมประเภทนี้ ให้มีการพัฒนาก้าวหน้าสู่มาตรฐานสากลต่อไป

สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรภาคเอกชน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย พ.ศ.2544 โดยสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญเช่น เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในด้านการประสานงานอย่างมีระบบ ระหว่างรัฐกับเอกชนด้วยกัน, ส่งเสริมให้มีการพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี สถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย, ส่งเสริมให้มีจรรยาบรรณในการท่องเที่ยว, ส่งเสริมให้มีระบบการรับรอง

คุณภาพ ระบบมาตรฐาน และระบบประกันคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยว, ควบคุมดูแลให้สมาชิกผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวดำเนินการอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีจรรยาบรรณ และ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อสมาชิก และบุคคลทั่วไปทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เป็นต้น

### 2.3.3 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ถือเป็นหน่วยงานหลักที่คอยสนับสนุน หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ที่สำคัญ เช่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว, อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว, ส่งเสริมความเข้าใจ อันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว, ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ นักท่องเที่ยว เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นได้ว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ถือเป็น หน่วยงานภาครัฐที่เป็นแกนหลักในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยมีสภาพ อุตสาหกรรมคอยเป็นองค์กรที่ประสานงานให้ผู้ประกอบการและภาครัฐได้มีโอกาสแสดงถึง ความต้องการของตนที่จะดำเนินการประการใดประการหนึ่งเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว ส่วนกระทรวง ท่องเที่ยวและกีฬาเปรียบเสมือนนำสิ่งที่ภาครัฐทั้งหมดต้องการไปปฏิบัติโดยผ่านกรมกองต่าง ๆ ในกระทรวง ที่สำคัญคือ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ที่มีหน้าที่ในการควบคุมผู้ประกอบการ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

### 3. แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การประกอบธุรกิจถือเป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวด้วย แต่เนื่องด้วยการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายภาคส่วน จึงมีความจำเป็นที่รัฐเข้ามาควบคุมและกำกับดูแล ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงแนวคิดพื้นฐานและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจและแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว ดังนี้

#### 3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ

สิทธิ คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ หมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย<sup>17</sup> ดังนั้นรัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำสัญญาระหว่างคู่กรณีแม้อีกฝ่ายหนึ่งจะได้เปรียบก็ตาม เว้นแต่เป็นเรื่องต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>18</sup>

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดยหลักการรัฐย่อมไม่มีหน้าที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจเองแต่ควรปล่อยให้เอกชนและกลไกตลาด หน้าที่ของรัฐในด้านเศรษฐกิจจึงมีเพียงการกำกับดูแลให้การดำเนินการทางธุรกิจของเอกชนเป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรมโดยการใช้อำนาจออก กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆและอำนาจในทางปฏิเสธที่จะไม่ออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดๆที่จะเป็นอุปสรรคหรือจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพของเอกชนเว้นแต่จะเข้าข่ายกเว้นตามกฎหมายเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลักสากลที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญในประเทศเศรษฐกิจเสรีนิยมรวมถึงประเทศไทยที่รับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในมาตรา 43 ความว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลกการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ

<sup>17</sup> หยุด แสงอุทัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9 หน้า 187.

<sup>18</sup> คาราวร เตชะกำพูน “ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม” วารสารนิติศาสตร์ 16 (13) : 137, กันยายน 2529. หน้า 137.

การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

### 3.2 แนวความคิดการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว

แนวคิดในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคนี้ ได้เริ่มพัฒนาขึ้นอย่างช้า ๆ ภายหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในสมัยศตวรรษที่ 18 เนื่องจากก่อนหน้านี้สินค้าต่าง ๆ ที่มีขายกันในท้องตลาดล้วนเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นอย่างง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน เช่น มีด ขวาน จาน ชาม ช้อน โถง ไห เสื้อผ้า ฯลฯ ผู้ซื้อซึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าพวกนี้จึงสามารถที่จะตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของสินค้าได้ง่าย ๆ ด้วยตนเอง

วิธีปฏิบัติเช่นนี้ได้กลายมาเป็นหลักประการหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการซื้อขาย นั่นคือหลัก “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat emptor) โดยหากผู้ซื้อไม่ตรวจสอบสินค้าที่จะซื้อขายให้ดี หรือเห็นได้ชัดเจนว่าสินค้ามีความชำรุดบกพร่องแต่ก็ยังซื้อสินค้านั้นไป ถือว่าผู้ซื้อนั้นขาดความระมัดระวังเอง ผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบ หลักกฎหมายดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 473 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับแนวคิดหลักในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมี 2 แนวคิด แนวคิดแรกเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) จึงถือว่าการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า เช่น ออสเตรเลีย เป็นต้น แต่อีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะ จึงแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ไม่ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวคิดใด การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ

1) การผลัการภาระพิสูจน์ (Onus of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้น

2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้ซื้อบริการซึ่งก็คือผู้บริโภคนั้นเอง รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครองเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวให้ได้รับการบริการที่มีคุณภาพเหมาะสมค่าใช้จ่ายเสียไป



### 3.2.1 แนวคิดที่ใช้พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ปัญหาความเดือดร้อนของผู้บริโภคในสังคมมีอยู่เป็นเวลานานแล้ว ซึ่งรัฐก็ได้ให้ความใส่ใจในการช่วยเหลือผู้บริโภคอย่างจริงจังมาโดยตลอด<sup>19</sup> ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิดที่รัฐต้องเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภค ในหัวข้อนี้แนวความคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐ ดังนี้

#### (1) แนวคิดกฎหมายบ้านเมือง (Positive law) ตามความคิดของ

Thomas Hobbes

Thomas Hobbes เป็นนักคิดชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียงอย่างมาก โดยมีชีวิตอยู่ในช่วงปี ค.ศ.1583 ถึงปี ค.ศ. 1645 เป็นบุคคลที่มีแนวคิดสนับสนุนกฎหมายบ้านเมือง (positive law) ซึ่งถือว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติขึ้นนี้เป็นกฎหมายเพียงส่วนเดียว ที่พึงมีอยู่ อันเป็นการปฏิเสธแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ (Natural law) ที่มีความเชื่อถือกันมาแต่เดิม ตามความคิดของ Thomas Hobbes นั้น<sup>20</sup> บังคับบุคคลยอมให้สิทธิทั้งปวงของตนแก่รัฐ เพื่อที่ตนเองจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐเป็นการตอบแทน รัฐจึงมีอำนาจเต็มในการ ที่จะออกหลักเกณฑ์หรือกติกาใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม จนมองได้ว่ากฎหมายของรัฐมีความชอบธรรมตามเจตจำนง (Will) หรืออำนาจ (Power) ของรัฐ ซึ่งประชาชนในสังคมต้องยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

การบังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดนี้น่าจะเป็นไปตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏ หากตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจน ก็ย่อมจะต้องตีความบังคับใช้ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งก็หมายถึงเจตนารมณ์ของรัฐหรือผู้ร่างกฎหมายนั่นเอง และอาจถูกมองว่า กฎหมายไม่ใช่เรื่องของเหตุผล (Reason) ตามที่เคยเป็นมาก่อนหน้านั้นอีกแล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า ความหมายของคำว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ในปัจจุบันอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยไม่ถือว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” หมายถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย หากแต่มองว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” นั้นหมายถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในสังคม

<sup>19</sup> สุขุม สุภนิษฐ์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 10.

<sup>20</sup> สมยศ เชื้อไทย, ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 7(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 146 -149.



## (2) แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามความคิดของ John Locke

John Locke ก็เป็นนักคิดชาวอังกฤษอีกคนหนึ่ง มีชีวิตในช่วงปี ค.ศ. 1632 ถึงปี ค.ศ.1704 กล่าวกันว่า สถานการณ์ของสังคมในยุคของ John Locke ได้เปลี่ยนแปลงไป จากยุคของ Thomas Hobbes ดังนั้น ความคิดของ John Locke ในเรื่องของสัญญาประชาคม (Social contract) จึงแตกต่างไป โดย John Locke ไม่ได้มองว่าปัจเจกบุคคลจะยอมให้สิทธิเสรีภาพ ทั้งหมดของตนแก่รัฐ แต่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานยังคงอยู่กับปัจเจกบุคคล รัฐจะออกกฎหมายใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนไม่ได้<sup>21</sup> ดังนั้น ความคิดเรื่องเจตจำนง (Will) ของรัฐจึงไม่ใช่สิ่งที่เหนือไปกว่าเหตุผล (Reason) อีกต่อไป

ความคิดของ John Locke จะเน้นในเรื่องธรรมชาติและแรงงานของปัจเจกบุคคล โดยถือว่าบุคคลได้ลงแรงงานของตนไปในงานที่สร้างขึ้นมาย่อมจะเป็นผู้มีสิทธิ ในงานที่สร้างขึ้นดังกล่าว รัฐย่อมจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น สำหรับ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองนั้น แม้ความคิดของ John Locke จะให้ความสำคัญ ในเรื่องสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล แต่ก็ยังถือว่ามนุษย์ทุกคนมี “เหตุผล” ดังนั้น การกระทำต่าง ๆ จึงต้องอยู่ภายใต้เหตุผล และไม่ควรมีการกระทำอันเป็นการละเมิด “เหตุผล” และทำให้สังคมเกิดปัญหาได้ เพราะมนุษย์จะต้องเคารพในเสรีภาพและไม่ก้าวล่วงใน สิทธิของมนุษย์คนอื่น<sup>22</sup>

หากพิจารณาตามแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามความคิดของ John Locke แล้ว การตีความบังคับใช้กฎหมายจะแตกต่างไปจากแนวคิดกฎหมายบ้านเมือง (Positive law) เพราะการบังคับใช้กฎหมายตามความคิดของ John Locke จะให้ความสำคัญต่อ เหตุผล (Reason) มากกว่าเจตจำนง (will) ของรัฐ โดยถือว่านั่นคือแนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่ใน สังคมยอมรับและเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติ แนวคิดนี้ไม่ประสงค์ที่จะให้รัฐเข้ามากำหนด กฎเกณฑ์ในสังคม เกินความจำเป็น เพราะถือว่าบุคคลในสังคมย่อมปฏิบัติตนสอดคล้องกับกฎธรรมชาติหรือเหตุผลอยู่ แล้ว ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายมากำหนดให้ประชาชนในสังคม ปฏิบัติตามอีก การดำเนินการใด ๆ ระหว่างบุคคลในสังคมจึงควรเป็นไปอย่างเสรี ดังนั้น กฎหมายอาจจะไม่ได้ถูกตีความตาม เจตนารมณ์ของรัฐเป็นสำคัญ หากแต่มอง “เหตุผล” อันเป็นที่ยอมรับในสังคมมากกว่า

<sup>21</sup> สมยศ เชื้อไทย. อ้างแล้ว หน้า 115 - 116.

<sup>22</sup> นัทรทิพย์ นาดสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: 2551) ครั้งที่ 8. หน้า 24.

## (3) แนวคิดอรรถประโยชน์ (Utility) ตามความคิดของ Jeremy Bentham

Jeremy Bentham เป็นชาวอังกฤษเช่นกัน เกิดในปี ค.ศ. ๑๗๔๘<sup>23</sup> ถือว่าเป็นนักคิดที่มีบทบาทอย่างสูงอีกคนหนึ่ง โดยเฉพาะแนวคิดอรรถประโยชน์ (Utility) ซึ่งได้ถูกนำมาพัฒนาใช้อธิบายสำหรับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หัวใจสำคัญของแนวคิดอรรถประโยชน์ตามความคิดของ Jeremy Bentham คือ มหาสุขสำหรับมหาชน (The greatest happiness for the greatest numbers) และถูกขยายความต่อไปในวลีที่ว่า ความพึงพอใจกับความเจ็บปวด (Pleasure and pain) นั่นคือ ประชาชนจะพึงพอใจและกระทำในสิ่งที่ตนได้รับความสุข แต่จะไม่พอใจแล้วหลีกเลี่ยงต่อสิ่งที่ทำให้ตนได้รับความทุกข์ ตัวอย่างเช่น การลงโทษในเชิงป้องปราม (Deterrence) เพื่อไม่ให้มีการกระทำความผิดในสังคม หรือในด้านเศรษฐศาสตร์นั้นก็นำไปอธิบายได้ว่า ทรัพยากรต่าง ๆ จะถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะผู้ซื้อและผู้ขายต่างก็ต้องการทำการซื้อและขายที่ตนได้รับความพึงพอใจสูงสุด

ตามแนวคิดดังกล่าว รัฐย่อมจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ตราบเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งจะแตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ตามความคิดของ John Locke เพราะตามความคิดของ Jeremy Bentham นั้น เป็นการมองประโยชน์สูงสุดของสังคม จึงยอมให้ดำเนินการจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ ในขณะที่ตามความคิดของ John Locke นั้น รัฐจะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ก็ต่อเมื่อการกระทำใด ๆ นั้นขัดต่อกฎธรรมชาติหรือเหตุผล

เมื่อแนวคิดอรรถประโยชน์ตามความคิดของ Jeremy Bentham มุ่งเน้นที่ผลประโยชน์อันจะพึงได้รับโดยพิจารณาที่ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก การตีความบังคับใช้กฎหมายภายใต้แนวคิดนี้จะพิจารณาประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นสำคัญ บุคคลบางส่วนในสังคมจำเป็นต้องยอมรับสภาพที่อาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในสังคม การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นการเปรียบเทียบประโยชน์ ที่ควรจะได้รับ ความคุ้มครองระหว่างบุคคล อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ถูกมองด้วยความระแวงว่าอาจถูกนำไปใช้จนเกินเลยไปกว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริง อันทำให้แนวคิดและการตัดสินใจต่าง ๆ ถูกมุ่งหมายไปที่ประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงศีลธรรมหรือจริยธรรมที่ดีในสังคม ตัวอย่างเช่น การลงโทษในเชิงป้องปราม (Deterrence) นั้น อาจถึงขนาดเป็นการลงโทษผู้บริสุทธิ์ได้ หากจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม นอกจากนี้ “มหาชน” ในที่นี้อาจถูกตีความว่าหมายถึง “รัฐ” หมาย “ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม” อย่างแท้จริง อันทำให้บุคคล ที่จะได้รับประโยชน์กลับกลายเป็นเพียงบุคคลเพียงส่วนหนึ่งในสังคม และถึงที่สุดแล้ว แนวคิดอรรถประโยชน์กลับจะถูกใช้เป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก

<sup>23</sup> โสภณ รัตนกร. JEREMY BENTHAM คุณภาพ. ปีที่ 15 ตอน 3 พฤษภาคม-มิถุนายน 2511 หน้า 60 - 91.

