

การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้กฎเกณฑ์ WTO กับประเทศไทย

Liberalization in Tourism Sector under WTO

Regulation and Thailand

โดย

พรประภา ชีวิตโสภณ

Lt.Pornprapa Chewitsophon

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2548

ISBN 974-9723-80-5

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

ร้อยโทหญิงพรประภา ชีวดีโสภณ

เรื่อง

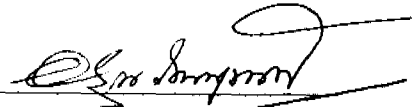
การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้กฎเกณฑ์WTOกับประเทศไทย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

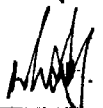
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 2 พฤษภาคม 2548

ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์)


กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร)

กรรมการวิทยานิพนธ์


(อาจารย์ ดร. วิสูตร ส่วยามนต์)

กรรมการวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร)

บทคัดย่อ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เป็นผลมาจากการประสบความสำเร็จในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย เนื่องจากปัจจุบันการค้าบริการมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของโลกไม่น้อยไปกว่าสินค้า เมื่อประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ประเทศไทยจึงต้องผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services) ด้วย

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีการเจรจา เพื่อลดหรือยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าบริการ ตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization)

ประเทศไทยผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาต่างๆ รวมถึงสาขาการท่องเที่ยวด้วยการท่องเที่ยวถือเป็นการค้าบริการที่มีมูลค่ามากกว่า 1 ใน 3 ของมูลค่าการค้าบริการทั่วโลก การท่องเที่ยวยังก่อให้เกิดการจ้างงาน และเกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการหลายสาขา เช่น ธุรกิจการขนส่ง ก่อสร้าง ไทโรคนาคม นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังนำรายได้จำนวนมหาศาลให้แก่ประเทศไทย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการและกฎเกณฑ์ภายในของไทยเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างด้าว จากการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ภายในของไทยในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ประเทศไทยเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวสอดคล้องกับพันธกรณีตาม GATS แต่เป็นการเปิดแบบมีเงื่อนไข เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร ธุรกิจนำเที่ยว แต่จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเสียก่อน ด้านการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ข้อ (34) กำหนดให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น แต่เนื่องจากประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ ซึ่งรวมทั้งการเปิดเสรีสาขาการท่องเที่ยว ดังนั้นนอกจากจะต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าวแล้ว เช่น แก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานและอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ เป็นเบื้องต้นแล้วและควรพัฒนาบุคลากรเกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยวให้มีศักยภาพด้านภาษาและบริการให้มากกว่านี้ ในด้านมัคคุเทศก์ควรจัดระบบทดสอบการเขียนรู้ของมัคคุเทศก์ให้มีความเป็นสากล

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตรเป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ รวมถึงให้ความรู้ ตลอดจนแนวทางในการค้นคว้าหาข้อมูล การจัดทำเค้าโครงและเนื้อหาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้อีกทั้งขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ ที่กรุณาสละเวลาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำที่สำคัญอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียนในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.วิสูตร ตูยานนท์ และท่านศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน พันเอก(พิเศษ)สุนทร พุกชาญคำ และพันเอกสุรพงศ์ เปรมบัญญัติ ที่กรุณาให้การสนับสนุนผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณ เรือเอกนฤพนธ์ จ้อยทองมูล ที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับคำแปลภาษาอังกฤษ และคำแนะนำดีๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์และขอขอบคุณพันโทหญิงศรีสุดา ทัดศรีเยี่ยม, พันเอกวุฒิชัย กীরติบุตร, นาวาโทวีรยุทธ และร้อยตรีหญิงเพ็ญศิริ อู่คล้าย ที่ให้การช่วยเหลือผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์รวมถึงเพื่อนๆ พี่ น้อง สำนักงานอัยการทหาร กรมพระธรรมมัญญู ที่ให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา ขอขอบคุณพี่ตุ๊ก และก๊ิบ สำหรับคำปรึกษาดี ๆ แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณ ดร.ต้นพงษ์ แก้วคงคา ที่ช่วยเหลือในการจัดหาข้อมูลและให้คำปรึกษาที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ คุณวิชาดา ภาบรเจติกิจ และคุณรอน ศิริวัฒน์สานต์ เจ้าหน้าที่สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลประกอบการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ พี่เอกที่คอยดูแลให้ความอบอุ่นและความช่วยเหลือตลอดเวลาและเป็นกำลังใจที่สำคัญที่สุดที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดีและขอขอบคุณ คุณจุฑามาศ ชีวิตโสภณ (อาทิม) และ ท่านจรรยา-ท่านอินชา ชีวิตโสภณ ที่ให้คำแนะนำและกำลังใจแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้างและหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

พรประภา ชีวิตโสภณ
มหาวิทาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ.2548

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(2)
บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. นิยามเกี่ยวกับการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ.....	9
3. ขอบเขตและวิธีศึกษาวิจัย.....	10
4.เค้าโครงการศึกษาวิจัย.....	10
บทที่	
1. วิวัฒนาการทางกฎหมายของ GATS กับการเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาการท่องเที่ยว.....	12
1. การเจรจาการค้าบริการรอบอุรุกวัย.....	12
1.1 ที่มาของการเจรจาการเปิดเสรีการค้าบริการ.....	12
1.2 ข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกาและข้อคัดค้าน ของประเทศอินเดียและประเทศบราซิล.....	13
1.3 ผลเจรจาลายฝ่ายรอบอุรุกวัย.....	16
1.4 การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่.....	18
(1) การเจรจาการค้าบริการในปี ค.ศ. 2000.....	18
(2) การเจรจาในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 4 กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์	20

(3) การเจรจาในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 5	
เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก.....	23
2. ลักษณะทั่วไปความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS).....	25
2.1 คำนิยามการค้าบริการ.....	25
2.2 การกีดกันทางการค้าบริการ.....	27
2.3 โครงสร้างความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ.....	29
2.4 วัตถุประสงค์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ.....	30
2.5 รูปแบบการค้าบริการ.....	31
2. หลักการและกฎเกณฑ์ของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว.....	33
1. หลักฐานพื้นฐานทางกฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการ.....	33
1.1 หลักการเข้าสู่ตลาด.....	33
1.2 หลักการเปิดเสรีตามลำดับ.....	35
1.3 หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง.....	36
1.4 หลักความโปร่งใส.....	41
1.5 หลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ.....	42
2. กฎเกณฑ์เฉพาะของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว.....	43
2.1 การเจรจาการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว.....	43
(1) หลักการคงสถานะเดิมและลดอุปสรรคการค้าบริการ	
(Standstill and rollback).....	43
(2) วิธีการเจรจาจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะ.....	45
ก. การเจรจาพหุภาคี.....	47
ข. การเจรจาทวิภาคี.....	48
2.2 ลักษณะทางกฎหมายของตารางข้อผูกพันเฉพาะ.....	49
(1) ข้อผูกพันของรัฐสมาชิก.....	50
ก. ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาด.....	50
ข. ข้อผูกพันในการประติบัติเยี่ยงคนชาติ.....	52
ค. ข้อผูกพันเพิ่มเติม.....	54

(2) ผลทางกฎหมายของตารางข้อมูลพันธเฉพาะตามหลัก สนธิสัญญา.....	55
2.3 การแก้ไขตารางข้อมูลพันธเฉพาะ.....	56
(1) หลักเกณฑ์ในการแก้ไขตารางข้อมูลพันธเฉพาะ.....	56
(2) สิทธิในการได้รับค่าชดเชย.....	57
(3) สิทธิในการใช้มาตรการการตอบโต้.....	57
(4) สิทธิในการใช้การระงับข้อพิพาท.....	58
2.4 ข้อมูลพันธเฉพาะตามตารางข้อมูลพันธเฉพาะของไทยกับ การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ GATS.....	58
(1) ข้อมูลพันธทั่วไปในการเปิดเสรีการค้าบริการ.....	61
ก. ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด.....	61
ข. ข้อจำกัดในการ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ.....	64
(2) ข้อมูลพันธเฉพาะสาขาการท่องเที่ยวของประเทศไทย	65
ก. ข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด.....	65
ข. ข้อจำกัดในการ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ.....	67
ค. ข้อจำกัดอื่น ๆ.....	68
2.5 พันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ภายใต้กรอบอาเซียน.....	72
3. กลไกทางกฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาท่องเที่ยว.....	77
1. กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองและปกป้องธุรกิจการท่องเที่ยว... ..	77
1.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจท่องเที่ยว.....	77
(1) หลักการเข้าสู่ตลาดและการเปิดเสรีก้าวหน้า ตามลำดับ.....	77
(2) การออกกฎระเบียบภายใน.....	78
(3) การไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ.....	78
1.2 มาตรการทางกฎหมายในการปกป้องฉุกเฉิน (ESMs).....	79
2. กลไกด้านองค์การของ WTO กับการเปิดเสรีการท่องเที่ยว.....	79

2.1	ที่ประชุมรัฐมนตรี.....	80
2.2	คณะมนตรีทั่วไป.....	80
2.3	คณะมนตรีด้านการค้าบริการ.....	81
3.	กลไกด้านวิธีการ.....	83
3.1	การสอดส่องดูแล (Surveillance).....	83
3.2	การแจ้ง (Notification).....	84
4.	การดำเนินการตามพันธกรณีตามความตกลง GATS ของไทยในการเปิดเสรี การค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว.....	85
1.	หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเข้าสู่ตลาดธุรกิจการท่องเที่ยวของคนต่างด้าว ทั่วไป.....	85
1.1	หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจการ ท่องเที่ยวของคนต่างด้าวทั่วไป.....	85
(1)	คำนิยามของ "คนต่างด้าว".....	85
(2)	เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวของคน ต่างด้าว.....	87
ก.	เงื่อนไขตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ.....	87
ข.	เงื่อนไขเกี่ยวกับทุนขั้นต่ำ.....	88
1.2	หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจการ ท่องเที่ยวของคนต่างด้าวที่มีลักษณะเฉพาะ.....	89
(1)	การเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจาก รัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาล.....	89
(2)	การเข้าสู่ตลาดของคนต่างชาติที่อยู่ภายใต้สนธิ สัญญาที่ไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพันตามพันธกรณี..	90
(3)	การเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริม การลงทุน.....	94

ก. เงื่อนไขในการเข้าประกอบธุรกิจการ ท่องเที่ยวของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริม การลงทุน.....	94
ข. หลักเกณฑ์ส่งเสริมการลงทุนการประกอบ ธุรกิจท่องเที่ยวของคณะกรรมการส่งเสริมการ ลงทุน (BOI).....	95
1.3 ข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพคน ต่างด้าว.....	103
(1) ข้อจำกัดในการเข้าเมืองของคนต่างด้าว.....	104
(2) ข้อจำกัดในการทำงานของคนต่างด้าว.....	110
2. หลักเกณฑ์เฉพาะในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจและ ประกอบวิชาชีพธุรกิจท่องเที่ยว ของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	117
2.1 หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจการ ท่องเที่ยวของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	117
(1) การเข้าสู่ตลาดการประกอบธุรกิจโรงแรม ของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	118
ก. เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจโรงแรมของคน ต่างด้าว.....	119
ข. เงื่อนไขของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ โรงแรม.....	119
(2) การเข้าสู่ตลาดในการบริหารจัดการโรงแรม.....	123
ก. ลักษณะการบริหารจัดการโรงแรม.....	123
ข. เงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดในการบริหารจัดการ ของโรงแรมของคนต่างด้าว.....	125
(3) การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจภัตตาคารของ คนต่างด้าว.....	125
ก. เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจภัตตาคารของ คนต่างด้าว.....	126

ข. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขอนามัยในการประกอบธุรกิจภัตตาคาร.....	126
(4) การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจนำเข้าและตัวแทนนำเข้าของคนต่างด้าว.....	128
ก. หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจนำเข้าของนิติบุคคล.....	129
ข. หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจนำเข้าของบุคคลธรรมดา.....	130
ค. ข้อยกเว้นในการประกอบธุรกิจนำเข้าภายใต้ข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ.....	130
ง. เงื่อนไขในการวางหลักประกันความเสียหาย.....	131
2.2 หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์.....	132
(1) นิยามและประเภทมัคคุเทศก์.....	132
(2) เงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์.....	133
5. มาตรการในการควบคุมและคุ้มครองธุรกิจการท่องเที่ยวในไทย.....	135
1. มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว.....	135
1.1 หลักเกณฑ์ในการควบคุมการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ.....	136
1.2 การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า.....	141
(1) องค์การในการบังคับใช้กฎหมาย.....	141
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	142
ก. ศาล.....	142
ข. คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า.....	142
ค. เอกชน.....	143
2. หลักเกณฑ์และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม.....	143
2.1 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค.....	143

(1) สิทธิพื้นฐานของผู้บริโภค.....	145
(2) หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในการประกอบ ธุรกิจท่องเที่ยว.....	147
ก. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา.....	147
ข. การคุ้มครองผู้บริโภคโดยประการอื่น.....	149
(3) องค์การควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย.....	149
(4) การเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคในการ ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว.....	151
ก. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.....	151
ข. สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้ บริโภค.....	152
2.2 มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม.....	154
(1) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจโรงแรม.....	154
ก. มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวมใน ประกอบธุรกิจโรงแรม.....	154
ข. มาตรการคุ้มครองปัญหาน้ำเน่าเสียจากการ ประกอบธุรกิจ.....	156
ค. มาตรการคุ้มครองปัญหาขยะมูลฝอยในการ ประกอบธุรกิจ.....	159
(2) นโยบายการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco – tourism)	165
ก. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในประเทศไทยและ ต่างประเทศ.....	165
ข. ผลกระทบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์.....	170
ค. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับการประกอบ ธุรกิจโรงแรม.....	172
ง. การส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน.....	173
(3) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากร การท่องเที่ยวอื่น ๆ.....	174

2.3	มาตรการในการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว.....	177
	(1) มาตรการส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวที่เป็นภาษี.....	179
	ก. เขตปลอดอากร.....	179
	ข. ร้านค้าปลอดอากร.....	180
	ค. การยกเว้นอากรของใช้ส่วนตัวและสัมภาระ ที่ติดตัวผู้เดินทาง.....	181
	ง. การยกเว้นอากรสำหรับเรือสำราญ.....	183
	จ. การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มแก่นักท่องเที่ยวต่าง ชาติ.....	184
	(2) มาตรการส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวที่ไม่ใช่ภาษี.....	185
	ก. กิจกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว.....	185
	ข. บัตรไทยแลนด์ อีลิท(Elite Card).....	186
	ค. การส่งเสริมการลงทุนธุรกิจโรงแรม.....	187
	บทสรุปและเสนอแนะ.....	191
	ภาคผนวก.....	198
	บรรณานุกรม.....	247

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกแกตต์ (GATT – General Agreement on Tariff and Trade) เมื่อเดือนกันยายน 2529 ณ เมืองปุนตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัย ได้มีการประกาศเปิดรอบการเจรจาการค้าระดับพหุภาคีรอบใหม่ ซึ่งเป็นรอบที่ 8 อย่างเป็นทางการ (รอบอุรุกวัย) โดยสหรัฐได้เสนอให้มีการนำเรื่องการค้าบริการ มาเป็นประเด็นในการเจรจาระดับพหุภาคีในรอบนี้ ความพยายามเริ่มประสบผลสำเร็จ ตั้งแต่ครั้งแรกที่เมืองปุนตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัย เมื่อวันที่ 15-20 กันยายน 2529 เมื่อผู้แทนของสมาชิกได้ให้การรับรองปฏิญญารัฐมนตรี ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ร่วมกับเจรจาจัดทำความตกลงเปิดเสรีการค้าสินค้าและการค้าบริการ และมีมติให้จัดตั้งกลุ่มเจรจาว่าด้วยการบริการ (Group on Negotiation on Service: GNS) ขึ้นเป็นองค์กรสำหรับดูแลการเจรจาเรื่องการค้าบริการแยกจากการเจรจาเรื่องอื่น ๆ โดย GNS จะอยู่ภายใต้ Trade Negotiations Committee (TNC) ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่ที่มีหน้าที่ดูแลการเจรจาโดยรวมทั้งหมด

การเจรจาอุรุกวัยเริ่มขึ้นเมื่อปี 2529 และใช้เวลาในการเจรจายาวนานกว่า 8 ปี จึงสามารถสรุปผลการเจรจาอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 ณ เมืองมารีราเกซ ประเทศเม็กซิโก

ผลการเจรจาของกลุ่ม GNS ทำให้เกิดความตกลงฉบับหนึ่งเรียกว่า ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Framework Agreement on Trade in Services) เพื่อใช้เป็นกรอบกติกาสำหรับเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะเดียวกับที่ความตกลง GATT ใช้เป็นกรอบกติกาสำหรับการเจรจาเปิดเสรีการค้าสินค้านานาชาติระหว่างประเทศสมาชิก นับเป็นความตกลงระดับพหุภาคีฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเจรจาการค้าบริการ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา¹

¹ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ,การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในองค์การการค้าโลก,(ธันวาคม 2547),น.1(www.dtn.moc.go.th)

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) มีวัตถุประสงค์สำคัญในการกำหนดกรอบว่าด้วยหลักการและกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิก WTO ในลักษณะเปิดเผยและเปิดเสรีแบบก้าวหน้าโดยลำดับ

ผลการประชุมได้มีการบรรจุหัวข้อเจรจา เรื่องการค้าบริการไว้ในปฏิญญารัฐมนตรี ปุนต้า เดล เอสเต้ ไว้ในภาคสองของปฏิญญารัฐมนตรี ซึ่งเป็นการตกลงกับระหว่างรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนที่เกี่ยวข้องของผู้เข้าร่วมประชุม แต่ไม่ได้กระทำในฐานะเป็นประเทศภาคีโดยผูกพันแต่ประเด็นที่ตกลงไว้แล้ว

ปัจจุบัน การค้าบริการมีความสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนมีผลกระทบโดยตรงต่อการค้าบริการ ทั้งนี้เพราะการบริการหลายประเภทยังคงเป็นบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการประกอบธุรกิจ การเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่ปราศจากการเปิดเสรีด้านบริการ ทำให้การค้าและการลงทุนไม่เสรีเท่าที่ควร เช่น การลดอัตราภาษีนำเข้า จะไม่ทำให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับสินค้าท้องถิ่นได้ ถ้าการค้าส่งและการค้าปลีกภายในประเทศยังมีการผูกขาด การเปิดเสรีการลงทุนจะไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในประเทศ ถ้ายังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการโอนเงินตราต่างประเทศ หรือการจ้างแรงงานต่างชาติ การเปิดเสรีการค้าบริการ จึงเกิดจากแรงบีบของการเปิดเสรีการค้าสินค้าและการลงทุน แต่การเปิดเสรีการค้าบริการไม่ง่ายเหมือนการเปิดเสรีการค้าสินค้า เพราะกฎเกณฑ์และกติกาของตลาดบริการจะถูกกำหนดโดยกฎหมายภายใน ซึ่งมักมีข้อบทกฎหมายที่จำกัดการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เช่น การจำกัดประเภทหรือสัดส่วนของความเป็นเจ้าของกิจการ การควบคุมเรื่องการออกใบอนุญาต ฯลฯ²

กลุ่มเจรจาการค้าใช้เวลาเจรจาเพื่อจัดทำกรอบความตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2529 จนสามารถสรุปผลได้ในที่สุด เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2538 ใช้เวลานานถึง 7 ปี ได้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และได้ผลการเจรจาลายฝ่ายรอบอุรุกวัย รวมอยู่ในตราสาร เรียกว่า กรรมาสารสุดท้าย (Final Act) ประกอบด้วยความตกลงต่าง ๆ กว่า 10 ฉบับ ซึ่งครอบคลุมเรื่องการค้าบริการ รวมทั้งความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก มีการลงนามยอมรับความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) และให้สัตยาบันความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลก

² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในอาเซียนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน: ภาคการค้าบริการเล่ม 1, (กันยายน 2543), น.6.

จนเป็นผลให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 ข้อตกลง GATS ถูกระบุให้ ภาคผนวก 1B ของข้อตกลงจัดตั้ง WTO

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก WTO เข้าเป็นสมาชิก WTO เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 ตามพันธกรณี WTO จึงมีพันธผูกพันความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ตั้งแต่ 1 มกราคม 2538

ประเทศไทย จึงมีพันธกรณีผูกพันต่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ในการเปิดเสรีการค้าบริการ รวมถึงการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ข้อตกลง GATS เป็นกฎเกณฑ์ที่เข้ามากำกับดูแลการค้าบริการระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขของหลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation Treatment) หลักความโปร่งใส (Transparency) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนา (Increasing participation of developing countries) การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายใน (Domestic regulation) การเข้าสู่ตลาด (Market Access) หลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of specific commitments) หลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive liberalization)

WTO จำแนกประเภทบริการสาขาการท่องเที่ยว ออกเป็น 4 สาขาย่อย คือ โรงแรม และ ภัตตาคาร รวมทั้งบริการจัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่มนอกสถานที่ (Catering services) : CPC 641-- 643.

ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว (Travel agency and tour operator) : CPC 7471

มัคคุเทศก์ (Tourist guide services) : CPC 7472

บริการท่องเที่ยวอื่น ๆ (Others)

ประเทศไทยเสนอผูกพันในสาขาบริการท่องเที่ยวในกรอบ WTO 5 กิจกรรม คือ โรงแรม ภัตตาคาร ธุรกิจนำเที่ยว การบริหารจัดการโรงแรม การบริหารจัดการเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม

การค้าบริการการท่องเที่ยว เป็นสาขาหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาให้ความสนใจ และเป็นสาขาที่มีระดับการเปิดเสรีที่สูงมากกว่า บริการสาขาอื่น ๆ ในรอบ อูรุกวัย โดยมี สมาชิกผูกพันไว้กว่า 120 ประเทศ แต่เป็นการเปิดเสรีการค้าบริการแบบมีเงื่อนไข

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน คิดเป็นมูลค่า ถึง 1 ใน 3 ของการค้าบริการของโลก³โดยรวม การขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงานและมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการหลายสาขา ทั้งธุรกิจโดยตรง และธุรกิจโดยอ้อม ธุรกิจโดยตรง เช่น ธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร บริษัทนำเที่ยว สายการบิน มัคคุเทศก์ และธุรกิจโดยอ้อมเช่น ธุรกิจการขนส่ง ก่อสร้าง โทรคมนาคม การผลักดันสินค้าที่ระลึก การผลิตอาหาร การท่องเที่ยว จึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้เป็นแหล่งที่มาของเงินทุน รายได้แล้ว ยังก่อให้เกิดการจ้างงาน ความต้องการสินค้า อาหารและกระจายรายได้สู่ระบบเศรษฐกิจย่อยในท้องถิ่น และมีหลายประเทศที่อยู่ได้เพราะรายได้จากการท่องเที่ยว คือ เป็นสินค้าออกที่มองไม่เห็นอย่างแท้จริง (Invisible export) และหลายประเทศนำรายได้จากการท่องเที่ยวมาแก้ภาวะการขาดดุล การชำระหนี้ระหว่างประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย⁴ การท่องเที่ยวยังก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างคนในอาชีพเดียวกันให้มีการพัฒนาบุคลากรในประเทศ การพัฒนาสาธารณูปโภค เพื่อความสะดวกของนักท่องเที่ยว และส่งเสริมให้สถานที่ท่องเที่ยวเกิดความปลอดภัย

³ Tourism service ,World Trade Organization , Council for Trade in Service, S/C/W/51, 23 September 1988 ,p.1 (www.wto.org)

⁴ ด้อย ชุมสาย ,ปฐมบทแห่งการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด) ,น.45.

Target of Tourism in Thailand 1996 – 2005

Year	International						
	Tourist		Average	Average Expenditure		Revenue	
	Numbe	Change	Length of Stay	Person/day	Change	Million	Change
	(Million)	(%)	(Days)	(Baht)	(%)	(Baht)	(%)
1996	7.19	+3.46	8.23	3,706	+0.34	219,364	+14.99
1997	7.22	+0.41	8.33	3,672	-0.92	220,754	+0.63
1998	7.76	+7.53	8.40	3,713	+1.12	242,177	+9.70
1999	8.58	+10.50	7.96	3,705	-0.23	253,018	+4.48
2000	9.51	+10.82	7.77	3,861	+4.23	285,272	+12.75
2001	10.06	+5.82	7.93	7,748	-2.93	299,047	+4.83
2002	10.80	+7.33	7.98	3,754	+0.16	323,484	+8.17
2003	10.00	-7.36	8.19	3,774	+0.55	309,269	-4.39
2004	12.00	+19.95	8.00	4,000	+5.97	384,000	+24.16
2005	13.38	+11.50	8.10	4,150	+3.75	450,000	+17.19

(ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย www.tat.go.th)

จากตารางข้างต้น การท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้สำคัญให้ประเทศไทยในปัจจุบัน สามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาได้เป็นจำนวนมหาศาล รายได้จากการท่องเที่ยว ปี 2547 ของประเทศไทยสูงถึง 384,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 24.16% และประมาณการรายได้ในปี 2548 450,000 ล้านบาท การท่องเที่ยวช่วยเพิ่มมูลค่ามวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ด้วย โดยนักท่องเที่ยวต่างชาติ 1 คน จะทำให้ GDP เพิ่มขึ้น 22,298.4 บาท

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการ (Hospitality industry) ทั้งนี้เพราะในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประกอบด้วยธุรกิจการให้บริการ อำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวหลายประเภท ที่มุ่งเน้นสร้างความประทับใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้ให้บริการเป็นสำคัญ⁵ เช่น

1. ธุรกิจการคมนาคมขนส่ง (Transportation)
2. ธุรกิจที่พักแรม (Accommodation)
3. ธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหาร (Restaurant / Food and beverage)
4. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (Tour operator & travel agency)
5. ธุรกิจการค้าของที่ระลึก และสินค้าพื้นเมือง (Souvenirs)
6. ธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น
 - 6.1 ธุรกิจการจัดประชุม (Conference & group meeting)
 - 6.2 ธุรกิจสวนสนุก และสถานบันเทิงเริงรมย์ (Entertainment & recreation)

นอกจากธุรกิจโรงแรม ร้านอาหารแล้ว ธุรกิจการจัดประชุม การท่องเที่ยวเพื่อรางวัล และการแสดงสินค้า และนิทรรศการนานาชาติ หรือเรียกรวมว่า ธุรกิจ MICE (Meeting, Incentive Travel, Convention and Exhibition) เป็นธุรกิจท่องเที่ยวที่ทำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก สามารถนำนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทย ถึง 313,170 คน⁶ในปี 2543 และปัจจุบันประเทศไทยพยายามให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการประชุมนานาชาติ

เมื่อการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ในการเปิดเสรีการค้าบริการ อุปสรรคไม่ใช่อยู่ที่ภาษี เหมือนกับการเปิดเสรีการค้าสินค้า แต่อยู่ที่กฎระเบียบข้อกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ หรือเป็นการที่แต่ละประเทศใช้มาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers : NTBs) ซึ่งในข้อ 6 ของข้อตกลง GATS อนุญาตให้ใช้มาตรการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี เช่น คุณสมบัติและระเบียบขั้นตอนต่างๆ มาตรฐานทางเทคนิค ใบอนุญาตประกอบกิจการ (Licensing requirements) แต่ต้องเป็นการใช้มาตรการดังกล่าวด้วยความเป็นกลาง และ

⁵ สุดาพร ชูตินธรานนท์, "การท่องเที่ยวกับธุรกิจบริการ", วารสารท่องเที่ยว 18, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2542), น. 43.

⁶ มงคล วัตตะโร, "รายงานสถานการณ์ MICE", วารสารท่องเที่ยว 20, 4 (ตุลาคม-กันยายน 2544), น. 25.

ไปรงไล ไม่สร้างข้อจำกัดต่อการให้บริการ⁷ในประเทศไทย ใช้มาตรการดังกล่าว เช่น ใบอนุญาต ประกอบธุรกิจโรงแรม ธุรกิจนำเที่ยว และการกำหนดสัดส่วนการถือหุ้น

เมื่อประเทศไทยได้เสนอผูกพันการเปิดเสรีสาขาการท่องเที่ยวแล้ว ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเปิดเสรีการค้าบริการ ตามข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ เมื่อไทยต้องยอมรับการเปิดเสรีการค้าบริการ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องวางนโยบายภายในประเทศเพื่อรับมือจากการแข่งขันที่เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งไทยก็ยังไม่มีความพร้อมในการบริการสาขาท่องเที่ยว เช่น เรื่องโรงแรม ซึ่งผู้ประกอบการคนไทยไม่มีศักยภาพพอจะแข่งขันกับต่างชาติได้ ไทยจึงเสนอผูกพันเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวอย่างมีเงื่อนไข โดยกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของคนต่างชาติ เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองธุรกิจภายในของไทยแล้วค่อย ๆ ลดอุปสรรคลงเพื่อเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในอนาคต ตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ นอกจากนี้ประเด็นปัญหาเรื่อง มัคคุเทศก์ ที่ประเทศไทยไม่เสนอผูกพันในสาขานี้ ไทยควรมีแนวโน้มในการปรับปรุงกฎหมายภายในอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาของท่องเที่ยว นอกจากนี้ทุกประเด็นปัญหาดังกล่าว กฎเกณฑ์ภายใต้ความตกลง GATS สามารถรองรับต่อการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวอย่างไร และกฎหมายภายในของไทยสอดคล้องกับการเปิดเสรีการท่องเที่ยวอย่างไร เมื่อไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีตามลำดับไทยมีแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีอย่างไร วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะศึกษาในประเด็นดังกล่าวและศึกษาถึงหลักการของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาท่องเที่ยว ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ และข้อผูกพันตามพันธกรณีที่ไทยมีต่อความ ตกลง GATS ในสาขาการท่องเที่ยว หลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างชาติในประเทศไทย รวมถึงมาตรการทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากธุรกิจการท่องเที่ยว และผลกระทบต่าง ๆ อันเนื่องจากการเปิดเสรีการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลง GATS

⁷ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทยเล่ม 1, น.32.

สถานการณ์อุตสาหกรรมท่องเที่ยวโลก⁸

1. จากสถิติขององค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization) ในปี 2539 มูลค่าของการท่องเที่ยวคิดเป็น 10.7% ของ GDP ของโลก และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 11.5% ในปี 2549 องค์การการท่องเที่ยวโลกคาดว่า ภายในปี 2569 จะมีประชากรราว 7% ของประชากรโลกที่จะเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2539 ที่มีเพียง 3.5% สำหรับในปี 2544 จำนวนประชากรโลกที่เดินทางท่องเที่ยวมี 692.6 ล้านคน ลดลงจากปีก่อนหน้าเล็กน้อยจาก 696.8 ล้านคน หรือลดลง 0.6% โดยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก มีอัตราเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวสูงสุดถึง 5.5% ซึ่งนำโดยจีน ฮองกง และมาเก๊า รองลงมาคือ มาเลเซียและไทย

2. การท่องเที่ยวระหว่างประเทศมีผลกระทบต่อการค้าและรายได้จากเงินตราต่างประเทศ ในประเทศกำลังพัฒนาบริการท่องเที่ยวเป็นสาขาที่ทำให้ดุลการค้าเกินดุล กล่าวคือ ในปี 2538 เงินโอนสุทธิ (ไม่รวมค่าโดยสารพาหนะ) จากประเทศในกลุ่ม OECD ไปยังประเทศนอกกลุ่ม OECD คิดเป็นมูลค่า 3.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดย 83% ของมูลค่าการส่งออกบริการท่องเที่ยวสูงสุดในกลุ่มประเทศลำดับต้น ๆ นั้น มาจากกลุ่มยุโรป รองลงมาคือ ตะวันออกกลาง และกลุ่มอเมริกา ส่วนประเทศที่มีรายได้สูงสุดจากการท่องเที่ยวต่อ GNP ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศเกาะเล็ก ๆ เช่น มัลดีฟ แอลกัวลา เกาะเวอรุจิน เกาะคึก มาเก๊า เกาะกวม เป็นต้น

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย

หากพิจารณาจากบัญชีดุลการชำระเงิน ปรากฏว่า รายรับจากการท่องเที่ยวของไทยมีส่วนเกินกว่าครึ่งหนึ่งต่อรายรับด้านบริการทั้งหมด และคิดเป็นส่วนเฉลี่ยต่อปีประมาณ 6.1% ของ GDP โดยรายรับจากการท่องเที่ยวของไทยได้ขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากมูลค่า 299,536 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 339,658 ล้านบาท ในปี 2545 คิดเป็นส่วนประมาณ 30.7% ของมูลค่าการนำเข้าและส่งออกบริการทั้งหมดของไทย และในปี 2545 มีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาไทยถึง 10.7 ล้านบาท มีระยะเวลาพำนักเฉลี่ย 8 วัน และค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 3,800 บาทต่อคน นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในไทยมากที่สุด คือ ญี่ปุ่น มาเลเซีย จีน ไต้หวัน สิงคโปร์ และเกาหลีใต้ สำหรับในปี 2546 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยคาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในไทยประมาณ 9.7 ล้านบาท ลดลงจาก 10.8 ล้านคนในปี 2545 เนื่องจากผลกระทบจากภาวะสงครามและโรคระบบทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (ซาร์ส) โดยคาดว่าจะมีรายได้จากการ

⁸ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ,การค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว.,น.2 (www.dth.moc.go.th).

ท่องเที่ยวทั้งปีประมาณ 289,600 ล้านบาท ลดลงจากปี 2545 ซึ่งมีรายได้ 323,484 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการลดลง 10.5% ประมาณการว่ารายได้ในปี 2548 ธุรกิจท่องเที่ยวจะนำรายได้เข้าสู่ประเทศ เป็นจำนวน 450,000 ล้านบาทซึ่งเป็นรายได้จำนวนมหาศาล

2. นิยามเกี่ยวกับการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ

นิยามการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ตามคำจำกัดความที่องค์การการท่องเที่ยวโลกและองค์การสหประชาชาติได้ให้ไว้ หมายถึง การที่บุคคลเดินทางระหว่าง 2 ประเทศ หรือมากกว่านั้น ในขณะที่บุคคลนั้น ออกจากสถานที่ที่เป็นที่พักปกติ มากกว่า 24 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 1 ปี เพื่อการพักผ่อน, ธุรกิจและจุดมุ่งหมายอื่น ๆ

จากนิยามการท่องเที่ยวดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบของการท่องเที่ยวเป็น 3 ส่วน

1. ประเทศ เนื่องจากการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลง GATS ต้องมีลักษณะเกี่ยวข้องตั้งแต่ 2 ประเทศ ไม่ใช่การท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องแค่ประเทศเดียว ตามรูปแบบทั้ง 4 แบบของการค้าบริการนั่นเอง คือ

- 1) Cross –border supply
- 2) Consumption abroad
- 3) Commercial presence
- 4) Presence of natural persons

ลักษณะการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ จึงต้องมีประเทศอย่างน้อย 2 ประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง

1. สถานประกอบการ (Enterprise)

สถานประกอบการธุรกิจในการท่องเที่ยว เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว, โรงแรมในเครือ ซึ่งส่วนมากทั้ง 2 ธุรกิจนี้ จะเป็นบริษัทระหว่างชาติขนาดใหญ่ ส่วนธุรกิจร้านอาหาร ตัวแทนนำเที่ยวและโรงแรม (Independent hotel) ส่วนมากจะเป็น SME (ผู้ประกอบการขนาดเล็กหรือขนาดกลาง)

2. นักท่องเที่ยว มีความสำคัญที่สุดในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

ในปี พ.ศ. 2506 ได้จัดประชุมว่าด้วยการเดินทางและท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี โดยมีการประกาศให้ใช้บทนิยามของนักท่องเที่ยวให้ใช้คำว่า ผู้มาเยือน (Visitor) แทนคำว่า นักท่องเที่ยว (Tourists)⁹

โดยแบ่งผู้มาเยือน เป็น 2 ประเภท¹⁰

1. นักท่องเที่ยว (Tourist) ได้แก่ ผู้เดินทางมาพำนักอยู่ชั่วคราวตั้งแต่ 24 ชั่วโมงขึ้นไป ในประเทศที่ตนมิได้อาศัยประจำ มีเหตุมุ่งใจในการเดินทางเพื่อการพักผ่อนเพื่อสุขภาพ การศึกษา การศาสนา การกีฬา รวมถึง การติดต่อธุรกิจ การประชุม สัมมนาและเพื่อครอบครัว

2. นักทัศนาจร (Excursionist) ได้แก่ ผู้เดินทางที่เข้ามาพักอยู่ในประเทศน้อยกว่า 24 ชั่วโมง รวมผู้โดยสารที่มาพร้อมกับเรือสมุทร

3. ขอบเขตและวิธีศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาถึงหลักการกฎหมายของการค้าบริการ หลักการเข้าสู่ตลาดธุรกิจการท่องเที่ยว ตามพันธกรณีที่ไทยได้ผูกพันไว้ รวมถึงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาขาการท่องเที่ยว

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ บทความทั้งไทยและต่างประเทศ ข้อมูลจาก Internet เอกสารสัมมนาตามกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานราชการ

4.เค้าโครงการศึกษาวิจัย

บทที่ 1 ศึกษาวิวัฒนาการทางกฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการ จนมาถึงการจัดทำ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และผลการเจรจาการค้ารอบใหม่ ว่าการค้าบริการแต่ละรอบมีความคืบหน้าอย่างไร รวมถึงลักษณะทั่วไปของความตกลง GATS

⁹ รัฐพร ตริณรงค์, "แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) น.13.

¹⁰ ดุ้ย ชุมสาย, อ่างแล้ว เข็ญจรรกที่ 4, น.49.

บทที่ 2 ศึกษาหลักการพื้นฐานทางกฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการ และกฎเกณฑ์เฉพาะในการเปิดเสรี ศึกษาถึงตารางข้อผูกพันเฉพาะและผลทางกฎหมายของตารางข้อผูกพันเฉพาะ และข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาดของไทยในสาขาการท่องเที่ยวว่ามีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดอย่างไร และข้อจำกัดอื่น ๆ อย่างไร

บทที่ 3 กลไกในการควบคุมการเปิดเสรีการค้าบริการ อันประกอบด้วยกลไกทางกฎหมาย, กลไกด้านองค์กรและกลไกด้านวิธีการ

บทที่ 4 ศึกษาถึงมาตรการหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของระบบกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยว ทั้งหลักเกณฑ์ทั่วไปในการเข้าสู่ตลาดธุรกิจท่องเที่ยว และกฎเกณฑ์เฉพาะทางธุรกิจแต่ละสาขาท่องเที่ยวที่ไทยผูกพันกับข้อตกลง GATS ว่ามีกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจนั้น ๆ อย่างไร

บทที่ 5 ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจ และคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจสาขาท่องเที่ยว และมาตรการในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม จากการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและมาตรการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยวในรูปแบบมาตรการทางภาษีและไม่ใช่อาชี

วิวัฒนาการทางกฎหมายของ GATS กับการเปิดการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว

1. การเจรจาการค้าบริการรอบอุรุกวัย

1.1 ที่มาของการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการ

ในการประชุมรอบสุดท้ายของ GATT ที่เรียกว่า Uruguay Round ที่ได้สิ้นสุดลงในการประชุมที่ Marrakech ประเทศ Morocco เมื่อวันที่ 15 เมษายน 1994 ได้มีความตกลงให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น เรียกว่า องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือ WTO ให้เป็นองค์กรที่เป็นสถาบันหลักทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งรวมความตกลงต่าง ๆ ของ GATT ทั้งหมด รวมทั้งความตกลงใหม่ซึ่งเพิ่มขึ้น ประกอบเป็นความตกลง WTO ซึ่งรวมถึงขยายระบบของแกตต์ครอบคลุมไปถึงการค้าบริการ (Trade in Services) ดังนั้นการเจรจารอบอุรุกวัยจึงได้จัดทำความตกลงใหม่ ๆ ขึ้น อีกหลายเรื่อง รวมทั้งความตกลงทั่วไปเกี่ยวกับการค้าบริการ (GATS) ด้วย¹

การเจรจารอบอุรุกวัยนี้เกิดขึ้นจากความจำเป็นหลายประการทางด้านการค้าระหว่างประเทศ และระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ผันผวน และมีแนวโน้มของการกีดกันการค้า (Protectionism) เพิ่มขึ้นอย่างมากมาในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการสร้างอุปสรรคทางการค้าประเภทที่ไม่มีภาษีศุลกากร (Non Tariffs Barriers) ซึ่งการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์รอบก่อนคือ การเจรจาอบโตเกียว ยังคงมีปัญหาที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่อง²

โดยในการเจรจาอบอุรุกวัยได้มีความพยายามครั้งแรก ให้มีการประชุมหลายฝ่ายแบบพหุภาคี สำหรับการจำกัด หรือลดบรรดาข้อจำกัดต่าง ๆ ในการค้าบริการ ซึ่งเมื่อย้อนกลับไปพบว่า

¹ อรุณ ภาณุพงศ์, "จาก GATT สู่อุรุกวัย", วารสารนิติศาสตร์, 25 (กันยายน 2538) น. 437 - 438.