#### (4) แนวคิดความยุติธรรม (Justice) ตามความคิดของ John Rawls

John Rawls เป็นนักคิดชาวอเมริกัน เกิดเมื่อปี ค.ศ. 1931 กล่าวกันว่า John Rawls เป็นผู้นำเสนอความคิดเรื่องจริยธรรม (Morality) เพื่ออธิบายความยุติธรรม (Justice as fairness) John Rawls ยอมรับในเรื่องเสรีภาพ แต่เห็นว่าแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) จะต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน (Equality) ด้วย เพราะในความเป็นจริงนั้น ปัจเจกบุคคลมีความแตกต่างกันมาแต่ต้น ไม่ว่าจะในแง่ของวัยวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ กำลังกาย กำลังทรัพย์ หรือกำลังสติปัญญา เป็นต้น หากปล่อยให้ปัจเจกบุคคล ที่มีข้อได้เปรียบดังกล่าวดำเนินการอย่างเสรีไปเรื่อย ๆ โดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันที่แท้จริงแล้ว คงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลผู้ด้อยโอกาสกว่า ใครจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากกว่ากัน และผลสุดท้ายที่เกิดขึ้นในสังคมจะเป็นเช่นใด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสังคมย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้หากมีฝ่ายใดได้ประโยชน์อยู่เพียงฝ่ายเดียว

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดนี้จะพิจารณาความเท่าเทียมกัน (Equality) ในสังคมด้วย ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์สุดท้ายของแนวคิดอรรถประโยชน์ (Utility) ตามความคิดของ Jeremy Bentham เพียงอย่างเดียว สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจึงอาจถูกจำกัดได้ แต่ก็เพียงเท่าที่กระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัยมาโดยตลอดว่า การสร้างความเท่าเทียมกัน หรือการกระจายประโยชน์ ให้แก่สมาชิกในสังคมอย่างเหมาะสมนั้นจะกระทำอย่างไร และจะเกิดความเป็นธรรมจริงหรือไม่<sup>24</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในการออกกฎหมายที่ศาลต้องปรับใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมที่บางกรณีก็เป็นความยุติธรรมเฉพาะคดีแต่ต้องเป็นการบังคับใช้ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายยังคงอยู่ในหลักความแน่นอนของกฎหมายเพื่อให้ปัจเจกชนทั้งหลายรู้ล่วงหน้าว่าอะไรคือกฎหมาย<sup>25</sup>

#### 3.2.2 ลักษณะสำคัญของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของคนในสังคม โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการบริโภคสินค้าและการใช้บริการ เช่น มนุษย์ต้องบริโภคอาหาร เครื่องดื่ม ต้องใช้บริการรถประจำทาง รถไฟฟ้า รวมทั้งบริการอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวก เช่น

<sup>24</sup> สุขชาย อัสวพันธ์ชนกุล, “ความคิดเรื่องความเท่าเทียมกันในทฤษฎีความยุติธรรมของจอห์น ราวล์” (วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาปรัชญาบัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 18.

<sup>25</sup> วินิตย์ ศรีภิญโญ, “กฎหมายเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาคุ้มภัยของธนาคารพาณิชย์”. งานเอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยการยุติธรรม, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายยุติธรรม, สำนักงานศาลยุติธรรม, 2551.

การใช้บัตรเครดิต โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น ดังนั้นการบริโภคหรือการใช้บริการต่าง ๆ จะต้องได้มาตรฐานและมีคุณภาพครบถ้วนตามที่ผู้ผลิตได้โฆษณาแนะนำไว้ ด้วยเหตุนี้ รัฐในฐานะผู้คุ้มครองดูแลประชาชน หากพบว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการบริโภคสินค้าและบริการจะต้องรีบ เข้าไปแก้ไขเยียวยาและชดเชยความเสียหายให้กับประชาชน

สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม

โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 จัดเป็นกฎหมายเฉพาะที่ที่ไม่ซับซ้อนหรือขัดกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่คุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ ตามตัวอย่างข้างต้น เพราะหากเกิดกรณีจำเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบมิได้ดำเนินการแก้ไขหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้เดือดร้อนสามารถร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สั่งการแก้ไขแทนได้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานคุ้มครองด้านการบริโภคสินค้าและบริการทั่วไป นอกเหนือจากการทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ

ในส่วนของกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้นวางหลักการไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญและแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์คดีแพ่งทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอยู่หลายประการ ตัวอย่างเช่น

การบังคับให้นิติกรรมใดต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบจะฟ้องร้องบังคับคดีได้นั้น มิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้บริโภคในการฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจชำระหนี้<sup>26</sup>

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับให้สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจจะต้องทำตามแบบอย่างใดอย่างหนึ่ง ถึงแม้สัญญาดังกล่าวยังมีได้ทำให้ถูกต้องตามแบบนั้น แต่หากผู้บริโภคได้วางมัดจำหรือชำระหนี้บางส่วนแล้ว ให้ผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาให้เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือชำระหนี้เป็นการตอบแทนได้

ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้บริโภค มิให้นำมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้บริโภคในการฟ้องคดีผู้บริโภค และการพิสูจน์ถึงนิติกรรมหรือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

การใช้สิทธิแห่งตนที่ดี ในการชำระหนี้ก็ดี ผู้ประกอบธุรกิจต้องกระทำด้วยความสุจริต โดยคำนึงถึงมาตรฐานทางการค้าที่เหมาะสมภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรม<sup>27</sup> และในกรณีที่มีการเจรจาเกี่ยวกับค่าเสียหายที่พึงจ่ายระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่า ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้บอกเลิกการเจรจา<sup>28</sup>

หรือกรณีถ้าการกระทำที่ถูกร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค โดยไม่เป็นธรรม หรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย<sup>29</sup>

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด

หลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐาน อายุความ การกำหนดค่าเสียหาย และการอุทธรณ์คดีในชั้นฎีกา สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องใหม่และย่อมจะ เป็นที่จับตามองว่า กฎหมายเหล่านี้จะถูกบังคับใช้ไปในทิศทางใด ตัวอย่างเช่น มาตรฐานทางการค้าที่เหมาะสมภายใต้ระบบธุรกิจที่เป็นธรรมคืออะไร การเจรจาเกี่ยวกับค่าเสียหายและการบอกเลิกการเจรจามีรูปแบบอย่างไร ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษจะเป็นเช่นใด และศาลฎีกาจะใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้ฎีกาอย่างไร เมื่อใดที่เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้มีบรรทัดฐานที่ชัดเจนแล้ว บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคู่ความในคดีย่อมจะกำหนดท่าทีของตนหรือทิศทางในการดำเนินคดีได้อย่างถูกต้อง

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 42.



พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคในสังคม กฎหมายนี้จึงควรที่จะถูกบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว การอ้างอิงแนวคิดทางกฎหมายที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายย่อมจะทำให้สังคมเชื่อถือและยอมรับในการบังคับใช้กฎหมาย

การอ้างอิงแนวคำพิพากษาฎีกาที่ได้เคยตัดสินมาก่อนแล้วก็ดี แนวคิดกฎหมายในต่างประเทศก็ดี ย่อมเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมาจากพื้นฐานของแนวคิดอันเป็นที่ยอมรับในสังคมนั้นเอง สำหรับแนวคิดทางกฎหมายที่นำเสนอ มานั้นล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สุขของสังคม แต่ต้องยอมรับว่า แนวคิดทางกฎหมาย บางแนวคิดนั้นอาจจะเหมาะสมเพียงกับบางยุคสมัย นอกจากนี้ อาจมีการตีความหรือมีการประยุกต์ใช้แนวคิดทางกฎหมายดังกล่าวผิดไปจากเดิม ประการสำคัญ อาจเป็นแนวคิดที่เหมาะสมเฉพาะสังคมหนึ่งแต่ไม่เหมาะสมกับอีกสังคมหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ การพิจารณาที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวตามแนวคิดทางกฎหมายใดนั้น ย่อมจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และการใช้แนวคิดทางกฎหมายใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปทั้งฉบับเพื่อความเป็นเอกภาพ มิเช่นนั้นแล้ว อาจเกิดความขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ สุดท้ายแล้วต้องไม่ลืมว่า วัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายคือการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยรวม การให้ความคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้บริโภคนั้นก็จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการสร้างดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจนั่นเอง

### 3.3 การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยว

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรงก็ตาม แต่ด้วยลักษณะที่นักท่องเที่ยวถือเป็นผู้บริโภคที่เข้ารับบริการ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคโดยในการคุ้มครองผู้บริโภคให้กับนักท่องเที่ยวตามกฎหมายนั้น จะต้องพิจารณาว่านักท่องเที่ยว มีความหมายเป็น “ผู้บริโภค” หรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คำว่าผู้บริโภค หมายรวมถึง ผู้ซื้อ ผู้เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการใด ๆ โดยเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นให้ผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งหมายถึง ผู้ขายผู้ให้เช่าซื้อ หรือผู้ให้บริการ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์ และยังรวมถึงผู้ถูกเสนอหรือชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ<sup>30</sup> เมื่อนักท่องเที่ยวเป็นผู้บริโภคตามกฎหมาย ก็จะทำให้นักท่องเที่ยวมีสิทธิและได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 3

<sup>30</sup> สุขุม สุนทรินธ์, รายงานการวิจัยเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย, 2530. หน้า 67.



สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 61 ให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 รับรองสิทธิของผู้บริโภคตามกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มีทั้งหมด 5 ประการ

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ

4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่สิทธิที่จะได้รับ

การคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามข้อ 1,2,3 และ 4

โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองผู้บริโภค คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่สำคัญคือ พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ, ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตราย, แจงหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคในกรณีนี้อาจระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้, ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควร หรือมีผู้ร้องขอ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า การคุ้มครองนักท่องเที่ยวถือเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการเพราะจะช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศ แต่สิ่งที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมคือมาตรการที่จะช่วยให้ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองในการประกอบธุรกิจก็จะเป็นการทำให้การท่องเที่ยวของประเทศพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ท่องเที่ยวในประเทศไทยและต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญ คือ พระราชบัญญัติธุรกิจท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แต่ไม่มีกฎหมายที่ควบคุมมาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและคุ้มครองนักท่องเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะ จึงจะต้องมีการควบคุมผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวการกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจ ความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายของผู้ประกอบธุรกิจมาตรการเกี่ยวกับการลงโทษผู้ประกอบการท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมายในภาพรวมเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว จึงได้ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศคือประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากลต่อไป

#### 1. การควบคุมผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว”จากการศึกษาไม่พบว่ามีกรให้คำนิยามไว้โดยตรง แต่หากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจให้คำนิยามได้ว่า การประกอบ ธุรกิจท่องเที่ยว หมายถึง การประกอบธุรกิจประเภท ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกเรือน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว ดังนั้นหากพิจารณาจาก คำนิยามข้างต้นเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว นั้น การประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญและมีการกล่าวถึงใน พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนและมีการกำหนดหลักเกณฑ์อื่นที่

เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นสำคัญ ดังนั้น ในการทำงานการศึกษาอิสระนี้ จึงมุ่งศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 เป็นสำคัญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

### 1.1 การขออนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนไทย

เนื่องจากการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายภาคส่วน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแล ซึ่งการกำกับดูแลนั้นรวมถึงการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจด้วย ซึ่ง ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้ดังนี้

#### 1.1.1 การขออนุญาตในการประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวให้ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวจากนายทะเบียน โดยนายทะเบียนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาอนุญาตให้กับผู้ยื่นคำขอหรือไม่ก็ได้ แต่ทั้งนี้ หากผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว นายทะเบียนจะต้องออกใบอนุญาตให้กับผู้ยื่นคำขอซึ่งคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวมีกำหนดไว้ในตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 15 ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวจากนายทะเบียน โดยทั้งนี้ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดคือ

##### (1) กรณีผู้ขอประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

เพื่อเป็นการควบคุมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อคุ้มครองไม่ให้นักท่องเที่ยวถูกผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว เอารัดเอาเปรียบและเพื่อเป็นการง่ายต่อการลงโทษกรณีผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวกระทำการอันฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จึงต้องมีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องจดทะเบียน ต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญต่อการพิจารณาอนุญาต เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว, เป็นสัญชาติไทย, มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย<sup>1</sup> เป็นต้น

และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามที่สำคัญ เช่น เป็นบุคคลล้มละลาย หรืออยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์, เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ, เป็นผู้อยู่ในระหว่าง ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 16.

## (2) กรณีผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นนิติบุคคล

ผู้ประกอบการท่องเที่ยวนอกจากที่เป็นบุคคลธรรมดาแล้วอีกส่วนหนึ่งที่อยู่ในระบบการท่องเที่ยวจะอยู่ในรูปแบบนิติบุคคลด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีมาตรการในการควบคุมนิติบุคคล ดังกล่าวจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนที่สำคัญ เช่น เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบเป็นผู้มีสัญชาติไทยถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทเกินกึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย, กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่สำคัญกล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 16 หรือมีผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการถูกสั่งพักใบอนุญาต หรือซึ่งพ้นจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเป็นบุคคลล้มละลาย มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือ มีผู้ถือหุ้นซึ่งถือหุ้นเกินร้อยละห้ามีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวหรือซึ่งพ้นจากการเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการเป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

### 1.1.2 อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต

หากผู้ประกอบการดำเนินการเข้าข่ายทุจริตหลอกลวงนักท่องเที่ยว หรือเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นความผิด เช่น พฤติกรรมหลอกลวงนักท่องเที่ยว หรือฉ้อโกงนักท่องเที่ยว นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตใบอนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และมัคคุเทศก์ ดังนี้

## (1) กรณีธุรกิจนำเที่ยว

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด ดังนี้<sup>2</sup>

- 1) เกี่ยวกับการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานมาให้คณะกรรมการพิจารณา
- 2) เกี่ยวกับการจัดบริการนำเที่ยวที่ไม่เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด
- 3) ไม่ชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่กำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมให้นายทะเบียน ถอนใบอนุญาตได้
- 4) ไม่วางหลักประกันเพิ่มกรณีเงินหลักประกันลดลงจากการถูกใช้จ่ายไปตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งจากนายทะเบียน
- 5) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามกฎหมาย เช่น สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ หรือเรียกผู้ประกอบการมาชี้แจง เป็นต้น

ผู้ประกอบการนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณี ที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งมาตรการในการสั่งพักใบอนุญาตดังกล่าวถือว่าเป็นมาตรการ สำคัญที่รัฐใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการท่องเที่ยว

## (2) กรณีมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์ ดังนี้<sup>3</sup>

- 1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ เช่น การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ เป็นต้น

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 45.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 62.

2) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่มคฺคเทศก์เกี่ยวกับพื้นที่การปฏิบัติหน้าที่ ตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือจ่ายเงินให้กับผู้ประกอบการนำเที่ยวเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำ นักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว

3) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งเช่น สั่งให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ หรือเรียก ผู้ประกอบการมาชี้แจง เป็นต้น และกรณีมคฺคเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่ มคฺคเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียน อนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจ นำเที่ยว

### 1.1.3 อำนาจหน้าที่อื่นๆ

นอกจากกรณีตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจ นายทะเบียน มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ ซึ่งสามารถอธิบาย ได้ดังนี้

#### (1) กรณีธุรกิจนำเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเที่ยวได้เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการ นำเที่ยว ดังนี้<sup>4</sup>

1) กรณีผู้ประกอบการนำเที่ยวขาดคุณสมบัติเนื่องจากมีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา 16 กล่าวคือเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย

2) กรณีผู้ประกอบการนำเที่ยวไม่ชำระค่าธรรมเนียม ประกอบธุรกิจนำ เที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ถูกลงพักใช้ใบอนุญาต ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

3) กรณีผู้ประกอบการนำเที่ยวเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจนำเที่ยว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว นั้น มีกรณี ที่อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการนำเที่ยวอีก ไม่ว่าจะ เป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

4) ประพฤติหรือปฏิบัติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือน และสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ หรือ

5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือ ความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ น้อ โกง โกงเจ้าหน้าที่ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ ความผิดฐานน้อ โกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการน้อ โกง ประชาชน

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 46.



## (2) กรณีมัครุเทศก์

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามีมัครุเทศก์

1) เป็นกรณีผู้ประกอบอาชีพมัครุเทศก์มีคุณสมบัติต้องห้ามการขอรับใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ เช่น ไม่มีสัญชาติไทย เป็นบุคคลที่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติด เป็นต้น

2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ตามมาตรา 62 และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์นั้น มีกรณีนี้อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

3) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

4) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ น้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานน้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

จากที่อธิบายเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่ามาตรการเพิกถอนใบอนุญาตนั้นถือได้ว่าเป็นการที่รัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะที่สำคัญออกจากระบบการบริการนักท่องเที่ยวเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวสร้างความเสียหายกับนักท่องเที่ยวได้อีกอันจะเป็นการทำให้เสียหายต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศ

## 1.2 การขออนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างด้าว

คำว่า “คนต่างด้าว” ตามความหมายของคนทั่วไปมักจะเข้าใจว่า หมายถึง คนต่างชาติ หรือบางคนเข้าใจว่า หมายถึง คนที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งความเข้าใจที่แตกต่างกันนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดนิยามความหมายให้ชัดเจน ในทางกฎหมาย คำว่า “คนต่างด้าว” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน จึงมีปัญหาในการตีความว่า “คนต่างด้าว” หมายถึงบุคคลใดบ้าง

หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ในทางกฎหมายไทย จะพบว่า ได้มีการให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันออกไป สำหรับคำจำกัดความของคำว่า “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ทำให้แยกคนต่างด้าวออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ บุคคลธรรมดา กับ นิติบุคคล<sup>5</sup> บุคคลธรรมดานั้น หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย ส่วน นิติบุคคลนั้น หมายความว่า บุคคลที่เกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น<sup>6</sup> นิติบุคคลตามกฎหมาย ได้แก่ บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด<sup>7</sup> ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญ นิติบุคคล มูลนิธิสมาคม ซึ่งนิติบุคคลเหล่านี้ไม่มีความสามารถในการทำนิติกรรมด้วยตนเอง ดังนั้นการทำนิติกรรมต่างๆต้องกระทำโดยผู้แทน<sup>8</sup>

สำหรับความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จะเน้นเรื่องการมีหุ้น หรือลงทุนของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งถ้าเกินกึ่งหนึ่งในนิติบุคคลใดจะถือว่าเป็นนิติบุคคลนั้นเป็นคนต่างด้าว

จึงสามารถสรุปได้ง่าย ๆ ว่า นิติบุคคลใดที่มีหุ้นหรือลงทุนโดยคนต่างด้าวไม่เกินร้อยละ 49 และมีหุ้นหรือลงทุนโดยคนไทยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 51 นิติบุคคลนั้นยังถือว่าเป็นสัญชาติเป็นคนไทย สามารถประกอบกิจการใด ๆ ได้เสมือนเป็นคนไทย ในทางกลับกัน นิติบุคคลใดมีหุ้นหรือลงทุนโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละ 49 และมีหุ้นหรือลงทุนโดยคนไทยน้อยกว่าร้อยละ 51 นิติบุคคลนั้นถือว่าเป็นสัญชาติเป็นคนต่างด้าว ไม่สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนคนไทย ธุรกิจของคนต่างด้าวต้องถูกควบคุมเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ (พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8) ดังนี้

1) ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจด้วยเหตุผลพิเศษที่สงวนไว้สำหรับ คนไทย โดยเฉพาะ และคนต่างด้าวไม่สามารถขออนุญาตได้ เช่น กิจการเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์ ทำนา ทำไร่ ทำสวน ป่าไม้ และแปรรูปไม้ ประมง สกัดสมุนไพรไทย กำและขายทอดตลาดวัตถุโบราณ หรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ค่าที่ดิน

2) ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือความมั่นคงของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนกรรมพื้นบ้าน หรือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เช่น อารูธป็น

<sup>5</sup> ชีรศักดิ์ เสถียรพาณิชย์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่ใช้ลงทุนของคนต่างด้าว กรณีเล็กหรืออินกิจการในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 15.

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 145.

<sup>8</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69.

กระสุนปืน ยุทโธปกรณ์ทางการทหารการค้าของเก่า การทอผ้าไหม การผลิตทองเครื่องเงิน การทำน้ำตาล การทำนาเกลือ การทำเหมือง

3) ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทย ยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เช่น การสีข้าว ประมง งานทางด้าน บัญชี กฎหมาย การก่อสร้าง ตัวแทนขายหน้า การขายทอดตลาด การค้าปลีก การโฆษณา กิจการโรงแรม นำเที่ยว หรือธุรกิจอื่นที่มีกำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดโทษ ในกรณีที่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต แต่ร่วมประกอบธุรกิจกับคนต่างด้าวอื่น เพื่อแสดงว่าเป็นธุรกิจของตนและหลีกเลี่ยงกฎหมาย, คนไทยและนิติบุคคลที่ช่วยเหลือหรือร่วมประกอบธุรกิจกับคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาต, คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจโดยฝ่าฝืน, นิติบุคคลที่กระทำผิด โดยกรรมการ หุ้นส่วนและผู้มีอำนาจรู้เห็นเป็นใจ มิได้จัดการตามความสมควรเพื่อป้องกัน มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับตั้งแต่ 100,000 – 1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับวันละ 10,000 – 50,000 บาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืน

การที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะกีดกัน และจับผิดคนต่างด้าวที่มาประกอบธุรกิจในประเทศไทย เพราะคนไทยเองย่อมต้องการคนต่างด้าวร่วมลงทุนด้วย ซึ่งจะได้ประโยชน์จากเทคโนโลยี วิธีบริหารจัดการ ตลอดจนตลาดจากคนต่างด้าว ในขณะที่คนต่างด้าวก็ต้องการคนไทยร่วมลงทุนเพื่อช่วยเหลือในการหาสถานที่ติดต่อหน่วยงานราชการ แรงงานไทย และตลาดในประเทศไทย ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้น หากคนต่างด้าวได้ประกอบ ธุรกิจโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงควรแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งโทษที่เป็นจริงจะเป็นเพียงโทษปรับและสามารถดำเนินธุรกิจต่อไป และจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศ

ดังที่กล่าวมาทั้งหมดเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว นั้นต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ บุคคลต่างด้าวไม่สามารถประกอบกิจการได้เพราะถือเป็นธุรกิจที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดว่า คนไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าวได้ซึ่งหากจะให้คนต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวได้ ต้องได้รับความเห็นชอบ จากอธิบดี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเป็นการเฉพาะ ดังนั้นหากปรากฏว่าคนต่างด้าวประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทยย่อมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

## 2. การกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

มาตรฐานของการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวถือเป็นเรื่องสำคัญทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการเองต้องร่วมมือกันสร้างขึ้นมา เพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้กับประเทศทั้งยังเป็นการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนด้วย ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและการควบคุมมาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ดังนี้

## 2.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

หน่วยงานสำคัญที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวสามารถอธิบาย ดังนี้

### 2.1.1 หน่วยงานตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 กำหนดให้มีนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาขึ้น เพื่อรับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ในเขตจังหวัดหนึ่งหรือหลาย จังหวัดเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้ (พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 75) โดยให้นายทะเบียนมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) นายทะเบียนมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในระหว่างเวลาทำการหรือเข้าไปในยานพาหนะที่นักท่องเที่ยว ใช้เดินทาง เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

2) นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่กำหนดเป็นครั้งคราวหรือประจำ ตามแบบ รายละเอียด และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) นายทะเบียนมีอำนาจเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทนหรือลูกจ้าง มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบ ธุรกิจนำเที่ยว หรือการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว แล้วแต่กรณี หรือให้ส่งเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ

โดยของนายทะเบียนตาม 1) และ 3) นายทะเบียนจะมอบหมายเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติก็ได้

การใช้อำนาจของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเกินสมควร และในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนและพนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 75)

เห็นได้ว่าอำนาจของนายทะเบียนดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นกรณีที่รัฐมีความต้องการที่จะควบคุมมาตรฐานของผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยให้นายทะเบียน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมกับดูแลการดำเนินการของผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับการบริการที่ได้มาตรฐานสากล

### 2.1.2 หน่วยงานตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองบริโภค พ.ศ. 2522 ในการบังคับใช้กับกรณีปัญหาการคุ้มครองสิทธินักท่องเที่ยว โดยสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแต่งตั้งพนักงานอัยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ หากการดำเนินคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวมโดยศาลจะพิจารณาคดีตามบทบัญญัติ ที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551<sup>9</sup> ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการลงโทษตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้นได้กำหนดไว้เพียงเฉพาะการลงโทษปรับและการจำคุกเท่านั้นแต่ศาลไม่มีอำนาจลงโทษด้วยการเพิกถอนหรือพักใบประกอบใบอนุญาตการประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่อย่างใด ดังนั้นหากคณะกรรมการพิจารณาได้ความว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้กระทำความผิดตามที่ถูกร้องเรียนจริงคณะกรรมการก็สามารถ ใช้มาตรการที่จะลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้เฉพาะการลงโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่กรณี

## 2.2 การควบคุมมาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การบริการนักท่องเที่ยวนั้นถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สร้างความประทับใจให้กับนักท่องเที่ยว ดังนั้น มาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวจึงเป็นเรื่องที่รัฐต้องควบคุมให้ได้ มาตรฐานสากลเพื่อเป็นการมัดใจนักท่องเที่ยวให้กลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทย อีกครั้ง ซึ่งการสร้างมาตรฐานการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่รัฐมีความจำเป็นต้องควบคุมการบริการนักท่องเที่ยวในเรื่องต่อไปนี้

### 2.2.1 การควบคุมมาตรฐานตามสัญญาการบริการท่องเที่ยว

การจัดทำสัญญาบริการนำเที่ยวนั้นจะมีทั้งรูปแบบของการทำความตกลงที่เป็นการทำสัญญาอันเป็นลายลักษณ์อักษรและมีใช้การทำสัญญาในรูปแบบ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ซึ่งในปัจจุบันพบว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีอิสรเสรีภาพในการกำหนดลักษณะเงื่อนไขข้อสัญญาบริการนำเที่ยวฝ่ายเดียวเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกัน นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เข้ารับบริการและคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่มีโอกาสเสนอแนะเพื่อกำหนดข้อสัญญานั้นได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดข้อสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยว

<sup>9</sup> จรัญ ภักดีธนากุล. สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540. กระทรวงยุติธรรม, 2540 หน้า 30.



โดยผู้ประกอบการที่ขอมักจะกำหนดข้อสัญญาที่สำเร็จรูป เช่น บริษัทของสงวนสิทธิยกเลิกการเดินทางล่วงหน้า 14 วัน ในกรณีที่บริษัทไม่สามารถจัดหานักท่องเที่ยวได้ตามจำนวนหรือในลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ตนเองที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงรายการตามสัญญาบริการนำเที่ยวในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยวได้เป็นต้น ทำให้นักท่องเที่ยวที่เข้าทำสัญญาด้วยมักถูกเอาเปรียบจากการกระทำที่มีลักษณะเอาเปรียบนักท่องเที่ยว

### 2.2.2 การควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับสถานที่ประกอบการ

การควบคุมตามกฎหมายที่กำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์มอบหมายมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ทำการ เครื่องมืออุปกรณ์และยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนจำนวนและประวัติของตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ประกอบการที่ขอมักพบว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบในภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้วเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีที่ยังไม่ยื่นขออนุญาตนายทะเบียน กลับไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบคุณภาพของสถานประกอบการได้ และเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศฝรั่งเศสแล้วที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในการขอใบประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่มีความเข้มงวดและรัดกุมเพียงพอต่อการคัดสรรผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยยังไม่มีกำหนดคุณสมบัติในเรื่องของทุนจดทะเบียนในการจัดตั้ง คุณสมบัติของกรรมการบริหารบริษัท อีกทั้งหากพิจารณา ในส่วนของมาตรการในการควบคุมตามกฎหมายที่กำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์มอบหมายมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ทำการ เครื่องมืออุปกรณ์และยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนจำนวนและประวัติของตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ประกอบการที่ขอมักพบว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบในภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาต ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้วเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าหากนำมาตราการดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่ง ในการกำหนดคุณสมบัติในการยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจด้วยแล้ว ย่อมสามารถทำให้มาตรฐานของผู้ประกอบการที่ขอมักสูงขึ้น

### 3. ความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายของประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง แก้วใจ หรือยกเลิกสัญญานำเที่ยว หรือตามที่ได้มีการโฆษณาเชิญชวนไว้ก็ตาม ล้วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อนักท่องเที่ยวไม่มากก็น้อย ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงความรับผิดชอบและการเยียวยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความรับผิดชอบและการเยียวยาตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ดังนี้

#### 3.1 ความรับผิดชอบและการเยียวยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นผู้ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับชดเชย ค่าเสียหายทางแพ่งตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นความเสียหายจากการ ผิดสัญญา หรือละเมิดก็ตาม เช่นเดียวกันเมื่อนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากการท่องเที่ยว ย่อมมีสิทธิเรียกร้องความเสียหาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้มีมาตรการเยียวยาความเสียหายไว้เป็นการเฉพาะในเบื้องต้น

การที่นักท่องเที่ยวได้รับชดเชยความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้นนั้นก็ต่อเมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยเสียก่อน ซึ่งหากสอบสวนแล้วพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกระทำความผิดจริง นายทะเบียนก็สั่งจ่ายเงิน กองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเสียหายที่ได้รับ จากหลักดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าเสียหายต่าง ๆ นั้นจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ย่อมจะต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควร อีกทั้งการที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายนั้นก็ต้องรอผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเสียก่อน และหากนักท่องเที่ยวไม่เห็นด้วยก็ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการได้ภายใน 30 วัน ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเป็นนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ย่อมมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องของระยะเวลา ดังนั้นนักท่องเที่ยวได้มีการร้องเรียนต่อนายทะเบียนว่าตนได้รับความเสียหายจากการที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือตามที่ได้มีการโฆษณาหรือเชิญชวนไว้แล้ว แต่ในระหว่างนั้น นักท่องเที่ยวมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางกลับประเทศของตน และทาง นายทะเบียนยังมีได้มีการพิจารณาความเสียหายดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ย่อมทำให้นักท่องเที่ยว คนดังกล่าวไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น อันอาจส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้อีกเหตุหนึ่ง

### 3.2 ความรับผิดชอบและการเยียวยาตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

การดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ แต่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาแล้วพบว่านักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวได้รับความเสียหายจริงก็จะดำเนินคดีดังกล่าวแทนนักท่องเที่ยวด้วยการฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลจะต้องมีการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น แม้นักท่องเที่ยวจะได้รับเงินค่าชดเชยเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่การ ดำเนินตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจได้ อันจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้ อันจะทำให้ผู้ประกอบการรายดังกล่าวอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวรายอื่นต่อไปอีกได้

## 4. มาตรการเกี่ยวกับการลงโทษผู้ประกอบการท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมาย

การลงโทษผู้กระทำผิดถือเป็นแนวทางที่ใช้เพื่อป้องปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายไม่ให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวสามารถอธิบายได้ ดังนี้

### 4.1 การลงโทษด้วยมาตรการทางปกครอง

มาตรการทางปกครองถือเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐสามารถบังคับใช้เพื่อควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพราะสามารถใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐประกอบการพิจารณา ได้อย่างกว้างขวางและมีหลายทางเลือกให้พิจารณา ซึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 กำหนดมาตรการลงโทษทางปกครองให้นายทะเบียนบังคับใช้ที่สำคัญ 2 กรณี คือ การสั่งพักใช้ใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตทั้งกรณีของผู้ประกอบการนำเที่ยวและกรณีมัคคุเทศก์ด้วย ซึ่งเมื่อนายทะเบียนได้มีคำสั่งให้พักใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตแล้วผู้ประกอบการก็จะไม่สามารถประกอบธุรกิจได้เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดกับนักท่องเที่ยว