² ประสิทธิ์ เอกบุตร, "การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ของแกตต์กับประเทศไทย" วารสารนิติศาสตร์, 19 (กันยายน 2532), น. 178.

GATT ประกอบไปด้วย การค้าสินค้าเพียงอย่างเดียว (Trade in goods) เพราะตลอดช่วง 40 ปี ที่ผ่านมากการเจรจาแบบพหุภาคีได้มุ่งเน้นแต่การเปิดเสรีเฉพาะการค้าสินค้า และการลดหย่อนภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อน ค.ศ. 1970 การค้าการบริการถูกมองว่าเป็นเพียงการพาณิชย์ของใน แต่ละประเทศ โดยอยู่ภายใต้กฎและระเบียบของประเทศนั้น ๆ โดยไม่มีลักษณะของการดำเนินการแบบระหว่างประเทศ

แต่เพราะความก้าวหน้าทางวิทยาการในช่วง 1960-1969 โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และคอมพิวเตอร์นั้น เป็นส่วนสำคัญในการเจริญเติบโตของการค้าบริการระหว่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น ประสิทธิภาพของการค้าสินค้าได้หันมาพึ่งการค้าบริการมากขึ้น³

แรงผลักดันที่จะให้เปิดเสรีการค้าได้เริ่มต้นขึ้นในสหรัฐอเมริกา เมื่อประกันภัย, การบริการทางการเงิน, การท่องเที่ยว และภาคการให้บริการข้อมูลพื้นฐานได้เริ่มต้นกดดัน เพื่อถอดถอนข้อจำกัดทั้งหลายที่มีต่อการค้าบริการระหว่างประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มที่จะหันไปมองถึงความจำเป็นในการเปิดตลาดต่างประเทศ โดยในช่วงปี 1975 สภาคองเกรส ได้รับรู้ถึงความสำคัญของการบริการต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะเสนอเรื่องการค้าบริการเข้าในการเจรจาแบบพหุภาคี

1.2 ข้อเสนอของประเทศสหรัฐอเมริกาและข้อคัดค้านของประเทศอินเดียและบราซิล

ความพยายามที่จะนำการค้าบริการเข้าสู่การเจรจาแบบพหุภาคีได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงต้น ค.ศ. 1980 โดยสหรัฐอเมริกาได้มีส่วนร่วมในการชักจูงคณะกรรมการการค้า OECD ให้ทำการศึกษาวรรดาการค้าการบริการทั้งหลาย ซึ่งการศึกษาดังกล่าวพบว่าการค้าบริการยังคงมีข้อจำกัดทางการค้าอยู่ และการศึกษาดังกล่าวยังได้นำเสนอการดำเนินการขั้นต้นสำหรับการนำการค้าบริการเข้าสู่การเจรจาการค้าแบบพหุภาคี⁴

การที่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป (ขณะนั้น) และญี่ปุ่นผลักดันให้มีการเจรจาและกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการที่มีความเสรีขึ้น โดยให้

³ Terence P. Stewark, The GATT Uruguay Round: A Negotiation History (1986-1992) (Deventer : Kluwer Law and Taxation Publishers , 1993) , VOLUMN 2 , pp.2342-2343.

⁴ *Ibid*,p.2345.

เหตุผลว่า การบริการมีลักษณะที่เกี่ยวกับการค้า จึงสามารถนำเข้าสู่การเจรจาของแกตต์ได้ และเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมากของโลก แต่แท้ที่จริงแล้วประเทศเหล่านี้จะมีความกดดันและความได้เปรียบในการค้าบริการค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการบริการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยี เช่น การสื่อสาร, โทรคมนาคม, การธนาคาร, ประกันภัย ซึ่งการบริการดังกล่าวได้นำรายได้เข้าสู่ประเทศพัฒนาแล้วได้มากจนมีดุลบริการที่เกินดุล ในขณะที่ขาดดุลการค้าสินค้า จึงพยายามผลักดันให้มีการเจรจาเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่เปิดตลาดให้แก่สินค้าบริการของตน⁵

ในปี 1982 อเมริกาได้แนะนำให้ประเทศภาคีของ GATT ให้ศึกษาถึงภาคการบริการ และให้นำผลการศึกษามาแลกเปลี่ยนในเดือนธันวาคม 1983 สหรัฐอเมริกาได้เสนอรายงานการศึกษาถึงการบริการต่อ GATT โดยมีรายงานดังกล่าวศึกษาลงลึกในตัวกฎหมายและบรรดาหลักเกณฑ์ ที่มีต่อการบริการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศและอุปสรรคที่ผู้ให้บริการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ และอุปสรรคที่ผู้ให้บริการซึ่งคือสหรัฐอเมริกา ต้องเผชิญในตลาดต่างประเทศยิ่งกว่านั้น รายงานฉบับดังกล่าวยังได้เผยถึงข้อมูลทางการค้าบริการของกว่า 170 ประเทศ โดยสรุปรายงานฉบับนี้แสดงความเห็นว่า หากการบริการมิได้ถูกจัดการในแบบ พหุภาคีเสียแล้ว การค้าการบริการก็จะต้องตกอยู่กับระบบทวิภาคี หรือความตกลงแบบท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลเสียต่อระบบการค้าโลก⁶

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้มีการจัดอภิปรายสำหรับการจัดตั้ง ข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาก็ได้รับแรงสนับสนุนจากประเทศสวีเดน (ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศ Nordic) แคนาดา อิสราเอล แต่อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศที่คัดค้าน

ตัวแทนของ EC ได้กล่าวว่ามีแนวโน้มในการที่จะดำเนินการปฏิญญารัฐมนตรี 1982 ที่จะนำการดำเนินการแบบพหุภาคีมาใช้ในการค้าบริการ แต่ตัวแทนของอินเดียได้แสดงการคัดค้าน โดยเห็นว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูลต่อกันนับว่าได้ผล แต่ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะสรุป เนื่องจากข้อมูลที่แลกเปลี่ยนกันนั้นยังไม่เพียงพอ

สหรัฐอเมริกาคือประเทศที่ริเริ่มนำเสนอให้รวมเอาการค้าบริการ เข้าสู่การเจรจาแบบพหุภาคี แต่บรรดาประเทศกำลังพัฒนากลับเห็นว่า การขยายของ GATT ให้ครอบคลุมการบริการ

⁵ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ทักษมัย ฤกษ์สุด, "หลักกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ", รัช 37, น.8.

⁶ Terence P. Steward, *supra note 3*, p. 2348.

ดังกล่าวยังไม่เหมาะสม เมื่อตัว GATT เองยังคงเผชิญกับความยากลำบาก ในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าสินค้า แต่ทางฝ่ายสหรัฐอเมริกาชู่ว่าจะออกจาก GATT หากการค้าบริการไม่ถูกรับรองในการเจรจาดังกล่าว

เดือนเมษายน 1985 ประเทศในองค์กรว่าด้วยความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) จำนวน 25 ประเทศ เห็นว่า GATT สมควรดำเนินการจัดการเจรจาแบบพหุภาคี โดยให้มีหัวข้อเรื่องการค้าบริการ ขณะเดียวกันในเดือนมิถุนายน 1985 ประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 23 ประเทศ นำโดยอินเดีย และบราซิล ซึ่งเห็นด้วยกับการประชุม GATT รอบใหม่ แต่ไม่เห็นด้วยในการนำเรื่องการค้าบริการรวมในการเจรจาด้วย นอกจากนี้ อาร์เจนตินา, อียิปต์, จาไมกา, ไนจีเรีย, อุรุกวัย และสหราชอาณาจักร ก็ไม่เห็นด้วยที่จะรวมการค้าบริการอยู่ในการเจรจาพหุภาคีในคราวหน้า ด้วยเหตุผลว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการค้าบริการยังไม่เสร็จสมบูรณ์ เป็นการเร็วเกินไปที่จะรวมการค้าบริการอยู่ในการดำเนินการพหุภาคี ยิ่งกว่านั้นประเทศบราซิล, คิวบา, อินเดีย, เปรู, ศรีลังกา และยูโกสลาเวีย เชื่อมันว่า GATT นั้นขาดความสามารถทางกฎหมายในอันที่จะจัดการกับกรณีของการค้าบริการ ให้ได้ประสิทธิภาพ⁷

ในการประชุม เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 1986 คณะกรรมการการเตรียมความพร้อมได้พิจารณาร่างปฏิญญารัฐมนตรี เสนอโดย บราซิล อันทำการในนามของอีก 9 ประเทศ อันได้แก่ อาร์เจนตินา คิวบา อียิปต์ อินเดีย นิคารากัว ไนจีเรีย เปรู แทนซาเนีย ยูโกสลาเวีย ซึ่งร่างดังกล่าวได้เน้นย้ำว่า เป้าหมายของการเปิดเสรีและขจัดอุปสรรคทางการค้า สมควรจะดำเนินการภายใต้กรอบการเจรจาทางการค้าแบบพหุภาคีในเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการค้าสินค้าเท่านั้น โดยบราซิลไม่ได้กล่าวถึงการค้าบริการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามประชาคมยุโรป (EC) และสมาคมยุโรปว่าด้วยการค้าเสรี (EFTA) ต่างก็เห็นว่าการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ของ GATT เป็นสิ่งจำเป็นและรายงานคณะผู้เชี่ยวชาญของแกตต์ที่เรียกว่า รายงานเลิตวิลเลอร์ (Leutwiller's report) ก็ได้เสนอแนวทางปฏิบัติ 15 ประการ เพื่อให้มีการลดการกีดกันการค้าลง ข้อเสนอได้รับการพิจารณาต่อมาในกลุ่มที่ปรึกษา 18 ของแกตต์ (Eighteen consultative group) และกลุ่มที่ปรึกษา 18 เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ของแกตต์ขึ้น แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาอย่าง อินเดีย, บราซิล และอื่น ๆ ยังคงคัดค้านการเจรจาเรื่องการค้าบริการอยู่ตลอด⁸

⁷ *Ibid*, pp. 2354-2356.

⁸ ประสิทธิ์ เอกบุตร, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 2*, น. 181.

ประเทศสวีเดนเห็นว่ากำหนดยุทธศาสตร์การทำงานพหุภาคีของหลักการและกฎเกณฑ์สำหรับการค้าบริการนั้น สวีเดนต้องการให้ประเทศภาคีของแกตต์ร่วมมือกันในการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์ หลักการ ภายใต้การเจรจาขอบใหม่ของแกตต์ ประเทศที่สนับสนุนความคิดนี้มีหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ซิลิ คองโก แม็กซิโก อิสราเอล นอร์เวย์ สหรัฐอเมริกา ไชปรีส เกาหลี ฮังการี นิวซีแลนด์ แคนาดา ตุรกี เช็กโกสโลวาเกีย ไอร์แลนด์ และโรมาเนีย⁹

แต่ในที่สุดแล้ว มีความตกลงให้รวมการค้าบริการเข้าไว้ในกรอบพหุภาคี เข้าไว้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เมืองปุนต้า เดล เอสเต้, ประเทศอูรุกวัย

1.3 ผลการเจรจาหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย

ผลการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอูรุกวัยนี้ ได้มีมติใหม่ของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยได้มีการสร้างองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) เกิดขึ้นและผลของการประชุมรอบอูรุกวัยปรากฏอยู่ในเอกสาร เรียกว่า ธรรมนูญสุดท้าย (Final Act) ดังนั้น WTO จึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาบริหารข้อตกลงว่าด้วยการลดพิกัดอัตราภาษีศุลกากร WTO จะต้องดูแลข้อตกลงที่ทำขึ้นภายใต้การเจรจาอูรุกวัย ขณะเดียวกัน WTO ต้องดูแลข้อตกลงด้านการค้าบริการ และข้อตกลงด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ธรรมนูญสุดท้ายเป็นสิ่งที่นำไปสู่ข้อตกลงจัดตั้ง WTO ข้อตกลงจัดตั้ง WTO คือ ตามข้อ II (2) กำหนดว่าข้อตกลงทั้งหลายและธรรมนูญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่ระบุไว้ในภาคผนวก 1, 2 และ 3 ซึ่งเรียกว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคี ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO ซึ่งมีผลผูกพันประเทศสมาชิกทุกประเทศ ดังนั้นข้อตกลงทั้งหลายรวมทั้งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จึงเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO โดยผลของข้อนี้ ดังนั้นประเทศสมาชิกที่ลงนามในข้อตกลงจัดตั้ง WTO เท่ากับลงนามในข้อตกลงที่อยู่ในภาคผนวก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงจัดตั้ง WTO การเจรจาอูรุกวัยนั้น จึงเป็นการกระทำครั้งเดียว แต่มีผลต่อทุกข้อตกลง (Single

⁹ Terence P. Steward, *supra note 3*, p. 2358.

Undertaking) ลงนามเพียงข้อตกลงเดียว คือ ข้อตกลงจัดตั้ง WTO ทำให้ทุกข้อตกลงมีผลบังคับทั้งหมดรวมทั้งข้อตกลงว่าด้วยการบริการ¹⁰

กลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าบริการ ใช้เวลาเจรจาเพื่อจัดทำกรอบความตกลงเกี่ยวกับการค้าบริการ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2529 จนสามารถสรุปข้อตกลงได้ในที่สุดเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2526 ใช้เวลาเจรจานานถึง 7 ปี ได้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (The General Agreement on Trade in Service – GATS) ซึ่งใช้เป็นแม่บทหรือพื้นฐานของการค้าบริการ

การเจรจาการค้าบริการเป็นความตกลงกันระหว่างรัฐมนตรีผู้แทนประเทศที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุม แต่มิได้เป็นการกระทำในฐานะประเทศภาคีของ GATT ทั้งนี้เนื่องจากขอบเขตของ GATT จะเป็นเรื่องของสินค้าเท่านั้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงพยายามแยกระหว่างสินค้ากับบริการให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการต่อรองแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้ากับบริการ อย่างไรก็ตามปฏิญญารัฐมนตรีกำหนดว่ารัฐมนตรีรัฐสมาชิก GATT จะต้องหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง รวมทั้งการเปิดตลาดการค้าบริการตามที่คู่เจรจาแสดงเจตนาในเรื่องข้อผูกพันเฉพาะ (Specific commitments) ซึ่งจะอยู่ในรูปของตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of specific commitments)

คู่เจรจาเรื่องการค้าบริการจะต้องเจรจาตามประเด็นที่กำหนดไว้ในปฏิญญารัฐมนตรีการค้าที่คู่เจรจาเข้าร่วมเจรจายังไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงคู่เจรจาไม่ควรกระทำการใดอันเป็นการตรงกันข้าม หรือผิดไปจากสิ่งที่เจรจา โดยยึดหลักสุจริต (Good faith) ตามหลัก สนธิสัญญาทั่วไป แม้คู่เจรจาจะได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นแต่ยังไม่ให้สัตยาบัน โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศคู่เจรจายังไม่ผูกพันต่อสนธิสัญญานั้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่จะกระทำการอันเป็นการขัดต่อหลักการที่ปรากฏในสนธิสัญญาไม่ได้เพราะขัดหลักสุจริต

ประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลง WTO เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ จึงมีผลใช้บังคับวันที่ 1 มกราคม 2538 ในฐานะที่เป็น 1 ใน 3 ของภาคผนวกพหุภาคีหลักของข้อตกลงจัดตั้ง WTO นอกจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากร และการค้า (GATT) และความตกลงเกี่ยวกับสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญา (TRIPS) จุดมุ่งหมาย

¹⁰ ทักษมัย ฤกษ์สุด, "องค์การการค้าโลก : โครงสร้างและผลต่อประเทศไทย", วารสารกฎหมายธุรกิจ 16(2539), น.31.

ของ GATS ต้องการให้การค้าบริการระหว่างประเทศมีกฎและหลักเกณฑ์และการเปิดอุรุกวัยเสรี เหมือนกับข้อตกลง GATT ที่ใช้กับการค้าสินค้า¹¹

1.4 การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่

(1) การเจรจาการค้าบริการในปี ค.ศ. 2000

GATS กำหนดให้สมาชิก WTO ต้องร่วมเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการในทุก ๆ 5 ปี นับแต่ความตกลงจัดตั้ง WTO มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538 เพื่อบรรลุเป้าหมายเปิดเสรีอย่างเต็มที่ ตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive liberalization) การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่ จะต้องดำเนินการภายในปี พ.ศ. 2543

คณะมนตรีการค้าบริการได้ประกาศให้การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 แต่ไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดของการเจรจา กำหนดแต่เพียง road-map ของการดำเนินการเป็นช่วง ๆ เท่านั้น โดยการเจรจาในช่วงแรก (กุมภาพันธ์ 2543-มีนาคม 2544) ได้มีการจัดทำแนวทางและวิธีการในการเจรจา (Guidelines and procedures of the negotiating on trade in services) สำหรับการการค้าบริการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเจรจาเปิดตลาดบริการรายสาขา โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

การเจรจาจะเป็นไปตามหลักการของการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive liberalization) โดยลดหรือยกเลิกมาตรการที่มีผลกระทบต่อ การเปิดเสรีการค้า¹² ข้อเสนอการเจรจาทุกฉบับ เรียกร้องให้มีการเจรจาเปิดตลาดมากขึ้น โดยจัดอุปสรรคการค้าบริการที่สำคัญ เช่น

อุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (Market Access) เพื่อประกอบธุรกิจให้บริการ โดยขอให้ยกเลิกเงื่อนไข เช่น Citizenship Nationality และ Residency สำหรับการขอใบอนุญาตหรือใบรับรองข้อจำกัดด้านรูปแบบของหน่วยธุรกิจ ที่ต่างชาติจะเข้ามาจัดตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับสัดส่วนหรือการถือหุ้นของต่างชาติ และเงื่อนไขการร่วมหุ้น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย ผู้บริหาร

¹¹ Ray August, International Business Law : text, cases and readings, 3rd (Prentice – Hall Inc.,2000), p.417.

¹² ศุภสิทธิ์ พรณารุโรทัยและ ครรชิต สุขนาค, "ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพต่อประเทศไทย," ใน การสัมมนาวิชาการประจำปี 2547 เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี รวบรวมโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 1-8.

และลูกจ้างซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ อำนวยความสะดวกต่อการเข้าเมือง เพื่อให้บริการของบุคลากรต่างชาติที่มีทักษะ

อุปสรรคอันเนื่องจากการใช้กฎระเบียบในประเทศ โดยขอให้สมาชิกของแต่ละประเทศ คำนึงว่า การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบด้านอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ กฎระเบียบต้องมีความโปร่งใส เจือจางด้านคุณสมบัติ มาตรฐานทางเทคนิค และการออกใบอนุญาตต้องสมเหตุสมผล ลด/ยกเลิกการทดสอบความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (Economic Needs Test : ENTs) ในสาขาและรูปแบบที่ประเทศกำลังพัฒนาสนใจ

นอกจากนี้ ประเด็นที่ประเทศกำลังพัฒนาเน้นว่าต้องมีการจัดทำให้เสร็จสิ้นภายใน กำหนดเวลา คือ การจัดทำเรื่องมาตรการป้องกันฉุกเฉิน (Emergency Safeguards Measures : ESMS) โดยมีอาเซียนเป็นผู้นำในการผลักดันและจัดทำร่างข้อเสนอความตกลงดังกล่าว แต่ประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่มีความเห็นแย้งว่า เรื่องนี้ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมเสียก่อนเพราะเกรงว่าจะถูกนำมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้า ทำให้ไม่สามารถหาฉันทามติจากการหารือได้ ต้องขยายการเจรจาออกไปอีกเป็นครั้งที่ 4 จนถึงวันที่ 15 มีนาคม 2547

สถานะปัจจุบันการเจรจา สมาชิกแต่ละประเทศจะต้องจัดทำข้อเรียกร้อง (Request) ยื่นต่อสมาชิกคู่เจรจาเปิดตลาด สาขาบริการที่ตนสนใจ และการจัดทำข้อเสนอ (Offer) ของตนในการเปิดตลาดบริการ อย่างไรก็ตาม การเจรจาระดับพหุภาคีก็ยังคงต้องดำเนินต่อไป เพราะยังมีการเจรจาลายประเด็น เช่น การจัดทำมาตรการปกป้องฉุกเฉิน การพัฒนากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้กฎระเบียบในประเทศด้านบริการวิชาชีพและทุกสาขาบริการ

ประเทศไทยได้ยื่นข้อเสนอเบื้องต้น (Initial offer) เมื่อเดือนกันยายน 2546

ตารางข้อผูกพันอันใหม่

ข้อผูกพันทั่วไป

Mode 3 ข้อผูกพันด้านการจัดตั้งหน่วยธุรกิจยังคงเดิม

Mode 4 ผูกพันเพิ่มเติมเฉพาะการเข้าสู่ตลาดให้เปิดตลาดมากขึ้น ดังนี้

- เพิ่มประเภทของบุคคลธรรมดาที่ยินยอมให้เข้ามาทำงานในไทยได้ คือ contractual service supplier สำหรับ Computer and Related Services, General Management Consulting Services, Engineering Services (ยกเว้น civil engineer) , Hotel Lodging Services และ Restaurant Services

- เพิ่มคำจำกัดความของบุคคลธรรมดา แต่ละประเภทที่ยินยอมให้เข้ามาเป็นการชั่วคราว

- ขยายเวลาในการฟ้านักในประเทศของนักธุรกิจ และ Intra-corporate transferee Mode 3 และ Mode 4
- ข้อผูกพันการเปิดตลาดด้านการถือครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ยังคงเดิม
- ระบุเพิ่มเติมว่าไม่ผูกพัน (Unbound) การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติสำหรับการให้การอุดหนุน ยกเว้นข้อผูกพันรายสาขาของไทยที่ได้ผูกพันไว้แล้ว¹³

(2) การเจรจาในการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์

ประเทศสมาชิก WTO โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพัฒนาแล้ว ได้พยายามผลักดันให้ WTO เปิดเจรจารอบใหม่ ตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 1 ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม 2539 เนื่องจากเห็นว่า ถึงแม้การเจรจารอบอุรุกวัยได้ตกลงเปิดเสรีในเรื่อง การเกษตร สิ่งทอ บริการ และให้ความคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาแล้ว แต่ประเทศพัฒนาแล้ว ยังไม่สามารถได้รับประโยชน์จากการเปิดตลาดได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประเทศสมาชิกบางประเทศยังมีการผูกขาดอยู่ ประกอบกับประเทศพัฒนาแล้ว เห็นว่าการลงทุนเริ่มมีบทบาทต่อ เศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น แต่ WTO ยังไม่มีกฎระเบียบที่แน่นอน โดยในการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 1 ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในการประชุมรัฐมนตรี องค์การการค้าโลก ครั้งที่ 3 ที่นครซีแอตเติล ปลายปี พ.ศ. 2542 ก็ล้มเหลว เนื่องจากประเทศสมาชิก มีความต่างกันมาก มีการรวมตัวอย่างแข็งขันในการต่อต้านมิให้นำเรื่องใหม่ (Singapore Issue : SIS) แรงงาน สิ่งแวดล้อม ที่ประเทศ WTO ยังไม่มีความพร้อมเข้าเจรจาใน WTO

ในการประชุมรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก ครั้งที่ 4 ที่กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ ระหว่าง วันที่ 9-14 พฤศจิกายน 2544 รัฐมนตรีประเทศเปิดการเจรจารอบใหม่ได้สำเร็จ หรือเรียกว่า Doha Declaration ต่อมาเรียกปฏิญญาฉบับนี้ว่า Doha Development Agenda หรือ DDA

สาระสำคัญของผลการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 4

ประเทศสมาชิกสามารถตกลงกันประเทศเปิดการเจรจารอบใหม่ได้สำเร็จ และได้ให้การ รับรองเอกสาร 3 ฉบับ

- (1) ปฏิญญารัฐมนตรีโดฮา (Doha Ministerial Declaration)
- (2) ปฏิญญารัฐมนตรีในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า
- (3) ข้อตัดสินใจว่าด้วยปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีความตกลงรอบอุรุกวัย

¹³ เพิ่งอ้าง, น. 1-10ถึง11-11.

โดยได้กำหนดให้การเจรจาในรอบนี้สิ้นสุด ณ วันที่ 1 มกราคม 2548 มีการเจรจา 8 เรื่อง เกษตร บริการ การเปิดตลาดสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า สิ่งแวดล้อม กฎเกณฑ์ของ WTO การระงับข้อพิพาทและปัญหาการปฏิบัติตามพันธกรณีรอบอุรุกวัย เห็นได้ว่าการประชุมรอบโดฮามีเรื่องบริการรวมอยู่ด้วย

การค้าบริการ (Trade in service)

มติที่ประชุมรัฐมนตรีองค์การค้าโลก ครั้งที่ 4 ได้รับรองแนวทางการเจรจาตามมติคณะมนตรีการค้าบริการ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2544 เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาการค้าบริการต่อไป และกำหนดให้ประเทศสมาชิกยื่นข้อเรียกร้องเบื้องต้น (Initial requests) ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2545 และยื่นข้อเสนอเบื้องต้น (Initial offers) ภายในวันที่ 31 มีนาคม 2546¹⁴

ประเด็นสำคัญทางด้านบริการที่ประเทศสมาชิกพยายามผลักดัน¹⁵

(1) ประเทศพัฒนาแล้ว ให้ประเทศสมาชิกเปิดตลาดบริการให้มากขึ้น ทั้งขอบเขตกิจกรรมและการลด หรือ ยกเลิกเงื่อนไขในการเปิดตลาดบริการ สาขาที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสนใจ เช่น โทรคมนาคม การเงิน บริการวิชาชีพ ขนส่งทางทะเล จัดจำหน่ายสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ความสนใจ เช่น การท่องเที่ยว ก่อสร้าง บริการวิชาชีพ การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา นอกจากนี้ยังมีความพยายามให้ขจัดอุปสรรคในเรื่องการเข้ามาจัดตั้งธุรกิจให้บริการ

(2) ประเทศกำลังพัฒนา พยายามผลักดันในเรื่องการอนุญาตให้บุคลากรต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพ/วิชาชีพบริการได้ ซึ่งข้อผูกพันโดยทั่วไปในรอบอุรุกวัย ประเทศสมาชิกมักจะผูกเงื่อนไขการเข้ามาประกอบอาชีพของบุคคลธรรมดาเข้าไว้กับการจะต้องเข้ามาจัดตั้งธุรกิจและมักจำกัดให้เฉพาะบุคคลในระดับผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งไม่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ผลักดันให้จัดทำความตกลงมาตรการป้องกันฉุกเฉิน (ESMs) เพื่อสร้างความมั่นใจในการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปิดตลาดมากขึ้น แต่ประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา คัดค้านมาโดยตลอด โดยอ้างว่าควรต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมก่อน

¹⁴ Doha WTO Ministerial 2001 : Ministerial Declaration, WT/MIN (01)/DEC/1 20 November 2001.

¹⁵ วิบูลลักษณ์ ร่วมรักษ์, การเจรจาการค้า WTO รอบใหม่ : ความท้าทายของประเทศไทย, (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2546), น. 36-39.

ปัญหาหลักในการเจรจาการค้าบริการรอบนี้ คือ ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะเจรจาเปิดเสรีเพิ่มขึ้น ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่สามารถทำข้อเรียกร้องได้ทัน แต่ขณะเดียวกันประเทศพัฒนาแล้วกลับยื่นข้อเรียกร้องเรียกร้องเต็มที่ ยิ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสงค์จะเข้าร่วมเจรจา

ประเทศไทยในการค้าบริการ มีศักยภาพในการแข่งขันการค้าบริการไม่กีสาขา ทำให้ไม่อาจยื่นข้อเรียกร้องที่เป็นประโยชน์ทางการค้าต่อไทยได้มากนัก จึงต้องเป็นฝ่ายตั้งรับ นอกจากนี้ไทยยังมีสนธิสัญญาไมตรีกับสหรัฐฯ ที่ให้การประติบัติเยี่ยงคนชาติแก่ธุรกิจสหรัฐในไทย ซึ่งไทยจะต้องยกเลิกการประติบัติหรือมีจะนั้นต้องขยายสิทธิดังกล่าวให้กับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย

ประเทศไทยได้รับข้อเรียกร้อง จาก 18 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหภาพยุโรป แคนาดา ญี่ปุ่น เกาหลี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวิสเซอร์แลนด์ จีน ฮองกง จีน ไต้หวัน อินเดีย สิงคโปร์ ปานามา อียิปต์ ซิลี และมาเลเซีย โดยข้อเรียกร้องของประเทศต่าง ๆ ครอบคลุมสาขาและกิจกรรมของบริการหลายประเภท

สรุปข้อเรียกร้องของประเทศอื่นต่อไทย¹⁶

ข้อเรียกร้องหลักทั่วไป (Horizontal requests)

Mode 3 : Commercial presence

- ยกเลิกหรือเพิ่มเพดานสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติให้สูงกว่า 49% ของทุนจดทะเบียน

- ยกเลิกเพดานจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติ (ปัจจุบันกำหนดให้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด)

Mode 4 : Presence of natural persons

- เพิ่มประเภทผู้ให้บริการที่เป็นบุคคลธรรมดา เช่น Contractual service suppliers, Business visitors, Installer/services

- ขยายเวลาการขออนุญาตทำงาน ของ Intra-corporate transferees

- ผ่อนผันสิทธิการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ (เฉพาะบางประเทศที่เรียกร้อง)

¹⁶ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในองค์การการค้าโลก (ธันวาคม 2547) ,น.12 (www.dtn.moc.go.th).

ชื่อเรียกห้องรายสาขา

สาขาการท่องเที่ยว (Tourism and travel-related services)

- ขอให้ผูกพันใน mode 1 โดยไม่ต้องการให้มีข้อจำกัดใด ๆ ในอนาคต

- ขอให้ยกเลิกข้อจำกัดใน mode 3 หรืออนุญาตให้มีรูปแบบธุรกิจอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น joint venture หรือ wholly foreign - owned enterprises

- กิจกรรมที่ได้รับความสนใจ คือ Tourist guide, hotel management, travel agency and tour operators และ catering

การยื่นชื่อเรียกห้องของไทย

ไทยได้ยื่นชื่อเรียกห้องต่อ 15 ประเทศที่ยื่นชื่อเรียกห้องต่อไทยเช่นกัน (ยกเว้นอียิปต์ ซิลิ และมาเลเซีย ซึ่งยื่นชื่อเรียกห้องต่อไทยภายหลังที่ไทยได้ยื่นต่อประเทศอื่น ๆ ไปแล้ว) ส่วนใหญ่จะเรียกห้องให้ประเทศดังกล่าวยินยอมเปิดตลาดให้คนไทย เข้าไปให้บริการในสาขาต่าง ๆ ที่ไทยต้องการเข้าไปประกอบธุรกิจ และ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ เช่น ธุรกิจท่องเที่ยว (โรงแรมและภัตตาคารรวมพ่อครัว), ก่อสร้าง, บริการด้านสุขภาพและสังคม เช่น ธุรกิจสปา รวมขนาดแผนไทยดูแล ผู้พักฟื้น บริบาลเด็กเล็ก ไทยเรียกห้องการเปิดตลาด Contractual service suppliers เพราะผลการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศสมาชิกเกือบทั้งหมดยินยอมเปิดตลาดเฉพาะการโอนย้ายบุคลากรภายในบริษัท (Intra-corporate transferee) เท่านั้น ซึ่งประเทศไทยจะไม่ได้รับประโยชน์ตราบโดที่มิสามารถเข้าไปลงทุนจัดตั้งบริษัทลูกหรือสาขาในประเทศต่าง ๆ ได้

(3) การเจรจาในการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 5 เมือง แคนคูน ประเทศเม็กซิโก

การประชุมรัฐมนตรีในกรอบโดฮาที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก ประสบความสำเร็จ เนื่องจากสาเหตุที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่พอใจข้อเสนอของสหภาพยุโรปในประเด็นสิงคโปร์ (Singapore Issues) และปัญหาการเจรจาเปิดเสรีสินค้าเกษตร

ปัญหาที่สำคัญ คือ ข้อแตกต่างของข้อตกลงสินค้าเกษตรและความไม่สมดุลของข้อตกลงในกรอบอุรุกวัยที่ประเทศกำลังพัฒนาตกเป็นฝ่ายให้มากกว่าเป็นฝ่ายได้ แม้ข้อตกลงสินค้าเกษตรจะเป็นความสำเร็จครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์การเจรจาของแกตต์ เพราะครั้งแรกที่การค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีมติการรองรับ แต่หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาของการปฏิบัติตามข้อตกลงในปี 2544 กลับปรากฏหลักฐานว่า ตลาดสินค้าเกษตรทั่วโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ยังเป็นตลาดที่มีการคุ้มครองอุดหนุนและกีดกันในระดับสูง ใกล้เคียงกันกับช่วงเวลาก่อนรอบอุรุกวัย ประเทศกำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่สามารถขยายการส่งออกสินค้า

สำคัญในตลาดประเทศพัฒนาในการเจรจารอบโดฮา ประเทศกำลังพัฒนาต่างหวังว่าการเจรจาจะนำมาซึ่งการแก้ไขข้อบกพร่องของข้อตกลงสินค้าเกษตรและมีการเยียวยาผลลัพท์ที่ไม่สมดุล แต่แล้วนโยบายภายในประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งข้อเสนอและจุดยืนที่แข็งกร้าวของมหาอำนาจอย่างสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการรักษาระดับการอุดหนุนคุ้มครองภาคเกษตรของตนกลับสร้างความไม่ไว้วางใจในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แต่ในขณะที่กระบวนการเจรจายังเป็นระบบดั้งเดิมที่ปิดและปราศจากความโปร่งใสและเต็มไปด้วยความล่าช้า การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) มีผลให้สมดุลแห่งอำนาจต่อรองเปลี่ยนแปลงไป ในที่สุดความชะล่าใจของประเทศมหาอำนาจที่เชื่อว่าตนยังมีอำนาจต่อรอง (และบีบบังคับ) มากที่สุดก็ทำให้การประชุมที่เมืองแคนคูน ต้องยุติลงโดยปราศจากข้อตกลงใด ๆ¹⁷

เมื่อการเจรจาที่เมืองแคนคูน ประสบความล้มเหลว เพราะประเทศสมาชิกไม่อาจตกลงกันในประเด็นสินค้าเกษตรได้ ทำให้การเจรจาในส่วนอื่น ๆ รวมทั้งการเจรจาการค้าบริการก็ต้องถูกเลื่อนออกไปด้วย

หลังจากความล้มเหลวของการประชุมรัฐมนตรี WTO ที่เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก เมื่อเดือนกันยายน 2546 คณะกรรมการเจรจาการค้า (TNC) ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่ที่ดูภาพรวมของการเจรจาก็พยายามเคลื่อนไหวขอความร่วมมือจากสมาชิก เพื่อให้มีความคืบหน้าของการเจรจา ก่อนที่จะถึงกำหนดปิดรอบในวันที่ 31 ธันวาคม 2547 จึงได้จัดให้มีการประชุมคณะมนตรีทั่วไป (General Council) ในเดือนกรกฎาคม 2547 เพื่อหารือในเรื่องที่จะกำหนดทิศทางและแผนงานที่จะดำเนินการเจรจาต่อไป

ข้อตัดสินใจของคณะมนตรีทั่วไป หรือเรียกว่า July Package เป็นข้อตกลงที่ได้รับฉันทามติจากทุกประเทศสมาชิก แม้จะเป็นเพียงกรอบและแผนงาน แต่ก็ถือว่า July Package ทำให้ทิศทางการเจรจาชัดเจนขึ้น และทำให้การเจรจาสามารถเดินหน้าต่อไปได้

สรุปสาระสำคัญของข้อตัดสินใจในส่วนการค้าบริการ ดังนี้

- ให้สมาชิกที่ยังไม่ได้ยื่นข้อเสนอเบื้องต้นรีบดำเนินการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้
- กำหนดวันส่งข้อเสนอที่ทบทวนแล้ว (Revised offers) เป็นภายในเดือนพฤษภาคม

2548

¹⁷ นิพนธ์ พัวพงศกรและ สิริลักษณ์ คอมนันท์, "การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร ความไม่สมดุล ความล้มเหลวและอนาคตรอบการพัฒนา (โดฮา) , เอกสารสัมมนาวิชาการ ประจำปี 2547. เรื่องเศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี

- เพื่อให้การเข้าสู่ตลาดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมี Substantive outcome สมาชิกจะต้องพยายามยื่นข้อเสนอที่มีคุณภาพ และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อ สาขาและรูปแบบการค้าบริการ ที่เป็น export interest ของประเทศกำลังพัฒนา
- สมาชิกต้องมีความมุ่งมั่นในการเพิ่มระดับการเปิดเสรี โดยไม่มีการตัดสาขา หรือรูปแบบการค้าบริการใด ๆ ออกก่อนการเจรจา และให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อสาขา (Sectors) และ deadlines
- ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸

2. ลักษณะทั่วไปของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

2.1 คำนิยามการค้าบริการ

นิยามการค้าบริการที่ยอมรับกันมากที่สุด เป็นนิยามที่เสนอโดย Hill (1977)¹⁹ ซึ่งให้เห็นว่า บริการเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ (Intangible) ไม่มีลักษณะคงทน (Non-durable) ซึ่งทำให้เก็บรักษาไม่ได้ และโอนย้ายไม่ได้ (Non-transferable) ด้วยลักษณะเหล่านี้บริการจึงมีลักษณะพิเศษ เรียกว่า Instant consumption คือ การบริโภคหรือใช้บริการจะเกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กันกับการผลิต หรือการให้บริการ จึงมักต้องนำผู้ให้บริการและผู้รับบริการมาพบกัน จึงจะเกิดธุรกรรมของการบริการ (Service transaction)

แต่อย่างไรก็ตาม มีบริการอีกหลาย ๆ ชนิดที่มีได้มีลักษณะครบถ้วนตามนิยามข้างต้น เช่น แบบแปลนทางสถาปัตยกรรม ต่างมีลักษณะที่มีตัวตนจับต้องได้ และเทคโนโลยี การบันทึกภาพในปัจจุบันทำให้เราสามารถบันทึกการอบรม หรือการสอนต่าง ๆ เอาไว้ใช้ภายหลังได้ อีก จึงมี คุณสมบัติของความคงทน แต่ก็ยังถือว่สิ่งเหล่านี้เป็นบริการ นอกจากนี้การโอนเงินของธนาคาร อิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ ATM เป็นบริการที่สามารถโอนย้ายข้ามสถานที่ได้ตรงกับ

¹⁸ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น.16.

¹⁹ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัยโครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย เล่ม 1, น. 2.

รูปแบบบริการตามนิยามของความตกลง GATS ในรูปแบบ Cross-border supply ที่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการอยู่คนละที่กัน

ลักษณะพิเศษของบริการอีกอย่างหนึ่ง บริการนั้น หมายถึง กระบวนการที่ช่วยเพิ่มมูลค่าของสินค้าหรือมูลค่าของตัวบุคคล ของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่ง โดยการกระทำของหน่วยเศรษฐกิจอีกหน่วยหนึ่ง²⁰ ผลผลิตภาคบริการจึงวัดได้จากมูลค่าเพิ่มที่ได้จากภาคบริการนั้น ๆ สร้างขึ้น ได้แก่ บริการด้านสุขภาพ การศึกษา การเงิน และการประกันภัย

นอกจากนี้ นิยามการค้าบริการ ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1.2(a) ถึง 1.2 (d)²¹ ได้นิยามคำจำกัดความของการค้าบริการระหว่างประเทศใน 4 ลักษณะตามรูปแบบการให้บริการไว้ดังต่อไปนี้

1. การให้บริการจากดินแดนของสมาชิกหนึ่งให้แก่ผู้ใช้บริการของสมาชิกอื่น
2. การให้บริการในดินแดนของสมาชิกหนึ่งให้แก่ผู้ใช้บริการของสมาชิกอื่น
3. การให้บริการโดยผู้ให้บริการรายหนึ่งผ่านการแสดงตนทางพาณิชย์ในดินแดนของสมาชิกอื่น
4. การให้บริการโดยผู้ให้บริการรายหนึ่งของสมาชิกหนึ่ง ผ่านบุคคลธรรมดาของสมาชิกหนึ่งในดินแดนของสมาชิกอื่น

ลักษณะเฉพาะของการบริการและความแตกต่างระหว่างการค้าบริการและการค้าสินค้าทั่วไป มีดังนี้²²

1. การค้าบริการต้องการความใกล้ชิดระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภค การบริการรวมถึงไม่เพียงแต่รูปแบบการบริการข้ามพรมแดนเท่านั้น แต่เป็นการเคลื่อนย้ายของผู้ให้บริการและลูกค้า ซึ่งต่างจากการค้าสินค้าทั่วไปที่มีแต่เพียงรูปแบบการค้าข้ามพรมแดนที่สินค้าส่งไปยังลูกค้าในต่างประเทศผ่านรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ เช่น ทางเรือ รถยนต์ เครื่องบิน

²⁰ Findly, c(1990) "Trade in service in the Asia-Pacific Region " Asian-Pacific Economic Literature. Volum.4, no.2, pp.3-20, อ้างในรายงานวิจัยโครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทยเล่ม 1, น. 3.

²¹ Article I GATS.

²² สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเปิดเสรีการค้าบริการ: ช่องทางโอกาสและผลประโยชน์ที่ได้รับ (มกราคม 2548) ,น.1 (www.dtn.moc.go.th).

2. การจำกัดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดจะเปิดตลาดการบริการแก่ผู้ให้บริการรายใหม่ ทั้งที่เป็นคนท้องถิ่นและชาวต่างชาติ ประโยชน์ที่สำคัญจากการเปิดเสรีการบริการ ก่อให้เกิดจากการแข่งขันภายในประเทศและประสิทธิภาพของการผลิตที่สูงขึ้น

3. คำว่าบริการประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านธนาคาร ประกันภัย การขนส่ง โทรคมนาคม การบริการด้านการปรึกษา และบริการอื่น ๆ รวมทั้งการบริการด้านการท่องเที่ยว การบริการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการให้ความสะดวกในการดำเนินการต่าง ๆ

4. อุปสรรคการเคลื่อนไหวของสินค้ามาจากภาษีศุลกากร และอุปสรรคทางกายภาพในด้านเขตแดน ดังนั้นส่วนใหญ่การเปิดเสรีสินค้าจะให้ความสำคัญเรื่องอัตราภาษี แต่การเปิดเสรีการค้าบริการ อุปสรรคที่สำคัญ คือ กฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามขอบเขตและประเภทของการค้าบริการนั้นมีมากกว่าสินค้าทั่วไป และรวมถึงมาตรการที่ส่งผลต่อผู้ให้บริการท้องถิ่นและชาวต่างชาติ การบริการควรที่จะมีกฎระเบียบรัดกุม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งนำไปการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายของสาธารณะที่สำคัญ แต่กฎระเบียบทั้งหมดนี้ต้องไม่สร้างอุปสรรคต่อการค้า

5. สาขาบริการบางสาขา เช่น การบริการด้านโทรคมนาคม การธนาคาร ประกันภัย จะมีการค้าข้ามพรมแดนน้อยมาก รูปแบบการค้าจะเป็นในรูปแบบการจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการในประเทศนั้น ๆ ซึ่งมักไม่มีการเก็บข้อมูลอยู่ในสถิติการค้าแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตามมีหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่เก็บข้อมูลการลงทุนต่างชาติ แต่ก็ยังไม่สามารถเก็บข้อมูลได้ครบถ้วน

2.2 การกีดกันทางการค้าบริการ

เมื่อมีการค้าระหว่างประเทศเกิดขึ้น แต่ละประเทศพยายามรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนเอง โดยสร้างข้อจำกัดหรือข้อกีดกันการค้า ซึ่งในสวนการค้าบริการก็เช่นเดียวกัน มักจะมีข้อกีดกันอุปสรรคทางการค้าบริการเกิดขึ้นเสมอ โดยเราสามารถแบ่งชนิดของการกีดกันทางการค้าบริการได้ 4 ชนิด ดังนี้²³

1. Direct and facially discriminatory barriers to trade in service

²³ Trebilcock, M. and R. Howse (1995), อ้างในรายงานวิจัยโครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย เล่ม 1 , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19, น. 18-19.

การกีดกันชนิดนี้เจาะจงที่ภาคบริการโดยตรง และเลือกปฏิบัติต่อกิจการของต่างชาติ ตัวอย่างของการกีดกันเหล่านี้ ได้แก่ การบังคับสัดส่วนของความเป็นเจ้าของบริษัทธุรกิจที่ให้บริการว่าต่างชาติจะถือหุ้นได้ไม่เกินเท่าใด การห้ามคนต่างชาติประกอบอาชีพในภาคบริการบางชนิด การบังคับสัดส่วนของปัจจัยการผลิตจากในประเทศว่าจะต้องมีอย่างต่ำเท่าใด เป็นต้น การกีดกันดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากการที่แต่ละประเทศต้องการรักษาสภาพสังคม วัฒนธรรมของตน หรือด้วยเหตุผลทางการเมือง การจัดการกีดกันเหล่านี้ อาจทำได้โดยการใช้หลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) หรือการใช้หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favour Nation : MFN)

2. Direct but facially neutral barriers to trade in services

ข้อจำกัดหรือการกีดกันในกลุ่มนี้ เจาะจงใช้โดยตรงที่ภาคบริการเช่นกัน แต่ไม่ได้เลือกปฏิบัติ (discriminate) เฉพาะต่อกิจการของคนต่างชาติเท่านั้น แต่เลือกปฏิบัติต่อกิจการของคนในชาติด้วยเช่นกัน นั่นคือ ทั้งกิจการของคนในชาติและต่างชาติได้รับผลกระทบที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตามข้อจำกัดนั้นได้ก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าขึ้น เช่น กฎระเบียบหรือข้อบังคับที่ให้อำนาจผูกขาดแก่บางบริษัทในการผลิตบริการ สาธารณูปโภค ซึ่งกีดกันบริษัทใหม่ที่จะเข้าแข่งขันไม่ว่าบริษัทนั้นจะเป็นบริษัทในประเทศ หรือต่างประเทศ การกีดกันชนิดนี้ไม่ขัดต่อหลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติแต่อย่างใด เนื่องจากไม่ได้มีการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น การจำกัดมาตรการกีดกันดังกล่าวจึงกระทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากประเทศผู้ใช้มาตรการกีดกันเหล่านี้ถือว่ากฎระเบียบข้อบังคับภายในประเทศเหล่านี้เป็นสิทธิและอำนาจโดยชอบธรรมของตน ซึ่งต่างชาติไม่ควรเข้ามาก้าวก่าย

3. Indirect but facially discriminatory barriers to trade in services

การกีดกันทางการค้าบริการชนิดนี้ มิได้เจาะจงที่ภาคบริการโดยตรง แต่เลือกปฏิบัติต่อบริษัทต่างชาติ หรือต่อการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตในภาคบริการของต่างชาติ ทั้งของการผลิตสินค้าและการผลิตบริการ เช่น กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน สาธารณสุข และเงินทุนจากต่างชาติหรือการจำกัดปริมาณผลกำไรที่จะส่งคืนให้บริษัทแม่ในต่างประเทศ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ มีผลต่อภาคการผลิตอื่น ๆ ที่มีให้บริการด้วย การจัดข้อกีดกันทางการค้าเหล่านี้มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการเปิดเสรีภาคบริการโดยตรง เนื่องจากครอบคลุมถึงการค้าสินค้าทั่วไปด้วย

4. Indirect and facially neutral barriers to trade in service

การกีดกันทางการค้าบริการชนิดสุดท้ายนี้ มีจุดเริ่มต้นมาจากกฎระเบียบข้อบังคับในประเทศคล้ายกันกับการกีดกันแบบที่ 2 ต่างกันแต่ว่าการกีดกันชนิดสุดท้ายนี้ มิได้เจาะจงต่อภาคบริการโดยตรง และมีได้จำกัดหรือนำการแข่งขันจากต่างชาติเสียทีเดียว แต่จะส่งผลให้ต่างชาติจะต้องมีต้นทุนในการประกอบการเพิ่มมากขึ้น ในการที่จะปรับตัวเพื่อให้อุปโภคบริโภคหรือเป็นไปตามข้อบังคับเฉพาะด้านของประเทศที่ตนเข้าไปประกอบกิจการ ตัวอย่างของข้อจำกัดดังกล่าวได้แก่ การบังคับให้ผู้ให้บริการจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนด หรือผู้ประกอบการอาชีพจะต้องได้รับการฝึกอบรมขั้นต่ำบางชนิดจากภายในประเทศ หรือผู้ให้บริการจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะผลิตบริการนั้นได้ เป็นต้น การจัดการกีดกันทางการค้าบริการลักษณะนี้ ทำได้ด้วยการตกลงข้อบังคับต่าง ๆ ในหมู่ประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (harmonization)

จากตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยตามรูปแบบของการค้าบริการทั้ง 4 แบบ ในรูปแบบที่ 1 และ 2 จะไม่ค่อยมีข้อกีดกันทางการค้าบริการ รัฐบาลปล่อยให้ทำการค้าบริการได้โดยอิสระ เช่น รูปแบบที่ 2 Consumption aboard ในสาขาการท่องเที่ยว ในตารางที่ผูกพันไม่มีข้อจำกัด คนไทยจะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในต่างประเทศ หรือต่างชาติจะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทยอย่างไรก็ได้ แต่ในรูปแบบที่ 3 และ 4 ซึ่งเป็นเรื่องที่ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพ ซึ่งการเข้ามาประกอบธุรกิจหรือประกอบอาชีพนั้น ส่งผลกระทบต่อคนชาติ รัฐบาลแต่ละรัฐจึงมักตั้งข้อจำกัดอันเป็นการกีดกันทางการค้าบริการ เช่น สัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ หรือระยะเวลาในการเข้าเมือง ซึ่งตรงกับการกีดกันทางการค้าบริการระหว่างประเทศในข้อ 1.ข้างต้น

2.3 โครงสร้างความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

โครงสร้างความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ²⁴ คือ

1. กรอบความตกลงเรียกว่า “ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ” บัญญัติเกี่ยวกับพันธกรณีและข้อผูกพันต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องถือปฏิบัติเป็นสำคัญ

²⁴ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การเจรจาค้ารอบใหม่ การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO), 3 มิถุนายน 2542, น. 4.

2. ภาคผนวก ระบุสถานการณ์ของบริการบางสาขา และรูปแบบของการให้บริการที่ต้องมีข้อกำหนดเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกรอบความตกลง รวมทั้งการขอยกเว้นจากหลักการ ประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

3. ตารางข้อผูกพันของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเสนอผูกพันการเข้าสู่ตลาดหรือการเปิดตลาดการค้าบริการ (Market Access) สาขาต่าง ๆ ให้แก่ประเทศสมาชิก WTO และเสนอผูกพันที่จะปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการสาขาต่าง ๆ ที่เป็นคนชาติของประเทศอื่น เหมือนที่ปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของตนตามหลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) รวมทั้งข้อผูกพันอื่น ๆ เป็นการเพิ่มเติม (Additional commitments)

นอกจากนี้ยังประกอบด้วย ตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งในรูปแบบข้อตัดสินใจหรือมติของรัฐมนตรี บันทึกความเข้าใจ มติคณะมนตรีสำหรับการค้าบริการ และพิธีสารแนบท้ายความตกลง GATS จะต้องปฏิบัติตามด้วย

2.4 วัตถุประสงค์ของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการประสงค์ที่จะวางกรอบหลักเกณฑ์และกฎเกณฑ์พหุภาคีสำหรับการค้าบริการ โดยมุ่งที่จะขยายการค้าตามหลักความโปร่งใส และเปิดการค้าเสรีตามลำดับ และเป็นการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของคู่ค้า และการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนาและเมื่อพัฒนาถึงวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในอารัมภบทของปฏิญญารัฐมนตรีจะพบว่าวัตถุประสงค์สำคัญของการค้าบริการ²⁵ คือ

1. ขยายการค้าบริการโดยใช้หลักการค้าเสรีภายใต้เงื่อนไขของความโปร่งใสและการเปิดเสรีตามลำดับ
2. สร้างสิทธิและหน้าที่ในลักษณะที่สมดุลเพื่อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยคำนึงถึงเป้าหมายและนโยบายของรัฐ
3. ให้สิทธิแก่รัฐในการออกกฎระเบียบภายใน เพื่อตอบสนองต่อนโยบายภายในของรัฐ และคำนึงถึงระดับการพัฒนาของกฎเกณฑ์ในเรื่องการค้าบริการในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ

²⁵ ชุมพร ปัจจุสานนท์, "การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ", วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 15, 1 (ธันวาคม 2537), น. 82.

ประเทศกำลังพัฒนา กฎเกณฑ์ในการค้าบริการระหว่างประเทศจะต้องเคารพต่อกฎหมายภายในประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการด้วย

4. ให้ความสะดวกแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการมีส่วนร่วม ในเรื่องการค้าบริการ และการขยายการค้าบริการเพื่อส่งออก และจะต้องคำนึงถึงความลำบาก หรืออุปสรรคของประเทศด้อยพัฒนา เป้าหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้

2.5 รูปแบบการค้าบริการ (Mode of Supply)

รูปแบบการค้าบริการ ตามมาตรา 1 ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ได้ให้คำจำกัดความกว้าง ๆ โดยเน้นถึงการค้าบริการข้ามชาติ กล่าวคือ การค้าบริการที่จะอยู่ในข้อตกลงนี้ได้ ต้องมีองค์ประกอบระหว่างประเทศ (International element) ถ้าการค้าบริการอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐเพียงรัฐเดียว ไม่ถือว่าเป็นการค้าบริการที่อยู่ในความหมายของข้อตกลงรูปแบบการค้าบริการ แบ่งเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1. Cross -border supply (Mode 1)

เป็นการให้บริการข้ามพรมแดน คือ ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการต่างก็อยู่ในประเทศของตน แต่สามารถซื้อขายบริการกันโดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น การให้บริการจองที่พักและโฆษณาการให้บริการด้านท่องเที่ยวผ่าน Internet

2. Consumption abroad (Mode 2)

เป็นการค้าบริการที่เกิดขึ้น โดยผู้รับบริการจากประเทศหนึ่งเดินทางไปใช้บริการในประเทศอื่น ซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของการให้บริการสาขาท่องเที่ยว เช่น คนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ การไปศึกษาต่อต่างประเทศ การนำทรัพย์สินออกไปรับบริการในต่างประเทศ เช่น การนำเครื่องบินไปซ่อม ผู้รับบริการต้องเดินทางจากประเทศตนไปใช้บริการในประเทศของผู้ให้บริการ การที่ผู้รับบริการต้องเดินทางออกไปอีกประเทศหนึ่ง เพราะปัจจัยการผลิตเคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น สถานที่ท่องเที่ยวกรณีการท่องเที่ยว สถานศึกษาไม่สามารถเคลื่อนย้ายข้ามประเทศได้

3. Commercial presence (Mode 3)

ผู้ให้บริการส่งมอบบริการให้ผู้รับบริการ ในประเทศผู้รับบริการ โดยผ่านหน่วยธุรกิจ (Service supplying entities) เช่น บริษัทสาขา ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาลงประกอบธุรกิจ จัดตั้งสาขาตัวแทน หรือบริษัทในประเทศผู้รับบริการมีการส่งปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะการประกอบการ

ส่งข้ามประเทศด้วย เช่น การเข้ามาจัดตั้งธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร การมาจัดตั้งธนาคาร บริษัท ประกันภัย เป็นต้น การค้าบริการรูปแบบนี้มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดมากที่สุด เพราะกระทบต่อการประกอบธุรกิจของคนในชาติของประเทศผู้รับบริการ

4. Presence of natural persons (Mode 4)

การให้บริการโดยบุคคลธรรมดาที่เป็นคนชาติประเทศหนึ่งเข้าไปทำงานในอาชีพ หรือ วิชาชีพที่เกี่ยวกับการให้บริการในอีกประเทศหนึ่ง เช่น พ่อครัวคนไทยเข้าไปทำงานในภัตตาคารในประเทศจีน เป็นต้น

การค้าบริการไม่ได้เกิดขึ้นได้ทั้ง 4 รูปแบบ มีบริการบางประเภทในทางปฏิบัติอาจเกิดขึ้นไม่ได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเลย เช่น บริการโรงแรม, ภัตตาคาร ไม่สามารถเป็นไปได้ในรูปแบบการค้าบริการแบบที่ 1 (Cross-border supply) เป็นต้น

หลักการและกฎเกณฑ์ของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาท่องเที่ยว

1. หลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการ

1.1 หลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

เพื่อให้การบริการและผู้ให้บริการจากรัฐภาคีอื่น สามารถเข้าไปประกอบการในรัฐภาคีได้ ตามหลักเกณฑ์ของการเปิดเสรีการค้าบริการ หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดหรือ Market Access จึงได้ถูกกำหนดขึ้นมาในมาตรา 16 ว่าวิธีการเข้าสู่ตลาดจะอยู่ในรูปใดก็ขึ้นอยู่กับรูปแบบของการให้บริการตามที่ Article I (2) กำหนดไว้¹ ซึ่งมาตรา I (2) ได้กำหนดรูปแบบของการให้บริการเอาไว้ 4 รูปแบบ²คือ

1. การให้บริการแบบข้ามพรมแดนในขณะที่ทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการยังคงอยู่ในดินแดนของตน
2. การบริการที่ผู้ให้บริการเดินทางไปยังท้องที่ของผู้ให้บริการ
3. การบริการที่ผู้ให้บริการได้ก่อตั้งตัวแทนแบบ Commercial presence ในดินแดนผู้ให้บริการ
4. การบริการที่ผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเดินทางไปให้บริการในท้องที่ของผู้ให้บริการเป็นการชั่วคราว

โดยในการนี้รัฐภาคีสามารถที่จะระบุไว้ในตารางข้อผูกพันทั้งข้อจำกัดและบรรดาเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาดว่าจะให้สาขาบริการใดจะมีรูปแบบของการให้บริการเป็นไปอย่างใดก็ได้

¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ หัซซันย ฤกษ์สุด "หลักกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ, รพี 37, หน้า 85.

² Mitsuo Matsushita Thomas J. Schoenbaum and Petros C. Mavroidis, The World Trade Organization Law, Practice and Policy, (Oxford University Press), p. 229.

(มาตรา 16.1) แต่อย่างไรก็ตามเว้นเสียแต่ว่าได้มีการกำหนดเอาไว้เป็นอย่างอื่นในตารางข้อผูกพัน ภูมิภาคจะต้องไม่ทำการกำหนดเงื่อนไข หรือข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดในต่อไปนี้³ มาตรา 16.2

1. การจำกัดจำนวนของผู้ให้บริการ (Service suppliers) ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการ กำหนดจำนวนโควตา (Numerical quotas) การผูกขาด (Monopolies) ผู้ให้บริการที่ได้รับสิทธิแต่ เพียงผู้เดียว (Exclusive services suppliers) หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

2. การจำกัดมูลค่ารวมของธุรกรรมการค้าบริการ หรือทรัพย์สินในรูปของการกำหนด จำนวนโควตา หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ

3. การวางข้อจำกัดจำนวนรวมของการค้าบริการ หรือปริมาณรวมของบริการในรูปของ การกำหนดโควตา

4. การวางข้อจำกัดจำนวนผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจถูกจ้างแรงงานใน สาขาบริการใด หรือผู้ให้บริการได้จ้างมา และเป็นผู้มีความสำคัญในการประกอบการค้าบริการ สาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ

5. การวางมาตรการอันเป็นการจำกัดหรือกำหนดประเภทเฉพาะของความเป็นตัวตน ทางกฎหมาย (Legal entity) หรือการลงทุนร่วม (Joint-venture) ซึ่งการให้บริการนั้นผ่านตัวตน ทางกฎหมาย ดังกล่าว

6. การวางข้อจำกัดของการร่วมทุนของต่างประเทศในรูปของการกำหนดสัดส่วนอย่าง สูงสุดของการถือหุ้นโดยต่างชาติ หรือการจำกัดมูลค่ารวมของการลงทุนจากต่างชาติ ซึ่งข้อห้ามนี้ มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (มาตรา 17)

อย่างไรก็ตาม ในการเข้าสู่ตลาดนี้ ไม่ใช่พันธกรณีที่ภูมิภาคจะต้องถือปฏิบัติเหมือนกัน แต่เป็นเพียงความผูกพันที่เกิดจากการเจรจาระหว่างภูมิภาคด้วยกัน ซึ่งภูมิภาคใดที่เปิดเสรีค้า บริการเอาไว้ก็จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเข้าสู่ตลาดเอาไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ของตนเองเท่านั้น (ซึ่งแต่ละภูมิภาคก็ไม่จำเป็นต้องทำเหมือนกัน) อันเป็นการแสดงเจตนาแต่ฝ่ายเดียว ในการที่จะเปิดเสรีการค้าบริการในเรื่องที่ตนเห็นว่ามีศักยภาพที่จะรองรับการเข้ามาดำเนินการค้า

³ อัญชลี วิโรจน์ธนะชัย "ผลกระทบทางกฎหมายของความตกลงGATSต่อการเปิดเสรี การค้าบริการสาขาก่อสร้างของไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 28.

บริการของ รัฐภาคีอื่นได้ โดยมีการกำหนดเงื่อนไขไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการนั้นไว้ใน ตารางข้อผูกพัน⁴

1.2 หลักการเปิดเสรีตามลำดับ

หลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive liberalization) ด้วยข้อจำกัดในด้านความพร้อมที่แตกต่างของแต่ละรัฐภาคีในการเปิดเสรีทางการค้าบริการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระดับของการพัฒนาประเทศที่แตกต่างกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา การปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายการเปิดเสรีของ GATS ที่บางครั้งต้องใช้ระยะเวลาาน ตลอดจนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับการบริการประเภทเดียวกันจากต่างชาติได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเปิดเสรีการค้าบริการนั้นไม่อาจจะปฏิบัติได้ในทันทีครอบคลุมทุกสาขาการบริการ เพราะยังมีอุปสรรคที่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเปิดเสรีการค้าบริการอยู่ จึงมีผลให้ในการเปิดเสรีดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไปตามขั้นตอน โดยขึ้นอยู่กับความพร้อมและความจำเป็นของรัฐภาคีแต่ละครั้งด้วยวิธีการเจรจาเป็นสำคัญ เพื่อให้ลดหรือยกเลิกมาตรการใด ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการเปิดเสรีทางการค้าบริการ⁵

ในมาตรา 19.3 XIX (3) ได้กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีเข้าร่วมการเจรจาในสาขาการค้าบริการต่าง ๆ โดยการเจรจาแต่ละรอบนั้น จะต้องกำหนดแนวทางในการเจรจาหรือแนวทางในการเจรจาและวิธีการเจรจาเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ GATS ซึ่งการเจรจาดังกล่าวจะกระทำทุก ๆ 5 ปี โดยที่ GATS ไม่ได้กำหนดเวลาที่แน่นอนสำหรับที่จะให้รัฐภาคีบรรลุถึงการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ (Full liberalization) เอาไว้ เพียงแต่เน้นย้ำให้รัฐภาคีมีการเจรจาอย่างต่อเนื่องโดยมุ่งลดมาตรการต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยแต่ละรัฐภาคีมีอำนาจที่จะกำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันการเปิดตลาดเสรีการค้าบริการด้วยตนเอง (Autonomous

⁴ วรากร กิจเจริญ. “การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาประกันภัยของไทยภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ”, (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 25.

⁵ เฟิงอ้วง ,น.22.

liberalization)⁶ ซึ่งต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายแห่งชาติ และระดับการพัฒนาของรัฐ ภาคนั้น ๆ ในสาขาการบริการที่จะเปิดเสรี โดยให้มีความยืดหยุ่นแก่รัฐภาคีที่เป็นรัฐกำลังพัฒนาในการที่จะเปิดเสรีแต่เพียงบางสาขา⁷ แล้วค่อยเริ่มเจรจาเพื่อเปิดเสรีได้มากสาขาขึ้นในการเจรจารอบต่อ ๆ ไป เมื่อปรากฏว่ารัฐนั้นมีความพร้อมต่อการเปิดรับการดำเนินการค้าบริการในสาขานั้น ๆ จากต่างชาติมากขึ้น

ในการเจรจาแต่ละรอบจะต้องเกิดความคืบหน้าในการเปิดเสรีเป็นลำดับ อันหมายความว่า เมื่อได้มีการเสนอข้อผูกพันต่อการค้าบริการใด ๆ แล้วจะเกิดหลัก Standstill and rollback คือ รัฐภาคีนี้จะถอยหลังโดยสร้างข้อจำกัดหรือเงื่อนไขอันเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าบริการอย่างใด ๆ เพิ่มเติมขึ้นมาอีกไม่ได้ แต่จะต้องมีหน้าที่เปิดเสรีให้มากขึ้นไปอีกไม่ว่าจะเป็นการเจรจาแบบทวิภาคีหรือแบบพหุภาคีก็ตาม⁸ ฉะนั้นตามมาตรา 20 ผลของการเจรจาจึงเกิดข้อผูกพันเฉพาะขึ้น (Specific commitments) ซึ่งจะถูกนำไปกำหนดเอาไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of specific commitment) อันประกอบไปด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้⁹

1. ข้อผูกพันเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด (Commitments on Market Access)
2. ข้อผูกพันเกี่ยวกับประติบัติเยี่ยงคนชาติ (Commitments on National Treatment)
3. การดำเนินการเกี่ยวกับจัดทำข้อมูลเพิ่มเติม (Addition commitments)
4. กำหนดเวลาในการประติบัติตามข้อผูกพันที่ทำได้
5. วันของการดำเนินการตามข้อผูกพันที่ให้ไว้

1.3 หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

1. คำจำกัดความของการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง
มาตรา 2 : 1

⁶ เฟ็งอ้าง , น.23.

⁷ สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ ทักษิณ ชินวัตร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 87.

⁸ วรากร กิจเจริญ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 23.

⁹ อรรถพร พันธ์พัฒนา, " ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยสาขาการท่องเที่ยว," วารสารกฎหมาย 15,2 (เมษายน 2538) , น.229-230.

ได้กำหนดให้แต่ละรัฐภาคีของ GATS ต้องให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งไว้ว่า

"...แต่ละรัฐภาคีจะต้องให้การปฏิบัติต่อบรรดาการบริการและผู้ให้บริการจากรัฐอื่น ที่เป็นภาคีอย่างไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่รัฐดังกล่าวได้ให้แก่การบริการและผู้ให้บริการจากรัฐอื่นโดยจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วทันทีทันใด (Immediately) และปราศจากเงื่อนไข (Unconditionally) อย่างใด ๆ ตามบทบัญญัติข้างต้น จึงหมายความว่าในระหว่างประเทศภาคีของ GATS นั้น หากรัฐภาคีหนึ่งได้ให้การปฏิบัติต่อการบริการและผู้ให้บริการของรัฐอื่น ไม่ว่าจะ เป็นรัฐภาคีหรือไม่ แล้วรัฐภาคีนั้นจะมีหน้าที่ตาม Article II ของ GATS นี้ในการให้การปฏิบัติแบบเดียวกันในลักษณะที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันแก่บรรดารัฐภาคีของ GATS ด้วย

2. ความเป็นมา

การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งถูกนำมาใช้เป็นกระบวนการหนึ่งในการเปิดเสรีการค้าบริการเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโต และขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่งแต่เดิมก่อนมีการตกลง GATS นั้น หลักเกณฑ์การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งได้เคยถูกนำไปใช้ในความตกลง GATT มาก่อนแนวความคิด MFN นั้น ความจริงแล้วได้เริ่มมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 แล้ว แต่ได้มีการเริ่มมีการใช้คำว่า MFN ราวศตวรรษที่ 17 ซึ่ง MFN แต่เดิมนั้นเป็นการให้แบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Most-Favored-Nation-Clause) ต่อมาในปลายศตวรรษที่ 18 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มใช้ MFN แบบมีเงื่อนไข (The Conditional Most-Favored-Nation Clause) ขึ้นมา สนธิสัญญาระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1778 โดยมีใจความสรุปว่า สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสต่าง ตกลงกันว่า จะไม่ให้สิทธิพิเศษโดยเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ประเทศอื่นในด้านการค้าและการเดินเรือ หากประเทศนี้ไม่ให้สิทธิดังกล่าวแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่คิดค่าตอบแทนหากสิทธิพิเศษนั้นไม่คิดค่าตอบแทนหรือให้ค่าตอบแทนเท่ากัน หากสิทธิที่จะให้นั้นมีเงื่อนไข อันจะเห็นได้ว่าเป็น MFN แบบมีเงื่อนไขที่กำหนดให้การให้ MFN และการได้มาซึ่ง MFN นั้น รัฐผู้ให้และรัฐผู้รับจะต้องมีการต่างตอบแทนต่อกันเสียก่อน¹⁰

¹⁰ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่รับการอนุเคราะห์ใน GATT มีความหมายอย่างไรที่เข้าใจจริงหรือ,"วารสารกฎหมาย 8,2 (ตุลาคม 2526) , น. 125.

ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี Wilson ปี ค.ศ. 1918 นโยบายการให้ MFN ของอเมริกาได้เปลี่ยนไป โดยเห็นว่าการวางรากฐานสภาพการค้าขายที่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศ ต่าง ๆ จะก่อให้เกิดสันติภาพ ประกอบกับมีคำแถลงของ Hughes อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศที่มีไปถึงประธานกรรมการพาณิชย์สภา ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ ในปี 1926 ว่า “ประเทศสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์และนโยบายหลักที่จะรักษาการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งแบบมีเงื่อนไข (CMFN) นั้น ไม่เป็นผลดีและไม่รับรองการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน...” จึงเท่ากับว่าอเมริกาได้เปลี่ยนนโยบายจาก MFN ที่มีเงื่อนไขมาเป็นแบบไม่มีเงื่อนไข โดยเห็นว่าเป็นช่วงเวลาหนึ่ง MFN แบบมีเงื่อนไขมีส่วนช่วยในการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่ในอีกขณะหนึ่งกลับเป็น MFN แบบไม่มีเงื่อนไขที่จะช่วยทำให้เศรษฐกิจขยายตัว¹¹

3. หลักเกณฑ์และข้อยกเว้น

เป็นหน้าที่รัฐภาคี GATS ต้องให้ MFN แก่บรรดาการบริการและผู้ให้บริการของรัฐภาคีด้วยกันในทันที (Immediately) และโดยปราศจากเงื่อนไข (Unconditionally) โดยไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่ได้ให้แก่รัฐอื่น

การให้ MFN โดยทันที หมายความว่า รัฐภาคีผู้ที่จะได้รับ MFN ชอบที่จะเรียกร้องการปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าที่รัฐอื่นได้รับจากรัฐภาคีผู้ให้การปฏิบัติ MFN ได้โดยทันที ยิ่งกว่านั้น มาตรา 2 : 1 ก็ไม่ได้กำหนดได้ว่าประโยชน์หรือสิทธิที่รัฐภาคีผู้ให้จะต้องให้แก่รัฐภาคีผู้รับนั้นจะเป็นประโยชน์หรือสิทธิที่ได้ให้แก่รัฐอื่นอยู่ก่อนหรือภายหลังจากที่ความตกลง GATS มีผลใช้บังคับ ฉะนั้นการใช้ MFN แก่รัฐภาคีจึงหมายถึง การให้ประโยชน์หรือสิทธิที่ได้ขยายให้แก่รัฐอื่น ทั้งก่อนและหลังจากการที่ GATS มีผลบังคับ¹²

ส่วนกรณีปราศจากเงื่อนไข (Unconditionally) นั้น หมายถึง หน้าที่ในการให้การปฏิบัติ MFN แก่การบริการและผู้ให้บริการที่มาจากรัฐภาคีทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกันทุกรัฐ โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ให้รัฐภาคีผู้จะได้รับ MFN ต้องกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการต่างตอบแทน (Reciprocity) เสียก่อนที่ได้รับ MFN เพราะรัฐภาคีแต่ละรัฐอาจมีความสามารถในการ

¹¹ เเพ็งอ้วง, น. 127.

¹² Yi Wang , " Most-Favored-Nation Treatment under the General Agreement on Trade in Services and its Application in Financial Services," 91 *Journal of World Trade Law*. 104 (1996), p. 96.

ให้การต่างตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากเป็นการให้ MFN แบบต่างตอบแทนแล้วก็จะมีผลให้รัฐภาคีบางรัฐที่สามารถให้การต่างตอบแทนตามเงื่อนไขที่รัฐผู้ให้ MFN กำหนดเท่านั้นที่จะได้รับ MFN อันถือว่าเป็นการให้ MFN แบบเลือกปฏิบัติ

ในการให้ MFN แบบไม่มีเงื่อนไขนั้น สามารถถูกพิจารณาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้ ทั้งจะด้วยการผ่านหลักต่างตอบแทน เช่นว่า ก. ได้ประกาศว่าจะให้สิทธิพิเศษแก่ทุกประเภท หากทุกประเทศได้สิทธิพิเศษอย่างเดียวกันแก่รัฐ ก. หรือไม่ผ่านหลักต่างตอบแทนก็ได้ เช่น หากรัฐ ก. ให้สิทธิพิเศษแก่รัฐ ข. รัฐอื่น ๆ ที่เป็นภาคีย่อมจะได้รับสิทธิพิเศษเช่นนั้นด้วย ซึ่งแม้ฟังดูเป็นเรื่องที่ดีแต่กระนั้นก็ตามก็ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติอยู่ในที่ เพราะแต่ละประเทศไม่ได้มีความเจริญทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน บางรัฐก็ด้วยพัฒนาเป็นกรณีด้านการใช้ทรัพยากรผลิตคอมพิวเตอร์ ก็ไม่อาจได้รับประโยชน์จากการยกเว้นภาษีในเครื่องมืออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ได้มากเท่ากับบรรดาประเทศที่พัฒนา นอกจากนี้ GATS จะไม่ได้มีการบังคับให้รัฐภาคีต้องให้ MFN แก่รัฐภาคีอื่น ๆ มากกว่าหรือเหนือกว่าที่รัฐภาคีนั้นได้ให้แก่รัฐอื่น ๆ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่กล่าวไว้มากกว่าหรือเหนือกว่าที่รัฐภาคีนั้นได้ให้แก่รัฐอื่น ๆ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่กล่าวไว้ว่า "...no less favorable than..." แล้วจะเห็นได้ว่า GATS กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องให้ MFN แก่บรรดารัฐภาคี ไม่น้อยไปกว่าที่ตนได้ให้แก่รัฐอื่น ซึ่งเข้าใจได้ว่าการให้ความอนุเคราะห์ MFN ที่มากกว่าหรือเป็นประโยชน์ยิ่งกว่านั้น สามารถกระทำได้ โดยที่อย่างน้อยรัฐภาคีจะต้องให้ MFN ที่เท่ากันที่ตนได้ให้แก่รัฐอื่นไว้

และเมื่อพิจารณาข้อความที่กล่าวไว้ใน GATS กรณีของ MFN ว่า "...no less favorable than..." หรือไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านั้นแล้วย่อมสามารถเข้าใจได้ว่าการให้ MFN ของรัฐภาคีแต่ละ รัฐภาคีด้วยกันนั้นรัฐภาคีผู้ให้สามารถจะให้ MFN แก่รัฐภาคีผู้รับในระดับเดียวกันกับที่ตนได้ให้แก่รัฐอื่นไว้ได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นการให้ MFN ที่ต่ำกว่าเดิมแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นแม้ไม่มีถ้อยคำใดกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องให้ MFN ในระดับที่สูงกว่าที่เคยได้ให้แก่รัฐอื่นไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่มีข้อห้ามมิให้รัฐภาคีให้ MFN แก่บรรดารัฐภาคีในระดับที่สูงกว่าหรือที่เป็นประโยชน์มากกว่าแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นผลมาจากการใช้ถ้อยคำ "ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า" (No less favorable than) นั้นให้ผลเป็นเชิงบวกมากกว่าคำว่า "เท่าเทียมกัน" (Equal) หรือ "เหมือนกัน" (Identical) หรือ "คล้ายคลึงกัน" (Similar) เสียอีก¹³

¹³ Ibid, p. 97.

แม้ GATS จะมีลักษณะเป็นบทบังคับในเรื่อง MFN ที่รัฐภาคีจะต้องดำเนินการให้ MFN กันโดยปราศจากเงื่อนไขต้องกระทำโดยทันทีก็ตาม แต่ก็ยังได้เปิดโอกาสให้รัฐภาคีขอยกเว้นการให้ MFN สำหรับบางสาขาได้โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน Annex on Article II Exemption ภาคผนวกว่าด้วยการยกเว้น โดยให้ระบุสาขาของการบริการที่ต้องการจะยกเว้นไว้ในรายการขอยกเว้น (Exemption list) และให้ถือว่า Annex on Article II Exemption นี้เป็นส่วนหนึ่งของความตกลง GATS ด้วย¹⁴ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ GATS เห็นว่ารัฐภาคีบางรัฐอาจจะยังขาดความพร้อมในการแข่งขันด้านการค้าบริการและสภาพทางเศรษฐกิจที่ยังอาจจะไม่เอื้ออำนวยต่อการเปิดเสรีการค้าบริการเท่าใดนัก ซึ่งโดยหลักการแล้ว การขอยกเว้นจากหลัก MFN นี้ หากจะมีผลใช้บังคับมากกว่า 5 ปี แล้วไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใดและครอบคลุมในสาขาบริการใดก็ตามจะต้องได้รับการทบทวนใหม่ โดยคณะมนตรีการค้าบริการ (Council for Trade in Services) ภายใน 5 ปี หลังจาก that GATS มีผลใช้บังคับ โดยในการทบทวนนี้จะเป็นการตรวจสอบถึงเงื่อนไขปัจจัยและความจำเป็นของขอยกเว้นดังกล่าวว่ายังคงสมควรจะมีอยู่หรือไม่ ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้นขอยกเว้นที่รัฐภาคียกขึ้นเพื่อไม่ให้ MFN แก่บรรดารัฐภาคีอื่นนั้นจะมีเวลาการบังคับใช้ทั้งสิ้นไม่เกิน 10 ปี

แต่ในภาคผนวกที่มีได้ระบุว่าหากปัจจัยสำคัญและความจำเป็นในการใช้ขอยกเว้นได้หมด สิ้นลงแล้ว คณะมนตรีฯ จะมีอำนาจขอให้ยกเลิกขอยกเว้นนั้น ๆ เสียได้ เพราะสังเกตได้ว่าถ้อยคำของข้อ 6 ที่กล่าวว่า "In principle, such exemptions should not exceed the period of 10 years..." (โดยหลักการแล้ว ขอยกเว้นดังกล่าวจะมีอายุการใช้บังคับไม่เกิน 10 ปี...) นั้นไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนไว้แต่อย่างใดว่าห้ามรัฐภาคีกำหนดขอยกเว้นให้มีผลใช้บังคับเกิน 10 ปี ฉะนั้นหากรัฐภาคีได้มีการกำหนดขอยกเว้นเกินกว่า 10 ปี จะมีผลเพียงเป็นการผิดหลักการเท่านั้น มิใช่ว่าจะถูกห้ามอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด คณะมนตรีมีเพียงหน้าที่พิจารณาบรรดาขอยกเว้นที่อาจมีผลให้การเปิดเสรีการค้าบริการล่าช้าลงเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษหรือ Sanction ใด ๆ ต่อรัฐภาคีที่ยังคงใช้ขอยกเว้นที่มีระยะเวลาเกิน 10 ปี¹⁵

¹⁴ อัญชลี วิโรจน์อนะชัย, "ผลกระทบทางกฎหมายของความตกลง GATS ต่อการเปิดเสรีทางการค้าบริการสาขาก่อสร้างของไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 26.

¹⁵ สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ ทักษมัย ฤกษ์สุด, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1* .น.82

1.4 หลักความโปร่งใส (Transparency)

เหตุผลสำคัญยิ่งของการที่รัฐภาคีจะต้องมีความโปร่งใสก็เพื่อมิให้รัฐภาคีนั้น ๆ ใช้มาตรการต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจของตนไปในทางที่ก่อผลกระทบต่อการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตามข้อตกลง GATS ฉบับนี้ ซึ่งมีมาตรา 3 กำหนดหน้าที่เรื่องความโปร่งใสเอาไว้โดยรัฐภาคีจะต้องประกาศอย่างชัดที่สุดหลังจากที่ข้อตกลง GATS มีผลบังคับใช้แล้ว ถึงบรรดามาตรการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับการค้าบริการไม่ว่าจะเป็น กฎหมาย ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ ข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหาร (Administration guidelines) ตลอดจนมาตรฐานอื่นใดและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอันที่ตนเป็นภาคี และในการที่หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการก่อตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งกฎหมายหรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริการใด ๆ แล้ว รัฐภาคีมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งคณะมนตรีการค้าบริการให้ทราบโดยทันที ถึงการเปลี่ยนแปลงหรืออย่างน้อยก็ต้องให้ข้อมูล ทุก ๆ ปี

เหตุผลสำคัญยิ่งของการที่รัฐภาคีจะต้องมีความโปร่งใสก็เพื่อมิให้รัฐภาคีนั้น ๆ ใช้มาตรการต่าง ๆ อันอยู่ในอำนาจของตนไปในทางที่ก่อผลกระทบต่อการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตาม ข้อตกลง GATS ฉบับนี้ ซึ่งมีมาตรา 3 กำหนดหน้าที่เรื่องความโปร่งใสเอาไว้โดยรัฐภาคีจะต้องประกาศอย่างชัดที่สุดหลังจากที่ข้อตกลง GATS มีผลบังคับใช้แล้ว ถึงบรรดามาตรการต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับการค้าบริการไม่ว่าจะเป็น กฎหมาย ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ ข้อกำหนด แนวทางปฏิบัติในการบริหาร (Administration guidelines) ตลอดจนมาตรฐานอื่นใดและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอันที่ตนเป็นภาคี และในกรณีที่หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการก่อตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งกฎหมายหรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริการใด ๆ แล้ว รัฐภาคีมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งคณะมนตรีการค้าบริการให้ทราบโดยทันทีถึงการเปลี่ยนแปลงหรืออย่างน้อยก็ต้องให้ข้อมูลทุก ๆ ปี¹⁶

โดยที่รัฐภาคีนั้นยังคงมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย มาตรการ ข้อบังคับ ข้อกำหนดต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการค้าบริการแก่รัฐบาลอื่นเมื่อถูกร้องขอ และภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ความตกลง GATS มีผลใช้บังคับ รัฐภาคีจะต้องทำการจัดตั้งศูนย์ตอบข้อซักถาม (Enquiry points) เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐภาคีอื่นได้ซักถามข้อมูลเหล่านั้น เพราะในช่วงแรก ๆ ของการใช้บังคับ GATS แต่ละรัฐภาคีต่าง ๆ ก็มีกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป

¹⁶ เฝิงอั่ง, น. 83.