ซึ่งเหตุที่จะให้อำนาจนายทะเบียนดำเนินการสั่งพักใบอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตส่วนมากจะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 เช่น การที่ผู้ประกอบการ ธุรกิจท่องเที่ยวขาดคุณสมบัติหรือมีคุณสมบัติต้องห้ามในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว, หรือ ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ น้อ โกง โกงเจ้าหนี้ หรือ ยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานน้อ โกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน เป็นต้น

โดยในส่วนของกรออกคำสั่งทางปกครองเพื่อควบคุมธุรกิจนำเที่ยว นั้นจะมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ 2 หน่วยงาน คือ

1) สำนักงานพัฒนาท่องเที่ยว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยนักท่องเที่ยวนำเที่ยวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยังสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และทางสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว จะดำเนินการพิจารณา เรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริง จากนักท่องเที่ยวนำเที่ยวและสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวชดใช้ค่าเสียหายได้รวมทั้งมีอำนาจในการมีคำสั่งทางปกครองทั้งสั่งพักใบอนุญาตหรือ เพิกถอนใบอนุญาตแล้วแต่กรณีหากพบว่าผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติทางกฎหมาย

2) สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการบังคับใช้กรณีปัญหาการคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวนำเที่ยว โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแต่งตั้งพนักงานอัยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ หากการดำเนินคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวม ทั้งนี้มาตรการต่างๆที่ใช้ในการลงโทษได้กำหนดไว้เฉพาะโทษปรับและจำคุกเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษด้วยการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นโทษทางปกครองแต่อย่างใดแต่อย่างใด

ดังนั้นการที่ได้มีการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะทำให้ข้อพิพาทระหว่างนักท่องเที่ยวนำเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจระงับไปตามกระบวนการ การระงับข้อพิพาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อีกทั้งกระบวนการระงับ ข้อพิพาทของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมิได้มีการขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลที่เคยกระทำความผิด และมีได้มีกระบวนการในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจรายนั้น ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมิได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด

#### 4.2 การลงโทษด้วยมาตรการทางอาญา

ในส่วนมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว นั้นพิจารณาได้ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดฐานลวงขายสินค้าโดยหลอกลวง มาตรา 271 เป็นต้น และที่กำหนดไว้เป็นพิเศษตาม พระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่สำคัญ ดังนี้

1) กรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 80)

2) กรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่แสดงใบอนุญาตประกอบธุรกิจไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้โดยง่าย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท (ตามพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 81)

3) กรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวกระทำการอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท (พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 82)

4) กรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวใช้มัคคุเทศก์ที่ไม่ได้รับอนุญาตนำเที่ยวไปกับนักท่องเที่ยว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท (ตามพระราชบัญญัติธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 85)

5) เป็นกรณีผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 86)

จากมาตรการลงโทษทางอาญาดังกล่าวข้างต้นหากเมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 90 วรรคสอง)

เห็นได้ว่ามาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มิได้เน้นลงโทษผู้ฝ่าฝืนให้ได้รับโทษทางอาญาอย่างรุนแรงกล่าวคือมีโทษทางอาญาสูงสุดจำคุกเพียงไม่เกินสองปี แต่เกือบทุกมาตราจะมีโทษปรับเสมอแสดงให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้มุ่งหมายที่จะนำมาตรการลงโทษจำคุกมาบังคับใช้เพื่อยับยั้งการกระทำความผิดแต่จะเน้นมาตรการปรับเพื่อยับยั้งการกระทำความผิดแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลของการที่ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว



ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแล้วได้ผล ตอบแทนจำนวนมากเมื่อเทียบกับโทษที่จะได้รับจากการกระทำผิดก็อาจเป็นอีกหนึ่งสาเหตุ ที่ทำให้ผู้ประกอบการกระทำผิดทำให้เกิดความเสียหายกับนักท่องเที่ยวในปัจจุบัน

## 5. กฎหมายที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวของต่างประเทศ

ในการที่จะพิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของต่างประเทศเพื่อจะได้นำข้อดีของประเทศนั้นมาพิจารณาว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของไทยหรือไม่ โดยในที่นี้ผู้ศึกษาจะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศ ญี่ปุ่นและฝรั่งเศส เพราะทั้งสองประเทศถือเป็นประเทศที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศจากการท่องเที่ยวจำนวนมาก จึงสมควรอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยต่อไป ดังนี้<sup>10</sup>

### 5.1 กฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญอันประกอบไปด้วยรายละเอียด ดังนี้

#### 1) การขึ้นทะเบียน

จุดสำคัญของการแก้ไข “การขึ้นทะเบียน” ก็เพราะว่าปัจจุบันมีการขึ้นทะเบียน 2 ประเภท คือ การขึ้นทะเบียนสำหรับบริษัทตัวแทนนำเที่ยวและการขึ้นทะเบียนสำหรับบริษัทย่อยของตัวแทนนำเที่ยว อีกทั้งบริษัทตัวแทนนำเที่ยวแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

ประเภทแรก ได้แก่ บริษัทที่จัดรายการและจำหน่ายทัวร์ต่างประเทศและภายในประเทศและจัดรายการท่องเที่ยวให้กับลูกค้าในฐานะบริษัทตัวแทน

ประเภทที่สอง ได้แก่ บริษัทที่จัดรายการทัวร์ภายในประเทศ และจำหน่ายทัวร์ภายในประเทศและต่างประเทศ และจัดรายการท่องเที่ยวให้กับลูกค้าในฐานะบริษัทตัวแทน

ประเภทที่สาม ได้แก่ บริษัทที่จำหน่ายทัวร์ต่างประเทศและทัวร์ภายในประเทศ และจัดรายการท่องเที่ยวให้กับลูกค้าในฐานะบริษัทตัวแทน

<sup>10</sup> สุทธิรักษ์ สารานุกรมปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ที่มีผลต่อความน่าเชื่อถือของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ.”หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง“ วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานยุติธรรม 2552. หน้า 45-54.

นอกจากนี้แล้ว บริษัทตัวแทนนำเที่ยวทั้งสามประเภทนี้ยังต้องมีผู้รับรอง การท่องเที่ยวคนหนึ่งที่สำนักงานขายจึงจะได้รับอนุญาตให้จัดการทัวร์ในต่างประเทศได้โดยก่อนที่จะเข้าสู่ธุรกิจท่องเที่ยวและสัญญาการท่องเที่ยวอย่างสมบูรณ์กับบริษัทตัวแทนนำเที่ยวในญี่ปุ่น บริษัทตัวแทนนั้นต้องจัดอยู่ใน 1 ใน 3 ของบริษัทตัวแทนนำเที่ยวข้างต้น

## 2) ตัวแทนจัดนำเที่ยว

การป้องกันปัญหาหลักๆของตัวแทนจัดการนำเที่ยว การกระทำโดยการบอก ขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนของบริษัทนำเที่ยวที่จัดรายการท่องเที่ยว (Tour-Organizing travel Agents) (บริษัทตัวแทนนำเที่ยวประเภทแรก) ควรจะเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับธุรกิจ ประเภทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดของการรับผิดชอบการดำเนินการด้านธุรกิจท่องเที่ยวมี จุดมุ่งหมายเพื่อให้ Job Descriptions และมีความสำคัญชัดเจนขึ้น ซึ่งในเรื่องของการโฆษณาของ ตัวแทนจัดการนำเที่ยวมีกฎที่ชัดเจนว่าจะต้องระบุผู้ดำเนินการอย่างชัดเจน อีกทั้งหน้าที่ของสมาคม บริษัทนำเที่ยว (Association of Travel Agent) ได้ขยายรวมไปถึงการแก้ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการ จัดการนำเที่ยวให้กับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกของสมาคมรวมไปถึงการให้คำชี้แนะด้วย

## 3) การโฆษณาและเอกสารสัญญาการท่องเที่ยว

จุดสำคัญของการแก้ไขกฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวและส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง กฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวฉบับใหม่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2539 จากในเนื้อหาและ การปฏิบัติจะมีการแก้ไขส่วนกฤษฎีกาของกระทรวงการขนส่งแห่งประเทศไทย กฤษฎีกา การปกครอง ข้อกำหนดมาตรฐาน และเงื่อนไขของสัญญาการท่องเที่ยว และคำชี้แจงอื่นๆ หลักเกณฑ์การโฆษณาและเอกสารสัญญาการท่องเที่ยวสำหรับตัวแทนจัดการนำเที่ยว มีดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างโฆษณาและเอกสารสัญญาการท่องเที่ยวหนึ่งใน หลายๆประการหลักของการแก้ไขกฎหมายธุรกิจท่องเที่ยว คือ การทำให้ความรับผิดชอบของ บริษัทตัวแทนนำเที่ยวต่อนักท่องเที่ยวชัดเจนขึ้น นั่นคือ วิธีที่เหมาะสมสำหรับการโฆษณาของ ตัวแทนการนำเที่ยว โดยทั่วไปการโฆษณาจะถูกควบคุมโดยกระทรวงการขนส่ง และในการ โฆษณาจะต้องแสดงชื่อของบริษัทตัวแทนนำเที่ยวต่อการจัดการท่องเที่ยวในกรณีที่บริษัทตัวแทน ย่อยของบริษัทนำเที่ยว (Travel-sub Agent) เป็นโฆษณาและต้องมีเอกสารสัญญาที่อธิบาย รายละเอียดต่างๆ ของทัวร์โดยกฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวระบุให้อธิบายรายละเอียดในสัญญาให้ นักท่องเที่ยวได้รู้และเข้าใจก่อนจะเซ็นสัญญา จากเหตุการณ์ที่เพิ่มขึ้นมาในสองสามปีมานี้ ตัวแทน จัดการนำเที่ยวที่ขายทัวร์ผ่านสื่อเท่านั้น ไม่ได้อธิบายถึงรายละเอียดการดำเนินงานและไม่มีเอกสาร อื่นๆ จัดเตรียมไว้ให้ และถึงแม้ว่าจะเตรียมเอกสารไว้ให้ เอกสารนั้นก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดตามที่ กฤษฎีกากระทรวงการขนส่งกำหนดไว้ล่าสุด อีกทั้งการอธิบายการดำเนินงานให้เป็นที่เข้าใจได้

เพื่อให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาต่างๆ สามคมบริษัทตัวแทนนำเที่ยวจึงได้ร่างรูปแบบเอกสารสำหรับข้อมูลการท่องเที่ยว เรียกว่า “De-merit Notification” เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ

(2) การโฆษณาการท่องเที่ยวที่เหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นใจการโฆษณานั้นเหมาะสมตามที่กฎหมายธุรกิจนำเที่ยวกำหนด กฤษฎีกากระทรวงขนส่งได้กำหนดรายละเอียดสำหรับการโฆษณา รวมถึงข้อห้ามการโฆษณาที่จะทำให้เข้าใจผิดและเพิ่มมาตรฐานของการโฆษณา ดังนี้ การกำหนดตัวแทนนำเที่ยวประเภทแรก เมื่อชื่อของบุคคลอื่นนอกเหนือจากตัวแทนนำเที่ยวประเภทแรกปรากฏอยู่ในโฆษณา ชื่อของตัวแทนนำเที่ยวประเภทแรกจะต้องใช้ตัวอักษรที่ใหญ่กว่าหรือแสดงราคาต่ำสุดและสูงสุดของค่าเดินทางสำหรับการท่องเที่ยวที่ค่าเดินทางขึ้นอยู่กับวันที่ออกเดินทาง เมื่อโฆษณาควรบอกราคาต่ำสุดและสูงสุดด้วย

(3) เอกสารแสดงรายละเอียดของสัญญา กฤษฎีกากระทรวงการขนส่งกำหนดว่าจะต้องระบุรายละเอียดต่างๆ ต่อไปนี้ลงในเอกสาร คือ เลขทะเบียนของตัวแทนนำเที่ยวชื่อของผู้ดูแลรับรองการท่องเที่ยวของสำนักงานขาย ชื่อและที่อยู่ของสำนักงานขาย (ในกรณีของพนักงานนอกสำนักงานจะต้องระบุชื่อของพนักงานและที่อยู่ของสำนักงานขายที่เขาสังกัดอยู่ด้วย) ผู้ดูแลรับรองการท่องเที่ยวจะต้องสามารถอธิบายรายละเอียดให้กระจ่างมากขึ้น เมื่อนักท่องเที่ยวต้องการ และข้อต่างๆเหล่านี้สามารถรวบรวมกำหนดเป็นเอกสารการท่องเที่ยวได้ การโฆษณาเพื่อหาลูกค้า เอกสารแสดงการดำเนินงาน ใบสมัคร ใบเสร็จรับเงินสำหรับการใช้จ่ายในการท่องเที่ยว และเอกสารการยืนยันการเดินทางครั้งสุดท้ายและรายละเอียดการเดินทาง

อย่างไรก็ตาม สำหรับหัวข้อต่างๆ ที่จัดหาให้ไม่ได้ในทันทีตามสัญญาที่สมบูรณ์ เอกสารสัญญาจะระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าเมื่อไหร่จะให้เอกสารกับนักท่องเที่ยว แต่หากการจัดการท่องเที่ยวโดยบุคคลอื่นนอกจากตัวแทนนำเที่ยวจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำ เพราะจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อตัวแทนนำเที่ยวลงโฆษณาสำหรับการท่องเที่ยวเฉพาะอย่าง ทัวร์นั้นจะถูกจัดประเภทในฐานะตัวแทนจัดการนำเที่ยวโดยตัวแทนนำเที่ยว สำหรับการโฆษณาที่ไม่จำกัดนักท่องเที่ยวจำเป็นต้องแสดงชื่อของตัวแทนนำเที่ยวประเภทแรกในฐานะเป็นผู้รับค่าเดินทางในโฆษณาด้วย และในโฆษณาจะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าตัวแทนนำเที่ยวใดเป็นผู้ลงโฆษณาหาลูกค้า และจะเป็นตัวแทนจัดจำหน่ายเที่ยวของตัวแทนนำเที่ยวนั้น ถึงแม้ว่าจะใช้ชื่ออื่น เช่น “The...Travel Friendship Club” ทัวร์ชนิดนี้จะต้องได้รับการปฏิบัติให้ลู่ลวงเหมือนกับตัวแทนจัดการนำเที่ยวของตัวแทนนำเที่ยว

#### 4) สิทธิในการรับค่าประกันการเดินทาง

สิทธิในการรับประกันการเดินทางนั้น มีกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้ดังนี้

(1) เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสัญญา ตัวแทนนำเที่ยวประเภทแรกจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้กับนักท่องเที่ยวในทุกกรณี ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม จำนวนเงินที่จะต้องจ่ายจะเท่ากับค่าเดินทางคูณด้วยอัตราที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ถ้านักท่องเที่ยวทราบอย่างแน่ชัดว่าการเปลี่ยนแปลงในสัญญาเกิดจากเหตุต่างๆ ดังต่อไปนี้ จะไม่ได้รับค่าประกันการเดินทาง ในกรณีเป็นภัยที่เกิดจากธรรมชาติ สงคราม ภัยพิบัติ คำสั่งของรัฐบาล ทั้งในและต่างประเทศ การยกเลิก การหยุดชั่วคราวของการคมนาคมและบริการด้านที่พัก การจัดหาพาหนะ ที่ต่างไปจากกำหนดการเดิม มาตรการที่จำเป็นเพื่อการป้องกันการเสียชีวิต หรือการได้รับบาดเจ็บทางร่างกายของนักท่องเที่ยว หากแต่ยังมีสาเหตุที่ว่ามีมาตรการใหม่และเงื่อนไขของสัญญาท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในสัญญาตัวแทนนำเที่ยวจะต้องอธิบายเหตุผลให้นักท่องเที่ยวทราบโดยกระจ่าง ซึ่งรวมถึงข้อเท็จจริงในรายละเอียดทุกเรื่องเกี่ยวกับการรับประกันการเดินทางถือปฏิบัติอยู่