จึงเป็นการยากที่แต่ละรัฐภาคีอื่นจะทราบได้ว่าแต่ละรัฐภาคีได้มีการให้รับรองการให้สิทธิเป็น ประการใดหรือไม่ หรือมีความคืบหน้าในการเปิดการค้าบริการแบบเสรีเป็นอย่างไร

แต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการจัดตั้งศูนย์ตอบข้อซักถามนั้น ขยายออกไปในกรณี ของประเทศกำลังพัฒนา¹⁷ และข้อมูลที่กำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องเปิดเผยไปรษณีย์นั้นไม่รวมถึง ข้อมูลที่เป็นความลับ ซึ่งการเปิดเผยจะทำให้เสื่อมเสียต่อการบังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคีนั้นหรือ เสื่อมเสียต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ทางการค้าตามมาตรา 3 bis

ฉะนั้น ด้วยหน้าที่ในการให้มีความโปร่งใสนี้ ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีจะต้องเปิดเผย กฎหมาย ทั้งมาตรการอันเกี่ยวกับการค้าบริการที่สามารถให้สาธารณชนขอดูได้ (Publicly available) โดยทันที ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้แสดงความโปร่งใสถึงระเบียบข้อบังคับและ กฎหมายภายในประเทศด้วยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเป็นภาษาไทย แต่ตามพันธกรณี GATS นั้น ประเทศไทยต้องขยายความโปร่งใสต่อสาธารณะให้กว้างขึ้นอีกด้วย เพื่อการเข้าถึงของ รัฐภาคีอื่น ๆ จึงเกิดประเด็นว่าจะต้องมีการจัดทำเป็นภาษาสากลหรือไม่ และศูนย์ตอบข้อซักถาม จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานใด¹⁸

1.5 หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

มาตรา 17 (1) กำหนดถึงการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ว่าเป็น พันธกรณีที่รัฐภาคีมีความผูกพันที่จะต้องให้การปฏิบัติต่อบรรดาการบริการหรือผู้ให้บริการไม่ว่า จะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลของรัฐภาคีอีกฝ่ายหนึ่งที่ประกอบการค้าบริการเอก เช่นเดียวกันที่ได้ให้การปฏิบัติต่อการบริการ หรือผู้ให้บริการของคนชาติตน เว้นเสียแต่จะมีการระบุ ไว้เป็นอย่างอื่นในตารางข้อผูกพัน

ในการที่จะได้มาซึ่งการปฏิบัติเยี่ยงคนชาตินั้น รัฐภาคีจะต้องดำเนินการเจรจาให้การ ปฏิบัติเยี่ยงคนชาติไว้ในตารางข้อผูกพัน โดยจะมีผลให้รัฐภาคีจะต้องให้การปฏิบัติอย่างเท่า เทียมกัน หรือไม่น้อยไปกว่าต่อการบริการหรือผู้ให้บริการของรัฐภาคีอีกฝ่าย เพื่อให้เกิดความ แน่นอนมั่นคงสำหรับการประกอบการของชาวต่างชาติที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมคนใน

¹⁷ Edmond McGovern, *International Trade Regulation*, (England :Exter Globefield Press, 1995, p. 31. 12-3.

¹⁸ อรรถพรณ พันธ์พัฒนา, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 9*, น. 224-225.

ชาติ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นก็ได้เป็นการให้ผู้ประกอบการชาวต่างชาติโดยเฉพาะที่มาจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาครองตลาดด้านการค้าบริการของประเทศกำลังพัฒนา¹⁹ โดยจะเห็นได้จากกรณีที่ GATS นั้นเปิดโอกาสแก่รัฐภาคีในการกำหนดเงื่อนไขที่จะให้การปฏิบัติต่อการบริการหรือผู้ให้บริการจากรัฐภาคีอื่นแตกต่างไปจากที่ให้กับคนชาติไว้ในตารางข้อผูกพัน²⁰ หรือกำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันว่ากิจการในสาขาการบริการใดชนิดใดบ้างที่จะถูกสงวนไว้ให้เฉพาะผู้ประกอบการภายในประเทศเท่านั้น²¹ ฉะนั้นหากไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในตารางข้อผูกพันเกี่ยวกับการให้การปฏิบัติเยี่ยงชาติแล้ว ภายใต้มาตรา 17 : 2 การปฏิบัติที่เหมือนกันหรือที่แตกต่างกันต่อการบริการ หรือต่อผู้ให้บริการจากรัฐภาคีอื่นจะถือว่าเป็นการให้ปฏิบัติที่ยังหย่อน หากก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขการแข่งขันที่เป็นประโยชน์ต่อการบริการหรือต่อผู้ให้บริการอันเป็นคนชาติ มากกว่าการบริการหรือผู้ใดให้บริการจากรัฐภาคีอื่นในกิจการอย่างเดียวกัน²²

จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเป็นอีกหนึ่งหลักการของการปฏิบัติต่อรัฐภาคีด้วยกันซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานการไม่เลือกปฏิบัติ (Non – discrimination) เพื่อให้เกิดการยอมรับถึงความร่วมมือร่วมใจในหมู่รัฐภาคีถึงการเปิดเสรีทางการค้าบริการ

2. กฎเกณฑ์เฉพาะของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว

2.1 การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว

(1) หลักการคงสถานะเดิมและลดอุปสรรคทางการค้าบริการ (Standstill and rollback) หลักการของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการต้องยึดหลัก Standstill and rollback ซึ่ง

¹⁹ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก, "ไทยกับการเตรียมการเจรจาการค้าบริการภายใต้ WTO ปี ค.ศ. 2000," วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 15, 2 (มิถุนายน 2540), น. 22.

²⁰ .สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ หัซซามีย ฤกษ์สุด, *ข้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1*, น. 86.

²¹ บุษภา เจริญพงศ์, "การเปิดเสรีการประกอบธุรกิจการค้าปลีกของคนต่างด้าวในประเทศไทย : วิเคราะห์ในกรอบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 71.

²² Mitsuo Matsushita Thomas J. Schoenbaum and Petros C. Mavroidis, *supra* note 2 ,p. 248.

หมายความว่า ขณะที่เข้าผูกพันในข้อตกลง หากมีข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคตามที่ระบุไว้ในตารางที่ผูกพันเพียงใด รัฐสมาชิกจะเพิ่มอุปสรรคมากกว่าเดิมไม่ได้ แต่ต้องลดอุปสรรคลงเรื่อย ๆ ตามหลักการเปิดเสรีตามลำดับ โดยมีเป้าหมายที่จะขจัดอุปสรรคต่อการค้าบริการให้สูญสิ้นไปในที่สุด²³

ดังนั้นในการจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการ ทั้งข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาดหรือ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ จึงเป็นไปตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive liberalization) โดยในระยะแรกอาจจะเปิดเสรีโดยมีข้อจำกัดได้แต่เมื่อเสนอผูกพันอย่างไรแล้ว

โดยหลักการจะทยอยหลังกลับมาสร้างจำกัดเพิ่มขึ้น จากเดิมอีกไม่ได้มีแต่จะเปิดเสรีการค้าบริการมากขึ้นตามลำดับ โดยในการเจรจาเปิดเสรีรอบต่อ ๆ ไป ประเทศสมาชิกขององค์การ การค้าโลก รวมทั้งไทยจะต้องเสนอเปิดเสรีการค้าบริการสาขาต่าง ๆ มากขึ้น หรือกล่าวอีกนัย คือ ลดข้อจำกัด หรือเงื่อนไขในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาต่าง ๆ ให้น้อยลง เช่น

1. สาขาบริการใดที่ยังไม่ได้เสนอผูกพันว่าจะเปิดตลาด หรือให้ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ ในการเจรจาต่อไป ประเทศไทยอาจถูกเรียกร้องให้เสนอเปิดตลาดและให้การ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติในการเจรจาต่อไป ประเทศไทยอาจถูกเรียกร้องให้เสนอเปิดตลาด และให้การ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ โดยไม่มีข้อจำกัด เช่น สาขาบริการใดระบุในตารางว่า Unbound อาจต้องปรับข้อเสนอนิยามว่า None หมายความว่า ไทยจะผูกพันเรื่องดังกล่าวโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเสนอผูกพันโดยมีข้อจำกัด

2. สาขาบริการใด ที่มีการเสนอผูกพันว่าจะเปิดตลาดหรือให้การ प्रतिบัติเยี่ยง คนชาติโดยมีข้อจำกัด อาจต้องปรับข้อเสนผูกพันใหม่ โดยขอยกเลิกข้อจำกัดเดิม เช่น จากเดิมที่ต่างชาติเข้ามาโดยต้องจัดตั้งเป็นบริษัทและถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 อาจเปลี่ยนเป็นจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติเลยหรือลดข้อจำกัดลง เช่น ให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมโดยถือหุ้นได้มากกว่าร้อยละ 49 จะได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจได้โดยไม่จำกัดจำนวนบริษัท เป็นต้น²⁴

²³ ศูนย์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานผลการศึกษาเรื่องการค้าเสรีทางการค้าภาคบริการ : ผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย (กรณีศึกษาพันธกรณีของแกตต์ อาเซียน และเอเปค) , (มิถุนายน 2541), น. 5-4ถึง5-5.

²⁴ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, "การเจรจาเปิดเสรีภาพการค้าบริการภายใต้องค์การการค้าโลก", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการเจรจาการค้ารอบใหม่, 3 มิถุนายน 2542, น. 16-17.

(2) วิธีเจรจาจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะ

ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกทุกประเทศมีพันธกรณีภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ที่จะต้องเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการด้านต่าง ๆ รวมทั้งสาขาการท่องเที่ยวให้แก่งันและกัน ตามหลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive liberalization) โดยการเจรจาจะจัดให้มีขึ้นเป็นรอบ ๆ ไป แต่จะรอบจะจัดให้มีขึ้นภายใน 5 ปี นับแต่การเจรจารอบอุรุกวัยได้สรุปผล โดยการเจรจารอบใหม่ สำหรับการค้าบริการได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ กุมภาพันธ์ 2543 (ค.ศ. 2000) จุดประสงค์ของการเจรจาเพื่อลดหรือกำจัดมาตรการต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อการค้าบริการ โดยการเจรจาการเปิดเสรีต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศและตามหลักเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ โดยต้องให้ความยืดหยุ่นแก่ประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาเปิดเพียงบางสาขา หรือบางธุรกรรมก่อนได้ ตามมาตรา 19²⁵: 2 เห็นได้ว่าประเทศสมาชิกได้ถูกเรียกร้องให้เปิดตลาดในทุกสาขาบริการ ประเทศกำลังพัฒนาเปิดเพียง 1 ใน 5 ของสาขาบริการ และประเทศพัฒนาแล้วเปิดประมาณ 2 ใน 3 ของสาขาบริการของตน²⁶ แล้วค่อย ๆ เปิดตลาดเพิ่มขึ้นตามระดับการพัฒนาของแต่ละรัฐ เป็นไปตามหลักการเข้าร่วมมากขึ้นของประเทศกำลังพัฒนาในมาตรา 4 ของ GATS²⁷

การเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการจะครอบคลุมสาขาบริการด้านต่าง ๆ 12 สาขา และสาขาย่อย หรือกิจกรรมต่าง ๆ และข้อผูกพันด้านการเข้าสู่ตลาด และข้อผูกพันในการ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ และข้อผูกพันเพิ่มเติม (ถ้ามี) ตามรูปแบบการให้บริการ 4 รูปแบบ

การเจรจาแต่ละรอบต้องมีการกำหนดประเด็นในการเจรจา หรือแนวทางในการเจรจา (Negotiating guidelines) และกระบวนการในการเจรจา ในการเจรจาแต่ละรอบจะต้องมีความคืบหน้าในการเปิดเสรี โดยลำดับไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสองฝ่าย หรือหลายฝ่ายก็ตาม เพื่อทำข้อผูกพันเฉพาะเปิดเสรีให้มากขึ้น²⁸

²⁵ GUIDELING AND PROCEDURES FOR THE NEGOTIATIONS ON TRADE IN SERVICES S/L/93/29. March 2001.

²⁶ Ray August, International Business Law : text, cases and reading, 3rd (Prentice Hall Inc, 2000), p.427.

²⁷ ศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานวิจัยเรื่องโครงการศึกษาคัยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทย เล่ม 1, น. 37.

²⁸ อรรถพร พันธ์พัฒนา, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 9, น. 229

คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการจะดำเนินการประเมินการค้าบริการในภาพรวมและรายสาขาตามวัตถุประสงค์ของความตกลง GATS และมาตรา 4 เป็นการเฉพาะ

ซึ่งในการจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาเสนอให้ใช้วิธี Positive list approach คือ เป็นการเสนอเปิดเสรีเฉพาะสาขาบริการที่แต่ละประเทศต้องการจะเปิดในลักษณะที่ให้สิทธิสมาชิกกำหนดเงื่อนไขในการเปิดตลาดการค้าบริการ และค่อย ๆ เลือกเปิดเสรี โดยการลดข้อจำกัดและเงื่อนไขสำหรับการค้าบริการแต่ละสาขา ตามความพร้อมและความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งต่างจากการเจรจาเปิดเสรีโดยใช้ Negative list approach ซึ่งประเทศสมาชิกตกลงเปิดเสรีเต็มรูปแบบโดยการเปิดตลาด และให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ โดยไม่มีข้อจำกัดในทันทีแก่ผู้ค้าบริการประเทศสมาชิกอื่นในการประกอบธุรกิจบริการทุกสาขา ยกเว้นที่ระบุไว้ในบัญชีธุรกิจต้องห้ามท้ายความตกลง ซึ่งทำเป็น Negative list (ไม่มีคำว่า other อยู่ท้ายบัญชี) เช่นที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีของทวีปอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA

การเจรจาเปิดเสรีใน WTO เป็นการจัดทำตารางข้อผูกพันแบบ Positive list approach เป็นการเจรจาเปิดตลาดแบบมีเงื่อนไขโดยประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเจรจาต้องแจ้งเงื่อนไขการเปิดตลาดบริการสาขาต่าง ๆ ที่ตนต้องการเปิดและให้โอกาสประเทศสมาชิกอื่น ๆ ขอเจรจาเพื่อยื่นข้อเรียกร้อง ให้ลดหรือยกเลิกเงื่อนไขเหล่านั้น โดยนำผลประโยชน์ในสาขาอื่น หรือสาขาเดียวกันมาเสนอ เป็นการแลกเปลี่ยน การเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์แบบ Request-Offer จะกระทำในลักษณะการเจรจาสองฝ่ายระหว่างประเทศคู่เจรจาที่มีความสนใจ แต่ผลการเจรจาต้องขยายให้แก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมเจรจาด้วยตามหลักการ MFN เมื่อสิ้นสุดการเจรจา สมาชิกแต่ละประเทศต้องบันทึกผลจากการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับประเทศต่าง ๆ ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of specific commitments) ซึ่งตารางดังกล่าวนี้ จะนำมาผนวกและถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลง GATS²⁹

ดังนั้นการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการ กระทำผ่านการเจรจาทวิภาคี หรือพหุภาคี วิธีการเจรจาลึก คือ วิธีจัดทำข้อเรียกร้อง – ข้อเสนอ (The request – offer approach)³⁰

²⁹ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในองค์การการค้าโลก, (ธันวาคม 2547), น.6-7.(www.dtn.moc.go.th)

³⁰ Guidelines and procedures for the negotiations on trade in services S/L/93, 29 March 2001, p.2.

ตามที่ GATS กำหนดให้สมาชิกร่วมเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการนั้นในการดำเนินการที่ผ่านมามีคณะกรรมการการค้าบริการ ซึ่งใช้การประชุมสมัยพิเศษ (Special session) เป็นเวทีในการเจรจาเปิดเสรี ได้ประกาศให้การเจรจาจัดทำข้อผูกพันเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 โดยแบ่งการเจรจาสามช่วง การเจรจาช่วงแรกและช่วงที่สองเป็นการเจรจาแบบหลายฝ่าย การเจรจาช่วงที่สาม เป็นการเจรจาแบบสองฝ่าย

ก. การเจรจาพหุภาคี

การเจรจาแบบพหุภาคี (Multilateral trade negotiation) เป็นการร่วมเจรจากับหลาย ๆ ประเทศไปพร้อม ๆ กัน ทั้งการเจรจาแบบทวิภาคีผสมกัน ทำให้ประเทศสมาชิกที่เจรจาทวิภาคีมีโอกาสเห็นและต่อรองกับได้ดีขึ้น เพราะมีโอกาสเห็นข้อมูลการเจรจาการค้าของคู่เจรจาอื่น ๆ มาเป็นองค์ประกอบของการเจรจาของตน³¹

การเจรจาการค้าบริการรอบใหม่ในช่วงแรกเป็นการรวบรวมข้อเสนอจากประเทศต่าง ๆ และได้จัดทำแนวทางและวิธีในการเจรจา (Negotiating guidelines and procedures) ไปเป็นการกำหนดกรอบเจรจาอย่างกว้าง

การเจรจาในช่วงที่สอง กำหนดไว้ 1 ปี ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2544 - มีนาคม 2545 โดยรวบรวมข้อเสนอในการเจรจารายสาขา (Sectoral negotiating proposal) ของประเทศต่าง ๆ ที่ยื่นต่อคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการค้าบริการเพื่อโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกอื่นเห็นชอบในแนวความคิดของตน และเพื่อกำหนดแนวทางและวิธีการในกรอบที่แคบลงมาในแต่ละสาขาบริการ³²

ข้อเสนอการเจรจาทุกฉบับเรียกร้องให้มีการเจรจาเปิดตลาดมากขึ้น โดยขจัดอุปสรรคที่สำคัญ เช่น ยกเลิกเงื่อนไขเกี่ยวกับพลเมือง สัญชาติ การออกใบอนุญาต ข้อจำกัดด้านรูปแบบหน่วยธุรกิจที่ต่างชาติเข้ามาจัดตั้ง ข้อจำกัดเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนายังต้องการให้มีการจัดทำเรื่องมาตรการปกป้องฉุกเฉิน (Emergency Safeguard Measures : ESMs) โดยอาเซียนเป็นผู้ผลักดัน

สาขาบริการที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสนใจได้แก่ บริการด้านธุรกิจ บริการวิชาชีพบัญชี และกฎหมาย โทรคมนาคม จัดจำหน่าย สิ่งแวดล้อม พลังงาน เป็นต้น ส่วนที่ประเทศ

³¹ วรากร กิจเจริญ, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.39.

³² สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, "ความคิดหน้าในเจรจาสินค้าเกษตรรอบใหม่" ,วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์32, 288 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2544), น. 15.

กำลังพัฒนาแล้วให้ความสนใจ คือ สาขาท่องเที่ยว ก่อสร้าง ขนส่งทางทะเล บริการคอมพิวเตอร์ และการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา เป็นต้น

ข. การเจรจาทวิภาคี

เป็นการเจรจาที่ประเทศสมาชิกมีความประสงค์ที่จะเสนอผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการในสาขา/สาขาย่อย หรือกิจกรรมใด อาจทำข้อเสนอเบื้องต้น (Initial offer) ส่งให้เลขาธิการ WTO เพื่อแจ้งให้ประเทศสมาชิกทราบ และสมาชิกที่สนใจ จะขอเจรจากับประเทศที่เสนอเปิดเสรีจะติดต่อกับผู้แทนรัฐบาลประเทศสมาชิคนั้นโดยตรง หรือผ่านฝ่ายเลขาธิการ WTO เพื่อจัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศคู่เจรจาต่อไป (ทวิภาคี) แต่เมื่อผลการเจรจาของคู่เจรจาเป็นอย่างไร ก็จะมีผลผูกพันกับประเทศสมาชิก WTO อื่น ๆ ด้วย ตามหลัก MFN เว้นแต่จะเป็นการยกเว้นพันธกรณีดังกล่าวเป็นการชั่วคราว แต่ประเทศสมาชิกสามารถทำข้อเรียกร้องให้ประเทศนั้น โดยไม่ต้องรอให้ประเทศนั้นยื่นข้อเสนอก่อนก็ได้³³

ในการเจรจาการค้าบริการในช่วงที่สามเป็นการเจรจา 2 ฝ่าย โดยสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องทำข้อเรียกร้องยื่นต่อสมาชิกคู่เจรจาเปิดบริการที่ตนสนใจ การจัดทำข้อเสนอของตนในการเปิดตลาดบริการ แต่การเจรจาระดับพหุภาคีก็ต้องดำเนินควบคู่ไปด้วยเพราะมีการเจรจาลายประเด็นก็ยังหาข้อยุติไม่ได้ เช่น การจัดทำมาตรการปกป้องฉุกเฉิน (ESMs)³⁴

ในการเจรจาฉบับใหม่นี้ประเทศสมาชิก WTO ยื่นข้อเรียกร้องขอให้ไทยเปิดตลาดการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว เช่น ขอให้ไทยเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในการอนุญาตให้ต่างชาติให้ต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร และสำนักงานตัวแทนท่องเที่ยว และผู้ประกอบการก็นำเที่ยวขยายระยะเวลาอนุญาตให้เข้ามาทำงานของผู้ให้บริการ เป็นต้น

ประเทศไทยก็ได้ยื่นข้อเรียกร้องให้เปิดตลาดบริการสาขาท่องเที่ยว โดยขอให้อนุญาตให้หัวหน้าและผู้ช่วยพ่อครัว แม่ครัว เข้าไปให้บริการนั้นได้³⁵

³³ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, "การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้องค์การการค้าโลก", วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 30 , 276(กรกฎาคม - สิงหาคม 2542) , น. 25.

³⁴ <http://www.dth.moc.go.th>.

³⁵ *ibid*

2.2 ลักษณะทางกฎหมายของตารางข้อผูกพันเฉพาะ

ในการเปิดเสรีการค้าบริการความตกลง GATS มีบทบัญญัติให้ประเทศสมาชิกจัดตารางผูกพันเฉพาะ โดยตารางข้อผูกพันเฉพาะมี 2 ลักษณะ³⁶

1. ตารางข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal commitments) ซึ่งครอบคลุมทุกสาขาย่อยสาขาบริการของประเทศนั้น โดยประเทศสมาชิกจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่สำคัญในการเปิดการค้าบริการไว้ในตารางข้อผูกพันที่ใช้กับทุกสาขาบริการ โดยข้อจำกัดส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับ

- การลงทุนทางตรงของต่างชาติ (Foreign Direct Investment : FDI)
- การถือครองอสังหาริมทรัพย์ (Real estate acquisition)
- การเข้ามาและการพำนักชั่วคราวของบุคคลธรรมดา (Entry and temporary stay of natural persons)

ข้อจำกัดเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการค้าบริการซึ่งดำเนินการในรูปแบบของการตั้งหน่วยธุรกิจ (Commercial presence) และของบุคคลธรรมดา (Presence of natural persons)³⁷

2. ตารางผูกพันเฉพาะสาขา (Industry-specific commitments หรือ Sector specific commitments) ประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะในแต่ละสาขาบริการที่จะเปิดเสรี

การกำหนดข้อผูกพันในตารางข้อผูกพันเฉพาะในตารางของ GATS กำหนดให้ประเทศสมาชิกระบุข้อผูกพันเฉพาะที่สร้างขึ้นภายใต้หมวด 3 ของความตกลงโดยกำหนดให้ตารางข้อผูกพันเฉพาะประกอบด้วย

1. ข้อกำหนด ข้อจำกัด และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเข้าสู่ราคา
2. เงื่อนไข และคุณสมบัติเกี่ยวกับการ प्रतिบัติเยี่ยงชาติ
3. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำข้อผูกพันเพิ่มเติมจากที่ได้ทำได้
4. กำหนดเวลาในการปฏิบัติตามข้อผูกพันที่ได้ทำได้

³⁶ กมลินทร์ พินิจภูวดล, "การเปิดเสรีการค้าบริการสาธารณสุขภายใต้ WTO: ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายและข้อผูกพันของประเทศไทย," วารสารกฎหมาย ,น.58.

³⁷ US. International Trade Commission General Agreement on Trade in Services: Examination of the Schedules of Commitments Submitted by Asia/Pacific Trading Partners, August, 1997, pp. 1-7.

5. วันที่ข้อผูกพันที่ให้ไว้มีผลบังคับ

(1) ข้อผูกพันของรัฐสมาชิก

ในแต่ละสาขาบริการที่พร้อมเปิดเสรีประเทศสมาชิกจะจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะโดยในตารางข้อผูกพันประเทศสมาชิกต้องเจรจาจัดทำข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาด การ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ และข้อผูกพันเพิ่มเติม (ถ้ามี) รัฐสมาชิกของ GATS มีอำนาจในการกำหนดตารางเวลาสำหรับเปิดตลาดการค้าเสรีด้วยตนเอง แต่เมื่อตารางสำหรับการเปิดตลาดการค้าเสรีได้รับการยอมรับแล้วในฐานะตารางข้อผูกพันโดยเฉพาะ (Schedules of specific commitment) แล้ว รัฐสมาชิกที่ถูกผูกพันตามตารางข้อผูกพันหนึ่ง ๆ แล้ว จะปฏิบัติขัดต่อตารางนั้นไม่ได้³⁸

ก. ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาด

ตามมาตรา 16 ของ GATS ในเรื่องการเข้าสู่ตลาด การปฏิบัติต่อบริการและผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอื่นตามที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันจะต้องเป็นไปตามหลัก MFN เช่น หากรัฐสมาชิกหนึ่งยอมให้มีการเข้าสู่ตลาดในสาขาบริการหนึ่งของตน รัฐสมาชิกนั้น ต้องยอมให้รัฐสมาชิกอื่นเข้าสู่ตลาดในสาขาบริการนั้นด้วย

ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาด เป็นพันธกรณีที่ทำให้ผู้ให้บริการต่างชาติเข้าสู่ตลาดการค้าบริการของประเทศ การจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจาระหว่างรัฐสมาชิกในการเปิดตลาด ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาดถือว่าเป็นประเด็นสำคัญมาก เพราะเป็นการเจรจาว่ารัฐสมาชิกใดจะเปิดตลาดการค้าบริการมากน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดอย่างไรในการเข้าสู่ตลาด ข้อผูกพันต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเจตนาฝ่ายเดียวของรัฐสมาชิกซึ่งถือว่าเป็นวิธีการเจรจาที่จะชักจูงคู่เจรจาแสดงเจตนารมณ์ออกมาในรูปข้อตกลง แต่การเจรจาจะไร้ผลหากไม่มีการวางกรอบข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่รัฐสมาชิกจะตกลงกัน เหตุนี้จึงต้องมีการวางข้อห้ามมิให้มีการแสดงข้อจำกัดหรือเงื่อนไขบางประเภทที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการ ดังนั้น ในมาตรา 16 วรรค 2 จึงกำหนดว่าในสาขาบริการใดที่ได้ทำข้อผูกพันเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าสู่เจตนาไว้ รัฐสมาชิกจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขใน 6 ลักษณะ³⁹ ต่อไปนี้

³⁸ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ผลการเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัยของแอกตตีใน เรื่องการค้าบริการที่มีผลต่อการขนส่งของประเทศไทย”, *ตุลพาท* 41,2 (มีนาคม – เมษายน 2537), น. 90.

³⁹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ ทักษมัย ฤกษ์สุด, *อ้างแล้ว เจริญรทที่ 1*, น. 85-86.

1. การวางข้อจำกัด เกี่ยวกับจำนวนของผู้ให้บริการ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการกำหนดจำนวนโควตา การผูกขาด การให้สิทธิแก่ผู้ให้บริการแต่ผู้เดียว หรือมีการวางข้อจำกัด เพราะแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ (Economic needs test) เช่น จำกัดจำนวนสาขาธนาคารต่างชาติให้เข้ามาได้ไม่เกิน 2 แห่ง

2. การวางข้อจำกัดเกี่ยวกับมูลค่าของธุรกรรมของการค้าบริการ หรือสินทรัพย์ในรูปของการกำหนดจำนวนโควตา หรือข้อจำกัด เพราะความจำเป็นในทางเศรษฐกิจอื่นใด

3. การวางข้อจำกัด เกี่ยวกับจำนวนธุรกรรมทางค้าบริการ หรือจำนวนปริมาณของบริการที่แสดงออก ในรูปของการกำหนดโควตา หรือการวางข้อจำกัดเพราะความจำเป็นในทางเศรษฐกิจอื่นใด เช่น กำหนดให้ฉายภาพยนตร์ต่างชาติได้ปีละ 10 เรื่อง

4. การวางข้อจำกัด เกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดาในรูปโควตา บุคคลนั้นอาจถูกว่าจ้างในสาขาบริการใด หรือผู้ให้บริการอาจว่าจ้าง หรือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการประกอบการค้าบริการสาขาใด สาขาหนึ่งเฉพาะเจาะจง หรือมีการวางข้อจำกัด เพราะแสดงเหตุแห่งความจำเป็นในทางเศรษฐกิจอื่นใด เช่น มีข้อกำหนดให้หน่วยธุรกิจนั้นต้องจ้างนักกฎหมายท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 2 คน

5. มาตรการใดที่เป็นการจำกัด หรือวางรูปแบบพิเศษอื่นใดของตัวตนทางกฎหมาย (Legal entity) หรือการร่วมลงทุน (Joint – venture) ซึ่งผู้ให้บริการได้ให้บริการฝ่าย ตัวตนทางกฎหมายดังกล่าว เช่น รูปแบบหน่วยธุรกิจจะต้องเป็นแบบพิเศษอื่นใดของตัวตนทางกฎหมายดังกล่าว เช่น รูปแบบหน่วยธุรกิจจะต้องเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศเท่านั้น

6. การวางข้อจำกัด เกี่ยวกับการร่วมทุนของเงินทุนต่างชาติ ในรูปของการกำหนดเปอร์เซ็นต์ สัดส่วนอย่างสูงสุดของการถือหุ้นต่างชาติ หรือจำกัดมูลค่ารวมของการลงทุนจากต่างชาติ เช่น กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นต่างชาติได้ไม่เกิน 49%

การกำหนดข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดทั้ง 6 ลักษณะนั้น ข้อตกลง GATS ไม่อนุญาตให้ทำได้เว้นแต่รัฐสมาชิกได้มีการเจรจาตกลงกันและระบุข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ ไว้ในตารางผูกพันเฉพาะ⁴⁰ หากไม่ระบุข้อจำกัดดังกล่าวไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ รัฐสมาชิกจะใช้ข้อจำกัดดังกล่าวไม่ได้

⁴⁰ ญูฬงศ์ ทองภักดี, ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการและอุตสาหกรรม ไตรศมนาคมไทย, ตุลาคม 2539 , น. 8.

ข. ข้อผูกพันในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หมายถึง การที่สมาชิกองค์การการค้าโลก ประเทศหนึ่ง ถ้ามีการใช้มาตรการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็มาตรการในรูป กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ วิธีกาปฏิบัติ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อกาให้บริการ กับบริการหรือผู้ให้บริการทำเป็คนชาติของรัฐสมาชิกอื่น จะต้องใช้มาตรการนั้น ๆ เสนอเสมือนกับใช้กับบริการหรือผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นคนชาติของตนเอง โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยนิตินัย หรือพุดินัยก็ตาม เช่น การใช้มาตรการด้านภาษี การอุดหนุน⁴¹

มาตรา 17 ระบุว่ารัฐสมาชิกจะต้องทำตามหลักเกณฑ์ปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ สำหรับสาขาบริการที่ตนได้ระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน รัฐสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของประเทศสมาชิกอื่น ในรูปแบบที่เหมือนกันทุกประการ (Formally identical treatment) หรือปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของประเทศสมาชิกอื่น ในรูปแบบที่ต่างกัน (Formally different treatment) เช่นเดียวกับรัฐสมาชิกปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของตนเองและการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือต่างกันั้นนั้นหากเป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของการแข่งขันอันเป็ประโยชน์ต่อบริการ หรือผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกนั้นเอง มากกว่ารัฐสมาชิกอื่น ๆ การกระทำดังกล่าวถือว่าขัดกับหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ดังนั้น รัฐสมาชิกต้องเปลี่ยนกฎระเบียบภายในประเทศให้ต่างชาติได้มีโอกาสแข่งขันอย่างค่อนข้างเท่าเทียมกันกับคนในชาติ⁴²

รัฐสมาชิก จะต้องให้การปฏิบัติต่อการค้าบริการและผู้ให้บริการของรัฐสมาชิกอื่น ไม่ด้อยกว่าที่ปฏิบัติต่อผู้ให้บริการของประเทศตน (แต่ไม่ได้หมายความว่า จะสามารถเรียกกรองค่าเสียหายต่อกันได้ หากเกิดความเสียหายเป็รายทางการแข่งขันการค้าบริการ อันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะตัวของการค้าบริการหรือผู้ให้บริการต่างชาติที่มาให้บริการในรัฐสมาชิก หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติก็คือหลักการไม่เลือกปฏิบัติเอง⁴³ แต่อย่างไรก็ตามรัฐสมาชิกสามารถกำหนดข้อจำกัดในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติได้

⁴¹ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, *อ้างแล้ว เิงอรรถที่* 33, น. 30-31.

⁴² Tribilcock and Howse, *The Regulation of International Trade* (Newyork : Routledge)

⁴³ Edmond MCGovern, *supra note* 17, p. 31.16-3.

ทั้งนี้ข้อจำกัดการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ(National Treatment) จะไม่เหมือนข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด ซึ่ง GATS กำหนดประเภทของมาตรการที่เป็นข้อกีดกันชัดเจน แต่ในกรณีของข้อจำกัดการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติระบุแต่เพียงจะครอบคลุมทั้งทางกฎหมาย (คือ กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติแตกต่าง เช่น ต่างชาติไม่มีสิทธิถือครองที่ดิน) และทางปฏิบัติ (คือ กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติทั้งคนในชาติและต่างชาติ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ให้บริการต่างชาติอาจดำเนินการตามข้อกำหนดได้ยากกว่า ข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ(National Treatment) เช่น⁴⁴

- มาตรการอุดหนุน
- ขอสงวนสิทธิ์ให้การอุดหนุนเฉพาะคนชาติ
- มาตรการด้านภาษีอากร และการเงินอื่น ๆ
- การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในอัตรา 4% สำหรับค่าธรรมเนียมประกันวินาศภัยที่จ่ายให้บริษัทต่างชาติ
- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมบริการท่าเรือที่แตกต่างกันระหว่างบริษัทเรือต่างชาติกับเรือที่ติดธงชาติตน โดยจะให้การปฏิบัติที่ดีกว่า ถ้าเรือนั้นติดธงชาติของตน
- เงื่อนไขด้านสัญชาติ (Nationality requirements)
- การสงวนบริการเกี่ยวกับเรือยอร์ชและเรือสำราญให้เฉพาะคนชาติของตน
- สำนักงานตัวแทน (Agent) หรือผู้จัดการต้องเป็นพลเมืองของประเทศตน
- เงื่อนไขการมีถิ่นที่อยู่ (Residency requirements)
- เงื่อนไขการมีถิ่นที่อยู่ถาวรสำหรับผู้ชำนาญการรักษาโรคมือและเท้า
- เงื่อนไขการมีถิ่นที่อยู่ถาวรสำหรับผู้จัดการและสมาชิกของคณะกรรมการบริการของบริษัท
- เงื่อนไขการออกใบอนุญาตและคุณสมบัติ
- ในการทำงานเพื่อเป็นไกด์นำเที่ยวหรือผู้สอนสกี จะต้องสอบผ่าน แต่อาจมีการจำกัดการสอบของต่างชาติ เพื่อทำอาชีพดังกล่าว
- เนติบัณฑิตหรือนักกฎหมายพาณิชย์สำหรับปฏิบัติงานกฎหมายของชาติจะต้องจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของชาติ
- กำหนดเงื่อนไขการออกใบอนุญาตว่าจะต้องมีถิ่นที่อยู่ก่อนเป็นเวลา 1 ปี

⁴⁴ เอกสาร WTO S/L/92 (28 มีนาคม 2544) , Guidelines for the Scheduling of Specific Commitments under the GATS

- กำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพในประเทศนั้นก่อนเป็นเวลา 3 ปี
- เงื่อนไขการจดทะเบียน เป็นต้น

ค. ข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional commitments)

รัฐสมาชิกสามารถเจรจากำหนดข้อผูกพันที่มีผลต่อการค้าบริการ นอกจากข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาด และข้อผูกพันในการปฏิบัติเยี่ยงชาติ เช่น ข้อจำกัดในเรื่องคุณสมบัติ มาตรฐาน การออกใบอนุญาต ซึ่งข้อผูกพันเพิ่มเติมดังกล่าวต้องบันทึกลงในตารางข้อผูกพันเฉพาะของรัฐสมาชิก (Member's schedule)⁴⁵

การค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวของไทยไม่มีข้อผูกพันเพิ่มเติม

ข้อผูกพันเฉพาะสาขาบริการที่กำหนดเกี่ยวกับการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจะถูกระบุไว้สอดคล้องกับรูปแบบการค้าบริการทั้ง 4 รูปแบบ โดยอาจจะระบุไว้สำหรับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือทั้ง 4 รูปแบบก็ได้ หรือในแต่ละรูปแบบอาจจะระบุเพียงการเข้าสู่ตลาด หรือการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หรือทั้งสองอย่างก็ได้

ข้อผูกพันเฉพาะสาขาบริการอาจมีลักษณะ ดังนี้

ข้อผูกพันอย่างเต็มที่ (Full commitment) คือ ปราศจากเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติของสาขาบริการ โดยในตารางข้อผูกพันจะใช้คำว่า "None" (ไม่มีเลย) ต่อไปรัฐสมาชิกก็ไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการเข้าสู่ตลาด และปฏิบัติเยี่ยงคนชาติได้อีก เพราะรัฐสมาชิกจะเพิ่มข้อจำกัดในการเปิดเสรีการค้าให้มากกว่าเดิมไม่ได้ ตามหลักเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ

ข้อผูกพันบางส่วน (Partial commitment) คือ มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติของสาขาบริการ ถือเป็นข้อยกเว้นของการเปิดเสรีการค้าบริการ

ไม่ผูกพันการเปิดตลาด (No commitment) คือกรณีไม่ได้ระบุข้อผูกพันอย่างเต็มที่ และข้อผูกพันบางส่วนไว้ ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอาจถูกกำหนดขึ้นในอนาคตได้ในตารางข้อผูกพันจะใช้คำว่า "Unbound" ⁴⁶ การไม่ผูกพันการเปิดตลาดนั้นอาจเป็นการไม่ผูกพันทั้งสาขาหรือกิจกรรม (คือไม่ปรากฏในตารางข้อผูกพัน) หรืออาจไม่ผูกพันเพียงบางรูปแบบการให้บริการ (Mode of supply) เช่น ในบางกรณี การให้บริการของ Mode อาจเป็นไป

⁴⁵ Edmond McGovern, *supra note* 17, p 31. 16-4.

⁴⁶ กมลินทร์ พิณีภูวดล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 36, น. 63.

ไม่ได้ทางเทคนิค เช่น ใน Mode 1 สำหรับบริการตกแต่งทรงผม ซึ่งเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้ให้บริการและผู้รับบริการอยู่คนละประเทศ⁴⁷

ข้อผูกพันที่รัฐสมาชิกเสนอกันมักเป็นข้อผูกพันที่หยุดนิ่งอยู่ (Standstill commitment) คือ ข้อผูกพันนั้นอยู่บนกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติไว้ในตารางข้อผูกพัน ข้อผูกพันจะระบุถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดอย่างเสรี และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ จึงเห็นได้ว่าข้อผูกพันดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักความโปร่งใส (Transparency) ก็ต้องเปิดเผยข้อมูลการใช้กฎหมายมาตรการหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ

(2) ผลทางกฎหมายของตารางข้อผูกพันเฉพาะตามหลักสนธิสัญญา

เมื่อมาตรา 20.3 ของ GATS⁴⁸ กำหนดให้ตารางข้อผูกพันเฉพาะให้ผนวกไว้เป็นส่วนหนึ่งของความตกลง (Schedules of specific commitments shall be annexed to this agreement and form an integral part thereof) เมื่อความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญา ถือว่าตารางข้อผูกพันเฉพาะก็มีสถานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญาด้วย และเมื่อพิจารณาจากผลผูกพันที่ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ เป็นส่วนหนึ่งของ Final Act Embodying The Results of the Uruguay of Multilateral Trade Negotiations โดยเอกสารฉบับนี้ให้รัฐสมาชิกยอมรับข้อตกลงของ WTO เมื่อรัฐสมาชิกยอมรับข้อตกลงดังกล่าว โดยผลของข้อตกลงการก่อตั้ง WTO (Agreement Establishing the World Trade Organization) โดยมาตรา 2(2) ของข้อตกลงฉบับนี้รวมทั้งเอกสารทั้งหลายที่เกี่ยวข้องและ Annex ถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงก่อตั้ง WTO ซึ่งข้อตกลงก่อตั้ง WTO มีฐานะเป็นสนธิสัญญามีผลผูกพันรัฐสมาชิก ดังนั้น ถือว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงก่อตั้ง WTO จึงมีฐานะเป็นสนธิสัญญา ตารางข้อผูกพันเฉพาะจึงมีฐานะเป็นสนธิสัญญาด้วย ซึ่งตามมาตรา 26 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือ ระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน บัญญัติว่า

⁴⁷ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในองค์การการค้าโลก, (ธันวาคม 2547), น.6.

⁴⁸ Article 20 : GATS.

“สนธิสัญญาทุกฉบับมีผลให้บังคับแล้วย่อมผูกพันภาคีและจะต้องใช้บังคับโดยภาคีด้วยความสุจริต”

เมื่อตารางข้อผูกพันเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการซึ่งถือว่ามีฐานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญา ตารางข้อผูกพันเฉพาะจึงมีผลผูกพันในฐานะเป็นสนธิสัญญาด้วย ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันแก่รัฐภาคีคู่สัญญาที่ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติใด ๆ ตามที่ตารางข้อผูกพันกำหนดไว้ ตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda) และหลักสุจริต (Principle of good faith) คือจะต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางหรือทำลายวัตถุประสงค์ของตาราง ข้อผูกพันนั้น ตามมาตรา 18 อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969⁴⁹

การไม่ปฏิบัติตามตารางข้อผูกพันเฉพาะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตาม นอกจากนี้ในมาตรา 27 อนุสัญญาเวียนนา บัญญัติว่า “รัฐภาคีไม่อาจอ้างบทบัญญัติในกฎหมายของตนมาเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาได้”⁵⁰

จากตารางข้อผูกพันเฉพาะสาขาการท่องเที่ยวของไทยนี้ ประเทศไทยเสนอผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการ เพียงเท่าที่กฎหมายภายในใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้อำนาจไว้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายภายใน อันจะเป็นการขัดกับข้อผูกพันตามตารางข้อผูกพันที่ไทยได้ยื่นเสนอไปในขณะนี้

2.3 การแก้ไขตารางข้อผูกพันเฉพาะ

(1) หลักเกณฑ์ในการแก้ไขตารางข้อผูกพันเฉพาะ (มาตรา 21)

แม้ว่าการเปิดเสรีตามลำดับจะเป็นจุดมุ่งหมายของ GATS รัฐสมาชิกไม่จำเป็นต้องผูกพันกับตารางข้อผูกพันเฉพาะตลอดไป รัฐสมาชิกอาจขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือถอน ข้อผูกพันของตนได้เมื่อพ้น 3 ปี นับแต่ข้อผูกพันตามตารางข้อผูกพันมีผลใช้บังคับ แต่ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือถอนข้อผูกพันรัฐสมาชิกนั้น ๆ ต้องแจ้งแก่คณะมนตรีเพื่อการค้าบริการ

⁴⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศสนธิสัญญาเล่มที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2544), น. 183.

⁵⁰ เพิ่งอ้าง, น. 190-191.

อย่างน้อย 3 เดือนก่อนกำหนดการที่จะเริ่มให้การแก้ไขหรือเพิกถอนข้อผูกพันมีผลบังคับ และหากการแก้ไขถอนข้อผูกพันไปมีผลกระทบกับรัฐสมาชิกใด รัฐสมาชิกที่ร้องขอแก้ไขหรือเพิกถอน ข้อผูกพันต้องร่วมเจรจากับรัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องมาตรการชดเชย (Compensatory adjustments)⁵¹ การเจรจานั้นต้องรักษาระดับทั่วไปของผลประโยชน์ร่วมกันของข้อผูกพันไม่น้อยไปกว่าผลประโยชน์ที่ได้ให้ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะอันก่อนที่จะมีการเจรจาดังกล่าวมาตรการชดเชยต้องอยู่บนพื้นฐานหลัก MFN⁵²

(2) สิทธิในการได้รับค่าชดเชย

รัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือถอนข้อผูกพันมีสิทธิร้องขอให้มีการเจรจากับประเทศที่ขอแก้ไขข้อผูกพันเพื่อตกลงเรื่องค่าชดเชย

หากเจรจาก็ไม่สำเร็จ รัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิเสนอเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการ (Arbitration) รัฐสมาชิกใดที่ได้รับผลกระทบต้องการได้สิทธิในการเรียกค่าชดเชยต้องเข้าร่วมในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการด้วย⁵³

รัฐสมาชิกที่ขอแก้ไขข้อผูกพันไม่สามารถแก้ไขหรือถอนข้อผูกพันของตนได้จนกว่ารัฐสมาชิกที่ขอแก้ไขหรือถอนข้อผูกพันนั้นจะชดเชยตามที่อนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัย⁵⁴

(3) สิทธิในการใช้มาตรการการตอบโต้

ถ้าประเทศสมาชิกที่ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือถอนข้อผูกพัน และไม่ปฏิบัติตามผลการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการแล้ว มาตรา 21.4(b) ของ GATS อนุญาตให้ประเทศสมาชิกเฉพาะที่เข้าร่วมในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการใช้มาตรการตอบโต้ โดยอาจขอแก้ไขหรือถอนผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกันอย่างสำคัญ โดยให้สอดคล้องกับผลการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการดังกล่าว

แต่ถ้าหากไม่ปรากฏว่ามีรัฐสมาชิกใดมาร้องขอต่ออนุญาโตตุลาการ รัฐสมาชิกที่ขอแก้ไข สามารถบังคับข้อเสนอกับถูกแก้ไขนั้นได้โดยอิสระ แต่อย่างไรก็ตามภายใน 3 เดือน หลังจาก

⁵¹ Ray August, *supra* note 26, p. 425.

⁵² Edmond McGovern, *supra* note 17, p. 31.21-2.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

รัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบก็ยังสามารถจะเรียกร้องต่ออนุญาโตตุลาการได้อยู่ โดย GATS ก็ไม่ได้กำหนดว่าอนุญาโตตุลาการจะอย่างไร⁵⁵

คณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการจะเป็นผู้กำหนดวิธีปฏิบัติ สำหรับการทำให้ถูกต้อง (Rectification) หรือการแก้ไขตารางข้อผูกพัน (Modification of schedules)

(4) สิทธิในการใช้การระงับข้อพิพาท⁵⁶

รัฐสมาชิกที่ขอแก้ไขข้อผูกพันไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันเฉพาะตามความตกลงประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบอาจใช้การระงับข้อพิพาทตามมาตรา 23 ของ GATS และหากหน่วยงานระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body :DSB) เห็นว่าพฤติกรรมนั้นร้ายแรง หน่วยงานระงับข้อพิพาทอาจอนุญาตให้รัฐสมาชิกระงับการปฏิบัติตามข้อผูกพันเฉพาะที่มีต่อรัฐสมาชิกอื่นได้

แต่ถ้าเป็นกรณีใดไม่ปฏิบัติตามคำมั่นเฉพาะหรือข้อผูกพันเฉพาะ ภายใต้อัตนตกลง รัฐสมาชิกพิพาทจะต้องขอแก้ไขจนเป็นที่พอใจด้วยกัน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งไปยังรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้องและแจ้งไปยังหน่วยงานระงับข้อพิพาท ด้วย

ถ้าหากคู่พิพาท ยังไม่สามารถหาวิธีการระงับข้อพิพาทที่พึงพอใจทั้งสองฝ่ายได้ หน่วยงานระงับข้อพิพาทก็จะทำการไต่สวน และทำคำเสนอแนะที่เหมาะสม ยังรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง

แต่ถ้าหน่วยงานระงับข้อพิพาทเห็นว่าสถานการณ์ได้เลวร้ายลงอย่างมาก หน่วยงานระงับข้อพิพาทอาจอนุญาตให้รัฐสมาชิกระงับการปฏิบัติตามข้อผูกพันเฉพาะที่มีต่อรัฐสมาชิกอื่นก็ได้⁵⁷

2.4 ข้อผูกพันเฉพาะตามตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยกับการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ GATS

การจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะอาศัยหลักการจำแนกสาขาการค้าบริการในประเทศต่าง ๆ ตามระบบ Central Product Classification หรือ CPC ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดโดยตรงโดย

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Article 23.2.

⁵⁷ ชุมพร ปัจจุสานนท์, "การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 15 (ธันวาคม 2537), น. 97.

องค์การสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกรอบสำหรับเปรียบเทียบสถิติการค้าสินค้าและบริการระหว่างประเทศ โดยในส่วนเกี่ยวกับบริการ ได้มีการให้คำนิยาม หรือคำจำกัดความเกี่ยวกับบริการประเภทต่าง ๆ โดยแยกเป็นหมวดต่าง ๆ 5 หมวด โดยแต่ละหมวดได้แยกเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบริการที่มีการซื้อขายมากมาย โดยกลุ่มเจรจาว่าด้วยการบริการจัดขึ้นตามปฏิญญารัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเจรจาจัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยการบริการ (GATS) จึงได้รวบรวมบริการประเภทต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ใน CPC มาจัดทำเป็น Services Sectoral Classification List โดยแยกเป็นสาขา และสาขาย่อย ต่าง ๆ ของบริการที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศและยังแยกย่อยเป็นกิจกรรมต่าง ๆ กัน โดยระบุ CPC กำกับไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบคำนิยามของประเภทหรือกิจกรรมต่าง ๆ นั้น ในการเจรจาจัดทำตารางข้อผูกพัน จากเอกสาร CPC Services Sectoral Classification List ปรากฏอยู่ในเอกสารของ GATT SECRETARIAT เลขที่ MTN.GNS/W/120 วันที่ 10 July 1991.⁵⁸

ซึ่งการใช้ระบบ CPC ในการจำแนกสาขาการค้าบริการและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในระบบการค้าบริการนั้นบางประเทศเห็นว่าไม่เอื้อต่อการใช้ทางปฏิบัติ จึงไม่ยอมใช้ระบบ CPC คณะกรรมการว่าด้วยข้อผูกพันเฉพาะ (Committee on Specific Commitments) ได้พิจารณาหาหนทางปรับปรุงแนวทางการจัดทำตารางข้อผูกพันของประเทศสมาชิกให้เป็นระบบที่ยอมรับกันได้ทุกประเทศ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อสรุปในการนำระบบอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะ เห็นว่า CPC ยังเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุดอยู่⁵⁹

WTO ได้จำแนกประเภทบริการสาขาท่องเที่ยวออกเป็น 4 สาขาย่อย⁶⁰

⁵⁸ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทยเล่ม 1 ,2542, น.9 .

⁵⁹ คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก, "ไทยกับการเตรียมการเจรจาการค้าบริการภายใต้ WTO ปี ค.ศ. 2000, " วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 15, (มิถุนายน 2540), น.23-24.

⁶⁰ A. Hotel and restaurant services (including catering services) (CPC 641-643)

641 Hotel, motel and other lodging service

6411 Hotel lodging service

6412 Motel lodging service

6413 Other lodging service

64191 Children'd holiday camp service

64192 Holiday centre and holiday home service

64193 Letting services of furnished accommodation

64194 Youth hostel and mountain refuge service

(Tourism and Travel-Related Service)

- โรงแรมและภัตตาคารรวมทั้งบริการจัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่มนอกสถานที่

(Catering services) : CPC 641- 643.

ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว และตัวแทนท่องเที่ยว (Travel agencies and tour operators services) : CPC 7471

- มัคคุเทศก์ (Tourist guides services) : CPC 7472

- บริการท่องเที่ยวอื่น

GATS มีบทบัญญัติให้ประเทศสมาชิกต้องร่วมเจรจาจัดทำข้อผูกพันเฉพาะ เพื่อเปิดเสรีการค้าบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่กันและกัน โดยกลุ่มเจรจาว่าด้วยการค้าบริการ (Group of Negotiation on Services – GNS) ได้ตกลงให้จัดแบ่งเป็น 12 สาขาใหญ่ ๆ และแต่ละสาขายังแบ่งเป็นสาขาย่อย และกิจกรรมต่าง ๆ โดยการเจรจาเป็นไปตามหลักการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ (Progressive liberalization)

การเจรจาจัดทำข้อผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการ มีข้อผูกพันเกี่ยวกับ

1. ข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาด (Market Access)

64195 Camping and caravan site services

64196 Sleeping car services and similar services in other transport media

64199 Other lodging services n.e.c.

642 Restaurant services

6419 Meal serving services with full restaurant services

6420 Meal serving services in self – service facilities

6421 Catering services

6429 Other food serving services

643 Beverage serving services for consumption on the premises

6431 Beverage serving services without entertainment

6432 Beverage serving services with entertainment

B. Travel agency and tour operator services (CPC 7471)

7471 Travel agency and tour operator services

C. Tourist guide services (CPC 7472)

7472 Tourist guide services

D. Other services

2. ข้อผูกพันในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

3. ข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional commitments) ถ้ามี⁶¹ ข้อผูกพันดังกล่าวจะปรากฏในตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedules of specific commitments) ข้อผูกพันของประเทศไทยในการเปิดเสรีการค้าบริการตั้งอยู่บนพื้นฐาน

ตารางข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละประเทศ แบ่งเป็น 2 ส่วน

1. ตารางข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal commitments) ใช้ครอบคลุมทุกสาขาย่อยในสาขาบริการของประเทศนั้น ๆ รวมทั้งสาขาการท่องเที่ยวด้วย

2. ตารางข้อผูกพันเฉพาะรายสาขา (Specific commitments)

ข้อผูกพันของประเทศไทยในการเปิดเสรีการค้าบริการตั้งอยู่บนพื้นฐาน "การผูกพันเพียงเท่าที่กฎหมายซึ่งบังคับอยู่ในปัจจุบันให้อำนาจไว้เท่านั้น"⁶²

ตารางทั้ง 2 แบบ จะระบุถึงข้อจำกัด ของข้อผูกพันแต่ละประเทศโดยแบ่งตามรูปแบบของบริการ (Mode of supply)

(1) ข้อผูกพันทั่วไปในการเปิดเสรีการค้าบริการ

ก. ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

ข้อผูกพันการเข้าสู่ตลาดแต่ละสาขาบริการที่บันทึกในตารางข้อผูกพันเฉพาะของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นพันธกรณีทางกฎหมาย ดังนั้น จึงมีความสำคัญที่รายละเอียด ของแต่ละกิจกรรม/สาขาย่อยที่ใส่ในตารางข้อผูกพันจะต้องมีความชัดเจนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยทั่วไปแล้ว การจำแนกประเภทของสาขาบริการ สาขาย่อย กิจกรรมจะต้องอ้างอิงเอกสาร Services Sectoral Classification List และสอดคล้องกับ Central Product Classification (CPC) หากประเทศสมาชิกใดต้องการกำหนดคำนิยามของตนก็ควรสอดคล้องกับ CPC ดังกล่าว แต่หากเป็นไปได้ก็ควรให้นิยามในรายละเอียดเพื่อหลีกเลี่ยงความคลุมเครือของขอบเขตข้อผูกพัน

ตารางข้อผูกพันเฉพาะเป็นการบันทึกข้อผูกพัน การเข้าสู่ตลาดว่ามีเงื่อนไขต่อผู้ประกอบการต่างชาติในการเข้ามาให้บริการหรือไม่อย่างไร และให้การปฏิบัติที่เทียบคนในชาติตนหรือไม่ ซึ่งระดับการผูกพันตามตารางดังกล่าวนี้ เป็นการให้การปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานอย่างต่ำที่สุด (Minimum standard of treatment) และประเทศต่าง ๆ สามารถให้การปฏิบัติด้านการเข้าสู่

⁶¹ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24 , น.9.

⁶² กมลินทร์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36 , น.65.

ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในระดับที่สูงกว่าที่ผูกพันในตารางได้ แต่ต้องอยู่บนพื้นฐาน หลักการ MFN⁶³

- รูปแบบที่ 3 การเข้ามาตั้งหน่วยธุรกิจของต่างชาติ (Commercial presence)

ประเทศไทยเสนอผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการให้แก่ประเทศสมาชิก WTO ในรูปแบบที่ 3 (Commercial presence) ให้ต่างชาติเข้ามาตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อผลิตบริการในประเทศไทยนั้น เป็นการเข้าสู่ตลาดโดยมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจำกัดสัดส่วน จำนวนหุ้นที่คนต่างชาติเป็นผู้ถือ และจำนวนคนต่างชาติถือหุ้นในหน่วยธุรกิจนั้น โดยประเทศไทยผูกพันให้ต่างชาติเข้ามาตั้งหน่วยธุรกิจใน 10 สาขาบริการ

1. สาขาบริการวิชาชีพ
2. สาขาบริการด้านสื่อสารคมนาคม
3. สาขาบริการด้านการก่อสร้างและบริการด้านวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง
4. สาขาบริการด้านการจัดจำหน่าย
5. สาขาบริการด้านการศึกษา
6. สาขาบริการด้านสิ่งแวดล้อม
7. สาขาบริการด้านการเงิน
8. สาขาบริการด้านการท่องเที่ยวและเดินทางเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว
9. สาขาบริการด้านนันทนาการ วัฒนธรรม และการกีฬา
10. สาขาบริการด้านการขนส่ง

เงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาด มาตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศไทย มีดังนี้

หน่วยธุรกิจของต่างชาติจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยจดทะเบียนในประเทศไทย และจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัด โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติจะต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นของบริษัททั้งหมด

- รูปแบบที่ 4 การเข้ามาประกอบอาชีพของคนต่างชาติ (Presence of natural persons)

⁶³ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ , การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในองค์การการค้าโลก (ธันวาคม 2547), น.7 (www.dtn.moc.go.th)

ประเทศไทยมีข้อผูกพันในการเปิดเสรีให้บุคคลธรรมดาต่างชาติ เข้ามาทำงานในอาชีพ หรือวิชาชีพเกี่ยวกับบริการ ในสาขาบริการด้านต่าง ๆ เป็นการชั่วคราวเกือบทุกอาชีพ ยกเว้นงาน ในอาชีพหรือวิชาชีพที่มีกฎหมายห้ามให้คนต่างชาติทำ

ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของต่างชาติในการเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยอนุญาตเฉพาะบุคคล 2 ประเภท

1. บุคคลต่างชาติ ที่เป็น Business visitor ที่เข้ามาเพื่อเข้าร่วมประชุมติดต่อธุรกิจ ทำ สัญญาซื้อขาย หรือ เยี่ยมเยียนทางธุรกิจ หรือเพื่อกิจกรรมอื่นใดที่มีลักษณะใกล้เคียงให้พำนักอยู่ใน ประเทศไทยได้ 90 วัน นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ยื่นข้อเสนอเบื้องต้นให้คนต่างชาติที่เป็น Business visitor ที่เข้ามาเพื่อก่อตั้งหน่วยธุรกิจ สามารถเข้ามาพำนักในประเทศไทยได้ด้วย โดย เสนอให้กำหนดระยะเวลาที่อยู่ในประเทศไทย เป็นไม่เกิน 90 วัน แต่ขยายได้ไม่เกิน 1 ปี

2. บุคคลต่างชาติที่เป็นผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหาร ที่เข้ามาในประเทศไทย ใน ลักษณะของการโอนย้ายภายในบริษัท (Intra – corporate transferee) พำนักได้ชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี ขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี รวมเป็น 3 ปี (ในประเทศอื่นให้ 5 ปี) และต้องเป็นไป ตาม หลักเกณฑ์ความจำเป็นในการจัดการ (Management needs) เช่น ขนาดทุนการชำระเงิน หลักเกณฑ์การจ้างงาน การลงทุนของต่างชาติ การส่งเสริมการลงทุน การถ่ายโอนเทคโนโลยี ความจำเป็นพิเศษในการจัดการ

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ประเทศไทยได้ยื่น ข้อเสนอเบื้องต้นอันใหม่ โดยแก้ไขข้อผูกพันใน การเข้าสู่ตลาด การค้าบริการในรูปแบบที่ 4 (Presence of natural persons) ในส่วนข้อผูกพัน ทั่วไป (Horizontal commitments) มีรายละเอียดดังนี้⁶⁴

- ขยายระยะเวลาให้บุคคลต่างชาติในลักษณะโอนย้ายภายในบริษัท (Intra-Corporate transferee) พำนักได้ชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี โดยขอขยายได้ไม่เกิน 3 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1ปี

- นอกจาก Business visitor และ Intra – corporate transferee แล้ว ข้อเสนอเบื้องต้น อันใหม่ได้อนุญาตให้ลูกจ้างของนิติบุคคลในต่างประเทศ ซึ่งทำสัญญาเกี่ยวกับการค้าบริการกับ นิติบุคคลที่อยู่ในประเทศไทย (Contractual service supplier) เข้ามาทำงานโดยมีเงื่อนไขคือ สามารถเข้ามาพำนักได้ชั่วคราวในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน หรือตามระยะเวลาที่สัญญาที่กำหนด ไว้แต่น้อยกว่า 3 เดือน และลูกจ้างของนิติบุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญใน 9 สาขาบริการ ต่อไปนี้

⁶⁴ โปรดดู Thailand – Schedule of Specific Commitments ในภาคผนวกประกอบ.

- Constancy services related to the installation of computer hardware
- Software implementation services
- Data processing services (excluding those provided over public telecommunications network)
- Software training services for staff of clients
- Engineering services except civil engineer
- Contractual Service Supplier ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมีอยู่ใน 2 สาขาบริการ คือ
- Hotel lodging services
- Restaurant services

เหตุผลที่อนุญาตให้ Contractual service supplier เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย เนื่องจาก เห็นว่านิติบุคคลต่างชาติต้องการให้บุคคลที่ตนไว้เนื้อเชื่อใจ เข้ามาดำเนินการประกอบธุรกิจแทนตนจึงเห็นควรเพิ่มเติมบุคคลชาติดังกล่าว สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

แนวทางแก้ไขข้อผูกพัน ดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้น (Initial offer) ประเทศไทยยังไม่ได้ผูกพันยังต้องมีการทบทวนข้อเสนอ (Revised offer) ดังกล่าวอีก

(ข) ข้อจำกัดในการ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ

นอกจากข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาดแล้ว ประเทศไทย เสนอผูกพันในการให้ปฏิบัติต่อบริการ หรือ ผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก เช่นเดียวกับที่ให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนไทย ตามหลักการ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ

ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในการ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ การให้บริการในรูปแบบที่ 1 (Cross –border supply) และรูปแบบที่ 2 (Consumption aboard) โดยไม่ระบุข้อความใด ๆ ในตารางข้อผูกพัน

การให้บริการในรูปแบบที่ 3 (Commercial presence) ประเทศไทยเสนอผูกพันจะให้การปฏิบัติต่อบริการของบริษัทหรือต่อบริษัทต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย เช่นเดียวกับที่ให้การปฏิบัติต่อบริการ หรือต่อบริษัทที่ขายบริการของประเทศไทย ตราบใดที่บริษัทต่างชาตินั้นถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ยกเว้นบริการบางสาขา และบางกิจกรรมโดยเฉพาะธุรกิจการธนาคาร และกิจการประกันภัยบางประเภท ประเทศไทยจะให้การ प्रतिบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ต่อเมื่อบริษัทที่ประกอบธุรกิจดังกล่าว มีต่างชาติถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 25 และธุรกิจ

โทรคมนาคมบางประเภท ประเทศไทยจะให้การปฏิบัติเยี่ยง ต่อเมื่อบริษัทที่ประกอบธุรกิจดังกล่าวมีต่างชาติถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 40 เป็นต้น⁶⁵

การให้บริการรูปแบบที่ 4 (Presence of natural persons) ประเทศไทยระบุไม่ผูกพัน (unbound) ที่จะให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อคนต่างชาติเช่นเดียวกับคนไทย

ประเทศไทยผูกพันการเปิดตลาดบริการสาขาท่องเที่ยวมี 5 กิจกรรม คือ

1. บริการโรงแรมที่พัก
2. บริการด้านภัยพิบัติ
3. บริการจัดเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม(Catering Services)
4. ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว
5. บริการด้านการจัดการโรงแรม

(2) ข้อผูกพันเฉพาะสาขาการท่องเที่ยวของประเทศไทย (Specific commitment)

ในตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยในสาขาการท่องเที่ยว⁶⁶ ได้กำหนดข้อผูกพันในการเข้าสู่ตลาดและข้อจำกัดอื่นไว้ ดังนี้

ก. ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด

พิจารณาตามรูปแบบการให้บริการ (Mode of supply)

รูปแบบที่ 1 Cross – border supply

การค้าบริการในรูปแบบที่ผู้ให้บริการและผู้รับบริการอยู่คนละประเทศในการเข้าสู่ตลาดของโรงแรม ภัยพิบัติ การบริการอาหารและเครื่องดื่ม(Catering service) ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว ด้านการจัดการโรงแรม ตามรูปแบบนี้ในตารางข้อผูกพันระบุว่าไม่ผูกพัน (Unbound) เนื่องจากขาดความเป็นไปได้ในทางเทคนิค (Lack of technical feasibility) โดยเฉพาะในเรื่อง โรงแรม ภัยพิบัติ จะมีการบริการเกิดขึ้น ผู้รับบริการต้องเดินทางมาในประเทศของผู้ให้บริการ ถ้าอยู่คนละประเทศ การบริการก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ และสมาชิกส่วนใหญ่จึงไม่ผูกพันในรูปแบบนี้

⁶⁵ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 13.

⁶⁶ โปรดดูภาคผนวก Thailand. Schedule of Specific Commitment. (TN/S/O/THA).

รูปแบบที่ 2 Consumption aboard

การบริการในรูปแบบที่ผู้รับบริการออกใช้บริการสาขาท่องเที่ยวในประเทศไทย หรือ คนไทยจะเดินทางไปใช้บริการสาขาท่องเที่ยวในต่างประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของการท่องเที่ยว ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในรูปแบบนี้ เปิดโอกาสให้มีการค้าบริการรูปแบบนี้แบบเต็มที่ โดยในตารางข้อผูกพันเฉพาะระบุคำว่า None (ไม่มีข้อจำกัด) ทั้งในโรงแรม ภัตตาคาร บริการอาหารและเครื่องดื่ม(catering service) ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว

รูปแบบที่ 3 Commercial presence

ผู้ให้บริการจากประเทศหนึ่งเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจ เช่น ตั้งสาขา ตัวแทน หรือบริษัทในประเทศไทยผู้รับบริการ ข้อผูกพันของไทยในเข้าสู่ธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร Catering service รูปแบบนี้ระบุคำว่าไม่มีข้อจำกัด (None)

แต่เนื่องจากใน Horizontal commitment มีผลใช้บังคับทุกสาขาบริการในตารางข้อผูกพันเฉพาะทั้ง 5 กิจกรรมดังกล่าวข้างต้น โดยในรูปแบบที่ 3 (Commercial presence) ใน Horizontal commitment ประเทศไทยได้ระบุในตารางข้อผูกพันว่า None ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดรูปแบบนี้ไว้ ดังต่อไปนี้

ต่างชาติจะเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร บริการอาหารและเครื่องดื่ม ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว การบริการด้านการจัดการโรงแรมในไทย โดยมีเงื่อนไข คือ ต่างชาติต้องมาจัดตั้งบริษัทโดยร่วมทุนกับคนไทย ต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียนและจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด นอกจากนี้ ต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว นอกจากทำตามเงื่อนไขทั้งสองแล้ว ประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีก คือ กรรมการบริหาร (Board of director) ของบริษัทไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นคนไทย⁶⁷

⁶⁷ สอดคล้องกับมาตรา 15(2) (จ) ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ กรรมการบริษัทจำกัดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นคนไทย

การลงทุนในธุรกิจบริหารจัดการโรงแรมที่ตารางข้อผูกพันเฉพาะอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นได้ 49% นั้นเนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าวพ.ศ.2542 ได้ยกเว้นไม่ให้การบริการจัดการโรงแรมอยู่ในบัญชีสาม การบริหารจัดการโรงแรมจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าวพ.ศ.2542 ต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ 100%

รูปแบบที่ 4 Presence of natural persons

การค้าบริการที่ผู้ให้บริการเป็นบุคคลธรรมดาจากประเทศหนึ่งเข้าไปประกอบอาชีพหรือวิชาชีพเกี่ยวกับการให้บริการการท่องเที่ยวในประเทศผู้รับบริการ เช่น ผู้จัดการโรงแรมคนสัญชาติไทยเข้ามารับราชการในประเทศไทย

ประเทศไทยอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาให้บริการโดยการเข้ามาประกอบอาชีพในสาขาการท่องเที่ยวได้ แต่มีข้อจำกัด โดยอนุญาตเฉพาะ (1) บุคคลต่างชาติที่เป็น Business visitor ที่เข้ามามีจุดประสงค์เพื่อเข้าร่วมประชุมติดต่อทำสัญญาซื้อขาย หรือเยี่ยมชมเส้นทางธุรกิจ หรือเพื่อ กิจกรรมอื่นใดที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ยังอนุญาตให้ผู้เข้ามาเพื่อก่อตั้งองค์กรธุรกิจในประเทศไทย โดยอนุญาตให้พำนักไม่เกิน 90 วัน อาจขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 1 ปี (2) บุคคล ต่างชาติที่เป็นผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารที่เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะการโอนย้ายภายในบริษัท (Intra – corporate transferee) โดยพำนักได้ไม่เกิน 1 ปี แต่ขอต่ออายุได้อีก 3 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี (3) บุคคลต่างชาติที่เป็น Contractual service supplier ตามที่แต่ละสาขากำหนดไว้

ข. ข้อจำกัดในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

รูปแบบที่ 1 Cross – border supply

ประเทศไทยระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะว่าไม่ผูกพันทั้ง 5 กิจกรรมคือ ไม่ผูกพันว่าต้องปฏิบัติต่อบริการประเทศอื่นเหมือนกับที่ให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการคนไทย

รูปแบบที่ 2 Consumption aboard

ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในรูปแบบการค้าบริการแบบนี้ คือ ประเทศไทยต้อง ปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการอื่นทั้ง 5 กิจกรรมเหมือนกับคนไทย

รูปแบบที่ 3 Commercial presence

ตารางข้อผูกพันเฉพาะระบุว่าไม่มีข้อจำกัด (None) แต่เมื่อพิจารณา Horizontal Commitment แล้ว None หมายถึง ต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจสาขาการท่องเที่ยวทั้ง 5 กิจกรรมในประเทศไทยจะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติไทยตราบเท่าที่ต่างชาตินั้นถือหุ้นไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียน ถ้าถือหุ้นเกินกว่า 49% ก็จะไม่ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับคนไทย

รูปแบบที่ 4 Presence of natural persons

ตารางข้อผูกพันระบุว่าไม่ผูกพัน เว้นแต่ตามที่ระบุไว้ใน Horizontal commitment ซึ่งใน Horizontal commitment ระบุว่าไม่ผูกพันเว้นแต่เป็นไปตามข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดในรูปแบบที่ 4 นี้ หมายความว่า บุคคลต่างชาติที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย เฉพาะตามที่

ได้รับอนุญาตตามข้อจำกัดในตารางที่จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเท่าคนไทยเว้นแต่บุคคลต่างชาติที่เป็น Contractual service suppliers ที่ตารางระบุว่าไม่ผูกพัน

ค. ข้อจำกัดอื่น ๆ

รูปแบบที่ 3 (Commercial presence) และรูปแบบที่ 4 (Presence of natural persons) ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์และถือครองที่ดินของบุคคลต่างชาติที่เข้าสู่ตลาดการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวทั้ง 2 รูปแบบนี้ โดยชาวต่างชาติหรือบริษัทในประเทศที่มีลักษณะเป็นต่างชาติไม่สามารถซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทย แต่ชาวต่างชาติสามารถซื้อห้องพักบางส่วนในคอนโดมิเนียมได้

เห็นได้จากข้อผูกพันเฉพาะที่ประเทศไทยได้ให้ไว้กับ GATS นั้นประเทศไทยเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาสู่ภาคการค้าบริการท่องเที่ยวเท่าที่กฎหมายไทยระบุไว้ในตารางข้อผูกพัน ซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดไม่สอดคล้องกับพันธกรณีในข้อ 16(f) ที่วางข้อจำกัดในการเข้าร่วมทุน โดยกำหนดอัตราส่วนสูงสุดของการถือหุ้นต่างชาติ คือ ไทยจำกัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติไว้ไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียน จึงต้องมีการเจรจาเพื่อลดข้อจำกัดในเรื่องกล่าวต่อไปตามหลักการเปิดเสรีตามลำดับต่อไป

หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวในกรอบ GATS ของประเทศอื่น ๆ

ประเทศจีน⁶⁸

ธุรกิจโรงแรมและภัตตาคาร

รูปแบบที่ 3 (Commercial presence) จีนอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโดยร่วมทุนกับคนจีน โดยต่างชาติสามารถถือหุ้นรายใหญ่ได้ และภายในปี 2548 ต่างชาติสามารถจัดตั้งสาขาย่อยโดยถือหุ้นได้ 100%

รูปแบบที่ 4 (Presence of natural persons) จีนอนุญาตให้บุคคลต่างชาติที่เป็นผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ พ่อครัว (Chefs) และผู้บริหารอาวุโส ซึ่งมีสัญญากับบริษัทร่วมทุนของโรงแรม และภัตตาคารในจีน เหมือนกับประเทศอื่น ๆ ที่ยอมให้ผู้เชี่ยวชาญ ผู้จัดการ เข้ามาทำงานในประเทศของคนได้

⁶⁸ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การเจรจาเปิดตลาดบริการสาขาการท่องเที่ยว (กุมภาพันธ์ 46), น. 7-8 (www.dth.moc.go.th)

ผู้ประกอบการจีนนำเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว

รูปแบบที่ 3 (Commercial presence) อนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้โดย เข้ามาร่วมทุนกับบริษัทนำเที่ยวในประเทศจีน แต่ต้องเป็นเขตพื้นที่ซึ่งรัฐบาลกำหนด หรือเมืองปักกิ่ง เซียงไฮ้ กวางโจว และ ซีอาน และภายในปี 2550 ต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ 100% และสามารถประกอบธุรกิจได้ทุกเมือง แต่มีเงื่อนไขบริษัทตัวแทนท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจเป็นการร่วมทุน หรือต่างชาติถือหุ้น 100% จะไม่ได้รับอนุญาตจากจีนให้เข้ามาประกอบธุรกิจนำนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม จีนได้กำหนดเงื่อนไขในการร่วมทุนของคนต่างชาติในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และตัวแทนท่องเที่ยว คือ

1. ต้องมีผลตอบแทนจากการประกอบกิจการทั่วโลก ประจำปี (Annual world - wide turnover) เกินกว่า 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เห็นได้ว่า ประเทศจีนวางข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจโดยกำหนดเงื่อนไข ในเรื่องผลตอบแทนประจำปี แม้ประเทศจีนจะยอมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนถือหุ้นได้ถึง 100% แต่เมื่อจีนวางข้อจำกัดในเรื่องผลตอบแทน จึงถือว่าจีนเปิดโดยมีข้อจำกัด ปริมาณคนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจยังไม่เปิดเสรีเต็มที่

2. ทุนจดทะเบียนของบริษัทตัวแทนท่องเที่ยว ที่ร่วมทุนจะต้องไม่น้อยกว่า 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และในปี 2547 ทุนจดทะเบียนจะลดลงไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

แม้ประเทศจีน เปิดเสรีให้ต่างชาติเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในระดับที่สูง แต่ขณะเดียวกันได้ตั้งข้อจำกัดให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวต้องมีผลตอบแทนประกอบกิจการทั่วโลกประจำปี สูงถึง 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทำให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กไม่มีโอกาสที่จะเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศจีน ผู้ประกอบคนไทยที่มีขนาดกลางหรือเล็กมีโอกาสที่จะรุกเข้าไปเปิดตลาดธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศจีนได้ยากมาก

ประเทศสิงคโปร์

รูปแบบที่ 3 (Commercial presence) ประเทศสิงคโปร์ผูกพันเปิดเสรีในธุรกิจโรงแรม, ธุรกิจนำเที่ยว, ภัตตาคาร โดยไม่มีเงื่อนไขต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ 100% และสามารถถือครองที่ดินได้ในเขตอุตสาหกรรมและเขตการค้าได้ แต่การลงทุนในธุรกิจโรงแรมในสิงคโปร์ แม้ประเทศสิงคโปร์จะยอมเปิดให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจแบบไม่มีเงื่อนไข แต่สิงคโปร์เป็นประเทศที่ค่าจ้างสูง และรัฐบาลไม่เคยจ่ายค่าเวนคืน แต่นักลงทุนต่างชาติ แต่แรงงานในประเทศสิงคโปร์ มีความรู้ด้านภาษาดี, ระบบคมนาคมสะดวก มีกฎเกณฑ์การลงทุนไม่ซับซ้อน ไม่มีข้อจำกัดในการส่งคืนกำไร มีการยกเว้นและลดหย่อนภาษี

รูปแบบที่ 4 (Presence of natural persons) ประเทศสิงคโปร์เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์แต่ต้องจดทะเบียนเป็นบริษัทมัคคุเทศก์ ซึ่งส่วนมากประเทศอื่นมักไม่เปิดให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่เปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวที่สูงมาก

โอกาสที่ประเทศไทยเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในต่างประเทศ ภายใต้กรอบ GATS โดยภาพรวม⁶⁹มีดังนี้

ตารางแสดงข้อมูลพื้นฐานเฉพาะของแต่ละประเทศ ย่อมแสดงระดับการเปิดเสรีการค้าบริการในแต่ละประเทศ เงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาด สะท้อนถึงระดับการเปิดตลาดตามที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นอนุญาตให้กระทำได้

โอกาสที่ประเทศไทย สามารถรุกไปในตลาดต่างประเทศภายใต้กรอบ GATS แบ่งได้ดังนี้

รูปแบบที่ 1 (Cross-border supply) ประเทศส่วนใหญ่ไม่ผูกพัน ไทยจึงไม่สามารถทำได้

รูปแบบที่ 2 (Consumption abroad) ประเทศสมาชิกเปิดเสรีในระดับสูง ให้ต่างชาติเข้ามาให้บริการท่องเที่ยว ภายในประเทศได้ยกเว้น บรูไน

รูปแบบที่ 3 (Commercial presence) ประเทศที่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าไปตั้งธุรกิจส่วนใหญ่ จะเป็นประเทศอุตสาหกรรม ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีเพียงสิงคโปร์ที่เปิดในระดับสูง ในสาขาธุรกิจตัวแทนการเดินทางและมัคคุเทศก์ มีการกีดกันอยู่มาก ประเทศไทยมีโอกาสรุกเข้าไปตั้งธุรกิจ ตัวแทนการเดินทาง ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ฮองกง

รูปแบบที่ 4 (Presence of natural persons) มัคคุเทศก์ไทยมีโอกาสรุกเข้าไปเพียงในประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ เท่านั้น เพราะประเทศส่วนใหญ่ไม่เสนอเปิดเสรีในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

โอกาสที่ประเทศไทยเข้าไปประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศอาเซียนโดยแบ่งตามประเภทธุรกิจ ดังนี้⁷⁰

ในสาขาธุรกิจโรงแรมนั้น เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมของไทยยังมีอุปสรรคในเรื่องการบริหารงาน คุณภาพของบุคลากร และการใช้เงินทุนที่สูง ส่วนอุปสรรคจากตลาดอาเซียน

⁶⁹ศูนย์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อังแล้วเชิงอรรถที่ 23, น. 5-6.

⁷⁰ เพิ่งอ้าง, น. 8-9.