(2) จำนวนและชนิดเหตุการณ์ (การเปลี่ยนแปลง) กรณีการคมนาคม: 1 เที่ยวบิน รถไฟ 1 เรือ 1 เที่ยวบิน กรณีที่พัก : นอนค้าง 1 คืน และการให้บริการอื่นๆ: การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ 1 ประการ ดังนั้น 1 หัวข้อสามารถก่อให้เกิดการจ่ายเงินชดเชยมากกว่า 1 รายการ

(3) อัตราการจ่ายค่าชดเชยต่อ 1 เหตุการณ์ อัตราการจ่ายเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแจ้งก่อนการเดินทางอัตราจ่ายเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแจ้งหลังการเดินทาง

(4) จำนวนเงินชดเชยที่จ่ายสูงสุดสำหรับการเปลี่ยนแปลงในสัญญาจะเป็น 15% หรือมากกว่านั้น ถ้ากำหนดในสัญญาส่วนบุคคลของค่าเดินทางต่อการเดินทาง 1 เที่ยวบิน

(5) จะไม่จ่ายเงินชดเชยให้กับการเปลี่ยนแปลงที่มีจำนวนเงินที่น้อยกว่า 1,000 เยน

(6) เงินชดเชยนั้นจะรวมในกรณีที่เมื่อนักท่องเที่ยวไม่สามารถรับบริการ

ที่แจ้งไว้ได้

(7) การลดราคาค่าเดินทางและการลดราคาค่าธรรมเนียมที่พักจะไม่นำมารวมในยอดเงินชดเชยที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลง

กรณีการเปลี่ยนแปลงที่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยสามารถแบ่งออกเป็นกรณีต่างๆ ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงเรื่องวันที่ออกเดินทาง หรือวันที่เดินทางถึงจุดหมายที่ได้ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 1.5% และหากเป็นกรณีหลังออกเดินทางต้องจ่าย 3.0% เช่น การเปลี่ยนแปลงวันและเวลาเดินทาง และหรือวันที่ทางถึงจุดหมายที่เกิดจากการเดินทางไว้แล้ว เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งวันที่ออกเดินทาง

และวันที่ถึงจุดหมาย ตัวอย่างกรณี การเดินทาง 4 วันไปฮ่องกงออกเดินทางวันที่ 1 มกราคม เปลี่ยนเป็นออกเดินทางวันที่ 2 มกราคม จะถือเป็น 2 เหตุการณ์

(2) การเปลี่ยนแปลงเรื่องจุดหมายหรือจุดที่นักท่องเที่ยวเดินทางเข้าช้า หรือถึงอำนวยความสะดวก รวมทั้งภัตตาคารที่ได้ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 1% และหากเป็นกรณีหลังออกเดินทางต้องจ่าย 2.0% เช่นสัญญาดังกล่าวไม่รวมถึงทิวทัศน์จากรถไฟ รถบัส หรือแม้แต่การเดินทางโดยรถไฟ แต่รวมถึงกรณีที่นักท่องเที่ยวไม่สามารถเข้าชมพิพิธภัณฑ์ตามรายการที่ระบุไว้ในสัญญาว่าเป็นสถานที่หนึ่งที่จะเข้าชม

(3) การเปลี่ยนแปลงของการคมนาคมที่มีขึ้นต่ำกว่าที่ได้ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 1.0% และหากเป็นกรณีหลังออกเดินทางต้องจ่าย 2.0% เช่นการเปลี่ยนแปลงจากชั้น F เป็นชั้น C และเปลี่ยนจากชั้น C เป็นชั้น Y เปลี่ยนจากชั้น TGV เป็นรถไฟด่วนท้องถิ่น

(4) การเปลี่ยนแปลงในเรื่องยานพาหนะ หรือชื่อของบริษัทจัดการเรื่องยานพาหนะที่ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายเงินชดเชยต่อเหตุการณ์ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 1.0% และหากเป็นกรณีทีออกเดินทางต้องจ่าย 2.0% เช่น การเปลี่ยนแปลงการคมนาคมที่ต่างชนิดจากที่ได้ระบุไว้ในสัญญา การเปลี่ยนแปลงชื่อบริษัทจัดการเรื่องยานพาหนะ

(5) การเปลี่ยนแปลงในเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกในที่พักที่ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 1.0% และหากเป็นกรณีหลังออกเดินทางต้องจ่าย 2.0% เช่น การเปลี่ยนแปลงเรื่องของที่พัก เป็นเรื่องของการรับประกันการเดินทาง การเปลี่ยนสถานที่พัก และการเปลี่ยนแปลงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จะได้รับเงินชดเชย การระบุในสัญญาว่าโรงแรมฮิลตันหรือเทียบเท่า หรือโรงแรมที่เทียบเท่ากับโรงแรมฮิลตัน จะไม่ได้รับการยอมรับจะต้องมีตัวอย่างของโรงแรมที่เทียบเท่าไว้ด้วยถ้าระบุชื่อโรงแรมอื่นๆ ในสัญญาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระหว่างโรงแรมเหล่านั้นก็ไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยในกรณีอื่นจะต้องจ่ายเงินชดเชย แม้ว่าจะเปลี่ยนไปเป็น โรงแรมที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสูงกว่าโรงแรมเดิมก็ยังคงจ่ายเงินชดเชย

(6) การเปลี่ยนแปลงในเรื่องชนิด สิ่งอำนวยความสะดวกและทิวทัศน์จากห้องพักที่ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 1.0% และหากเป็นกรณีหลังจากออกเดินทางต้องจ่าย 2.0% เช่น ชนิดของห้องพักหมายถึงห้องพักสไตล์ญี่ปุ่น และสไตล์ตะวันตก หรือในกรณีห้องพักแบบตะวันตก ชนิดหมายถึงห้องเดี่ยว ห้องคู่ ห้องสองเตียง ฯลฯ สิ่งอำนวยความสะดวกในห้องพัก หมายถึง ห้องพักรมมีอ่างอาบน้ำ ห้องแต่งตัว ฯลฯ หรือ ไม่ ทิวทัศน์จากห้องพัก หมายถึง ทิวทัศน์ของทะเลหรืออื่นๆ ถ้าระบุเลขที่ของชั้น



ห้องพักไว้ในสัญญาหากมีการเปลี่ยนแปลงก็ต้องจ่ายเงินชดเชยด้วย จะไม่มีการจ่ายเงินชดเชยด้วย จะไม่มีการจ่ายเงินชดเชยที่เพิ่มขึ้นสำหรับ ชนิด สิ่งอำนวยความสะดวกและที่พัก

(7) การเปลี่ยนแปลงในข้อ 1-6 ที่เกี่ยวข้องกับชื่อของทัวร์ที่ระบุไว้ในสัญญา อัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยจะมากกว่าการจ่ายเงินชดเชยตามข้อ 1-6 โดยอัตราการจ่ายเงินค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีก่อนออกเดินทางต้องจ่าย 2.5% และหากมีกรณีหลังออกเดินทางต้องจ่าย 5.0%

นอกจากนี้ยังมีการจ่ายเงินชดเชยพิเศษ จากที่มีเหตุผลทั้งสนับสนุนและคัดค้านในเรื่องของการจ่ายเงินค่าชดเชยต่อเหตุการณ์ ในกรณีเกิดอุบัติเหตุระหว่างเวลาว่างในการท่องเที่ยว จะได้รับเงินชดเชยพิเศษนับจากนี้เป็นต้นไป

#### 5) ความรับผิดชอบของตัวแทนนำเที่ยว

ในกรณีของตัวแทนวางแผนท่องเที่ยว เมื่อตัวแทนนำเที่ยวมีบทบาทเป็นผู้นำในการวางแผนและคัดเลือกการคมนาคม ที่พัก และบริการอื่นๆ อย่างที่ทำในฐานะตัวแทนวางแผนท่องเที่ยว เงินค่าชดเชยพิเศษจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกัน นับแต่นี้เพื่อเป็นการปกป้องให้กับนักท่องเที่ยว กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการนำเที่ยวต้องจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงขนส่ง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งหลายในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนจะต้องวางเงินประกันธุรกิจเพื่อเป็นประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบธุรกิจ และสำหรับพนักงานสาขาแต่ละแห่งของผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนโดยอายุของใบอนุญาตกำหนดไว้ 3 ปีนับแต่วันที่ยื่นจดทะเบียน การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตหรือตามกฎหมายกำหนดไว้เป็นโทษปรับ เช่นกันกรณีการบรรจุพนักงาน กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าจะต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตหรือไม่ โดยมีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนต่ออายุแต่ละครั้งไว้

#### 6) การทดสอบความรู้

เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ ได้มาตรฐานกฎกระทรวงคมนาคมจัดให้มีการสอบประกอบประจำปี โดยผู้สมัครสอบต้องสอบ 5 วิชา คือ

6.1 ภาษาต่างประเทศ 1 ภาษา โดยเลือกสอบได้ทั้งภาษาอังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส จีน รัสเซีย อิตาลี โปรตุเกส หรือเกาหลี

6.2 ความรู้ด้านภูมิศาสตร์ของญี่ปุ่น

6.3 ความรู้ด้านประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น

6.4 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมของญี่ปุ่น

6.5 บุคลิกภาพของผู้สอบ

6.7 ตัวแทนการเดินทาง

กฎหมายตัวแทนการเดินทาง (Travel Agency) ได้แก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ทันสมัย และสามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวได้ดีขึ้น โดยการแก้ไขภายหลังสุด คือ ปี 1995 และมีผลบังคับในปี 1996 มีสาระสำคัญและกลไก ดังนี้

1) การควบคุมเรื่องสัญญาและเงื่อนไขต่างๆ

2) กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องอธิบายข้อสัญญา รายละเอียดของการให้บริการแก่ผู้รับบริการเป็นลายลักษณ์อักษร

3) ห้ามโฆษณาหลอกลวง

กฎหมายฉบับนี้ได้นำเครื่องมือหนึ่งมาทำให้การคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้ให้บริการ ได้รับบริการที่ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องส่งร่างสัญญาให้กับกระทรวงคมนาคมตรวจสอบและได้รับอนุญาต แต่ผู้ประกอบการที่ใช้สัญญามาตรฐานที่ร่างโดยกฎกระทรวงคมนาคมสามารถใช้ทำสัญญาธุรกิจได้เลย ซึ่งถือเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้แก่ผู้ประกอบการใช้สัญญาที่เหมือนหรือคล้ายกับสัญญามาตรฐานนั่นเอง โดยสัญญามาตรฐานดังกล่าวจะกล่าวถึงการเกิดสัญญา การบอกเลิกสัญญาและความรับผิดชอบของผู้ให้บริการต่อลูกค้า

## 5.2 กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศฝรั่งเศสตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญอันประกอบไปด้วยรายละเอียด ดังนี้

มาตรการทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้นกำหนดให้บริษัทท่องเที่ยวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมเอกสารแสดงคุณสมบัติอันเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายประกอบความเห็นของคณะกรรมการท่องเที่ยวประจำจังหวัด ทั้งนี้ ในกรณีที่ได้รับการปฏิเสธใบอนุญาต ผู้ร้องขอสามารถร้องเรียนต่อรัฐมนตรีรับผิดชอบงานท่องเที่ยวได้ โดยคุณสมบัติของการได้รับใบอนุญาตมีดังนี้

1) มีประสบการณ์ดำเนินงานท่องเที่ยวทั้งในภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่น้อยกว่าสามปี หรือมีประสบการณ์งานท่องเที่ยวทั้งในภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่น้อยกว่าสองปี และได้รับปริญญาด้านการท่องเที่ยวหรือเทียบเท่าจากสถาบันของรัฐ หรือมีปริญญาอย่างหนึ่งอย่างใดตาม ข้อ 2) และมีประสบการณ์การทำงานที่ไม่ใช่ด้านการท่องเที่ยว ไม่น้อยกว่าห้าปี

2) มีหลักประกันทางสังคม โดยต้องระบุเป็นหนังสือจากสถาบันการเงิน โดยต้องมีวงเงินของหลักประกันไม่น้อยกว่า 750,000 ฟรังก์ และในส่วนของ การต่อใบอนุญาตประกอบการของบริษัทจะต้องมีหลักประกันไม่น้อยกว่า 250,000 ฟรังก์ต่อสาขา

3) ต้องทำประกันสำหรับกรณีที่เกิดความผิดในการประกอบการ เพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายทางแพ่งที่เกิดกับลูกค้าหรือต่อบุคคลที่สาม

4) มีสถานประกอบการที่เหมาะสม

ในส่วนของการถอนหรือพักใบอนุญาต ผู้รับใบอนุญาตไม่เคารพหน้าที่อย่างร้ายแรงหรือไม่เคารพบ่อยครั้ง หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้กับลูกค้าในการที่จะต้องให้บริการ โดยไม่มีข้อกล่าวอ้างได้ ทั้งนี้ คำสั่งถอนหรือพักใบอนุญาตนั้น ผู้ว่าราชการหรือรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องเรียกผู้ประกอบการมาชี้แจงต่อคณะกรรมการการท่องเที่ยวประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งชาติก่อน

ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศได้มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการควบคุมดูแลนักท่องเที่ยว โดยประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยหากมีการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับชื่อของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ระบุไว้ในสัญญา โดยกำหนดให้ต้องจ่ายค่าชดเชยในจำนวนที่มากกว่าการจ่ายเงินชดเชยจากกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง โปรแกรมตามสัญญานำเที่ยวอื่น ๆ ไว้ด้วย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นให้การคุ้มครองนักท่องเที่ยวในกรณีที่บริษัทนำเที่ยวทำการเปลี่ยนแปลงบริษัทนำเที่ยวไปยังผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวรายอื่นที่มีใช้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวรายแรกในสัญญาที่ทำไว้กับนักท่องเที่ยว

ส่วนกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตนั้นก็มีการกำหนดมาตรการในการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติการได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศฝรั่งเศสให้ความเข้มงวดและรัดกุมอันส่งผลให้มีการคัดเลือกผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่มีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 4 ทำให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวบางประการยังมีข้อบกพร่องทำให้มาตรฐานการท่องเที่ยวของประเทศยังไม่เป็นสากลเท่าที่ควร ซึ่งผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

## บทที่ 4

# วิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ ท่องเที่ยวในประเทศไทย

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า การประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ทั้งในส่วนของหน่วยงานในการควบคุมและกำกับ ดูแลผู้ประกอบการท่องเที่ยว การควบคุมมาตรฐานการของการบริการนักท่องเที่ยวรับผิดและการเยียวยาความเสียหายของประกอบธุรกิจท่องเที่ยว การลงโทษผู้ประกอบการท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ การท่องเที่ยวและมาตรการคุ้มครองนักท่องเที่ยวยังพบว่ามีเพียงพอ ดังปรากฏตามสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับการที่นักท่องเที่ยวถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ การได้รับการบริการที่ไม่ได้มาตรฐานสากล ทำให้ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ

ดังนั้น เพื่อเป็นการหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงต้องศึกษาถึงปัญหาและมาตรการทางกฎหมายดังต่อไปนี้

### 1. ปัญหาหน่วยงานในการควบคุมผู้ประกอบการนำเที่ยว

การควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานตามกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น เมื่อมีองค์กรที่รับผิดชอบมากกว่าหนึ่งองค์กรการประสานงานจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพซึ่งอาจเกิดปัญหา ดังนี้

#### 1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน

ในปัจจุบันผู้ประกอบการนำเที่ยวบางกลุ่มมักใช้สื่อโฆษณาที่มีอยู่ในรูปแบบต่างๆ โดยลักษณะของข้อความที่โฆษณานั้นมักจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของคำเชิญหรือคำเสนอ

โดยใช้ข้อความที่มีลักษณะเกินจริงหรือแอบแฝงไว้ซึ่งสาระสำคัญที่ควรแจ้งให้ทราบ เพื่อให้  
 นักท่องเที่ยวหลงเชื่อและตกลงใจในการเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการ ธุรกิจนำเที่ยว โดยสามารถพบ  
 เห็นรูปแบบของการโฆษณาดังกล่าวได้ตามหน้าหนังสือพิมพ์ ทั่วไป เมื่อนักท่องเที่ยวประสงค์จะ  
 ใช้บริการก็สามารถติดต่อสอบถามข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ได้ทางโทรศัพท์ หรือให้ผู้ประกอบการธุรกิจ  
 นำเที่ยวส่งรายละเอียดรายการมาทางโทรสาร เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจและตกลงตอบรับด้วย  
 การเข้าทำสัญญาดังกล่าว โดยนักท่องเที่ยวจะต้องจ่ายเงินมัดจำล่วงหน้าบางส่วนจากราคาบริการ  
 ตามที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกำหนดไว้ ทั้งนี้ นักท่องเที่ยวจะต้องมีการชำระเงินให้ครบถ้วนก่อน  
 วันเดินทาง เมื่อนักท่องเที่ยวชำระเงินครบแล้ว ทางผู้ประกอบการจะส่งรายละเอียดเกี่ยวกับการนำ  
 เที่ยวมาให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งหมายความว่า นักท่องเที่ยวจะได้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับรายการนำ  
 เที่ยวพร้อมรายละเอียดต่างๆ ก็ต่อเมื่อชำระเงินครบถ้วนแล้วเท่านั้น ดังนั้นหากนักท่องเที่ยวไม่พอใจ  
 รายการนำเที่ยว อันเนื่องมาจากรายการดังกล่าวไม่ตรงตามที่ได้โฆษณาอันมีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญ  
 หรือคำเสนอ หรือทำให้แก่นักท่องเที่ยวบางรายแสดงเจตนาขอยกเลิกการเดินทาง ดังกล่าว ผู้ประกอบ  
 ธุรกิจนำเที่ยวก็จะหักค่าใช้จ่ายเบื้องต้นไว้บางส่วน โดยจะอ้างว่าตนเองมีอำนาจที่จะกระทำได้ตาม  
 เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ลักษณะของการกระทำโดยการหักค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้าบางส่วน  
 ตลอดจนการให้ชำระค่าบริการให้ครบถ้วนก่อน ได้รับรายการนำเที่ยวที่แท้จริงทั้งหมด ทำให้  
 นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความเป็นธรรม

นอกจากนี้นักท่องเที่ยวบางรายอาจต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการประกอบการธุรกิจ  
 นำเที่ยวปิดกิจการหนีไป กล่าวคือ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวบางรายไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการ  
 แต่ได้อาศัยประโยชน์จากความบกพร่องของกฎหมายในลักษณะ ของการโฆษณาที่เป็นคำเชื้อเชิญ  
 หรือคำเสนอรายการนำเที่ยวผ่านทางหนังสือพิมพ์ที่มีพื้นที่ จำกัดในการลงโฆษณา ทำให้ผู้ประกอบการ  
 ธุรกิจนำเที่ยวไม่สามารถลงรายละเอียดพร้อมทั้งเลขที่ใบอนุญาตให้ครบถ้วนได้ เป็นเหตุให้เมื่อ  
 นักท่องเที่ยวที่ตกลงใช้บริการและชำระเงินแล้ว แต่เมื่อถึงวันกำหนดเดินทางกลับไม่สามารถ  
 เดินทางได้ เนื่องจากผู้ประกอบการนำเที่ยวได้ปิดกิจการหนีไปแล้วนั่นเอง

จากปัญหาการโฆษณาที่แอบแฝงซึ่งสาระสำคัญอันควรแจ้งให้ทราบ และปัญหา  
 จากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวปิดกิจการหลบหนีไปนั้น ทำให้นักท่องเที่ยว จำนวนไม่น้อย  
 ได้รับความเดือดร้อนโดยเฉพาะในเรื่องค่าใช้จ่าย เมื่อนักท่องเที่ยวได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก  
 ปัญหาดังกล่าว นักท่องเที่ยวก็สามารถที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย อีกทั้งการใช้สิทธิ  
 เรียกร้องเพื่อให้ได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจาก ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ด้วยการ  
 ไปฟ้องร้องดำเนินคดีตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางศาลต่อไป



สำหรับหน่วยงานที่เข้ามาดูแลในปัญหาดังกล่าวนั้นประกอบด้วย 2 หน่วยงานหลัก ดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แม้ว่าหน่วยงาน ดังกล่าวจะมีใช้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเข้า แต่เนื่องจากนักท่องเที่ยวซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงทำให้หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรับเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยว ในกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบ ธุรกิจนำเข้า เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการ โฆษณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าหลอกลวงหรือโฆษณาเกินจริง หรือใช้ข้อความที่มีลักษณะเป็นการ แอบแฝงสาระสำคัญที่ควรแจ้งให้ทราบอันก่อให้เกิดนักท่องเที่ยวหลงเชื่อหรือเข้าใจผิดหรือไม่

2) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยนักท่องเที่ยวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยังสำนักงานพัฒนาท่องเที่ยว และทางสำนักงานฯ จะดำเนินการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวโดยมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์เพื่อให้นายทะเบียนธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์มีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงจากนักท่องเที่ยวและสามารถใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้า ชดใช้ค่าเสียหายได้

จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า นักท่องเที่ยวที่ประสบปัญหาเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ช่วยเหลือเพียงอย่างเดียวแต่ไม่ได้แจ้งไปยังสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว สิ่งที่นักท่องเที่ยวอาจได้รับตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คือ การเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว แต่จากอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายไม่มีอำนาจลงโทษทางปกครองต่อผู้ประกอบธุรกิจ กล่าวคือไม่สามารถสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจหยุดการดำเนินกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เห็นได้ว่าการลงโทษเพียงให้ผู้ประกอบธุรกิจเยียวยาความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยวนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับจำนวนมหาศาลนั้นย่อมคุ้มค่าต่อการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายแน่นอน แต่สิ่งผู้ประกอบธุรกิจเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนคือการลงโทษให้หยุดประกอบกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตอาจยังไม่ถูกนำมาบังคับใช้เท่าที่ควร ซึ่งจะนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาต่อไป

## 1.2 ปัญหาการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบังคับแห่งกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้แตกต่างกัน กล่าวคือ สำนักงานคุ้มครอง ผู้บริโภคมีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการบังคับใช้กับกรณี ปัญหาการคุ้มครองสิทธินักท่องเที่ยว โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถ แต่งตั้งพนักงานอัยการหรือแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาดำเนินแทนผู้บริโภคได้ หากการดำเนินคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวมโดยศาลจะพิจารณาคดีตามบทบัญญัติที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งมาตรการต่างๆที่ใช้ในการลงโทษตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั้นได้กำหนดไว้เพียงเฉพาะการลงโทษปรับและการจำคุกเท่านั้น แต่ศาลไม่มีอำนาจลงโทษด้วยการเพิกถอนหรือพักใบประกอบใบอนุญาตการประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่อย่างใด ดังนั้นหากคณะกรรมการพิจารณาได้ความว่าผู้ประกอบการนำเที่ยวได้กระทำความผิดตามที่ถูกร้องเรียนจริงคณะกรรมการก็สามารถใช้มาตรการที่จะลงโทษผู้ประกอบการ ธุรกิจนำเที่ยวได้เฉพาะการลงโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่กรณี ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าโทษที่ลงนั้นเป็นการลงโทษสถานเบา สำหรับผู้กระทำความผิดเท่านั้นและมีได้นำค่าปรับที่ได้มาเฉลี่ยความเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวให้ได้รับการชดใช้หรือเยียวยาอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ทำให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวมิได้เกิดความกรงกลัวต่อกฎหมาย อันส่งผลให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวกระทำการอันมีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เสมอ

ส่วนอำนาจของนายทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้มาตรา 18 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ที่ได้รับอนุญาตต้องวางหลักประกันเพื่อประกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง หรือหากมีการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวในกรณีอื่นๆที่เกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ โดยมาตรา 40 และ 41 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจในการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วและเป็นธรรม นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาได้ความว่านักท่องเที่ยวรายใดได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวรายใดและเป็นจำนวนเงินเท่าใดแล้ว นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่จะสั่งจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายนั้นไปพลางก่อน และแจ้งให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 39

รายนั้นส่งคืนเงินชดใช้กองทุนภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงมีอำนาจในการสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายดังกล่าวได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานทั้งสองดังกล่าว พบว่าแต่ละหน่วยงานมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ และในทางปฏิบัติหน่วยงานทั้งสองยังไม่สามารถประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ เนื่องจากเมื่อแต่ละหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียนมาก็จะวินิจฉัยไปตามกระบวนการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตนเท่านั้น ซึ่งถือว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ที่ได้ให้การรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดกระบวนการที่ชัดเจนในการลงโทษต่อผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ทุจริต หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถ บังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ได้

นอกจากนี้ในบางกรณีที่นักท่องเที่ยวร้องเรียนต่อสำนักคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิในฐานะที่เป็นผู้บริโภค แต่มิได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในการเยียวยา ความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้นการที่ได้มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะทำให้ข้อพิพาทระหว่างนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจระงับไปตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมิได้ขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลที่เคยกระทำความผิด และมีได้มีกระบวนการในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจรายนั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการในการระงับข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่มีการประสานความร่วมมือระหว่างสองหน่วยงาน อันเป็นเหตุให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะทุจริตหลอกลวงอาศัยช่องว่างในการระงับข้อพิพาทของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นการลงโทษสถานเบาหากเทียบกับโทษพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แล้ว เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานพัฒนาท่องเที่ยวจึงควรประสานความร่วมมือ ซึ่งกันและกัน โดยการส่งเรื่องร้องเรียนหรือคำวินิจฉัยไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งเพื่อให้อีกหน่วยงานซึ่งอาจไม่ได้รับเรื่องร้องเรียนได้ทำการวินิจฉัยพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีกชั้นหนึ่ง อันจะทำให้นักท่องเที่ยวได้รับคุ้มครองสิทธิที่สมเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 2. การควบคุมมาตรฐานการของการบริการนักท่องเที่ยว

การควบคุมมาตรฐานการบริการนักท่องเที่ยวเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวเพราะหากสามารถทำให้การบริการได้มาตรฐานสากลไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการซึ่งจากการศึกษาพบว่าตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค<sup>2</sup> นั้นมีการกำหนดให้ธุรกิจเกี่ยวกับการขายรถยนต์, ธุรกิจให้บริการออกกำลังกาย, ธุรกิจขายห้องชุด, ธุรกิจบัตรเครดิต เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา<sup>2</sup> ซึ่งมีผลให้ธุรกิจดังกล่าวมีสัญญาที่ได้มาตรฐานในการให้บริการ แต่สำหรับการให้บริการนักท่องเที่ยวนั้นไม่ถือเป็นธุรกิจการควบคุมสัญญาทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบการทำให้อาจมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

### 2.1 ปัญหาการควบคุมมาตรฐานของสัญญาบริการนำเที่ยว

การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวขึ้นเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญในการนำเงินตราเข้าสู่ประเทศและเป็นธุรกิจบริการอย่างหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ เป็นอย่างดี ส่งผลทำให้ธุรกิจดังกล่าวเจริญเติบโตมากขึ้น โดยในส่วนของการจัดทำสัญญาบริการนำเที่ยวนั้นจะมีทั้งรูปแบบของการทำความตกลงที่เป็นการทำสัญญาอันเป็นลายลักษณ์อักษรและมีใช้การทำสัญญาในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ซึ่งในปัจจุบันพบว่าผู้ประกอบการนำเที่ยวมีอิสรเสรีภาพในการกำหนดลักษณะเงื่อนไขข้อสัญญาบริการนำเที่ยว ฝ่ายเดียวเป็นอย่างมาก ในขณะที่เวลานักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เข้ารับบริการและคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่มีโอกาสเสนอแนะเพื่อกำหนดข้อสัญญานั้นได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดข้อสัญญาของผู้ประกอบการนำเที่ยวในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยว โดยผู้ประกอบการนำเที่ยวมักจะกำหนดข้อสัญญาที่สำเร็จรูป เช่น บริษัทขอสงวนสิทธิยกเลิกการเดินทางล่วงหน้า 14 วัน ในกรณีที่บริษัทไม่สามารถจัดหานักท่องเที่ยวได้ตามจำนวนหรือในลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ตนเองที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงรายการตามสัญญา บริการนำเที่ยวในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยวได้เป็นต้น ทำให้นักท่องเที่ยวที่เข้าทำสัญญาด้วยมักถูกเอาเปรียบจากการกระทำที่มีลักษณะเอาเปรียบนักท่องเที่ยวนั้น

จากความไม่เป็นธรรมดังกล่าว พบว่าตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องจัดทำเอกสารในการโฆษณา นำเที่ยวหรือรายละเอียดในการนำเที่ยว โดยกำหนดให้ต้องระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้ ซึ่งผู้ประกอบการนำเที่ยว สถานที่และเลขที่ใบอนุญาตประกอบการนำเที่ยว ระยะเวลาในการนำ

<sup>2</sup>กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค , สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, ออนไลน์, [http://www.ocpb.go.th/list\\_law.asp](http://www.ocpb.go.th/list_law.asp) , สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2555

เที่ยว ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการท่องเที่ยว ลักษณะและประเภทของที่พักร จำนวนมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว และจำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงบริการนำเที่ยวทั้งก่อนและหลังจากที่นักท่องเที่ยวได้ชำระเงินค่าบริการตามมาตรา 27 กล่าวคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงรายการให้แตกต่างไปจากการโฆษณา หรือการชี้ชวนผู้ประกอบการต้องแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบก่อนวันชำระเงินค่าบริการ แต่หากเป็นการเปลี่ยนแปลงในภายหลังจากที่นักท่องเที่ยวได้ชำระเงินเรียบร้อยแล้ว หากนักท่องเที่ยวไม่ประสงค์จะเดินทางผู้ประกอบการจำเป็นต้องคืนเงินที่รับชำระแล้ว ให้แก่นักท่องเที่ยว และจะหักค่าใช้จ่ายต่างๆ ไม่ได้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรายการในระหว่างนำเที่ยว ผู้ประกอบการจะเปลี่ยนแปลงได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยว หรือเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา 29

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นพบว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดลักษณะของข้อสัญญาเบื้องต้นระหว่างผู้ประกอบการนำเที่ยวกับนักท่องเที่ยว เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวเปลี่ยนแปลงข้อมูลนำเที่ยวได้แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยวก่อนเท่านั้น และในกรณีที่ต้องเปลี่ยนแปลงก็ ต้องมีการคืนเงินค่าบริการตามสัดส่วนให้กับนักท่องเที่ยวแล้วแต่กรณี แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะผู้ประกอบการนำเที่ยวอาศัยการต่อรองทางการค้า ฐานะทางเศรษฐกิจความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในกิจการที่เป็นพื้นฐานแห่งสัญญาที่เหนือกว่านักท่องเที่ยวซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริโภค ในการจัดทำสัญญาบริการนำเที่ยวในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม เช่น การจัดทำสัญญาบริการในรูปของสัญญาสำเร็จรูปที่มีข้อสัญญาเกี่ยวกับการสงวนสิทธิต่างๆ ของผู้ประกอบการนำเที่ยว เป็นต้น ซึ่งผู้ประกอบการนำเที่ยวมักจะอ้างความชอบธรรมในการกำหนดข้อสัญญาดังกล่าวว่าจะสามารถมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย โดยอาศัยหลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา เมื่อพิจารณาลักษณะของข้อสัญญาดังกล่าวจะเห็นว่าข้อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาที่ประกอบการกิจการค้าหรือวิชาชีพได้เปรียบนักท่องเที่ยวซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริโภคเกินสมควร อันเป็นข้อสัญญาที่อยู่ในขอบเขตที่อาจจะต้องถูกตรวจสอบได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

จากปัญหาการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการกำหนดข้อสัญญาอันมีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาบริการและนำเที่ยว ย่อมส่งผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศได้ กล่าวคือ นักท่องเที่ยวอาจได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการเดินทางโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยว ย่อมทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถ



เที่ยวได้ตามที่ได้มีการตกลงไว้ตามสัญญาได้ อันอาจส่งผลให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายทางด้านจิตใจ รวมทั้งการสูญเสียทรัพย์สินเพื่อให้ใช้ในการจัดเตรียมหาอุปกรณ์และเครื่องมือในการเดินทางหรือใช้ในการท่องเที่ยว ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักท่องเที่ยวและการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศได้ เพราะหากมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวบ่อยๆย่อมทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่เชื่อมั่นในการที่จะใช้บริการของบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทย และอาจไม่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้

ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการยกเลิกหรือการเปลี่ยนแปลงการเดินทางในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยวดังกล่าว หากพิจารณากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทางกฎหมายในเรื่องตัวแทนการเดินทาง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องส่งร่างสัญญาให้กระทรวงคมนาคมตรวจสอบและอนุญาต ทำให้ผู้ประกอบการที่ใช้สัญญาที่ผ่านการตรวจสอบของกระทรวงคมนาคมมีมาตรฐานเดียวกัน โดยในสัญญานั้นจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญา การบอกเลิกสัญญาและความรับผิดชอบของผู้ให้บริการต่อลูกค้า ทำให้สัญญานำเที่ยวของญี่ปุ่นมีความเป็นธรรมมาตั้งแต่ขั้นของการทำสัญญา ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการในการป้องกันและสร้างความเป็นธรรมมาตั้งแต่ต้น อันทำให้นักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นที่จะใช้บริการของบริษัทนำเที่ยว

หากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พบว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีมาตรการในการควบคุมการกำหนดลักษณะหรือเงื่อนไขของการกำหนดสัญญานำเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะเหมือนเช่นประเทศญี่ปุ่น ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดลักษณะเงื่อนไขของสัญญาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้ลักษณะของสัญญาบริการนำเที่ยวที่เกิดขึ้นมาจึงเป็นไปตามข้อตกลงของแต่ละผู้ประกอบการซึ่งอาจไม่มีความเป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยว และถือว่าเป็นการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นในการเข้าทำสัญญา อันจะส่งผลกระทบต่อถึงการเสียประโยชน์ของประเทศได้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาอันไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ในการควบคุมข้อสัญญาต่างๆแล้วก็ตาม แต่การที่จะมีการพิจารณาว่าข้อสัญญาต่างๆที่กำหนดไว้ในสัญญานำเที่ยวของแต่ละบริษัทนั้นจะมีความเป็นธรรมหรือไม่นั้น ก็ต่อเมื่อมีคู่ความร้องขอเข้ามาหรือเมื่อศาลเห็นควรแล้วแต่กรณี ย่อมแสดงให้เห็นว่าการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลัง

ตามที่ได้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมยกเลิกรายการตามสัญญาบริการนำเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่สามารถนำมาใช้บังคับต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่สามารถที่จะป้องกันและเยียวยาความเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวอันเกิดจากสัญญาได้ ดังนั้น

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักกฎหมายในส่วนนี้จะทำให้การคุ้มครองสิทธินักท่องเที่ยวมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมมาตรฐานของสัญญาบริการนำเที่ยวได้

## 2.2 ปัญหาการควบคุมมาตรฐานของสถานประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว

ในปัจจุบันการแข่งขันด้านการให้บริการด้านการนำเที่ยวมีการแข่งขันกันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะบริษัทนำเที่ยวขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงมักจะมีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงกว่าบริษัทนำเที่ยวขนาดเล็ก เพราะเนื่องจากความเชื่อใจในคุณภาพการบริการ หรือความประทับใจจากการที่ได้เคยใช้บริการในครั้งก่อน เป็นเหตุให้สถานประกอบการท่องเที่ยวขนาดเล็กต้องหารูปแบบธุรกิจใหม่ๆ เพื่อดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว เช่น อัตราค่าบริการที่ต่ำกว่า การกำหนดสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการดำเนินธุรกิจของบริษัทเล็กๆ บางรายนั้นมักจะประกอบธุรกิจในลักษณะที่เอาเปรียบนักท่องเที่ยว บางรายมีเจตนาให้บริการไม่เป็นไปตามรายการที่โฆษณา และปัญหาการนำเที่ยวที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำของผู้ประกอบการนำเที่ยวที่มีเจตนาทำให้นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนไม่น้อยได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีการพิจารณาถึงความบกพร่องของการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประกอบการนำเที่ยวในการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งหากได้พิจารณามาตรการในการกำหนดคุณสมบัติการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พบว่าการกำหนดคุณสมบัติในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทย กล่าวคือ ผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่เป็นผู้เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่เป็นผู้ถูกขึ้นบัญชีอยู่ในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต ส่วนในกรณีของผู้ขอใบอนุญาตที่เป็นนิติบุคคลนั้น กฎหมายกำหนดว่าต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยหรือไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างการถูกพักใบอนุญาต เป็นต้น

เมื่อพิจารณาหลักการกำหนดเงื่อนไขอันเป็นคุณสมบัติในการได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดให้ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมเอกสารแสดงคุณสมบัติอันเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการท่องเที่ยวประจำจังหวัด ซึ่งในการขอรับใบอนุญาตการนำเที่ยวมีการกำหนดหลักการที่สำคัญ โดยผู้ที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตนำเที่ยวจะต้องมีประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวในภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่น้อยกว่าสามปี หรือมีประสบการณ์ทำงานที่ไม่ใช่ด้านการท่องเที่ยว ไม่น้อยกว่าห้าปี ต้องมีหลักประกันทางการเงิน อีกทั้งยังต้องทำประกันสำหรับกรณีที่เกิดความผิดพลาดในการประกอบการ เพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวหรือบุคคลที่สาม เป็นต้น

ดังนั้นหากพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของ ประเทศฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในการขอใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวที่มีความเข้มงวดและรัดกุมเพียงพอส่งผลกระทบต่อการค้าสรรผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจ นำเที่ยวของประเทศไทย พบว่าประเทศไทยยังไม่มีมีการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องของทุนจดทะเบียน ในการจัดตั้ง คุณสมบัติของกรรมการบริหารบริษัท อีกทั้งหากพิจารณาในส่วน ของมาตรการในการควบคุมตามกฎหมายที่กำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์มอบหมายมีอำนาจไปตรวจสอบ สถานที่ทำการ เครื่องมืออุปกรณ์และยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจน จำนวนและประวัติของตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พบว่ามาตรการดังกล่าวเป็น มาตรการควบคุมตรวจสอบในภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้วเท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าหากนำมาตรการดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติในการยื่นขอ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจด้วยแล้ว ย่อมสามารถทำให้มาตรฐานของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสูงขึ้น

จากความบกพร่องของการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำ เที่ยวดังกล่าว เป็นเหตุให้นายทะเบียนผู้ออกใบอนุญาตให้ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมาย กำหนด แม้ว่าลักษณะของการดำเนินธุรกิจของผู้บริหารดังกล่าวจะมีประวัติในการดำเนินธุรกิจนำ เที่ยวที่มีลักษณะเป็นการทุจริตหรือหลอกลวงจนเป็นเหตุทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย มาแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในทางปฏิบัติหาก นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวทั้งที่ผู้ร้องขอมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อาจมีปัญหากรณีพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองได้ เพราะคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถควบคุมได้ เพราะ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของกฎหมายทำให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวอาศัยความ บกพร่องของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

จากการที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวอาศัยความบกพร่องของพระราชบัญญัติธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในการขอ ใบอนุญาตจึงทำให้กระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวได้อย่าง เพียงพอและเป็นธรรม ดังนั้นหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนนี้ย่อมจะสามารถจัดปัญหา ที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวอาศัยความบกพร่องของกฎหมายในการประกอบธุรกิจเป็นหลักเกณฑ์ขาด มาตรฐานได้

### 3. ความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายของประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การเยียวยาความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยวถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างหลักประกันความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยวที่อาจเกิดขึ้นจากการรับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การเยียวยาความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยวนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอสามารถอธิบายได้ดังนี้

#### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการเรียกร้องค่าเสียหาย

จากการศึกษาพบว่า มีนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง แก้วใจ หรือยกเลิกสัญญานำเที่ยว หรือตามที่ได้มีการโฆษณาเชิญชวนไว้ก็ตาม ล้วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อนักท่องเที่ยวไม่มากก็น้อย แต่การที่นักท่องเที่ยวได้รับชดเชยความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นก็ต่อเมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยเสียก่อน ซึ่งหากสอบสวนแล้วพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกระทำผิดจริง นายทะเบียนก็สั่งจ่ายเงินกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเสียหายที่ได้รับ จากหลักดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าเสียหายต่างๆ นั้นจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ย่อมจะต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควร อีกทั้งการที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายนั้นก็ต้องรอผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเสียก่อน และหากนักท่องเที่ยวไม่เห็นด้วยก็ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการได้ภายใน 30 วัน ดังนั้นในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเป็นนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ย่อมมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องของระยะเวลา ดังนั้นนักท่องเที่ยวได้มีการร้องเรียนต่อนายทะเบียนว่าตนได้รับความเสียหายจากการที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือตามที่ได้มีการโฆษณาหรือเชิญชวนไว้แล้ว แต่ในระหว่างนั้น นักท่องเที่ยวมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางกลับประเทศของตน และทางนายทะเบียนยังมีได้มีการพิจารณาความเสียหายดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ย่อมทำให้นักท่องเที่ยวคนดังกล่าวไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น อันอาจส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้อีกเหตุหนึ่ง หรือในกรณีที่นายทะเบียนมีคำวินิจฉัยให้นักท่องเที่ยวได้รับชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว แต่นักท่องเที่ยวไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายทะเบียน นักท่องเที่ยวก็ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการได้ แต่ในกรณีที่นักท่องเที่ยวเดินทางกลับไปยังประเทศของตนแล้ว ก็ทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถที่จะอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียนได้นั่นเอง ซึ่งการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น นักท่องเที่ยวจะต้องดำเนินคดีด้วยตนเอง ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการกำหนดให้

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ แต่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาแล้วพบว่านักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวได้รับความเสียหายจริงก็จะดำเนินคดีดังกล่าวแทนนักท่องเที่ยวด้วยการฟ้องคดีต่อศาล โดยศาลจะต้องมีการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 นั้นเอง

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น แม้นักท่องเที่ยวจะได้รับเงินค่าชดเชยเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่การดำเนินตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะฟ้องและพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจได้ อันจะทำให้ผู้ประกอบการได้ อันจะทำให้ผู้ประกอบการรายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวรายอื่นต่อไปอีกได้

### 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายที่เป็นธรรม

ส่วนกรณีของจำนวนเงินที่ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ยังไม่มีความแน่นอนว่าผู้เสียหายในกรณีต่างๆนั้น จะได้รับชดเชยเป็นเงินจำนวนเท่าใด ย่อมเป็นไปตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่นายทะเบียนว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งผู้เสียหายแต่ละคนอาจจะได้รับค่าชดเชยในจำนวนที่ไม่เท่ากันก็ได้ นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า แม้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายในกรณีเดียวกันแต่อาจจะได้รับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เท่ากันก็ได้ ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่นแล้วจะเห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวไว้ชัดเจน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีดังกล่าวจะทำให้นักท่องเที่ยวได้ทราบหากมีการเปลี่ยนแปลงรายการใดแล้วตนจะได้รับชดเชยเป็นจำนวนเท่าใด ก็ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการได้มากกว่า

ตามที่คุณเขียนวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวนั้นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดเงินเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆไว้ก็จะทำให้การคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



#### 4. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษผู้ประกอบการท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมาย

ในส่วนมาตรการลงโทษผู้ประกอบการทั้งมาตรการทางปกครองและทางอาญานั้น เห็นควรว่าผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการท่องเที่ยวมีจำนวนมหาศาลเทียบกับบทลงโทษที่ได้รับจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่มีแรงจูงใจที่จะกระทำความผิดเพื่อแลกกับการที่จะได้รับผลตอบแทนจากการกระทำความผิด เช่น ผู้ประกอบการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายและหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการลงโทษตามกฎหมายได้ แต่โทษที่ได้รับนั้นคือโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับมากกว่านั้นหลายเท่าเป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องปรามผู้กระทำความผิดละไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อบุคคลอื่น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้นทั้งมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครอง



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ปัจจุบันธุรกิจท่องเที่ยวได้กลายมาเป็นธุรกิจที่ได้รับความสนใจทั้งต่อผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เนื่องจากธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่ไม่ต้องอาศัยเงินทุนในการดำเนินธุรกิจมากนักเมื่อเทียบกับธุรกิจประเภทอื่นๆ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็น ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว (ผู้ประกอบการ) นักท่องเที่ยว (ผู้บริโภค) และเนื่องจากการท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศจำนวนมากต่อปีมีความสำคัญในการสร้างภาพลักษณ์ให้กับประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมกำกับดูแลให้การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐานทั้งการบริการนักท่องเที่ยวตลอดจนการคุ้มครองเยียวยาความเสียหายในการท่องเที่ยว เพื่อเป็นการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวปฏิบัติตามรวมทั้งเป็นคุ้มครองเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว

แต่ด้วยผลประโยชน์ที่ได้รับตอบแทนจากรายได้จากธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวนี้เอง จึงเกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเพื่อแย่งชิงลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การโฆษณาให้สิทธิพิเศษเกินกว่าที่เป็นจริง การลดแลกแจกแถมต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยการแข่งขันของผู้ประกอบการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวน่าจะทำให้เกิดประโยชน์กับนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการเลือกใช้บริการ แต่ที่ปรากฏตามข่าวไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์พบว่านักท่องเที่ยวมักเป็นฝ่ายได้รับความเสียหาย เช่น ได้รับการบริการไม่ตรงกับที่ผู้ประกอบการโฆษณา, การบริการยังไม่ได้มาตรฐานสากล, หรือได้รับเงินมัดจำจากนักท่องเที่ยวแล้วปิดกิจการหนี, หรือการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น

ด้วยที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมให้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยวมีคุณภาพได้มาตรฐาน และหาแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาและสามารถสรุปได้ ดังนี้

จากสมมติฐานที่กำหนดไว้ในบทที่ 1 สามารถแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบมาทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานเป็นประเด็น คือ