โดยส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่พร้อม โดยเฉพาะ เรื่องการคมนาคมขนส่ง และบางประเทศมีปัญหาระบบภาษีซ้ำซ้อน เช่น มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ส่วนโอกาสที่ไทยจะไปลงทุนคือ ประเทศมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ที่ต้องการดึงดูดเงินลงทุนจาก ต่างประเทศ และในอนาคตถ้าหากประเทศเหล่านี้เปิดตลาดในทางกฎหมาย เช่น เวียดนาม พม่า และลาว ซึ่งแรงงานในประเทศเหล่านี้ มีค่าจ้างต่ำ ซึ่งไทยอาจเข้าไปรุกได้

ในธุรกิจตัวแทนการเดินทางและบริการจัดการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการไทยได้ประสบ ปัญหาในการจ้างงานและการขาดระบบเครือข่ายการตลาด นอกจากนี้ในการรุกตลาดต่างประเทศ ผู้ประกอบการไทยเอง ซึ่งไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการท้องถิ่นที่มีความคุ้นเคยต่อตลาด โดยเฉพาะธุรกิจประเภท Outbound และ Domestic โอกาสของผู้ประกอบการในการดำเนินการ ธุรกิจตัวแทนการเดินทางและบริการจัดการท่องเที่ยวในต่างประเทศจึงเป็นประเภท Inbound เท่านั้น ซึ่งเป็นการนำเที่ยวคนไทยเข้าไปเที่ยวในประเทศนั้น ๆ สำหรับอุปสรรคที่มาจากตลาด อาเซียน คือ การขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือและเรื่องการคมนาคมขนส่ง เช่น ประเทศอินโดนีเซีย พม่า และลาว เนื่องจากธุรกิจนี้ต้องอาศัยระบบคมนาคมขนส่งที่ดีพร้อม เพื่อพานักท่องเที่ยวไป สถานที่ต่าง ๆ ถ้าในอนาคตประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ เช่น เวียดนาม พม่า และลาวได้เปิด ตลาดทางกฎหมายแล้ว ไทยก็มีโอกาสเข้าไปรุกได้

สำหรับธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหารนั้น เป็นธุรกิจที่ใช้ทุนในการดำเนินการไม่สูง จึง ทำให้มีการไปลงทุนในต่างประเทศอย่างแพร่หลาย ประกอบกับผู้ประกอบการไทยในธุรกิจนี้ ค่อนข้างจะมีศักยภาพที่สามารถไปรุกประกอบธุรกิจในตลาดต่างประเทศได้ อาหารไทยเป็นที่รู้จัก แพร่หลาย สำหรับอุปสรรคที่เกิดจากตลาดอาเซียน จะเป็นในเรื่องแรงงานในตลาดนั้นขาดทักษะ ในการให้บริการ

ในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ มัคคุเทศก์ไทยยังขาดประสบการณ์และความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านภาษา นอกจากนั้นการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศต้องใช้ เวลาและค่าใช้จ่ายที่สูงในการศึกษาเกี่ยวกับประเทศนั้น ๆ และยังมีเสียเปรียบมัคคุเทศก์ท้องถิ่นใน ด้านวัฒนธรรม และความคุ้นเคยกับลูกค้า รวมถึงอำนาจการต่อรองกับบริษัททัวร์ท้องถิ่น ต่างประเทศ โอกาสของมัคคุเทศก์ไทยในการรุกตลาดต่างประเทศจึงมีน้อย

2.5 พันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้กรอบอาเซียน

ในอาเซียนการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญ ในแง่รายได้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักที่ทำรายได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศแต่ละปีมีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอาเซียนแทบทุกประเทศมีขนาดใหญ่ แค่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศอาเซียน 6 ประเทศ (ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย เวียดนาม) สูงถึง 33 ล้านคน ในประเทศไทยรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นอันดับหนึ่งของภาคการค้าบริการ ในบัญชีดุลการชำระเงินของประเทศมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังมีส่วนในการกระจายรายได้ไปยังภาคเศรษฐกิจต่างๆ ทั้งในเมืองหลวงและท้องถิ่น ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียพยายามใช้การท่องเที่ยวเป็นส่วนช่วยในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) เกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประเทศในภูมิภาค สร้างความมั่นคงปลอดภัยทางการเมือง สร้างความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ พัฒนาสังคมและวัฒนธรรมบนพื้นฐานของความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2510 โดยการร่วมลงนามของรัฐมนตรีจาก 5 ประเทศแรก ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย จากนั้นบรูไนได้เข้าเป็นสมาชิกในปี 2527 เวียดนาม เข้าเป็นสมาชิกในปี 2538 ลาวและพม่าเข้าเป็นสมาชิกในปี 2540 และล่าสุดกัมพูชาได้เข้าเป็นสมาชิกในปี 2542 ปัจจุบันอาเซียนจึงมีสมาชิก 10 ประเทศ

จากความร่วมมือกันทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ขณะเดียวกันประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนส่วนใหญ่ต่างเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของกันและกัน และมีการเดินทางเพื่อติดต่อธุรกิจการค้าระหว่างกันสูง ซึ่งจากความสำคัญด้านการค้านี้เอง นำไปสู่แนวโน้มการเติบโตทางการท่องเที่ยวตามมา ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากที่สุดคือ นักท่องเที่ยวจากภูมิภาคเดียวกัน รองลงมาคือ นักท่องเที่ยวจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ และยุโรปตามลำดับ⁷¹

⁷¹ เบญจรัตน์ มารยาทอ่อน, "สถานการณ์ท่องเที่ยวของอาเซียน", *จุลสารท่องเที่ยว*, 19,1 (มกราคม-มีนาคม 2543), น.16.

การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการในอาเซียน มีความร่วมมือกันในการเปิดเสรีการค้าบริการ โดยกลุ่มประเทศ Asian ได้ทำข้อตกลง เรียกว่า Asian Framework Agreement Services หรือ AFAS ข้อตกลงฉบับนี้มุ่งที่จะสร้างความร่วมมือเปิดเสรีเรื่องการค้าบริการ โดยมีการตั้งคณะทำงาน เรียกว่า Coordinating Committee on Services ผลจากการประชุมการเปิดตลาดเสรีจะอยู่ในรูปการเสนอให้และร้องขอในบริการท่องเที่ยว หากมีการให้สิทธิพิเศษระหว่างกัน ไม่ได้ขัดกับหลักของ GATS เพราะ GATS อนุญาตให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้ตามข้อ 15 เรื่องการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) หลักการของกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN) มีลักษณะเช่นเดียวกันกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) แต่การเปิดเสรีการค้าบริการในกรอบ ASEAN นั้น มีลักษณะการเปิดให้แก่มากกว่าการเปิดเสรีในกรอบของ GATS (GATS-Plus) โดยประเทศสมาชิกมีการลงนามยอมรับกรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน ในการประชุมสุดยอดของประเทศอาเซียน ที่กรุงเทพฯ พร้อมรับรองปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของประเทศสมาชิกที่จะเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการให้แกกัน

การเจรจาการค้าบริการภายในกรอบ ASEAN แตกต่างจากกรอบ GATS โดยเจรจาภายใต้กรอบ ASEAN จะให้ประเทศสมาชิกยื่นข้อเสนอเบื้องต้นที่ประเทศตนจะเปิดเสรีการค้าบริการให้แก่สมาชิกรับทราบ และประเทศสมาชิกมีการร้องขอ ให้แก่ประเทศอื่นๆ เปิดเสรีในเฉพาะส่วนที่ระบุให้กับประเทศที่ร้องขอ⁷²

การเจรจาในกรอบอาเซียนมีการกำหนดเวลา ให้สมาชิกอาเซียนเปิดเสรีในปี ค.ศ. 2010 และในปี ค.ศ. 2020 นั้นต้องมีการเปิดเสรี 100% ต่างจากการเจรจาของ GATS โดยการเจรจาจะแบ่งสาขาบริการออกเป็น 2 กลุ่ม

1. กลุ่มที่จะเปิดตลาดแบบเร่งรัด (Fast track) ให้เปิดเสรีภายใน ค.ศ. 2010
2. กลุ่มที่จะเปิดตลาดตามปกติ (Normal track) ให้เปิดเสรีภายใน ค.ศ. 2020

ขั้นตอนการเจรจาในกรอบ AFAS นั้นเริ่มจากการประชุมในระดับคณะกรรมการประสานงานด้านการค้าบริการ (Coordinating Committee on Services : CCS) เพื่อวางกรอบ

⁷² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปรับปรุงและการพัฒนากฎหมายภายในของประเทศไทย เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน: ภาคการค้าบริการและภาคการลงทุน เล่ม 1 รายงานฉบับสมบูรณ์, น.260.

วิธีการ และขั้นตอนในการเจรจาเพื่อเปิดตลาดในระดับรายสาขา ตลอดจนการกำหนดวันส่งข้อเสนอ และวันเริ่มดำเนินการตามข้อเสนอ และการรวบรวมและประมวลสาขาบริการที่ประเทศสมาชิกแสดงเจตนาจำนงว่าจะเปิด

หลังจากนั้นประเทศสมาชิกจึงยื่นข้อเสนอแสดงเจตนาจำนงตั้งเบื้องต้นในการเปิดเสรีการค้าบริการ ข้อเสนอดังกล่าวจะใช้เป็นพื้นฐานในการประชุมแยกกลุ่มย่อยซึ่งจะเป็นการเจรจาในรายสาขาบริการต่อไป เพื่อเป็นการผลักดันให้การเปิดเสรีภาคบริการตรงตามกำหนดคณะกรรมการประสานงานด้านการค้าบริการได้ตกลงที่จะใช้ตัวอย่างการเปิดเสรี (Benchmark for liberalization) เพื่อเป็นต้นแบบในการยื่นข้อเสนอเปิดเสรี พร้อมทั้งเป็นตัวอย่างให้ประเทศสมาชิกเปรียบเทียบข้อเสนอในการเปิดเสรีของประเทศตนกับประเทศตัวอย่างว่าระดับความก้าวหน้าในการเปิดเสรีนั้นอยู่ในระดับใด⁷³

อาเซียนได้มีการดำเนินการเจรจาเปิดตลาดบริการเป็นรอบๆ ละ 3 ปี การเจรจารอบที่ 1 (1 มกราคม 2539-31 ธันวาคม 2541) รอบที่ 2 (1 มกราคม 2542-31 ธันวาคม 2544) รอบที่ 3 (1 มกราคม พ.ศ. 2545-31 ธันวาคม 2547) ซึ่งครอบคลุมทุกสาขา โดยใช้หลักการ ASEAN-X คือ สมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป สามารถเปิดตลาดระหว่างกันมากขึ้นในบางสาขา/สาขาย่อยได้ โดยไม่จำเป็นต้องขยายผลการเปิดนั้นให้แก่ประเทศอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมเจรจาวิธีดังกล่าว โดยดำเนินการทั้งในส่วนการเจรจาจัดทำข้อผูกพันการเปิดตลาด และการจัดทำข้อตกลงการยอมรับร่วม (Mutual Recognition Agreement : MRA) ในเรื่องคุณสมบัติของวิชาชีพ (เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การสำรวจ การสอบบัญชีและการทำบัญชี) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะบรรลุการจัดทำ MRA อย่างน้อย 1 สาขาวิชาชีพก่อนเสร็จสิ้นการเจรจาในรอบนี้ (การเจรจาจัดทำ MRA นี้จะใช้หลักการแบบ ASEAN-X) รวมทั้งการจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำสุดของบุคคลากรด้านท่องเที่ยวใน 4 ตำแหน่ง คือ Restaurant attendant, Bartender, Room attendant, Tour and travel (ticketing officer) โดยประเทศไทยกำลังอยู่ในระหว่างเตรียมการเพื่อจัดทำมาตรฐานในด้านนี้ (มาเลเซีย สิงคโปร์และอินโดนีเซียมีมาตรฐานขั้นต่ำของบุคคลากรด้านการท่องเที่ยวแล้ว)

ท่องเที่ยวเป็น 1 ใน 7 สาขาการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการในอาเซียนในสองรอบแรก มุ่งเน้นใน 7 สาขา คือ บริการธุรกิจ/วิชาชีพ ก่อสร้าง โทรคมนาคม ท่องเที่ยว การเงิน ขนส่งทางทะเลและขนส่งทางอากาศ ที่มีอาเซียนมีการเจรจาเปิดเสรีภายใต้ AFAS ในสองรอบแรก ทั้งนี้ไทยได้ผูกพันการเปิดตลาดใน First and Second package ดังนี้

⁷³ เฟิงอ๋าง, น.46.

- Motel lodging services (CPC 64120)
- Holiday center and holiday home services (CPC 64192)
- Camping and caravan site services (CPC 64195)
- Theme Parks, Amusement Parks (CPC 64194)
- Marina Facilities
- Tourism Convention Center over 2,000 participants

โดยมีเงื่อนไขการเปิดตลาดคือ ไม่ผูกพัน Mode1 (Cross-border supply) และไม่มีข้อจำกัดใน Mode2 (Consumption aboard) ส่วนใน Mode 3 (Commercial presence) ต่างชาติจะเข้ามาจัดตั้งธุรกิจได้ในรูปของบริษัทจำกัดซึ่งจดทะเบียนในไทย โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียนและจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติ ต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมด ของบริษัท ใน Mode 4 (Presence of natural persons) ไทยอนุญาตให้มีการโอนย้ายภายในบริษัทเฉพาะระดับผู้จัดการ ผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญโดยมีระยะเวลาการเข้ามาทำงานเพื่อให้บริการ 1 ปี ต่ออายุได้ 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 1 ปี

ใน Third package ข้อผูกพันการเปิดตลาดสาขาท่องเที่ยวของไทย คือ

- Hotel lodging services (CPC 64110)
- Meal serving services with full restaurants services (CPC 64210)
- Beverage serving services without entertainment (CPC 64310)

โดยมีเงื่อนไขการเปิดตลาดคือ ไม่ผูกพัน mode 1 และไม่มีข้อจำกัดใน mode 2 ส่วนใน mode 3 ได้ว่า ต่างชาติจะเข้ามาจัดตั้งธุรกิจได้ในรูปของบริษัทจำกัด ซึ่งจดทะเบียนในไทย โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกิน 49% ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติไม่จำเป็นต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท ใน mode 4 ไทยอนุญาตให้มีการโอนย้ายภายในบริษัทเพราะระดับผู้จัดการ ผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญโดยมีระยะเวลาการเข้ามาทำงานเพื่อให้บริการ 1 ปี ต่ออายุได้ 3 ครั้งๆ ละไม่เกิน 1 ปี⁷⁴

⁷⁴ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, อ้างแล้ว เซึ่งวรรคที่ 67 ,

นอกจากความร่วมมือกันในการเปิดเสรีการค้าบริการของประเทศอาเซียนในกรอบ AFAS แล้ว ประเทศในกลุ่มอาเซียนยังได้มีความร่วมมือในการสร้างความเชื่อมั่นเพื่อให้การท่องเที่ยวของอาเซียน มีความเติบโตในประการอื่นด้วย เช่น⁷⁵

- ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ซึ่งมีแผนส่งเสริมประเทศในกลุ่มอาเซียนให้เป็น "จุดหมายปลายทางเดียวกัน" (Single destination) และมีการประกาศให้ปี 2002 (พ.ศ.2545) เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวสหัสวรรษใหม่ (Visit ASEAN Millennium Year 2002 หรือ VAY 2002)

- ความร่วมมือทางการบิน สายการบินในอาเซียนมีนโยบายส่งเสริมการขายบัตรโดยสารเครื่องบินให้นักท่องเที่ยวระยะไกล (Long Haul) มาสู่ภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น โดยใช้ระบบ Asian Air Pass ซึ่งสามารถซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินต่อไปยังสถานที่ท่องเที่ยวจุดอื่นภายในภูมิภาคนี้ได้ในราคาไม่แพง

- จากแนวโน้มการเติบโตของประเทศในกลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศลาว และเวียดนาม ซึ่งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก แสดงให้เห็นถึงควมมีศักยภาพในการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมในอนาคต นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเทศกลุ่มน้ำโขงและอาเซียนซึ่งจะสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงที่มีศักยภาพได้ในอนาคต

⁷⁵ เบญจรัตน์ มารยาทอ่อน, อ่างแล้ว เชียงรรถที่ 70 ,น.18.

กลไกทางกฎหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว

1. กลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองและปกป้องธุรกิจการท่องเที่ยว

1.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองธุรกิจการท่องเที่ยว

(1) หลักการเข้าสู่ตลาดและหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ

(Market Access and Progressive liberalization)

การเปิดเสรีธุรกิจการท่องเที่ยวต้องดำเนินการภายใต้หลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ โดยอาศัยการเจรจาในการจัดทำตารางข้อผูกพันเฉพาะในแต่ละสาขา โดยยึดหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับนี้ ข้อตกลง GATS ระบุว่าในการเปิดตลาดการค้าบริการรวมทั้งสาขาท่องเที่ยว ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีความพร้อมไม่เท่ากัน ต้องใช้เวลาในการปรับกฎหมายภายในของตนเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับบริการสาขาท่องเที่ยวที่มาจากต่างประเทศภายหลังที่เปิดตลาดแล้ว GATS จึงมิได้บังคับให้เปิดตลาดในทันที โดยแต่ละประเทศสามารถเปิดตลาดเท่าที่ตนเองพร้อมโดยค่อยๆ เปิดในกิจกรรม/สาขาย่อย ที่ตนเองเห็นว่าสามารถจะเปิดได้ ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ในการเข้าสู่ตลาดธุรกิจท่องเที่ยว หากมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดอย่างไร ก็สามารถระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ แล้วเมื่อมีการเจรจาการเปิดเสรีครั้งต่อไป ค่อยๆ ลดข้อจำกัดต่างๆ ลง จนเปิดเสรีเต็มที่ในที่สุด ตามมาตรา 19

จะเห็นได้ว่าหากไม่มีหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับแล้ว ธุรกิจการท่องเที่ยวที่ยังไม่มีความพร้อม หากต้องมีการเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศอย่างเต็มที่แล้ว ธุรกิจท่องเที่ยวคงประสบภาวะลำบากในการแข่งขันกับต่างชาติ หลักการเข้าสู่ตลาดและการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ จึงเป็นมาตรการคุ้มครองธุรกิจการท่องเที่ยวภายในประเทศ ให้มีเวลาพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการและปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ ให้สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้

(2) การออกกฎระเบียบภายใน (Domestic regulation)

โดยหลักรัฐมีอำนาจอธิปไตยที่จะออกกฎหมายตามนโยบายของตน แต่เมื่อรัฐได้ลงนามในข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ รัฐจะดำเนินการใดต้องผูกพันต่อพันธกรณีของข้อตกลงหรือสนธิสัญญา ซึ่งในข้อตกลง GATS ในมาตรา 6 ระบุว่าการใช้กฎระเบียบภายในประเทศกับสาขาบริการที่ได้ผูกพันไว้ รัฐสมาชิกต้องให้ความมั่นใจว่ากฎระเบียบดังกล่าวซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าบริการ ต้องใช้อย่างมีเหตุผลและไม่ลำเอียง โดยจัดให้มีระบบศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อไกล่เกลี่ยตรวจสอบ

ในมาตรา 6 เห็นได้ว่ารัฐสามารถใช้มาตรการกีดกันการค้าที่มีใช้มาตรการทางภาษี เช่น เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ ขั้นตอน มาตรฐานทางเทคนิค ใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งในธุรกิจท่องเที่ยวเห็นได้ว่า มาตรา 6 อนุญาตให้ประเทศสมาชิกกำหนดกฎ ระเบียบภายในเรื่องดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นใบอนุญาตประกอบการ, ข้อกำหนด คุณสมบัติ มาเป็นกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองธุรกิจท่องเที่ยวได้ เช่น ประเทศไทยอาจตั้งมาตรฐานในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการภัตตาคารของต่างชาติเพื่อคุ้มครองภัตตาคารไทยได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยซึ่งต้องตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ตรงไปตรงมา โปร่งใส ไม่เป็นภาระเกินกว่าที่จำเป็นในการได้มาซึ่งบริการที่มีคุณภาพและวิธีการในการพิจารณาออกใบอนุญาต จะต้องไม่เป็นการสร้างข้อจำกัดต่อการให้บริการ

(3) การไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ

โดยหลักแล้วกฎระเบียบหรือมาตรการที่ออกมาโดยกฎหมายภายในจะต้องมีความโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติจะให้เปิดเผยทุกเรื่องทำได้ยาก ในมาตรา 3 bis ระบุว่าเรื่องใดถ้าเปิดเผยแล้วขัดต่อประโยชน์สาธารณะ(Public interest)หรือเมื่อเปิดเผยข้อมูลแล้วจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางการค้าของผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ก็ไม่จำเป็นต้องเปิดเผย เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกกับหลักความโปร่งใส¹ และถือเป็นมาตรการในการคุ้มครองธุรกิจท่องเที่ยว โดยไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวไทย

¹ สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ ทักษิณ ฤกษ์สุด, "หลักกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ," รพี 37, น.88.

² Terence P.Stewart, The GATT Uruguay Round A Negotiating History (1986-1992) (Boston:Kluwer Law and Taxation Publishers), p.2381.

1.2 มาตรการทางกฎหมายในการปกป้องฉุกเฉิน

มาตรการปกป้องเป็นกรณีฉุกเฉิน (Emergency Safeguard Measures) ในเรื่องการค้าบริการนั้น รัฐสมาชิกอาจมีความจำเป็นในทางเศรษฐกิจบางอย่างที่รัฐต้องฝ่าฝืนความตกลงประเทศส่วนใหญ่ จึงเห็นควรที่จะให้ข้อตกลง GATS มีมาตรการป้องกันฉุกเฉินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากผลของการแข่งขันของผู้ให้บริการต่างชาติ (Competition from foreign service provider)² ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าบริการภายในประเทศ มาตรการป้องกันฉุกเฉินต้องเจรจาในรูปการเจรจาพหุภาคี ที่ตั้งอยู่บนหลักไม่เลือกปฏิบัติ ตามปกติแล้วหากรัฐสมาชิกต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนข้อตกลง ตามมาตรา 21 ของ GATS บัญญัติให้ทำได้ภายหลังพ้นเวลา 3 ปี หลังจากข้อผูกพันมีผลใช้บังคับ ซึ่งถ้าเกิดกรณีเกิดความจำเป็นทางเศรษฐกิจรัฐสมาชิกสามารถขอเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนหลังจากข้อผูกพันนั้นมีผลใช้บังคับเพียง 1 ปี ตามมาตรา 10 กำหนดไว้ โดยต้องแสดงเหตุผลที่ไม่สามารถรอถึงเวลาที่ระบุไว้ในมาตรา 21 ซึ่งเรียกว่ารัฐใช้มาตรการป้องกันเป็นกรณีฉุกเฉิน³ เพื่อรัฐสมาชิกตัดสินใจจะใช้มาตรการปกป้องฉุกเฉินแล้ว ต้องจัดให้มีการเจรจาเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวภายใน 3 ปีนับแต่ข้อตกลงมีผลใช้บังคับ ในการจัดทำมาตรการปกป้องฉุกเฉินได้มีการขยายเวลาการเจรจาออกไปอีกเป็นครั้งที่ 4 จนถึงวันที่ 15 มีนาคม 2547 โดยต้องรายงานผลการเจรจาต่อที่ประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 5 ที่แคนดุนในปี 2546 และทำแผนการดำเนินงานเพื่อกำหนดช่วงเวลาทำงานที่ชัดเจน

ในสาขาบริการการท่องเที่ยวหากมีเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวต่างชาติ เช่นผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการโรงแรมต่างชาติ เข้ามาแข่งขันกับธุรกิจท่องเที่ยวไทยเกิดการคุกคามธุรกิจท่องเที่ยวไทย ประเทศไทยมีสิทธิขอใช้มาตรการปกป้องฉุกเฉินเพื่อปกป้องตลาดธุรกิจการท่องเที่ยวของไทยได้

2. กลไกด้านองค์กรของ WTO กับการเปิดเสรีการท่องเที่ยว

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เป็นผลการเจรจาระหว่างรัฐมนตรีผู้แทนประเทศที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมในการประชุมเจรจาการค้าพหุภาคี (GATT) รอบอุรุกวัย ซึ่งสรุปเป็นข้อตกลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2536

² สุรเกียรติ์ เสถียรไทยและ ทักษมัย ฤกษ์สุต, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 1*, น.88.

การค้าบริการระหว่างประเทศภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดำเนินไปภายใต้การบริหารและกำกับดูแลขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งจัดตั้งเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538

การบริหารความตกลงและกำกับดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีและข้อผูกพันต่างๆ ภายใต้ข้อตกลง GATS ของ WTO นั้น เป็นการดำเนินการร่วมกันของประเทศสมาชิกทุกประเทศ (Member-driven)⁴ ตามหลักฉันทามติ (Consensus) ยกเว้น ที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในกรณีที่มีการตัดสินใจ ไม่อาจทำได้โดยฉันทามติเช่น การที่คณะมนตรีทั่วไปจะรับรองข้อบังคับทางการเงินและงบประมาณ

การยึดหลักฉันทามติเป็นการที่ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการร่วมกันมาตั้งแต่การเจรจาการค้าพหุภาคี (GATT) ในกลไกต่างๆ ขององค์การ ทั้งในระดับคณะมนตรี (Councils) และระดับคณะกรรมการ (Committees) ซึ่งโครงสร้างองค์การการค้าโลกด้านการค้าบริการมีลำดับ ดังนี้

2.1 ที่ประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Conference)

เป็นกลไกระดับสูงสุด (Highest authority) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกทุกประเทศ ทำหน้าที่บริหารและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ WTO โดยเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสูงสุดทุกเรื่อง ซึ่งหน้าที่หลักคือจัดให้มีเวทีสำหรับการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องข้อตกลงต่างๆ ในภาคผนวกของข้อตกลงจัดตั้ง WTO รวมทั้งข้อตกลง GATS ด้วยและความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องข้อตกลงต่างๆ ในภาคผนวกของข้อตกลงจัดตั้ง WTO รวมทั้งข้อตกลง GATS ด้วยและความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก⁵

ที่ประชุมรัฐมนตรี ประชุมกันอย่างน้อยๆ 1 ครั้งในทุกๆ 2 ปี

2.2 คณะมนตรีทั่วไป (General Council)

ประกอบด้วยผู้แทนของสมาชิกทั้งปวงซึ่งประชุมกันตามความเหมาะสมในช่วงระหว่างที่ไม่มีการประชุมรัฐมนตรี ตามปกติประมาณเดือนละครั้ง หรือประมาณปีละ 10 ครั้ง คณะมนตรี

⁴ <http://www.wto.org>.

⁵ หัซซมัย ฤกษ์สุด, "องค์การการค้าโลก : โครงสร้างและผลต่อประเทศไทย, "วารสารกฎหมายธุรกิจ, 16 (2539), น.28.

ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยความตกลงว่าด้วยการค้าบริการด้วย รวมทั้งการให้ความเห็นชอบต่อกฎของวิธีดำเนินการสำหรับกลไกในระดับคณะกรรมการต่างๆ โดยคณะกรรมการเองมีกฎของวิธีดำเนินการซึ่งตนกำหนดเอง

คณะกรรมการทั่วไป แบ่งเป็น 3 คณะมนตรีดังนี้

- คณะมนตรีด้านการค้าสินค้า
- คณะมนตรีด้านการค้าบริการ
- คณะมนตรีด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า

2.3 คณะมนตรีด้านการค้าบริการ (Council for Trade in Service)

มีหน้าที่กว้างขวางแล้วแต่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายและวิธีดำเนินการซึ่งตนเป็นผู้กำหนด โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการทั่วไป สมาชิกภาพของคณะกรรมการเปิดแก่ผู้แทนของสมาชิกโดยประชุมกันตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การย่อยของคณะกรรมการว่าด้วยการค้าบริการ ซึ่งมีขอบข่ายความรับผิดชอบเฉพาะด้านต่างๆ ของการค้าบริการ เป็นกลไกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเนื้อหา โดยกลไกที่ยังคงมีภาระหน้าที่อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการด้านการค้าบริการทางการเงิน (Committee on Trade in Financial Service) คณะกรรมการด้านความผูกพันเฉพาะ (Committee on Specific Commitments) คณะทำงานด้านการบริการทางวิชาชีพ (Working Party on Professional Services) และคณะทำงานด้านกฎระเบียบภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (Working Party on GATS Rules) นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงกลุ่มเจรจาในด้านต่างๆ เช่น กลุ่มเจรจาด้านการบริการทางทะเล ซึ่งในการปฏิบัตินั้น มิได้มีการดำเนินการเนื่องจากการพักการเจรจาด้านการบริการทางทะเลไปจนกระทั่งปี พ.ศ. 2543 กลุ่มเจรจาด้านโทรคมนาคมพื้นฐานซึ่งหมดวาระไปเมื่อเจรจาด้านโทรคมนาคมพื้นฐานได้สิ้นสุดลงในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้ตามมติว่าด้วยการจัดการสถาบันสำหรับความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการนั้น องค์การย่อยซึ่งคณะกรรมการจัดตั้งขึ้นจะรายงานต่อคณะกรรมการทุกปี หรือบ่อยครั้งกว่านั้นตามความจำเป็น โดยมีกฎของวิธีดำเนินการของตนและอาจจัดตั้งองค์การย่อยของตนได้ตามความเหมาะสม โดยมีความรับผิดชอบครอบคลุมถึงการทบทวนและสอดส่องดูแลนั่นเอง (Surveillance) ความตกลงในสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง การจัดทำข้อเสนอหรือข้อเสนอแนะเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ถ้ามีภาคผนวกที่เกี่ยวข้องก็ทำหน้าที่พิจารณาข้อเสนอเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมของภาคผนวกในสาขานั้น ตลอดจนการจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อคณะกรรมการนอกจากนี้ยังมี

หน้าที่จัดเวทีเพื่อการอภิปรายทางวิชาการ การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการของสมาชิก ทำการตรวจสอบเรื่องทางเทคนิคที่มีผลต่อการค้าบริการในสาขาที่เกี่ยวข้อง การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา และประเทศกำลังพัฒนาที่เจรจาของภาคยานุวัติ ความตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีหรือเรื่องอื่นๆ ที่มีผลต่อการค้าบริการในสาขาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการให้ความร่วมมือกับองค์กรย่อยอื่นๆ ที่จัดตั้งภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ดำเนินการในสาขาที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกลไกดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีสำนักเลขาธิการของ WTO ซึ่งมีผู้อำนวยการใหญ่เป็นหัวหน้า โดยความรับผิดชอบของผู้บริหารใหญ่และของบุคลากรของสำนักเลขาธิการ มีลักษณะระหว่างประเทศโดยเฉพาะ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น ผู้อำนวยการใหญ่ไม่ต้องขอหรือรับคำสั่งจากรัฐบาลใด หรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่นใดที่อยู่นอก WTO นอกจากนี้ WTO โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบริการ ยังมีการสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศระดับรัฐบาลอื่นๆ ด้วย ในลักษณะของการทำความตกลงที่เหมาะสม รวมทั้งการปรึกษาหารือและความร่วมมือกับองค์กรที่ไม่ใช่ของภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของ WTO เช่นในด้านการค้าบริการนี้ โดยเป็นหน้าที่ของคณะมนตรีทั่วไป⁶

การบริการสาขาการท่องเที่ยวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการและคณะกรรมการย่อย แต่ไม่มีคณะกรรมการที่คอยกำกับดูแลการค้าบริการสาขาท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะ แต่การค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของโครงสร้างองค์กรดังกล่าวข้างต้น

⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในของประเทศอาเซียน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน : ภาคการค้าบริการและภาคการลงทุน : ภาคการค้าบริการ เล่ม 1, (กันยายน 2543) , น 20-21.

3. กลไกด้านวิธีการ

3.1 การสอดส่องดูแล (Surveillance)

ความตกลง WTO ให้มีการก่อตั้งคณะมนตรีด้านการค้าบริการ (Council for Trade in Services) ซึ่งดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะมนตรีทั่วไป (General Council)

คณะมนตรีการค้าบริการ มีขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางคือ คณะมนตรีเพื่อการค้าบริการ ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติตามความตกลงและส่งเสริมวัตถุประสงค์ของความตกลงนี้ คณะมนตรีฯ อาจจัดตั้งหน่วยงานย่อยที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ⁷

โดยองค์การย่อยของคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการแบ่งออกเป็น

- คณะกรรมาธิการว่าด้วยการค้าบริการสาขาการเงิน

(Committees on Trade in Financial Services)

- คณะกรรมาธิการข้อผูกพันเฉพาะ

(Committees on Specific Commitments)

- คณะทำงานว่าด้วยบริการวิชาชีพ

(Working Parties on Professional Services)

- คณะทำงานว่าด้วยกฎของแกตส์ ซึ่งดูแลในเรื่องมาตรการการปกป้องฉุกเฉิน (ESMs)

(Working parties on GATS Rules)

เห็นได้ว่า คณะมนตรีการค้าบริการแต่งตั้งหน่วยงานย่อยๆ ขึ้นมาควบคุมดูแลการค้าบริการในด้านต่างๆ แต่ละคณะกรรมการแต่ละสาขา (Sectoral committees) มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เสนอโดยการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยหน่วยงานย่อยแต่ละสาขานั้นมีหน้าที่ ทบทวน สอดส่องดูแล (Surveillance) ให้ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอต่าง ๆ ในแต่ละสาขาบริการที่เกี่ยวข้อง⁸ เห็นได้ว่า มาตรการในการสอดส่องดูแลของหน่วยงานย่อยที่จัดตั้งขึ้น คณะมนตรีการค้าบริการนั้น เป็นมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้ข้อเสนอต่างๆ ในด้านการค้าบริการบรรลุผล ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเปิดเสรีการค้าบริการของข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ

⁷ มาตรา 24 ของ GATS.

⁸ Edmond McGovern , International Trade Regulation (England : Exter GlobeField Press, 1995) , p.31.22-2.

3.2 การแจ้ง (Notification)

เนื่องจากการค้าบริการขึ้นอยู่กับกฎระเบียบภายในที่มีอยู่จำนวนมากมายของรัฐที่ใช้บังคับอยู่กับการบริการแต่ละสาขา เช่น การโทรคมนาคม ยังคงเป็นการผูกขาดโดยรัฐหรือการประกอบอาชีพ แพทย์ หนายความ ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานในเรื่องความรู้ ความสามารถ ตามที่รัฐกำหนดไว้ บางสาขามีข้อจำกัดในการลงทุน

เห็นได้ว่า การเปิดเสรีการค้าบริการจึงเป็นการเจรจาซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ภายในที่แตกต่างออกไปในแต่ละเรื่อง⁹ รัฐจะสร้างความคลุมเครือในเรื่องกฎระเบียบภายในต่างๆ ที่มาบังคับใช้กับข้อตกลงไม่ได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตามมาตรา 3 ของข้อตกลง GATS รัฐสมาชิกจึงต้องแจ้ง (Notify) ต่อคณะมนตรีว่าด้วยการค้าบริการ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ข้อกำหนด แนวทางปฏิบัติในการบริหารที่เกิดขึ้นใหม่ หรือที่เปลี่ยนแปลงจากที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตามข้อผูกพันในตารางข้อผูกพัน

นอกจากนี้หากรัฐสมาชิกอื่นขอทราบข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่ใช้บังคับอยู่ รัฐสมาชิกต้องตอบคำถามเหล่านั้นและเพื่อความสะดวกรัฐสมาชิกจะต้องตั้งศูนย์ตอบข้อซักถาม (Enquiry points) ภายใน 2 ปี นับแต่ข้อตกลงมีผลบังคับ

เห็นได้ว่าวิธีการแจ้ง (Notification) เป็นหลักการสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความโปร่งใสเกี่ยวกับมาตรการ กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการเพื่อไม่เกิดความคลุมเครือของมาตรการภายในซึ่งความคลุมเครือดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการได้ มาตรการในการแจ้งจึงเป็นมาตรการในการส่งเสริมในการเปิดเสรีการค้าบริการ

⁹ Mitsuo Matsushita Thomas J. Schoenbaum and Petros C. Marroidis , The World Trade Organization (England: Oxford University Press), p. 229.

บทที่ 4

การดำเนินการตามพันธกรณีตามความตกลงGATSของไทยในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว

1. หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเข้าสู่ตลาดธุรกิจการท่องเที่ยวของคนต่างด้าวทั่วไป

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่จะเปิดตลาดการค้าบริการสาขาท่องเที่ยว ได้แก่ โรงแรม ภัตตาคาร ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว บริหารจัดการโรงแรม ตามที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวเหล่านี้ อยู่ภายใต้กฎหมายภายในหลายฉบับ เช่นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ.2521

1.1 หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างด้าวทั่วไป

แต่เดิมการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว อยู่ภายใต้บังคับ ปว. 281 แต่เนื่องจาก ปว. 281 มีการบังคับใช้มานานแล้ว และหลักการใน ปว. 281 บางข้อไม่สอดคล้องกับแนวโน้มการค้าของโลกที่มีการผลักดันให้มีการเปิดเสรีการค้าและมีการแข่งขันในการประกอบธุรกิจทั้งในและนอกประเทศอย่างรุนแรง ใน ปว. 281 ไม่มี กฎ ระเบียบ บังคับให้คนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจต้องนำเงินลงทุนมาจากต่างประเทศ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว ต่อมาจึงมีการออกพระราชบัญญัติคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย เพื่อสอดคล้องกับข้อผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการ

(1) คำนิยามของ "คนต่างด้าว"

ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า ความหมายของคนต่างด้าวไว้ดังนี้

1. บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

2. นิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย

3. นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคล ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)

4. นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น หมายถึงนิติบุคคลหนึ่ง แม้จดทะเบียนในประเทศไทย แต่ในนิติบุคคลนั้นมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลถือโดยนิติบุคคลต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่มีนิติบุคคลต่างด้าวลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของนิติบุคคล แม้จะจดทะเบียนในประเทศไทย ให้ถือว่านิติบุคคลดังกล่าวเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ข้อ 4 บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาที่ต่างด้าวอาจหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยเข้าถือหุ้นในนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย หากไม่มีข้อ 4 จะทำให้คนต่างด้าวพ้นจากการควบคุมของกฎหมายนี้¹

เห็นได้ว่าบุคคลต่างด้าวหากประสงค์จะมาลงทุนในประเทศไทยจะต้องมาร่วมทุนกับคนไทย โดยสถานภาพความเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ตาม พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ พิจารณาจาก จำนวนหุ้นของคนต่างด้าว ไม่ใช่ถือตามจำนวนผู้ถือหุ้น ของนิติบุคคลตาม ปว. 281 เดิม ถ้ามีคนต่างด้าวถือหุ้นตั้งแต่ 50% ของทุนจดทะเบียนนิติบุคคลนั้นจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ถ้ามีคนต่างด้าวถือหุ้นเพียง 49% ของทุนจดทะเบียน ถือว่าไม่ใช่นิติบุคคลต่างด้าว เป็นนิติบุคคลของไทย สามารถประกอบธุรกิจได้เหมือนนิติบุคคลไทยทั่วไปที่ไม่ต้องดูเงื่อนไขตามบัญชีต่างๆ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถ้าพิจารณาจากตารางข้อมูลพันธเงพาใน Mode 3 ของ Horizontal commitment เห็นได้ว่าประเทศไทยทำข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของต่างชาติในการประกอบธุรกิจ โดยคนต่างชาติถือหุ้นได้แค่ 49% ซึ่งทำให้นิติบุคคลของต่างชาติดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นต่างด้าวตาม พ.ร.บ. และเป็นการกำหนดข้อมูลพันธให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นไปตามหลักเปิดเสรีตามลำดับ ที่ค่อยๆ

¹ ประพรี อภิชาติสกุล, "การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) น.227.

เปิดเท่าที่ตนมีศักยภาพก่อน การกำหนดสถานภาพบุคคลต่างด้าวโดยพิจารณาจำนวนทุนของคนต่างด้าว เป็นการลดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าว เพื่อรองรับการเกิดเสรีการค้าบริการในอนาคต

(2) เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวของคนต่างด้าว

ก. เงื่อนไขตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8(3) กำหนดห้ามไม่ให้คนต่างชาติประกอบธุรกิจที่คนไทยไม่มีความพร้อมจะแข่งขันในการประกอบธุรกิจกับคนต่างด้าวดังนี้

มาตรา 8 ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 และมาตรา 12

(1)

(2)

(3) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี โดยมีความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ซึ่งตามบัญชีท้ายของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ การทำกิจการโรงแรม ตาม (17) และการนำเที่ยวตาม (18) และการขายอาหาร เครื่องดื่ม ตาม (19) อยู่ในบัญชีสาม เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ซึ่งถ้าคนต่างด้าวต้องการเข้ามาจัดตั้งธุรกิจ กิจการเกี่ยวกับธุรกิจ การท่องเที่ยวดังกล่าวในประเทศไทยและถือหุ้นเกินกว่า 49% ของทุนจดทะเบียน เข้าลักษณะคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวนี้ คนต่างด้าวดังกล่าวต้องมาขอ อนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประกอบ ธุรกิจคนต่างด้าว ในการขออนุญาตตามมาตรา 17 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ต้องการประกอบธุรกิจ โรงแรม, ภัตตาคาร, ธุรกิจนำเที่ยว ในประเทศไทย ซึ่งเป็นธุรกิจตามบัญชี 3 ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า หรือกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในปัจจุบัน โดยอธิบดีต้องพิจารณาให้แล้ว เสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันยื่นคำขอ หากอธิบดีไม่อนุญาต ให้แจ้งคนต่างด้าวทราบเป็นหนังสือ ภายใน 15 วัน และให้ระบุเหตุที่ไม่ให้การอนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง คนต่างด้าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรี ภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด ตามมาตรา 20

ในกรณีการประกอบธุรกิจโรงแรม ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งอนุญาตให้คนต่างด้าวถือหุ้นได้ 100% แต่โรงแรมต้องมีจำนวนห้องพักไม่น้อยกว่า 100 ห้อง

การบริหารจัดการโรงแรม ตามบัญชีสาม (17) บัญญัติว่า กิจการโรงแรมไม่รวมการจัดการโรงแรม หมายความว่า การบริหารจัดการโรงแรมไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของพระราชบัญญัตินี้ ไม่ถูกจำกัดเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ ถ้าคนต่างชาติต้องการเข้ามาบริการกิจการโรงแรมคนต่างชาติ ถือหุ้นได้ 100%

การประกอบธุรกิจนำเที่ยว นอกจากเป็นการประกอบธุรกิจอยู่ภายใต้ (18) ของบัญชีสาม อันถือเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันนั้น ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว การประกอบธุรกิจนำเที่ยวยังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว ได้บัญญัติว่า

"ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องการถือหุ้น การเป็นหุ้นส่วนหรือการลงทุนของคนต่างด้าว การอนุญาตหรือการห้ามคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจบางประเภทหรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้เป็นประการใด ให้ใช้บังคับตามกฎหมายดังกล่าว และมีให้นำความในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในส่วนที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว"

ดังนั้น การถือหุ้น การลงทุนของคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวจึงต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งได้บัญญัติในเรื่องการถือหุ้นของคนต่างด้าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ข. เงื่อนไขเกี่ยวกับทุนขั้นต่ำ

ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวพ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คนต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยต้องนำทุนขั้นต่ำเข้ามาเป็นทุนเริ่มต้นในการประกอบธุรกิจ แต่ใน ปว. 281 มิได้กำหนดเรื่องนี้ไว้

ทุนขั้นต่ำ ตามนิยามในมาตรา 4 หมายถึงทุนของคนต่างด้าวในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยหรือเป็นบุคคลธรรมดา ให้หมายถึงเงินตราต่างประเทศที่คนต่างด้าวนำมาใช้เพื่อเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทย

ทุนขั้นต่ำที่คนต่างด้าวต้องใช้ในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทย

(1) ถ้าเป็นธุรกิจนอกบัญชีทำพระราชบัญญัติ มาตรา 14 วรรคแรก กำหนดให้คนต่างด้าวต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าที่กฎกระทรวงกำหนด แต่ไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท

(2) ธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตตามบัญชีทำพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 14 วรรค 2 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจตามบัญชี 2 และ 3 ที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะประกอบธุรกิจได้ จะต้องมีทุนขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสำหรับแต่ละธุรกิจ ต้องไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท

การเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม, ภัตตาคาร, ธุรกิจนำเที่ยว ของคนต่างชาติ ซึ่งเป็นธุรกิจตามบัญชี 3 นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา 8(3) แล้ว คนต่างด้าวที่ต้องการประกอบธุรกิจดังกล่าว จะต้องมีทุนขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสำหรับธุรกิจโดยต้องไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาทด้วย ตามมาตรา 14 วรรค 2

ซึ่งในกฎกระทรวงกำหนดทุนขั้นต่ำและระยะเวลาในการนำหรือลงทุนขั้นต่ำเข้ามาในประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 หลักเกณฑ์กำหนดทุนขั้นต่ำในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว มีดังนี้

(1) ถ้าเป็นธุรกิจที่ไม่อยู่ในบัญชีทำพระราชบัญญัติฯ (กฎกระทรวง ข้อ 1) กำหนดให้คนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย ต้องมีทุนขั้นต่ำตั้งแต่ 2 ล้านบาท

(2) ถ้าเป็นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีทำพระราชบัญญัติฯ (กฎกระทรวง ข้อ 2) คนต่างด้าวต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของค่าเฉลี่ยต่อปีของประมาณการรายจ่าย ในการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทของคนต่างด้าวเป็นเวลา 3 ปี ต้องมีจำนวนตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไปในแต่ละธุรกิจ

1.2 หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างด้าวที่มีลักษณะเฉพาะ

(1) การเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาล
คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาลตามมาตรา 10 วรรค 1 เป็นคนต่างด้าวที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย อาทิเช่น บริษัท A ซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างด้าวที่ถูกรัฐบาลไทยว่าจ้างให้สร้างทางด่วนหรืองาน

ด้านสาธารณูปโภค² เป็นต้น คนต่างด้าวประเภทนี้จะได้รับสิทธิในการเข้ามาประกอบธุรกิจตาม บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ รวมถึงการประกอบธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร ภัตตาคาร ธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งเป็นธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยไม่ต้อง นำมาตรา 5 8 15 17 และ 18 มาบังคับใช้ แต่ยังไม่เคยมีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจ ประเภทนี้เลย³

(2) การเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าวภายใต้สนธิสัญญาที่ไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพัน ตามพันธกรณี

ตามที่มาตรา 10 วรรค 2 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิตามสนธิสัญญาที่ไทยเป็น ภาคีหรือมีความผูกพันตามพันธกรณีที่ จะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยมีสิทธิที่จะเข้ามา ประกอบธุรกิจตามบัญชีหนึ่ง บัญชีสองหรือบัญชีสาม ซึ่งรวมถึงเข้ามาประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ โรงแรม, ภัตตาคาร, ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งอยู่ในบัญชีสาม คนต่างด้าวภายใต้สนธิสัญญาฯ จะ ได้รับสิทธิในการประกอบธุรกิจ ต่างจากคนต่างด้าวทั่วไป โดยจะได้รับยกเว้น ไม่นำ มาตรา 5, 8, 15, 17 และ 18 มาใช้บังคับ แต่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวภายใต้ สนธิสัญญาที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติรวมถึง ธุรกิจโรงแรม, ภัตตาคาร, ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องแจ้งต่ออธิบดีกรมทะเบียนการค้า เพื่อขอ หนังสือรับรอง โดยหนังสือรับรองจะระบุเงื่อนไขตามที่รัฐบาลกำหนด หรือตามที่กำหนดไว้ใน สนธิสัญญาด้วย และให้อธิบดีออกหนังสือรับรองให้ใช้ได้เท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ไทย หรือตามที่สนธิสัญญากำหนดไว้ เว้นแต่ผู้ได้รับหนังสือรับรองจะเลิกประกอบธุรกิจที่ได้รับ อนุญาตก่อนครบกำหนดระยะเวลาที่ให้ไว้ในหนังสือรับรองตามที่มาตรา 21 กำหนดไว้

คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิโดยสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพันตาม พันธกรณีนั้น หมายถึง สนธิสัญญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือที่จะมีขึ้นในอนาคต เพราะในปัจจุบัน ประเทศไทยอยู่ภายใต้สนธิสัญญาหลายฉบับ เช่น ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) นอกจากนี้ไทยมีพันธกรณีกับประเทศต่างๆ มากมาย เช่นการที่ไทยทำความตกลงเขตการค้าเสรี กับประเทศต่างๆ เช่น การค้าเสรีไทย-จีน, ไทย-ออสเตรเลีย เป็นต้น มาตรา 10 นี้ จึงเป็นมาตราที่

² ประทีร อภิชาติสกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 231-232.

³ สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี, กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดตลาดการค้าบริการระหว่าง ประเทศ, (www.dtn.moc.go.th).

รองรับสิทธิของคนต่างด้าวที่ได้รับสนธิสัญญาหรือพันธกรณีต่างๆ ให้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

ไทยได้ทำความตกลงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพภายใต้สนธิสัญญาทางไมตรี และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2511 หรือทำสนธิสัญญาต่างๆ คนต่างด้าวดังกล่าวต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ตามสนธิสัญญาดังกล่าว กำหนดไว้ เช่น ถ้าเป็นคนต่างด้าวตามข้อตกลง GATS ที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม, ร้านอาหารหรือนำเที่ยวในไทย ต้องปฏิบัติตามตารางข้อผูกพันของไทย โดยต้องเข้ามาลงทุนกับคนไทย คนต่างด้าวถือหุ้น 49% ตามที่ตารางข้อผูกพันกำหนดไว้ ในการเข้าสู่ตลาดของธุรกิจบริการสาขาการท่องเที่ยว แม้จะได้รับยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติบางประการของมาตรา 5, 8, 15, 17 และ 18 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ก็ตาม

การที่ไทยมีสนธิสัญญาทางไมตรีฯ และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา (Treaty of Amity and Economic Relations between the Kingdom of Thailand and the United States of America ให้สัตยาบัน ณ กรุงวอชิงตัน วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2511) สาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับนี้คือการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของชนชาติและนิติบุคคลของไทย และสหรัฐอเมริกาโดยเท่าเทียมกัน โดยยึดหลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ⁴ (National Treatment) ในการประกอบธุรกิจต่างๆ รวมกับธุรกิจการท่องเที่ยว

ข้อ 4 แห่งสนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทยกับสหรัฐบัญญัติว่า คนชาติและบริษัทของภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะได้รับผลประติบัติอย่างคนชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งตลอดจนได้มาซึ่งผลประโยชน์ในวิสาหกิจทุกประเภท เพื่อประกอบกิจกรรมทางพาณิชย์ อุตสาหกรรม การคลัง และธุรกิจอื่น ภายในเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนี้ยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองในด้านการค้า การเดินเรือ การลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจ อายุสนธิสัญญา 10 ปี และสามารถต่ออายุได้โดยอัตโนมัติ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ขอเลิกสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ล่วงหน้า 1 ปี⁵ ตามข้อ 14 (4) แห่งสนธิสัญญาดังกล่าว

การเข้าสู่ตลาดการค้าบริการการท่องเที่ยวของคนต่างด้าว ภายใต้สนธิสัญญาต่างๆ รวมถึงสนธิสัญญาไมตรีไทย-สหรัฐ ภายใต้ข้อบังคับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่าง

⁴ ประทีร อภิชาติสกุล, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น.232-233.

⁵ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเรื่อง
โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทยเล่ม 2, น. 8-19.

ตัว พ.ศ. 2542 จะเป็นไปตามมาตรา 10 วรรค 2 และมาตรา 11 กล่าวคือ นอกจากคนอเมริกันตามสนธิสัญญาไมตรีไทย-สหรัฐ จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเช่นเดียวกับคนไทยตามข้อ 4 ของสนธิสัญญาทางไมตรีที่กำหนดไว้แล้ว ในการเข้ามาประกอบธุรกิจท่องเที่ยวตาม มาตรา 10 วรรค 2 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 คนอเมริกันตามสนธิสัญญาไมตรีไทย-สหรัฐ ได้รับยกเว้นจากการบังคับตามมาตรา 5 ในเรื่องข้อพิจารณาในการอนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว มาตรา 8 เรื่องการกำหนดบัญชีการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว มาตรา 15 สัดส่วนการถือหุ้นของผู้ที่จะขอประกอบธุรกิจ มาตรา 17 ขั้นตอนการขออนุญาตประกอบธุรกิจตามบัญชีสาม และมาตรา 18 เงื่อนไขให้คนต่างด้าวผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตาม แต่คนอเมริกันภายใต้สนธิสัญญาไมตรีไทย-สหรัฐ ต้องแจ้งต่ออธิบดีกรมทะเบียนการค้าเพื่อขอให้ออกหนังสือรับรอง โดยหนังสือรับรองต้องระบุเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาด้วย

ภายใต้สนธิสัญญาทางไมตรีของไทย-สหรัฐอเมริกา ทำให้คนอเมริกันที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศ มีสิทธิเท่าเทียมกับคนไทย ตามข้อ 2 ของสนธิสัญญาไมตรีฯ ที่กำหนดให้บริษัทที่ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายที่ใช้อยู่ของภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ให้ถือว่ามีสัญชาติของภาคีนั้น และให้สถานภาพทางกฎหมายของบริษัทดังกล่าวได้รับการยอมรับนับถือภายในอาณาเขตของภาคีฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือ บริษัทของคนอเมริกันที่จะมาตั้งในประเทศไทย ถือว่าบริษัทอเมริกันที่ตั้งอยู่ภายในประเทศไทยมีสถานภาพทางกฎหมาย เช่นเดียวกับบริษัทของคนไทย การจัดตั้งบริษัทอเมริกันในประเทศไทยและการได้มาซึ่งผลประโยชน์ในวิสาหกิจต่างๆ จะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับคนไทย

คนชาติอเมริกันสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะมาตั้งโรงแรม, ภัตตาคาร ภายในประเทศไทย ได้เหมือนคนไทย คือสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจโดยถือหุ้นได้ทั้งหมด 100% ไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวทั่วไปที่ถือหุ้นได้เพียง 49% ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว 2542 แต่ตามสนธิสัญญาไมตรีได้ยกเว้นสำหรับวิชาชีพ หรืออาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยตามข้อ 4 (3) กำหนดว่า

"3. บทแห่งวรรค 1 ไม่รวมถึงการประกอบวิชาชีพ หรือ อาชีพที่ได้สงวนไว้สำหรับคนชาติของภาคีแต่ละฝ่าย"

อาชีพมัคคุเทศก์และการนำเที่ยวเป็น 1 ใน 39 อาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

ดังนั้นคนชาติอเมริกันจึงไม่สามารถเข้ามาประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์หรือเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยได้ตามข้อ 4(3) ของสนธิสัญญาไมตรีไทยกับสหรัฐ

คนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี แม้จะได้รับการยกเว้นตาม มาตรา 15, 17, 18 แต่ไม่ได้รับการยกเว้นในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคน ต่างด้าวในเรื่องของทุนขั้นต่ำ มีการบัญญัติกฎกระทรวงกำหนดทุนขั้นต่ำและระยะเวลาในการนำ หรือส่งทุนขั้นต่ำเข้ามาในประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 โดยเหตุผลในการบัญญัติกฎกระทรวง ฉบับนี้เนื่องจากประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาทวิภาคีที่ประเทศไทยเป็น ภาคี ซึ่งให้สิทธิเป็นการยกเว้นแก่คนต่างชาติ ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นการต่างตอบแทน จึงต้องออก กฎหมายกระทรวงฉบับนี้ขึ้นมา

คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิตามสนธิสัญญาทวิภาคีที่ไทยเป็นภาคี ต้องมีทุนขั้นต่ำ เช่นเดียวกับคนต่างด้าวทั่วไป โดยแบ่งตามประเภทธุรกิจท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา 14 วรรค สอง) และนอกท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา 14 วรรคหนึ่ง) ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ต่างกันที่ ระยะเวลาในการนำส่งทุนขั้นต่ำ กล่าวคือ⁶

ข้อ 2. ตามกฎกระทรวงกำหนดทุนขั้นต่ำและระยะเวลาในการนำส่งหรือส่งทุนขั้นต่ำเข้า มาในประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยที่ ประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยสนธิสัญญาทวิภาคีที่ไทยเป็นภาคีที่ให้สิทธิเป็นการยกเว้นคน ชาติภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นการต่างตอบแทน ต้องนำส่งทุนขั้นต่ำเข้ามาในประเทศไทยให้ครบตามแต่ ประเภทของธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ หรือนอกพระราชบัญญัติ ภายใน 5 ปีนับแต่ กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

คนต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนในประเทศไทยซึ่งประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งให้สิทธิเป็นการยกเว้นคนชาติอีกฝ่ายหนึ่ง หากนิติบุคคล มีทุนขั้นต่ำไม่ครบตามเกณฑ์ ตามประเภทธุรกิจนอกบัญชีหรือในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติในวันที่ เริ่มต้นประกอบธุรกิจหรือวันที่ได้รับหนังสือรับรองให้นำหรือส่งทุนขั้นต่ำเข้ามาในประเทศไทย ภายใน 5 ปี นับแต่กฎกระทรวงใช้บังคับ

ข้อ 3 ตามกฎกระทรวงกำหนดทุนขั้นต่ำและระยะเวลาในการนำส่งทุนขั้นต่ำเข้ามาใน ประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547

คนต่างด้าวซึ่งประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยสนธิสัญญาทวิภาคีที่ประเทศไทยเป็น ภาคี ซึ่งให้สิทธิเป็นการยกเว้นคนชาติอีกฝ่ายหนึ่งเป็นการต่างตอบแทน โดยยังไม่ได้้นำหรือส่งทุน

⁶ มนต์รี ยะรังษี, "การเปิดเสรีการค้าบริการของไทยสาขาค้าปลีกภายใต้กฎเกณฑ์WTO," (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 73-74.

ขั้นต่ำเข้ามาในประเทศไทยให้ครบตามเกณฑ์ตามประเภทธุรกิจนอกบัญชีหรือในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ต้องดำเนินการให้ครบภายใน 5 ปี นับแต่กฎกระทรวงใช้บังคับ

คนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้สนธิสัญญาทวิภาคี เช่น สนธิสัญญาไมตรีของไทยกับสหรัฐ คนอเมริกันที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม, ภัตตาคาร, นำเที่ยว, อื่นๆ นอกจากจะต้องขอหนังสือรับรองตามมาตรา 11 แล้ว จะต้องนำส่งเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเป็นทุนขั้นต่ำตามที่บัญญัติในกฎกระทรวงข้างต้นด้วย

(3) การเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

ก. เงื่อนไขในการเข้าประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

คนต่างด้าวซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้ประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบการค้าเพื่อการส่งออก ตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือตามกฎหมายอื่น สามารถประกอบธุรกิจตามบัญชีสองและบัญชีสามของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวได้ (ธุรกิจโรงแรม ภัตตาคาร นำเที่ยวจัดอยู่ในบัญชีสาม) โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรืออธิบดีกรมทะเบียนการค้า (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า) ตามมาตรา 8(2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี⁷

แม้ไม่ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจตามบัญชีสองและบัญชีสาม แต่คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ตามมาตรา 12 กำหนดให้ต้องแจ้งต่ออธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เพื่อขอหนังสือรับรอง เมื่ออธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบความถูกต้องของบัตรส่งเสริมการลงทุนหรือหนังสืออนุญาตแล้ว อธิบดีจะออกหนังสือรับรองให้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน หรือหนังสืออนุญาตแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ได้รับยกเว้นจากการบังคับให้พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 แต่ยังคงปฏิบัติตามมาตรา 21, 22, 39, 40, 42 ตลอดระยะเวลาที่ธุรกิจได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบการค้าเพื่อการส่งออก

⁷ ขนิษฐา ไตรวรรณท์, "เจาะลึกกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฉบับใหม่", ดอกเบี๋ย (มิถุนายน 2543), น. 128.

คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ได้รับยกเว้น ตามมาตรา 14 คือ⁸ผู้ที่ได้รับหนังสือรับรองตามบัตรส่งเสริมการลงทุน ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องทุนขั้นต่ำที่คนต่างด้าวต้องนำเงินตราต่างประเทศ เข้ามาเป็นทุนในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทย แต่ผู้ที่ได้รับหนังสือรับรองตามบัตรส่งเสริมการลงทุน ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในบัตรส่งเสริมด้วย

ข. หลักเกณฑ์ส่งเสริมการลงทุนการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการลงทุน คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Office of the Board of Investment หรือ BOI) ดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 (พ.ศ.2544)

ธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เนื่องจาก ธุรกิจการท่องเที่ยวสามารถนำรายได้เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การส่งเสริมการลงทุนเป็นมาตรการจูงใจให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศ และสอดคล้องกับที่ไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ความตกลง GATS ให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว

การที่รัฐมีมาตรการช่วยเหลือการลงทุนโดยผ่านทาง BOI นั้น เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนให้ธุรกิจท่องเที่ยวไทยเติบโต โดยกำหนดเงื่อนไขและสิทธิพิเศษในการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะในพื้นที่เจริญน้อย หรือท้องถิ่นทุรกันดาร การส่งเสริมการลงทุน การท่องเที่ยวจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายความเจริญไปสู่พื้นที่ห่างไกลความเจริญ⁹

ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 เรื่องประเภท ขนาดและเงื่อนไขของกิจการที่ให้การส่งเสริมโดยบัญชีประเภทกิจกรรมที่ประกาศให้การส่งเสริมการลงทุน (ข้อมูลปรับปรุงล่าสุดเมื่อ กุมภาพันธ์ 2548) แบ่งเป็น 7 หมวด

หมวด 1 เกษตรกรรมและผลิตภัณฑ์จากการเกษตร

⁸ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, การขออนุญาตประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 (<http://www.dbd.go.th/thai/foreign/business-foreign.phtml>).

⁹ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจอาเซียน ภาคการค้าบริการและภาคการลงทุน (ภาคการลงทุน) (กันยายน 2543), น. 140.

หมวด 2 เหมืองแร่ เซรามิกส์และโลหะขั้นมูลฐาน

หมวด 3 อุตสาหกรรมเบา

หมวด 4 ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง

หมวด 5 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า

หมวด 6 เคมีภัณฑ์ กระดาษและพลาสติก

หมวด 7 กิจการบริการและสาธารณูปโภค

กิจกรรมเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน อยู่ในหมวด 7 เรื่อง กิจกรรมการบริการและสาธารณูปโภค โดยอยู่ในข้อ 7.3 กิจการเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและ 7.4 กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว และมีเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน ดังนี้

7.3 ประเภทกิจการเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

7.3.1 กิจการบริการที่จอดเรือท่องเที่ยว	เงื่อนไขกิจการบริการที่จอดเรือท่องเที่ยว ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น อุปกรณ์ยกเรือที่จอดเรือบนบก โรงจอดเรือสำหรับซ่อมบำรุงเรือ
7.3.2 กิจการเดินเรือท่องเที่ยวหรือให้เช่าเรือท่องเที่ยว	เงื่อนไขกิจการเดินเรือท่องเที่ยวหรือให้เช่าเรือท่องเที่ยว 1. ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง 2. ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรกึ่งหนึ่งและยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี ทุกเขต
7.3.3 กิจการสวนสนุก	เงื่อนไขกิจการสวนสนุก 1. ต้องมีขนาดการลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน ไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท และที่ดินไม่น้อยกว่า 200 ไร่ 2. ส่วนประกอบของโครงการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ 3. ต้องจัดที่ดินร้อยละ 30 ของที่ดินทั้งหมด เป็นพื้นที่สีเขียวร้อยละ 15 และที่จอดรถร้อยละ 15

<p>7.3.4 กิจกรรมศูนย์แสดงศิลปวัฒนธรรมหรือศูนย์ศิลปหัตถกรรม</p>	<p>เงื่อนไขกิจกรรมศูนย์แสดงศิลปวัฒนธรรมหรือศูนย์ศิลปหัตถกรรม</p> <p>ต้องมีขนาดการลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 20 ล้านบาท และที่ดินมีขนาดไม่น้อยกว่า 10 ไร่</p>
<p>7.3.5 กิจกรรมอุทยานสัตว์น้ำ</p>	<p>เงื่อนไขกิจกรรมอุทยานสัตว์น้ำ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ต้องมีขนาดการลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน ไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท และที่ดินมีขนาดไม่น้อยกว่า 10 ไร่ 2. ต้องจัดที่ดินร้อยละ 30 ของที่ดินทั้งหมด เป็นพื้นที่สีเขียวร้อยละ 15 และที่จอดรถร้อยละ 15 3. ต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม
<p>7.3.6 กิจกรรมสนามแข่งขันยานยนต์</p>	<p>เงื่อนไขกิจกรรมสนามแข่งขันยานยนต์</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง 2. ต้องได้รับมาตรฐานจากสมาคม FIA (Federation International de L'Automobile) หรือ FIM (Federation International de Motocyclisme) 3. ต้องมีมาตรการป้องกันและควบคุมมิให้เกิดอันตราย
<p>7.3.7 กิจกรรมสวนสัตว์เปิด</p>	<p>เงื่อนไขกิจกรรมสวนสัตว์เปิด</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ต้องมีขนาดการลงทุนไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 500 ล้านบาท และที่ดินมีขนาดไม่น้อยกว่า 500 ไร่ 2. ส่วนประกอบของโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ 3. ต้องจัดที่ดินร้อยละ 30 ของที่ดินทั้งหมด เป็นพื้นที่สีเขียวร้อยละ 15 และที่จอดรถร้อยละ 15

7.3.8 กิจการกระเช้าไฟฟ้า	เงื่อนไขกิจการกระเช้าไฟฟ้า ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
7.4 กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว	ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามประกาศคณะกรรมการที่ 1/2543 ยกเว้นที่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น
7.4.1 กิจการหอประชุมขนาดใหญ่	เงื่อนไขกิจการหอประชุมขนาดใหญ่ 1. ต้องมีพื้นที่ส่วนที่ใช้เพื่อการประชุมไม่น้อยกว่า 4,000 ตารางเมตร โดยห้องประชุมขนาดใหญ่ที่สุดต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 3,000 ตารางเมตร 2. ต้องมีเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับโครงการ 3. แบบแปลนแผนผังต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
7.4.2 กิจการศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ	เงื่อนไขกิจการศูนย์แสดงสินค้านานาชาติ 1. ต้องมีที่ดินไม่น้อยกว่า 50 ไร่ โดยเป็นพื้นที่แสดงสินค้าภายในอาคารไม่น้อยกว่า 25,000 ตารางเมตร 2. ต้องมีห้องสำหรับเจรจาธุรกิจทุกห้องแสดงสินค้า (Hall)
7.4.3 กิจการโรงแรม	เงื่อนไขกิจการโรงแรม 1. โครงการที่ตั้งในเขต 1 หรือเขต 2 รวมทั้งอำเภอหาดใหญ่และอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้รับสิทธิและประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรเท่านั้น 2. โครงการที่ตั้งในเขต 3 (ไม่รวมตามข้อ 1 และ 3) ให้ได้รับยกเว้น ภาษีอากรเข้าเครื่องจักรและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากรเท่านั้น 3. โครงการที่ตั้งในจังหวัด กาฬสินธุ์ นครพนม นราธิวาส น่าน บุรีรัมย์ ปัตตานี พะเยาแพร่ มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์ หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ ให้

	<p>ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามประกาศคณะกรรมการที่ 1/2543</p> <p>4. ต้องมีจำนวนห้องพักไม่น้อยกว่า 100 ห้อง</p>
--	---

(ที่มา www.BOI.go.th/thai/about/elegible-activities.asp)

ตามที่ไทยมีพันธกรณีเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ข้อตกลง GATS ไทยมีผูกพันตามตารางข้อผูกพันเฉพาะในสาขาการท่องเที่ยวใน 5 กิจกรรม คือ โรงแรม ภัตตาคาร ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การบริหารจัดการโรงแรม การบริการจัดการเตรียมอาหารและเครื่องดื่ม แต่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ของประเทศไทย ให้การส่งเสริมการลงทุนในกิจกรรมที่ไทยมีพันธกรณีที่ต้องเปิดเสรีสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ GATS เฉพาะกิจกรรมโรงแรมเท่านั้น เนื่องจากกิจกรรมโรงแรมมีความสำคัญในการท่องเที่ยว ถ้าท้องถิ่นใดมีโรงแรมที่มีมาตรฐานแล้ว ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจโรงแรมยังเกี่ยวโยงกับกิจกรรมอีกหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหาร คมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค ทำให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ

กิจกรรมโรงแรม เป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามบัญชีท้ายประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 2/2543 ข้างต้น โดยมีเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนกิจการโรงแรม มีดังต่อไปนี้

เงื่อนไขทั่วไป

1. กำหนดขนาดการลงทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน)

2. การถือหุ้นของต่างชาติ การลงทุนของต่างชาติในธุรกิจโรงแรม ในประเทศไทย คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผ่อนคลายข้อจำกัดการถือหุ้น โดยอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นได้ทั้งหมด 100% ไม่ว่ากิจการโรงแรมนั้นตั้งอยู่ในเขตใด (BOI ให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจได้ 100% ขณะที่ตามตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทย อนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นได้เพียง 49% BOI จึงให้สิทธิในการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวมากกว่าที่กำหนดไว้ ตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทย ภายใต้ข้อตกลง GATS และมากกว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ)

3. กิจการโรงแรม ต้องมีจำนวนห้องพักไม่น้อยกว่า 100 ห้อง

คณะกรรมการได้แบ่งเขตการลงทุนออกเป็น 3 เขต ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ดังนี้

เขต 1 ประกอบด้วย 6 จังหวัดในส่วกลาง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการและสมุทรสาคร

เขต 2 ประกอบด้วย 12 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง

เขต 3 ประกอบด้วย 58 จังหวัด

ให้ห้องที่ทุกจังหวัดในเขต 3 เป็นเขตส่งเสริมการลงทุน

สิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการส่งเสริมการลงทุน แบ่งตามเขตการลงทุน

(1) กิจการโรงแรม ที่ตั้งอยู่ในเขต 1 หรือเขต 2 รวมทั้งอำเภอหาดใหญ่และอำเภอ เชียงใหม่ ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เท่านั้น คือจะไม่ได้รับยกเว้นหรือ ลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร (มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520) อากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อ ผลิต ผสม หรือ ประกอบในกิจการโรงแรม (มาตรา 30) หรือภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิจากการลงทุน (มาตรา 31) แต่จะได้รับสิทธิประโยชน์ เช่น ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ประกอบธุรกิจ โรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร (มาตรา 27) ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวที่เป็นช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ เข้ามาในประเทศไทยตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (มาตรา 25) สามารถยกเว้นในการ ติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการโรงแรม (มาตรา 35)

(2) กิจการโรงแรม ที่ตั้งในเขต 3 (ไม่รวมข้อ 1 และ 3) ใน 36 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ระนอง ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สงขลา สระแก้ว สิงห์บุรี สุโขทัย สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี คือจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้า เครื่องจักร, ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม, นำคนต่างด้าวที่เป็นช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการเข้ามา ตามที่ คณะกรรมการเห็นสมควร แต่จะไม่ได้รับยกเว้นสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น อากรขาเข้า สำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุที่จำเป็นที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อประกอบกิจการโรงแรม, ภาษีเงิน ได้นิติบุคคล สำหรับกำไรสุทธิจากการลงทุน

(3) กิจการโรงแรม ที่ตั้งอยู่ใน 22 จังหวัดที่มีรายได้ต่ำ ได้แก่ กาฬสินธุ์ ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา น่านบุรีรัมย์ บึงกาฬ พะเยา เพชร มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุบลราชธานีและอุดรธานี ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร และสิทธิประโยชน์เพิ่มเติม (ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 7/2547 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2543) ดังนี้

(1) ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

(2) อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

(3) อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

เนื่องด้วยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน มีนโยบายสนับสนุนการลงทุนเป็นพิเศษในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ และมีสิ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุนน้อย¹⁰ และเมื่อพิจารณาจากการให้สิทธิพิเศษให้กิจการโรงแรมใน 22 จังหวัด ที่มีรายได้ต่ำแล้ว BOI ให้สิทธิและประโยชน์แก่กิจการโรงแรมในเขตดังกล่าวมากกว่าเขตอื่นๆ เพื่อเป็นการจูงใจนักลงทุนต่างชาติ และสอดคล้องกับการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ให้มาลงทุนประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย ในเขตดังกล่าวมากขึ้น การส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นมาตรการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวให้เจริญก้าวหน้า สามารถกระจายรายได้สู่ภูมิภาคต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

นอกจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI แล้ว ยังมีมาตรการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐที่สามารถจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยว¹¹ ดังนี้

¹⁰ นโยบายส่งเสริมการลงทุน ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ 1/2543 เรื่องนโยบายและหลักเกณฑ์การส่งเสริมการลงทุน

¹¹ เกียรติบดีรินทร์ แก้วประพาฬ, "การส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยวของ BOI ในปัจจุบัน", จุลสารการท่องเที่ยว 16, 1 (มกราคม-มีนาคม 2540) , น.29-30.

- มาตรการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การจัดสรร น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ให้มีปริมาณเพียงพอกับการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว

- มาตรการด้านการเงิน ได้แก่ การลดค่าน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้

- การลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพราะ ภาวะการจ่ายภาษีเงินได้นั้นมีปริมาณที่สูง หากได้รับการลดหย่อน จะเป็นการจูงใจ คนต่างชาติให้เข้ามาทำงานมากขึ้น

- การจัดตั้งสถาบันการศึกษาด้านการท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานเพิ่มขึ้น

- การจัดให้มีการอำนวยความสะดวกในการให้บริการต่างๆ ของรัฐ

คนต่างด้าวภายใต้สนธิสัญญาและที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน รัฐให้สิทธิพิเศษมากกว่า คนต่างด้าวทั่วไป แม้ชัดกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN)

แต่อย่างไรก็ตามจากสถิติการออกหนังสือรับรองธุรกิจของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และได้รับสิทธิตามสนธิสัญญาไทย-อเมริกันเพื่อประกอบธุรกิจในประเทศไทยของสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กรมพัฒนาธุรกิจการค้า¹² ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2543 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2548

พิจารณาตามประเภทธุรกิจ การประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวจัดอยู่ในประเภทธุรกิจอื่นซึ่ง อยู่ในลำดับที่ 6

6. ธุรกิจอื่นๆ กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ออกหนังสือรับรองธุรกิจเป็นจำนวน 56 ราย

(ธุรกิจอื่นๆ หมายถึง บริการสถาปัตยกรรม การทำกิจการโฆษณา การทำกิจการโรงแรม การนำเที่ยว การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม)

การประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว จัดอยู่ในบัญชี 3 ของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าวซึ่งเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับต่างชาติ โดยกฎหมายผ่อนปรนให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม, ภัตตาคาร, นำเที่ยวในประเทศไทยได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิตามสนธิสัญญาหรือได้รับการส่งเสริมการลงทุนยังได้รับสิทธิในการเข้ามาประกอบธุรกิจท่องเที่ยว โดยเฉพาะธุรกิจโรงแรม ได้มากกว่า

โดยสามารถเข้ามาลงทุนกิจการโรงแรม โดยต่างด้าวสามารถถือหุ้นได้ถึง 100% เห็นได้ว่าจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนเป็นช่องทางที่ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมได้โดยง่าย

¹² ที่มา www.dbd.go.th/thai/foreign/certificate_02.htm.

กว่าเงื่อนไขในการขออนุญาตประกอบธุรกิจตามที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่าง
 ด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ หากผู้ลงทุนต่างด้าวนั้นได้รับอนุญาตให้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุนจึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้า
 บริการสาขาการท่องเที่ยวที่ไทยผูกพันอยู่และในอนาคตที่ไทยมีความผูกพันที่จะต้องเจรจาเปิดเสรี
 การค้าบริการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ตามหลักเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive
 liberalization) ซึ่งในขณะนี้ตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศไทยอนุญาตให้ต่างชาติที่จะเข้ามา
 ประกอบธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร นำเที่ยวในประเทศไทยสามารถถือหุ้นได้เพียง 49% แต่อย่างไร
 ก็ตาม การเปิดเสรีการค้าบริการให้มากขึ้นนั้น ไทยต้องพิจารณาถึงความพร้อมของผู้ประกอบการใน
 ประเทศไทย ว่ามีศักยภาพพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้หรือไม่
 ด้วย ส่วนผู้ประกอบการคนไทยต้องพัฒนาคุณภาพบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถและระบบ
 การบริหารงานต่างๆ ให้ทัดเทียมต่างชาติด้วย

1.3 ข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพคนต่างด้าว

ในการเข้ามาประกอบธุรกิจและประกอบอาชีพคนต่างด้าวในประเทศไทย กฎหมายที่
 ควบคุมการเข้ามาของคนต่างด้าว เป็นอันดับแรก คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.2522 ซึ่ง
 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมคนต่างด้าวไม่ให้เข้ามาในประเทศมากเกินไป เพื่อความ
 มั่นคงของประเทศ และความสงบเรียบร้อยของประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะในกรณีนี้ คนต่าง
 ด้าวที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย¹³ ถ้าหากปล่อยให้คนต่างด้าวเข้ามาโดยไม่มีการควบคุม จะ
 ก่อให้เกิดปัญหาแรงงานเถื่อน หรือมาแย่งงานคนไทยได้ ไทยมีมาตรการอย่างไร

การขออนุญาตเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน¹⁴

(1) การขออนุญาตเข้าเมือง หรือที่เรียกว่าขอวีซ่านั้นเอง โดยจะต้องขอที่สถานทูตหรือ
 กงสุลไทยที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ ที่ในประเทศไทยแล้ว การขอวีซ่าเป็นเพียงการอนุญาตเข้า
 เมืองเท่านั้น เมื่อเข้ามาในประเทศไทยแล้ว ก็ต้องขออนุญาตพำนัก

(2) การขออนุญาตพำนัก (Permit to stay) ผู้อนุญาตให้พำนักคือ สำนักงานตรวจคน
 เข้าเมือง (ต.ม.) ขั้นตอนในการปฏิบัติคือ เมื่อชาวต่างชาติถือหนังสือเดินทาง (Passport) พร้อม มี

¹³ มนตรี ยะรังษี, อ่างแล้ว เริงรรถที่ 6, น.77.

¹⁴ พรชัย ประภาวงศ์, ระบบของประเทศไทย ด้านการเข้าเมืองและขออนุญาตทำงาน
 ของคนต่างชาติ (กันยายน 2547)(www.dtn.moc.go.th).

การตรวจลงตราแล้ว(Visa) เข้ามาที่จุดตรวจคนเข้าเมือง จะเป็นคนอนุญาตให้ชาวต่างชาติพำนักในประเทศไทยได้ตามเวลาที่ประทับในหนังสือเดินทาง แต่จะได้พำนักได้นานเท่าไรนั้นขึ้นอยู่กับประเภทวีซ่าที่ได้รับ เช่น วีซ่านักท่องเที่ยวจะได้ระยะเวลาที่จะพำนักในประเทศไทยได้ 90 วันซึ่งการอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยนั้นรวมถึงการขอขยายระยะเวลาในการพำนักด้วย

ขั้นตอนการขออนุญาตเข้าเมืองและการขออนุญาตพำนักข้างต้นนี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมการเข้ามาของคนต่างด้าว เมื่อคนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

(3) จะต้องขอใบอนุญาตทำงานหรือการขอ Work permit การขออนุญาตทำงานจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงานเป็นผู้ออก และต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

(1) ข้อจำกัดในการเข้าเมืองของคนต่างด้าว

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แบ่งประเภทคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง ออกเป็น 2 ประเภท¹⁵

1. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองลักษณะชั่วคราว

2. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองลักษณะถาวร

1. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในลักษณะชั่วคราว

หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในระยะเวลาชั่วคราว เมื่อระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลง คนต่างด้าวจะเดินทางออกไปจากประเทศไทยรวมถึงกรณีคนต่างด้าวที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา แต่เข้าเมืองมาโดยเหตุพิเศษเฉพาะราย เช่น ได้รับอนุญาตเข้ามาศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี เมื่อศึกษาสำเร็จ 4 ปี เหตุพิเศษนั้นสิ้นสุด ก็ต้องเดินทางออกไปจากประเทศไทยหรือถ้าจบการศึกษาภายหลัง 7 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาสูงสุดที่จะเรียนในระดับปริญญาตรีได้ ไม่ว่าจะสถานภาพการเป็นนักศึกษาจะสิ้นสุดเพราะเหตุใด คนต่างด้าวต้องเดินทางออกจากประเทศไทยไป

¹⁵ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, "คำว่า คนต่างด้าวและการจำแนกประเภทคนต่างด้าวภายใต้กฎหมายไทย," *อุลพาท*, 43 (ตุลาคม-ธันวาคม 2539), น. 158.

คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ มาตรา 34 ของพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง กำหนดวัตถุประสงค์ประสงค์ในการเข้าเมืองไว้ดังนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตหรือกงสุล
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นกีฬา
- (5) ธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม

การลงทุน

- (8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่าสถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- (13) การศึกษาหรือดูงาน
- (14) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หลักเกณฑ์ในการเข้าเมืองของคนต่างด้าว เป็นไปตามมาตรา 11 และ 12 คือ คนต่างด้าวต้องเดินทางเข้าหรือออกราชอาณาจักร จะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี ท้องที่และตามกำหนดเวลา¹⁶

คนต่างด้าวจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ และต้องมีการตรวจลงตรา (Visa) ในหนังสือเดินทางด้วย จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ¹⁷ เว้นแต่เป็นกรณีคนต่างด้าวที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองกำหนดไว้ดังนี้ กรณีผู้ควบคุมพาหนะและประจำพาหนะทางน้ำ หรือทางอากาศว่าเพียงแต่แวะเข้ามายังท่าสถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป

¹⁶ มาตรา 11 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

¹⁷ มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

- บุคคลสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย เดินทางข้ามพรมแดนชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น เช่น การเดินทางข้ามพรมแดนชั่วคราวของคนมาเลเซีย, คนพม่า, คนลาว สามารถเดินทางเข้าออกประเทศไทย โดยไม่ต้องมีหนังสือเดินทาง แต่โดยปกติจะต้องใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว (Boarder pass) ซึ่งติดต่อได้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองชายแดนที่ต้องการจะผ่านไปสู่อีกประเทศเพื่อนบ้านนั้น¹⁸

- คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดเพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำรถไฟ

คนต่างด้าวที่เข้ามาในลักษณะชั่วคราว จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 11,12 ด้วย โดยต้องมีหนังสือเดินทางและมีการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางด้วย ดังนั้น คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาในประเทศไทย ต้องไปขออนุญาตเข้าเมืองหรือที่เรียกว่าวีซ่า

วีซ่าจึงหมายถึง หลักฐานการอนุญาตให้เข้าประเทศที่เป็นตราประทับติดอยู่ในหนังสือเดินทาง

วีซ่ามีหลายประเภท¹⁹ ดังนี้

1. วีซ่าสำหรับเจ้าหน้าที่ทางการทูต
2. วีซ่าสำหรับปฏิบัติหน้าที่เป็นทางการ
3. วีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว
4. วีซ่าประเภทนักท่องเที่ยว
5. วีซ่าประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร
6. วีซ่าประเภทคนเข้ามาถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 41
7. วีซ่าประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว
8. วีซ่าประเภทอรัญญาศัยไมตรี
9. Visa on arrival

ในที่นี้จะกล่าวถึงวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant visa) วีซ่าประเภทนี้คนต่างด้าวจะต้องไปยื่นขอที่สถานเอกอัครราชทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ โดยระบุเหตุผลในการขอวีซ่าว่ามีความมุ่งหมายใดในการที่ประเทศไทย ถ้าวีซ่าแต่ละชนิดจะมีรหัสเป็น

¹⁸ สุภัทร์ สกลไทย, ชาวต่างชาติจะอยู่ประเทศไทยได้อย่างไร คู่มือว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดับเบิลนายน์, กรกฎาคม 2544) , น.32.

¹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 5.