### 1.1 เหตุผลและความจำเป็นของรัฐในการควบคุมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์หน้าที่ของประชาชนรวมทั้งกำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศ จากการศึกษพบว่าวางบทบัญญัติว่า มาตรา 43 วรรคแรก บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพสามารถประกอบอาชีพใดก็ได้ตามแต่ต้องการ รวมถึงการประกอบอาชีพเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวด้วย แต่รัฐก็สามารถใช้อำนาจในการที่จะจำกัดสิทธิหรือวางระเบียบกฎเกณฑ์ใด ๆ ก็ได้ที่เห็นว่าการวางระเบียบกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและความสงบเรียบร้อยของสังคมตามมาตรา 43 วรรคสอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่า การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวถือเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนสามารถกระทำได้ แต่เมื่อรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า การประกอบธุรกิจดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์โดยรวมของประเทศและหากไม่มีการควบคุมอาจเกิดความเสียหายต่อประชาชนเป็นวงกว้างได้ รัฐจึงได้ออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยกฎหมายที่รัฐออกมาทั้งหมดพบว่ามีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการรับรองคุณภาพ ระบบมาตรฐาน และระบบประกันคุณภาพของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการสำหรับนักท่องเที่ยว และส่งเสริมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ดำเนินการอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม และมีจรรยาบรรณเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มีการพัฒนาและก้าวหน้าต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าคำว่า “การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว” จากการศึกษา ไม่พบว่ามีคำนิยามไว้โดยตรง แต่หากพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจให้คำนิยามได้ว่า การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว หมายถึง การประกอบธุรกิจประเภท ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว ธุรกิจการกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว ดังนั้นหากพิจารณาจากคำนิยามข้างต้นเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจท่องเที่ยว นั้น การประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญและมีการกล่าวถึงใน พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนและมีการกำหนดหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์เป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรงานการศึกษาอิสระนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 เป็นสำคัญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

## 1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว และการคุ้มครองเยียวนักท่องเที่ยว

การควบคุมมาตรฐานและการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐาน การบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล และมาตรฐานในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยว โดยมีมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ สามารถอธิบายได้ ดังนี้

### 1) การกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว

จากการศึกษาพบว่าผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียน โดยแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยในส่วนของนิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบเป็นผู้มีสัญชาติไทยถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบจะต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทเกินกึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และ

ลักษณะอื่นทั่วไป เช่น ต้องมีสัญชาติไทย ไม่มีลักษณะต้องห้าม เป็นบุคคลล้มละลาย หรืออยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์ เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว เป็นต้น แต่ไม่มีการกำหนดคุณลักษณะพิเศษ เช่น ต้องเคยดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวมาก่อนหรือไม่ไว้เป็นการเฉพาะ หรือแม้กระทั่งมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องผ่านการอบรมเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวก่อนถึงมีสิทธิขอใบอนุญาตได้เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทย ไม่เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติสามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวก็ไม่เข้าข้อยกเว้นให้ชาวต่างชาติดำเนินการได้

## 2) การทำสัญญาบริการท่องเที่ยวที่ไม่เป็นธรรม

จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการนำเที่ยวมีอิสรเสรีภาพในการกำหนดลักษณะเงื่อนไขในข้อสัญญาบริการนำเที่ยวฝ่ายเดียวในขณะที่นักท่องเที่ยวที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสเสนอแนะเพื่อให้เกิดประเด็นในข้อสัญญา โดยผู้ประกอบการนำเที่ยวมักจะกำหนดข้อสัญญาที่สำเร็จรูป เช่น บริษัทของสงวนสิทธิยกเลิกการเดินทางล่วงหน้า 14 วัน เป็นต้น ทำให้นักท่องเที่ยวที่เข้าทำสัญญามักถูกเอาเปรียบจากการกระทำที่มีลักษณะดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 26 กำหนดว่าในการโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด เกี่ยวกับ ชื่อผู้ประกอบการนำเที่ยว และสถานที่และเลขที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเที่ยว ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการนำเที่ยว ลักษณะและประเภทของที่พัก และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้ จำนวนมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวในกรณีที่พักให้มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว จำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการนำเที่ยวในกรณีมีเงื่อนไขว่าต้องมีนักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนด และกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมการเปลี่ยนแปลงบริการนำเที่ยวทั้งก่อนและหลัง ตามมาตรา 27 ว่าการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวให้ผิดไปจากที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้ตามมาตรา ๒๖ ผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบก่อนรับชำระเงินค่าบริการ การเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวภายหลังที่นักท่องเที่ยวชำระเงินค่าบริการแล้วหากนักท่องเที่ยวไม่ประสงค์จะเดินทาง ผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องคืนเงินที่รับชำระแล้วให้แก่นักท่องเที่ยวโดยไม่ชักช้า และจะหักค่าใช้จ่ายใด ๆ ไม่ได้



แต่จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะผู้ประกอบการก็นำเที่ยวอาศัยการต่อรองทางการค้าฐานะทางเศรษฐกิจ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในกิจการที่เป็นพื้นฐานแห่งสัญญาที่เหนือกว่านักท่องเที่ยวซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริโภค ทำให้การจัดทำสัญญาบริการนำเที่ยวในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งผู้ประกอบการก็นำเที่ยวมักอ้างความชอบธรรมในการกำหนดข้อสัญญาดังกล่าวที่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย โดยอาศัยหลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการกำหนดข้อสัญญาอันมีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาบริการและนำเที่ยว อันส่งผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศได้

### 3) การควบคุมมาตรฐานสถานประกอบการท่องเที่ยว

การประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเป็นอีกธุรกิจหนึ่งที่มีความสนใจและมีการแข่งขันกันอย่างสูง โดยบุคคลที่จะประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้จะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่ก็พบว่ายังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องของทุนจดทะเบียนในการจัดตั้ง คุณสมบัติของกรรมการบริหารบริษัท อีกทั้งมาตรการที่กำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์มอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำการ เครื่องมืออุปกรณ์และยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบการธุรกิจนำเที่ยวนั้นเป็นเพียงมาตรการที่ใช้ควบคุมตรวจสอบภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยวแล้วเท่านั้น ซึ่งหากนำมาตรการดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดคุณสมบัติในการยื่นขอใบอนุญาตประกอบการธุรกิจด้วยแล้ว ย่อมสามารถทำให้มาตรฐานของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวสูงขึ้น

#### 1.3 ความรับผิดชอบและการเยียวยาความเสียหายของประกอบการท่องเที่ยว

มีนักท่องเที่ยวจำนวนหนึ่งที่มีความเสียหายจากการประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง แก้วใจ หรือยกเลิกสัญญานำเที่ยว หรือตามที่ได้มีการโฆษณาหรือชี้ชวนไว้ก็ตาม ล้วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อนักท่องเที่ยวได้ไม่มากนักน้อย แต่การที่นักท่องเที่ยวจะได้รับการชดเชยความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้นนั้นก็ต่อเมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและมีคำวินิจฉัยเสียก่อน ดังนั้น การที่ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าเสียหายต่างๆนั้นจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ย่อมจะต้องใช้ระยะเวลาอันพอสมควร อีกทั้งการที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายนั้นก็ต้องรอผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเสียก่อน แต่ในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเป็นนักท่องเที่ยวต่างประเทศย่อมมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องของระยะเวลาอันอาจทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นั้น นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เสียหาย จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 แต่การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะฟ้องและพักใช้ใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจได้ อันจะทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวรายอื่นต่อไปอีกได้

ส่วนกรณีของจำนวนเงินที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ยังไม่มีความแน่นอนว่าผู้เสียหายในกรณีต่างๆนั้นจะได้รับชดเชยเป็นจำนวนเงินเท่าใด ย่อมเป็นไปตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่นายทะเบียนว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่าใด ซึ่งผู้เสียหายแต่ละคนอาจได้รับค่าชดเชยในจำนวนที่ไม่เท่ากันก็ได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่บรรลุได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆไว้ก็จะทำให้การคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 1.4 การลงโทษผู้ประกอบการท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวนั้นจะมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานพัฒนาท่องเที่ยว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยนักท่องเที่ยวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยังสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และทางสำนักงานฯ จะดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงจากนักท่องเที่ยวและสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวชดเชยค่าเสียหายได้ และอีกหน่วยงานคือสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในการบังคับใช้กรณีปัญหาการคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยว โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถแต่งตั้งพนักงานอัยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ หากการดำเนินคดีนั้นเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคส่วนรวม ทั้งนี้มาตรการต่างๆที่ใช้ในการลงโทษได้กำหนดไว้เพียงเฉพาะโทษปรับและจำคุกเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษด้วยการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเที่ยวแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ได้มีการร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็จะทำให้ข้อพิพาทระหว่างนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจจะจับไปตามกระบวนการระงับข้อพิพาทของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค อีกทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาท

ของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมิได้มีการขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลที่เคยกกระทำผิด และมิได้มีการกระบวนกรในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจรายนั้น ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมิได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด

เมื่อในทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานทั้งสองยังไม่สามารถประสานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดกระบวนกรที่ชัดเจนในการลงโทษต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ทุจริต หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมกัังเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการยังบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วยังมีข้อบกพร่องบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการท่องเที่ยวและการคุ้มครองนักท่องเที่ยว ผู้ศึกษาจึงได้มีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประเด็นดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายอันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมมีความสอดคล้องและใช้บังคับได้จริงกับสภาพการเปลี่ยนแปลงไปของสังคมในยุคปัจจุบัน และเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวและนำเที่ยวที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปในแนวทางระดับสากล อีกทั้งเพื่อให้เกิดสภาพบังคับที่รัดกุมเพียงพอในการคุ้มครองผู้ใช้บริการท่องเที่ยว ทั้งนักท่องเที่ยวภายในและนักท่องเที่ยวต่างประเทศ อีกทั้งเพื่อให้มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อการสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย ทั้งต่อผู้บริโภคผู้ประกอบการ และรัฐ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายตามที่ได้ศึกษา ดังต่อไปนี้

### 2.1 แนวทางการประสานงานหน่วยงานในการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว จะพบว่าปัญหาที่สำคัญ คือปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกับสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวที่มี

การแยกเป็นเอกเทศ ดังนั้นเพื่อให้มาตรการในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โภคมีหน้าที่จะต้องส่งเรื่องราวร้องเรียน และคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อนักท่องเที่ยวไปยังสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่ง เป็นหน่วยงานเฉพาะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลได้เข้ามาตรวจสอบและทำการวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง โดย ให้ทั้งสองหน่วยงานทำข้อตกลงร่วมกัน โดยกำหนดเป็น ระเบียบการประสานงานการบังคับใช้ กฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 อันจะเป็นการทำให้ผู้กระทำ ความผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของนักท่องเที่ยวได้รับโทษตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำ เที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 อีกทั้งยังทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากการกระทำ ดังกล่าวได้รับเงินชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดนั้นด้วย

## 2.2 แนวทางการแก้ปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของสัญญาบริการนำเที่ยว

จากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละรายนั้นมีสิทธิเสรีภาพในการ กำหนดข้อสัญญาต่างๆด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ผู้ประกอบธุรกิจบางรายอาศัยช่องว่างที่ตนมีอำนาจ เหนือกว่ากำหนดข้อสัญญาที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม ซึ่งมักปรากฏในรูปของสัญญาสำเร็จรูปทำให้นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคถูกเอาเปรียบได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์พิจารณาเพื่อการดำเนินการออกข้อกำหนดแบบสัญญาร่วมกันในธุรกิจนำเที่ยว เพื่อให้ เกิดข้อสัญญาที่กำหนดขึ้นมีมาตรฐานเดียวกัน เช่น ในส่วนของการเกิดสัญญา การบอกเลิกสัญญา และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการต่อนักท่องเที่ยว เป็นต้น ดังเช่นกรณีประเทศญี่ปุ่นที่มีการ กำหนดผู้ประกอบการต้องส่งร่างสัญญาให้กระทรวงคมนาคมตรวจสอบและอนุญาตก่อน ทำให้ ผู้ประกอบการที่ใช้สัญญาที่ผ่านการตรวจสอบของกระทรวงคมนาคมมีมาตรฐานเดียวกัน

โดยในประเทศไทยนั้นผู้ศึกษาเห็นว่า คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โภคและตัวแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ร่วมกัน กำหนดสัญญามาตรฐานเกี่ยวกับการให้บริการนักท่องเที่ยว จากนั้นประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยว ทราบเพื่อรับฟังความคิดเห็นพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงให้มีความสัญญามาตรฐานดังกล่าว เป็นที่ยอมรับ จากผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงนำสัญญา มาตรฐานดังกล่าวเสนอต่อ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 35 ทวิ เพื่อออกประกาศให้ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ดังตัวอย่างเช่นที่ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ประกาศให้ธุรกิจการให้บริการการออกกำลังกายเป็น ธุรกิจที่ควบคุมสัญญา<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 128 ตอนพิเศษ 69 ง ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2554

### 2.3 แนวทางแก้ปัญหามาตรฐานของประกอบธุรกิจนำเที่ยว

จากปัญหาที่เกิดจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ขาดมาตรฐาน ผู้ศึกษาเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มคุณสมบัติในการพิจารณาขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 15 มาตรา 16 และ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ

1) ในกรณีของบุคคลธรรมดา ควรกำหนดคุณสมบัติว่าผู้ที่ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องไม่เคยประกอบธุรกิจนำเที่ยวในลักษณะที่เป็นการเสื่อมเสียหรือในลักษณะที่เป็นการทุจริตหลอกลวงนักท่องเที่ยวไม่ว่ากรณีใดๆ หรือในกรณีของนิติบุคคลนั้น กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลต้องไม่ใช่บุคคลที่ไม่เคยประกอบธุรกิจนำเที่ยวในลักษณะที่เป็นการเสื่อมเสีย หรือในลักษณะที่เป็นการทุจริตหลอกลวงนักท่องเที่ยวไม่ว่ากรณีใดๆ โดยอาศัยข้อมูลจากบัญชี (Black List) ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต

2) บุคคลที่จะขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวควรกำหนดคุณสมบัติว่า ผู้ที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตนำเที่ยว ต้องมีประสบการณ์ด้านการท่องเที่ยวไม่ว่าในอุตสาหกรรมด้านใดก็ตาม ในภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสามปี หรือมีประสบการณ์ด้านงานท่องเที่ยวทั้งในภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองปีและผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับการท่องเที่ยวจากองค์กรของรัฐหรือเอกชนที่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดอย่างหนึ่งอย่างใดและมีประสบการณ์ทำงานที่ไม่ใช่ด้านการท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าห้าปี แล้วแต่กรณี รวมถึงกรณีของกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลด้วย

3) ควรกำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์มอบหมายให้มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำการ เครื่องมืออุปกรณ์และยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนจำนวนและประวัติของตัวผู้แทนหรือลูกจ้างของผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

### 2.4 แนวทางการแก้ปัญหามารับผิดและการเยียวยาความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยว

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าว จะพบว่าปัญหาที่สำคัญ 2 กรณีด้วยกันคือ



การร้องเรียนค่าเสียหายต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นั้น นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจะต้องดำเนินการเรียกร้องเอง ทำให้นักท่องเที่ยวต่างประเทศบางรายที่ได้รับความเสียหายถูกจำกัดในเรื่องของระยะเวลาที่จะใช้สิทธิดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการตั้งผู้แทนในการดำเนินคดีแทนนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหาย ดังเช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีการตั้งผู้แทนในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้เช่นเดียวกัน ก็ย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น

อีกกรณีหนึ่งก็คือ การกำหนดค่าชดเชยเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดค่าชดเชยเพื่อความเสียหายให้ชัดเจน เพื่อให้มาตรการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีความชัดเจน และเป็นธรรมกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่ได้กำหนดค่าชดเชยที่จะต้องจ่ายในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการท่องเที่ยวต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกรณีนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายในประการอื่นๆ นอกเหนือจากข้อตกลงที่ได้มีการกำหนดไว้แล้วก็อาจจะได้รับเงินชดเชยพิเศษ เช่น ในกรณีเกิดอุบัติเหตุระหว่างเวลาว่างในการท่องเที่ยวจะได้รับเงินชดเชยพิเศษ(นอกเหนือจากการประกันอุบัติเหตุที่นักท่องเที่ยวได้รับผู้ประกอบการ โดยปกติอยู่แล้ว)ได้จากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วแต่กรณีตามความเสียหายที่เกิดขึ้น