ภาษาอังกฤษกำกับไว้ในวิชา เช่น วิชาเพื่อธุรกิจรหัสกำกับวิชาคือ B (Business), เพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ (F) เพื่อการลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง จะมีรหัสกำกับวิชา (IM หรือ Investment through Ministry) เพื่อการศึกษาหรือดูงาน ED (Education)

วีซ่าชั่วคราว (Non-immigrant visa) มีความสำคัญเพราะเป็นวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราวชนิดเดียวเท่านั้น ที่สามารถใช้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ เนื่องจากถ้าพิจารณาจากมาตรา 11 ของ พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 11 คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 7 ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีชื่อได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน

เมื่อได้รับวีซ่าอนุญาตให้เข้าประเทศไทยแล้ว เมื่อเข้ามาในราชอาณาจักรก็ต้องขอพำนักอยู่ในประเทศด้วย โดยมาตรา 35 แห่ง พระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองได้กำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามวัตถุประสงค์ในการเข้าเมืองดังต่อไปนี้

(1) เพื่อเล่นกีฬา, การเดินทางผ่านราชอาณาจักร, การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานี ท่าอากาศยานสามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักร ได้ไม่เกิน 30 วัน

(2) เพื่อการท่องเที่ยว สามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 90 วัน

(3) เพื่อธุรกิจ, การศึกษาหรือดูงานา สื่อมวลชน การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือ หรือผู้เชี่ยวชาญและอื่นๆ สามารถพำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 1 ปี

(4) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องพำนักในราชอาณาจักรได้ ไม่เกิน 2 ปี

(5) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ สามารถพำนักได้ตามกำหนด พระราชบัญญัติ เวลาตามสมควร

(6) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุน ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน พำนักในราชอาณาจักรได้ตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควร

การที่ต่างชาติจะเข้ามาประกอบธุรกิจต่างๆ รวมทั้งธุรกิจท่องเที่ยว ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 11 และ 12 แล้ว ระยะเวลาที่เข้ามาประกอบธุรกิจไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร เข้า ข่ายการเข้ามาเพื่อธุรกิจตามมาตรา 34 (5) สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ไม่เกิน 1 ปี แต่ถ้ากิจการ โรงแรมใดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สามารถอยู่ในประเทศได้ตามระยะเวลาที่คณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุนอนุญาต ถ้าต้องการต่ออายุ ก็สามารถต่ออายุได้ ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ซึ่งถือว่าเป็น ระยะเวลาที่น้อยมาก ในการที่เข้ามาประกอบธุรกิจ ระยะเวลาที่จำกัดในการประกอบธุรกิจ การท่องเที่ยวของคนต่างชาติ ย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าสินค้าในการลงทุนของต่างชาติ ควรมีการ แก้ไขประเด็นเรื่องระยะเวลาดังกล่าว

หากคนต่างด้าวมีความจำเป็นต้องอยู่ในประเทศไทยเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 55 ถ้าเป็นกรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา 35 (1)(2)(3)(4) สามารถขออนุญาตต่ออธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ขออนุญาตอยู่ ต่อไปได้อีกครั้งจะไม่เกิน 1 ปี เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตหรือกงสุล ปฏิบัติ หน้าที่ราชการ การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม การลงทุนให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

2. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะถาวร (เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย)

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะถาวร หมายถึง ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในถาวรจาก ทางราชการ ซึ่งจะมีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรไปตลอดชีวิต โดยไม่ต้องยื่นคำขอเพื่อ ทำนักรอต่อเป็นการชั่วคราวในแต่ละปีอีก และยังได้รับใบประจำตัวคนต่างด้าวเปรียบเสมือนเป็น บัตรประจำตัวประชาชนสำหรับคนต่างด้าว รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับการบันทึกชื่อเข้าอยู่ในทะเบียน บ้าน นอกจากนี้ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในถาวรจะมีสิทธิพิเศษมากมาย เช่น มีสิทธิซื้ออาคารชุด โดย ไม่ต้องโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามาซื้อ บุตรของผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ที่เกิดในประเทศไทย บุตรก็จะได้รับสัญชาติไทย เป็นต้น²⁰

คนต่างด้าวจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้ จะต้องได้รับอนุญาตจาก คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง และด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี และได้รับใบสำคัญถิ่นที่ อยู่ตามมาตรา 47 ตามที่มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองกำหนดไว้

คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่ อยู่ในราชอาณาจักร โดยต้องคำนึงถึง รายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ ฐานะ ของคนต่างด้าว เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสม

²⁰ สุภัทร สกลไทย, อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 18, น. 66-67.

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา 34 อาจยื่นคำขอมิถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้ ดังต่อไปนี้

1. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวมาแล้ว รวมเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี นับจนถึงวันยื่นคำขอ

2. หนังสือเดินทางต้องได้รับการตรวจลงตราประเภทอยู่ชั่วคราว

3. ไม่ใช่ผู้แทนทางการทูต เจ้าหน้าที่กงสุลหรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ

การขออนุญาตการมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร คนต่างด้าวจะขอก่อนเข้ามาในราชอาณาจักรก็ได้ ตามมาตรา 41 วรรค 3 แห่ง พระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองฯ แต่ปัจจุบันไม่มีระเบียบปฏิบัติกำหนดไว้ จึงไม่มีการยื่นคำขอก่อนที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแต่อย่างใด

นอกจากนี้ห้ามมิให้คนต่างด้าวที่เข้ามามีถิ่นอยู่ในราชอาณาจักร²¹ มีลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาศาลไทย หรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

2. ผู้ไม่สามารถประกอบการค้าเลี้ยงชีพโดยเพราะ กายพิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ และต้องมีบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12

การขออนุญาตมีถิ่นที่อยู่ถาวร นั้น มาตรา 40 ได้กำหนดจำนวนคนต่างด้าวที่จะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี โดยจำกัดจำนวนคนที่จะได้ถิ่นที่อยู่ประเทศละไม่เกิน 100 คน และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกิน 50 คนต่อปี

ลักษณะที่สำคัญที่ทำให้การค้าบริการต่างจากการค้าสินค้า คือ การค้าบริการจะมีการเคลื่อนย้ายบุคคล, เงิน ถ้าไม่มีสิ่งเหล่านี้การค้าบริการไม่อาจเกิดขึ้นได้

การเข้ามาของคนต่างชาติจึงเป็นประเด็นสำคัญ สำหรับการค้าบริการทุกประเทศในโลกต่างหาวิธีควบคุมการหลั่งไหลเข้ามาของบุคคลต่างชาติ และมีการสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเข้ามาของคนต่างชาติที่เข้ามาในประเทศด้วยจุดประสงค์ต่างๆ²² รวมถึงการเข้ามาทำงานเกี่ยวกับธุรกิจการค้าบริการของคนต่างชาติ รวมทั้งประเทศไทยก็มีกฎหมายในการควบคุมการเข้ามาของคนต่างชาติ แม้จะเป็นการจำกัดการเข้ามาของคนต่างชาติ ในการเปิดเสรีการค้า

²¹ มาตรา 44 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

²² Geza Feketekuty , International Trade in Services (Cambridge

บริการก็ตาม แต่ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ(GATS)²³ได้อนุญาตให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการควบคุมการเข้าเมืองของบุคคลธรรมดา หรือพำนักชั่วคราวในดินแดนของตนได้ รวมทั้งมาตรการอื่นจำเป็นเพื่อคุ้มครองบูรณภาพแห่งชายแดน และการเคลื่อนย้ายอย่างเป็นระเบียบของบุคคลธรรมดา แต่มาตรการดังกล่าว ต้องไม่เป็นการลบล้างข้อกำหนดแห่งพันธผูกพันเฉพาะ และมีให้ใช้ความตกลง GATS แก่มาตรการเกี่ยวกับการมีถิ่นที่อยู่หรือการจ้างงานแบบถาวร

(2) ข้อจำกัดในการทำงานของคนต่างด้าว

การที่คนต่างด้าวต้องการเข้ามาประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยนั้น นอกจากต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้ว ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การทำงานของคนต่างด้าวด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าว ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะปิด กล่าวคือ คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะเข้ามาทำงานได้ก็ต่อเมื่อจะต้องรับใบอนุญาตทำงาน จากอธิบดีกรมแรงงานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เสียก่อนจึงจะทำได้ มิฉะนั้นมีความผิดและต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้²⁴ เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยกำหนดอาชีพสงวนไว้สำหรับคนไทย 39 อาชีพที่ไม่ให้คนต่างด้าวทำ โดยอาศัยเหตุผลทางด้านศาสนา ภูมิปัญญาไทย ศิลปวัฒนธรรม และความจำเป็นทางเศรษฐกิจบางอย่างไว้ในพระราชกฤษฎีกาแนบท้ายพระราชบัญญัติ ส่วนงานที่มีได้บัญญัติห้ามไว้ คนต่างชาติสามารถทำได้²⁵

²³ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ภาคผนวกว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาที่ให้บริการตามความตกลง

²⁴ สุตาศิริ วดวงศ์, การทำงานของคนต่างด้าว, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น.5.

²⁵ ชุมพร บัจจุสานนท์และคณะ, "ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศและแนวทางพัฒนาในอนาคต," วารสารกฎหมาย 21, 2 (มิถุนายน 2545) ,น. 141.

คนต่างด้าว ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 หมายถึงบุคคลธรรมดา (ไม่รวมนิติบุคคล) ที่มีได้มีสัญชาติไทย คนต่างชาติทุกคนที่ประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรไทย จะต้องขออนุญาตทำงานและได้รับใบอนุญาตทำงานจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อน จึงจะทำงานได้ แม้ว่าคนต่างชาติจะได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น ก็ยังต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตทำงานจากอธิบดีเสียก่อนจะทำงานได้²⁶

ข้อจำกัดในการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาด

ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานที่เป็นอาชีพสงวน 39 อาชีพตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ ซึ่งมีงานบริการราชการท่องเที่ยวที่เป็นอาชีพสงวน คือ ใน (34) งานมัคคุเทศก์ เป็นงานที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของชาติไทย คนต่างชาติดังไม่มีทางเข้าใจวัฒนธรรมของไทยเท่าคนไทย การกำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนเฉพาะคนไทย แม้จะขัดกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนต่างชาติก็ตาม แต่เมื่อประเทศไทยยังไม่มีมาตรการที่ควบคุมคุณภาพของมัคคุเทศก์ต่างชาติ รวมถึงมัคคุเทศก์เถื่อนต่างๆ ที่เข้ามาทำเที่ยวชาวต่างชาติในประเทศไทย ประเทศไทยจึงยังไม่ควรเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

แม้อาชีพสงวน 39 อาชีพ²⁷ มีงานบริการรวมอยู่ด้วย ซึ่งงานบริการอาจจะได้รับผลกระทบและอาจต้องแก้ไขในอนาคตเมื่อถึงเวลาอันควร เพราะไทยมีพันธกรณีในการที่จะต้องเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้ข้อตกลง GATS โดยต้องมีการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคของการค้าเสรีในภาคการบริการ หมายความว่าต้องมีการกำหนดอาชีพสงวนสำหรับคนชาติให้ค่อยๆ ลดลง ตามหลักการเปิดเสรีตามลำดับ (Progressive liberalization) แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีสำหรับแรงงานต่างชาติจะเกิดขึ้นช้ามากเพราะรัฐต่างๆ ต้องการสงวนอาชีพสำหรับคนชาติให้มากที่สุด²⁸ โดยเฉพาะในเรื่องมัคคุเทศก์ ก่อนที่ไทยจะต้องเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์โดยเสรีตามพันธกรณีของ GATS ในที่สุดแล้วก็ตามไทยควรหามาตรการควบคุมต่างชาติที่จะเข้ามาเป็น

²⁶ สุชาติ วิดวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น.7.

²⁷ มาตรา 6 ของ พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521.

²⁸ ชุมพร ปัจจุสานนท์และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 142.

มัคคุเทศก์ให้มีคุณภาพเพียงพอในการถ่ายทอดหรือเข้าใจถึงความเป็นไทยอย่างแท้จริง เช่น อาจจัดระบบการสอบใบอนุญาตโดยต้องเข้าอบรมเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมประเพณีและต้องผ่านเกณฑ์ก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ในประเทศไทย เป็นต้น

(2) งานที่ไม่ใช่อาชีพสงวนสำหรับคนไทย แต่คนต่างด้าวทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาต

งานที่มีได้ห้ามคนต่างด้าวทำ คนต่างด้าวย่อมทำได้แต่ต้องได้รับอนุญาตทำงานจากอธิบดีกรมแรงงาน (มาตรา 7) โดยคนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 7 ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 11 ดังต่อไปนี้

1. คนต่างด้าวนั้นต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กล่าวคือจะต้องเป็นคนต่างด้าวประเภทได้รับวีซ่าประเภทคนเข้ามาที่ถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (Immigrant visa) หรือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant visa)²⁹ แต่ถ้าได้รับอนุญาตเข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่านก็ไม่สามารถมาขออนุญาตทำงานได้

2. จะต้องไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือต้องห้ามตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา³⁰

ลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าวตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงานมีดังนี้

ก. มีความรู้ความสามารถในการทำงานตามที่ขอรับใบอนุญาต

ข. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ค. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

ง. ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

ถ้าเป็นกรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วน³¹ โดยมีระยะเวลาทำงานไม่เกิน 15 วัน ไม่ต้องขอ

²⁹ ชุมพร บัจจุสานนท์และคณะ, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 25, น.144.

³⁰ ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าว ซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงานฉบับลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 2 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2522.

ใบอนุญาตทำงาน แต่จะต้องมีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งมีอธิบดีมอบหมายทราบเสียก่อนจึงจะทำงานได้

(3) คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

ประเทศไทยต้องการให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุน จึงจำเป็นต้องจูงใจให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นเช่น กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ต้องได้รับใบอนุญาตทำงานโดยต้องยื่นคำขออนุญาตด้วย เช่นเดียวกับคนต่างด้าวอื่นๆ หากได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องขออนุญาตทำงานแต่อย่างใด โดยคนต่างด้าวประเภทนี้ต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีก่อนจะทำงานดังนี้ คือ กรณีที่ไม่ได้อยู่ในราชอาณาจักร ให้ยื่นคำขออนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร

ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรอยู่แล้ว ต้องยื่นคำขออนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น³²

ระหว่างรอรับใบอนุญาตทำงาน คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่ได้ยื่นคำขออนุญาตไว้แล้ว มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้ ไม่ต้องรอได้รับใบอนุญาตเสียก่อนจึงจะทำงานได้เหมือนคนต่างด้าวประเภทอื่นๆ (มาตรา 10 วรรค 2)

(4) คนต่างด้าวอื่นๆ

โดยผลของมาตรา 12 คนต่างด้าวบางประเภทสามารถที่จะทำงานได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด แต่คนต่างด้าวจะทำงานประเภทนี้ได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมาย คนต่างด้าวประเภทนี้ได้แก่

1. คนต่างด้าวที่ได้ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการถูกเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างการรอนเนรเทศ
2. คนต่างด้าวที่ได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับนอกราชอาณาจักร เช่น ญวน ลาวอพยพ เป็นต้น

³¹ งานที่กำหนดให้เป็นการทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน เช่น งานประชุม สัมมนา หรือเยี่ยมชมธุรกิจ งานบรรยายพิเศษและวิชาการ งานจัดซื้อสินค้า งานประสานงานท่องเที่ยว เป็นต้น

³² สุตาศิริ วงศ์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 24, น. 25.

3. คนต่างด้าวที่เกิดนอกราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

4. คนต่างด้าวโดยผลการถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 เช่น บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาเป็นคนต่างด้าว

เหตุที่กฎหมายต้องบัญญัติมาตรา 12 ไว้ก็เพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมเพราะคนต่างด้าวที่รอการเนรเทศหรือคนไทยที่ถูกถอนสัญชาติ หากกฎหมายห้ามมิให้บุคคลเหล่านี้ประกอบอาชีพในราชอาณาจักรไทย บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถหาเงินมาเลี้ยงชีพได้โดยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมจึงสมควรให้บุคคลตามมาตรา 12 ทำมาหากินในประเทศไทยได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นในการยังชีพได้เท่านั้น อาชีพที่บุคคลเหล่านี้สามารถจะทำได้ ปรากฏในประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในมาตรา 12³³ มี 27 อาชีพเท่านั้น

ระเบียบกรมการจัดหางานได้กำหนดลักษณะงานบางประเภทซึ่งคนต่างชาติสามารถทำได้โดยไม่อยู่ในข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนต่างด้าว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของอธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมาย โดยผู้แทนธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งนำชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นงานที่ได้รับการยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องจำนวนคนต่างด้าว³⁴

อายุใบอนุญาต

ใบอนุญาตที่มีอายุไม่เกิน 1 ปี ยกเว้นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนตามมาตรา 10 ให้มีอายุเท่ากับเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้นๆ³⁵ ถ้ากรณีคนต่างด้าวตามมาตรา 12 ใบอนุญาตมีอายุตามที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายแต่ไม่เกิน 1 ปี³⁶

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จะมีอายุเท่ากับระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะที่ยังออกใบอนุญาต

ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน จะมีอายุเพียง 30 วัน นับแต่วันออกใบอนุญาตนั้น

³³ ชุมพร บัจจุสานนท์, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 25, น.148-149.

³⁴ เพิ่งอ้าง, น.153.

³⁵ มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

³⁶ มาตรา 13 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

การขยายระยะเวลาในการทำงาน

กรณีที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และได้รับการขยายระยะเวลาทำงานออกไปจากที่ได้อนุญาตไว้ให้ทำได้ เมื่อมายื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตไปแล้วจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับการขยายระยะเวลาให้ทำงานได้³⁷

ในการขอขยายระยะเวลาในการทำงาน ผู้ขอรับใบอนุญาตทำงานต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ โดยผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตจะทำงานไปพลางก่อนจนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุได้ การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละ 1 ปี เว้นแต่³⁸

- ถ้าเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ต่ออายุได้อีกไม่เกินระยะเวลาที่ได้รับการขยายให้อยู่ในราชอาณาจักร

- คนต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน ให้ต่ออายุได้ครั้งละ 30 วัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีกำหนดเวลาเกิน 30 วัน ให้ต่อระยะเวลาตามที่ได้รับอนุญาตแต่ไม่เกิน 1 ปี

ตามมาตรา 17 ในกรณีที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทำงาน หรือนายทะเบียนไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ หรือไม่อนุญาตให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน คนต่างด้าวหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือนายทะเบียน แล้วแต่กรณีภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งไม่อนุญาต

การอุทธรณ์การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่อนุญาตให้ทำงาน คนต่างด้าวไม่มีสิทธิที่จะทำงานในระหว่างรอฟังผลการอุทธรณ์ แต่ถ้าเป็นกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 ผู้อุทธรณ์มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี³⁹

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 5 กำหนดนิยาม "ทำงาน" หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดก็ตาม จากนิยามดังกล่าวเห็นได้ว่า แม้ว่าจะเป็นการติดต่อธุรกิจ การเข้าประชุม ก็เข้านิยาม

³⁷ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

³⁸ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

³⁹ สุชาติวิเศษวงศ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 24, น. 118.

"ทำงาน" ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นี้ซึ่งกำหนดให้ ต้องได้รับ อนุญาตการทำงานก่อน ยกเว้นบุคคลในคณะผู้แทนทางการทูต กงสุล องค์การสหประชาชาติหรือ ปฏิบัติภารกิจตามความตกลงระหว่างรัฐบาลหรือรัฐบาลอนุญาตหรือกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

การที่ต่างชาติเข้ามาติดต่อธุรกิจหรือเข้าร่วมประชุมที่มีใช้การทำงานหาผลตอบแทน ตามกฎหมายไทยถือว่าเป็นการทำงาน นอกจากจะต้องมีการตรวจลงตราแล้วยังต้องขอ ใบอนุญาตทำงานอีกทำให้คนต่างชาติเกิดความยุ่งยาก เพราะในหลายประเทศมักจะมีการตรวจ ลงตราเพื่อวัตถุประสงค์ในการติดต่อธุรกิจโดยเฉพาะและขั้นตอนการขออนุญาตเข้าเมืองจะไม่ เข้มงวดเท่ากับ การตรวจลงตราเพื่อการทำงาน หากละเลยไม่ขอใบอนุญาตทำงาน แต่อย่างไรก็ ตามแม้การติดต่อธุรกิจต้องขอใบอนุญาตทำงาน กฎหมายมีความยืดหยุ่น โดยสามารถเข้ามา ติดต่อธุรกิจโดยไม่ต้องมี ใบอนุญาตทำงานได้ หากเพื่อเข้ามาโดยการตรวจลงตรา(Visa)ประเภท คนอยู่ชั่วคราว หรือ ประเภทนักท่องเที่ยว หรืออื่นๆ แล้วมาแจ้งเป็นหนังสือว่าเป็นงานจำเป็นและ เร่งด่วน แต่การติดต่อธุรกิจจะต้องไม่เกิน 15 วัน มิฉะนั้นจำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงาน

แม้ธุรกิจต่างชาติไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงาน หากเป็นงานจำเป็นและเร่งด่วน แต่คนต่างชาติยังคงไม่พอใจเนื่องจากเหตุจำเป็นเร่งด่วนภายใน 15 วัน ระยะเวลาไม่เพียงพอกับ การติดต่อธุรกิจ การที่ต้องยื่นหนังสือแจ้ง"งานอันจำเป็นและเร่งด่วน" ถือเป็นภาระ เป็นสาเหตุใน การกระทำผิดกฎหมายไทยโดยมิได้ตั้งใจได้ หากคนต่างชาติลืมนั้นจะแจ้ง

มีโครงการ ABTC (Apec Business Travel Card)⁴⁰ เพื่ออำนวยความสะดวกในการ เดินทางของนักธุรกิจในภูมิภาค Apec โดยสามารถเดินทางเข้าไปติดต่อธุรกิจโดยไม่ต้องขอวีซ่าอีก โดยถือบัตร ABTC ควบคู่กับ หนังสือเดินทางโดยผู้ถือบัตรสามารถพำนักได้ไม่เกิน 90 วัน ในแต่ละ ครั้งที่เดินทางเข้าประเทศ และได้รับความสะดวก รวดเร็ว จากช่องทางพิเศษหรือ Apec Lane

โครงการ ABTC เป็นการอำนวยความสะดวกต่อนักธุรกิจที่เดินทางเข้ามาติดต่อธุรกิจใน ไทย แม้ไทยจะมีการแก้ไขเฉพาะกฎหมายด้านคนเข้าเมืองเพื่อนักธุรกิจต่างชาติสามารถเดิน ทางเข้ามาในไทยโดยไม่ต้องขอวีซ่า เท่านั้น แต่ในทางกฎหมาย "วัตถุประสงค์ เพื่อติดต่อธุรกิจ" ของ ABTC ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว หมายความว่าแม้นักธุรกิจจะ เดินทางเข้ามาเพื่อติดต่อธุรกิจ และได้รับการยกเว้นวีซ่าโดยใช้บัตร ABTC ก็ตาม แต่การติดต่อ ธุรกิจถือเป็นการทำงานตาม พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวอยู่ที่ต้องมีการขออนุญาต ทำงาน (Work permit) อยู่นั่นเอง ประเด็นดังกล่าวเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายการทำงานของคนต่าง

⁴⁰ พรชัย ประภาวงศ์, อ่างแล้ว เชียงอรุณีที่ 14.

ต่าง ในประเด็นการติดต่อธุรกิจโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตทำงาน ถ้าหากเป็นเพียงการติดต่อธุรกิจ ในเวลาสั้นๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ต่างชาติเกิดความสะดวกในการติดต่อธุรกิจในประเทศไทย และเป็นการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าบริการในอนาคต

2. หลักเกณฑ์เฉพาะในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจและประกอบวิชาชีพธุรกิจท่องเที่ยว ของคนต่างด้าวในประเทศไทย

2.1 หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การค้าบริการสาขาท่องเที่ยวที่ไทยผูกพันในการเปิดตลาดภายใต้ข้อตกลง GATS มี 5 กิจกรรม คือ

- บริการโรงแรมที่พัก
- บริการด้านภัตตาคาร
- บริการจัดอาหารและเครื่องดื่ม(Catering services)
- ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยว
- บริการด้านการจัดการโรงแรม

ไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ไทย เสนอข้อผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of specific commitments) ดังกล่าว กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตลาดการค้าบริการสาขาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีกฎหมาย หลายฉบับ แบ่งออกเป็น

(1) หลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว โดยทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ.2521

(2) หลักเกณฑ์อันเป็นข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของคนต่างด้าว เช่น พระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองพ.ศ.2522

(3) หลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าบริการในสาขาท่องเที่ยวโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547, พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ประเทศไทยผูกพันการเข้าสู่ตลาดธุรกิจท่องเที่ยวแต่ละประเภทธุรกิจมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ตามที่หลักเกณฑ์ของกฎหมายภายในกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

(1) การเข้าสู่ตลาดการประกอบธุรกิจโรงแรมของคนต่างด้าวในประเทศไทย

โรงแรมเป็นสถานที่พักแรมส่วนใหญ่ของนักท่องเที่ยว สถานที่พักแรมของผู้เดินทางจะประกอบไปด้วย โรงแรม เกสเฮ้าส์ บังกะโล รีสอร์ท โมเต็ล หรือบ้านญาติ เป็นต้น แต่จากข้อมูลของการท่องเที่ยว ในการเข้าพักโรงแรม คิดเป็นร้อยละ 96⁴¹ ของค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว คิดเป็นอันดับสองรองจากค่าใช้จ่ายในการซื้อของที่ระลึก

ประเทศไทยแบ่งกลุ่มโรงแรมโดยใช้ราคาห้องพักเป็นเกณฑ์ดังนี้

กลุ่มที่ 1 (Deluxe) ราคาตั้งแต่ 2,000 บาทขึ้นไป

กลุ่มที่ 2 (First class) ราคาตั้งแต่ 1,500-1,999 บาท

กลุ่มที่ 3 (Economy) ราคาตั้งแต่ 1,000-1,499 บาท

กลุ่มที่ 4 (Second class) ราคาตั้งแต่ 500-999 บาท

กลุ่มที่ 5 (Other) ราคาต่ำกว่า 500 บาท

ในบรรดาธุรกิจหรือกิจการที่เกี่ยวข้องและช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว "กิจการโรงแรม" จัดได้ว่ามีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เพราะนักท่องเที่ยวจำเป็นต้องมีที่พักแรมระหว่างเดินทาง ดังนั้น กิจการโรงแรมจึงเป็นกิจการที่ส่งเสริมและรองรับนักท่องเที่ยวหรือผู้ที่เดินทางในการให้บริการด้านห้องพัก อาหาร เครื่องดื่ม ตลอดจนบริการอื่นๆ หากสถานที่ท่องเที่ยวใดมีโรงแรมที่ดี บริการดี นักท่องเที่ยวหรือผู้พักประทับใจ ก็จะเป็นส่วนช่วยคือดึงดูดนักท่องเที่ยวให้ไปเที่ยวยังสถานที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้น⁴²

การค้าบริการด้านโรงแรมในประเทศไทยเกิดขึ้นได้ถึง 3 รูปแบบการค้าบริการ คือ

- Consumption abroad นักท่องเที่ยวต่างชาติ เดินทางพักโรงแรมในประเทศไทย
- Commercial presence ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย

⁴¹ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการศึกษาเรื่องโครงการพัฒนาศึกษาวางระบบจัดเก็บข้อมูลและสถิติการค้าบริการ เล่ม 5 สาขาบริการด้านการเดินทางและท่องเที่ยว, (กรกฎาคม 2540), น.10.

⁴² อภิญา เกษตรเยี่ยม, "มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโรงแรม," (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณະนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น.27.

- Presence of natural persons โรงแรมคนไทย จ้างชาวต่างชาติมาเป็นผู้บริหาร
โรงแรม

โดยจะกล่าวถึง รูปแบบที่ 3 Commercial presence แม้ประเทศไทยเปิดเสรีให้คน
ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจเป็นเจ้าของโรงแรมในประเทศไทยนั้น แต่เป็นการเปิดเสรีแบบมี
เงื่อนไข นักลงทุนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข
ตามที่กฎหมายภายในกำหนดไว้ ดังนี้

(ก) เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจโรงแรมของคนต่างด้าว

ธุรกิจโรงแรม (ยกเว้นการจัดการโรงแรม) จัดอยู่ในธุรกิจในปีบัญชี 3 ท้ายพระราชบัญญัติ
ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมจะแข่งขันกับต่าง
ด้าว หากนักลงทุนต่างด้าวต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจโดยถือหุ้นเกิน 49% ซึ่งถือว่าเป็น
บุคคลต่างด้าวตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าวแล้ว นักลงทุนต่าง
ด้าวสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจได้โดยต้องขออนุญาตอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความ
เห็นชอบจากคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา 8 (3)

นักลงทุนต่างชาติที่จะขอเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม อาจขอเข้ามาประกอบธุรกิจโดย
ถือหุ้น 100% ได้ ถ้าคณะกรรมการการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวเห็นชอบด้วย เห็นได้จากโรงแรมที่
มี Chain ต่างชาติต่างๆ โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 5 ของ
พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ในกรณีที่นักลงทุนต่างชาติรายใดที่ขอเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมโดยได้รับ
การส่งเสริมการลงทุนจาก BOI นักลงทุนต่างชาติรายนั้นสามารถถือหุ้นในโรงแรมนั้นได้ 100% โดย
โรงแรมนั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์การได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามที่ BOI กำหนด โดยต้องมีจำนวน
ห้องพักไม่น้อยกว่า 100 ห้อง

นักลงทุนชาวอเมริกัน ที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย โดยผลของ
สนธิสัญญาไมตรีฯ ระหว่างไทย-อเมริกา ไม่ต้องมาขออนุญาตประกอบธุรกิจตามปกติ แต่ต้องมา
ของหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

(ข) เงื่อนไขของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ในการประกอบธุรกิจโรงแรมของคนต่างด้าว นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบ
ธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 แล้ว ต้องพิจารณา
หลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบธุรกิจของพระราชบัญญัติโรงแรมด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายที่
เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 บังคับใช้

มานานแล้ว กฎหมายมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับการบังคับใช้ในปัจจุบันเนื่องด้วยในปัจจุบันมีประเภทที่พักโรงแรมที่มีลักษณะคล้ายโรงแรมเกิดขึ้นหลายรูปแบบ จึงควรที่จะปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้มีความทันสมัยกับยุคปัจจุบัน จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรมฉบับใหม่ขึ้น คือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมดูแลกิจการโรงแรม ตั้งแต่ขออนุญาตประกอบธุรกิจจนถึงการบริหารจัดการโรงแรมของผู้จัดการโรงแรม ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆ ตั้งแต่ नियามตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยให้คำนิยามของโรงแรม ดังนี้

"โรงแรม" หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว ซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว ซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ ผู้ที่จะประกอบธุรกิจโรงแรม (ไม่ว่าคนไทยหรือต่างด้าว) จะประกอบธุรกิจโรงแรมได้ต่อเมื่อ ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรม ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และถ้าผู้ใดฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 จะมีความผิดอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท ในขณะที่พระราชบัญญัติโรงแรม 2478 กำหนดอัตราโทษไว้ต่ำ คือ ปรับไม่เกิน 2,000 บาท นอกจากนี้ มาตรา 16 กำหนดคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไว้ ดังนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทำให้แพร่หลายและค้าวัตถุลามก หรือ ความผิดกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(7) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

(8) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมหรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยเหตุอื่นที่มีสาเหตุตาม (6) แต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคล ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง และต้องไม่เคยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม (8)

คนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย ต้องมาขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจกับนายทะเบียนโรงแรมแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งตามมาตรา 4 ให้หมายถึงผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ต้องมีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในประเทศไทยด้วย เช่น นิติบุคคลต่างด้าว จะเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย ผู้แทนนิติบุคคลนั้นอย่างน้อย 1 คนต้องมีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในราชอาณาจักร เพื่อความสะดวกในการติดต่อ แต่ไม่ได้จำกัดเรื่องสัญชาติของนิติบุคคล การที่ต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย นอกจากไทยจะตั้งข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้น ของคนต่างชาติที่จะมาร่วมทุนกับคนไทยแล้ว ยังตั้งข้อจำกัดในเรื่องการขอใบอนุญาตและข้อจำกัดเรื่องภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ของผู้ประกอบธุรกิจด้วย ข้อจำกัดเหล่านี้อาจเป็นอุปสรรคในการเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมในอนาคตได้ ซึ่งในการเจรจารอบต่อไป ไทยถูกเรียกร้องให้ลดข้อจำกัดดังกล่าวลง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมของธุรกิจโรงแรมของคนไทยแล้ว ระบบโรงแรมในประเทศไทย โรงแรมขนาดกลางและเล็กไทยยังไม่มีความพร้อมในการแข่งขัน เนื่องจากปัญหาด้านเงินทุนและเทคโนโลยีแต่ธุรกิจโรงแรมระดับ 5 ดาวประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน เช่นโรงแรมในเครือดุสิตที่มีการขยายสาขาไปในต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ยังต้องแข่งขันกับที่พักในรูปแบบอื่นๆ เช่น โมเต็ล(Motel lodging) และเกสเฮ้าส์ (Guest House)ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีโรงแรมที่ต่างด้าวมาร่วมทุนประกอบธุรกิจกับคนไทย แม้จะเป็นโรงแรมไทย เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้ต่างด้าวถือหุ้นได้เพียง 49% หรือแม้แต่

โรงแรมนั้น มีผู้ถือหุ้นเป็นคนไทยทั้งหมดก็ตาม ต่างชาติมักจะเป็นผู้บริหารโรงแรม⁴³ ดังนั้นผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับคนต่างชาติ, โรงแรมต่างชาติ (Chain hotel) เห็นได้ว่า ศักยภาพโรงแรมของไทยยังสู้ต่างชาติไม่ได้ ต้องปรับปรุงคุณภาพบุคลากรและคุณภาพไม่ว่าด้านการบริหาร, จัดการโรงแรม เพื่อเตรียมรับมือกับการหลั่งไหลของโรงแรมต่างชาติตามที่คนไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว ต่อไป

โรงแรมจะเปิดดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตและมีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ในกรณี que โรงแรมยังไม่ได้จัดสร้างขึ้นหรือกรณีที่ได้ดัดแปลงอาคารที่มีอยู่แล้วเป็นโรงแรม จะต้องมีการขอใบอนุญาตจัดสร้างหรือดัดแปลงเป็นโรงแรมโดยให้ผู้ขออนุญาตยื่นแผนผังและรายการของโรงแรมที่จะสร้างหรือดัดแปลงต่อนายทะเบียนโรงแรม (นายทะเบียนโรงแรม ในกรุงเทพมหานคร คืออธิบดีกรมการปกครอง ในต่างจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด)

การขออนุญาตและหลักฐานประกอบการขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม มีดังนี้

- (1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน (ผู้ขออนุญาต)
- (2) กรณีผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคลต้องมีหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (นายทะเบียนรับรองไม่เกิน 6 เดือน นับถึงวันยื่นขออนุญาต)
- (3) แบบแปลน แผนผัง พร้อมรายการประกอบแบบแปลน (รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ใช้สอยของอาคารและที่จอดรถโดยสถาปนิกลงชื่อรับรองและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของอาคารและระบบป้องกันและระงับอัคคีภัยโดยวิศวกรลงชื่อรับรอง)
- (4) สำเนาบัตรประจำตัววิศวกรพร้อมหนังสือรับรอง
- (5) สำเนาบัตรประจำตัวสถาปนิกพร้อมหนังสือรับรอง
- (6) สำเนาเอกสารสิทธิในที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิการใช้ที่ดิน
- (7) รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป)
- (8) สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจของบุคคลต่างด้าว ตาม พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของบุคคลต่างด้าว พ.ศ. 2542 (กรณีบุคคลหรือนิติบุคคลต่างด้าว) ในเขตกรุงเทพมหานคร ยื่นคำขอ ณ ศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครองต่างจังหวัด ยื่นคำขอ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่โรงแรมตั้งอยู่

ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 463/2545 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตั้งโรงแรม ดังต่อไปนี้

⁴³ สำนักเจรจาการค้าบริการ, การค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว (www.dtn.moc.go.th).

(1) อาคารที่ใช้เป็นห้องพัก ต้องเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก หรืออาคารอื่นที่มีลักษณะมั่นคง แข็งแรง ส่วนจำนวนชั้นและห้องพักต้องเหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับเป็นที่พักผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยวโดยแท้ และไม่มีลักษณะหรือพฤติกรรมอันส่อไปในทางเป็นแหล่งมั่วสุมหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

(2) สถานที่ตั้งต้องไม่อยู่ใกล้สถานที่ราชการ โรงเรียน สถานศึกษา วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา สถานรักษาพยาบาลผู้ป่วยหรือโรงพยาบาล ในรัศมี 100 เมตร และต้องตั้งอยู่ในสถานที่มีความเหมาะสม สะดวกแก่การตรวจตราควบคุมของทางราชการ

(3) เส้นทางเข้า ออก จะต้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการจราจร

(4) สถานที่จอดรถ โรงแรมต้องมีสถานที่จอดรถ กัลบรถ เพียงพอสมดุลงกับจำนวนห้องพักโดยสถานที่จอดรถต้องอยู่แยกส่วนออกจากบริเวณห้องพักไม่ให้ปะปนกัน และไม่มีทางสำหรับให้รถแล่นผ่านบริเวณห้องพักแต่ละชั้น

หลังจากที่ผู้ขออนุญาตตั้งโรงแรมได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมแล้ว ต้องมีการตรวจสอบว่าผู้ขออนุญาตได้สร้างอาคารตามแบบแปลนที่อนุญาตหรือไม่ และเมื่อทางโรงแรมเปิดดำเนินการแล้ว ต้องมีการตรวจตราควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรมและได้ทำการก่อสร้างเสร็จแล้ว ให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำร้องขอเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมอีก

การขออนุญาตสร้างและเปิดกิจการโรงแรม ในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครอง ในต่างจังหวัด ยื่นต่อที่ว่าการอำเภอที่โรงแรมตั้งอยู่

(2) การเข้าสู่ตลาดในการบริหารจัดการโรงแรม

ก. ลักษณะการบริหารจัดการโรงแรม

ลักษณะการบริหารจัดการโรงแรมแบ่งออกได้ดังนี้

1. เจ้าของโรงแรมบริหารโรงแรมเอง ส่วนใหญ่เป็นโรงแรมขนาดห้องพักประมาณ 100-200 ห้อง ที่กรรมสิทธิ์เป็นของบุคคลหรือครอบครัว

2. ในกรณีที่โรงแรมมีเจ้าของเป็นนิติบุคคล เช่น บริษัทมหาชน กองทุนประกันภัยหรือสถาบันต่างๆ ที่มีได้มีบุคคลเดียวเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียว เป็นโรงแรมขนาดใหญ่ มีห้องพักตั้งแต่ 200 ห้องขึ้นไป ระบบการบริหารจะมี 2 แบบ คือ

2.1 บริษัทจัดการโรงแรมนานาชาติ หรือ international hotel chain ที่เข้ามารับจ้างบริหารโรงแรมโดยที่เจ้าของโรงแรมไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารประจำวันของผู้บริหารโรงแรม รายได้จากการบริหารโรงแรมคือค่าจัดการ (Management fee) ประจำเดือนคิดเป็นประมาณร้อยละ 5 ของยอดรายได้ทั้งหมดของโรงแรม ส่วนแบ่งผลกำไรอีกร้อยละ 10-15 จากยอดกำไรก่อนหักดอกเบี้ยโดยมีอายุสัญญาจ้างจัดการเป็นระยะเวลาหนึ่ง (ประมาณ 10-20 ปี)

2.2 บริษัทจัดการโรงแรมนานาชาติที่เข้ามารับจ้างบริหารโรงแรมโดยที่เจ้าของโรงแรมเข้ามามีบทบาทในการบริหาร โดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงแรมซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากเจ้าของและฝ่ายรับจ้างบริหารร่วมเป็นคณะกรรมการรับผิดชอบการบริหารโรงแรม แต่เจ้าของจะมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการรับผิดชอบการบริหารโรงแรม แต่เจ้าของจะมีส่วนรับรู้การทำงานในด้านนโยบายเท่านั้น

3. การร่วมทุน (Franchise) เป็นการร่วมบริหารที่กลุ่มบริษัทจัดการโรงแรมต้องเข้ามาร่วมทุนในการก่อสร้างโรงแรม ตั้งแต่ร้อยละ 5-50 เช่น เซนฮิลตัน หุ้นร้อยละ 40 ในโรงแรมโตเกียวฮิลตัน ส่วนการบริหารเป็นแบบเซน

การร่วมทุนอีกลักษณะหนึ่งคือ การทำสัญญาร่วมทุนโดยที่เจ้าของโรงแรมเป็นผู้บริหารงานเอง โดยใช้ชื่อของเซน โดยสัญญาจะปฏิบัติตามข้อกำหนดและระเบียบแบบแผนของเซนเท่านั้น ซึ่งต้องปรับปรุงและรักษามาตรฐานโรงแรมได้ตามข้อกำหนดที่ตกลงกันได้ โดยเซนจะเป็นที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำ และช่วยเหลือด้านการตลาด การประชาสัมพันธ์ และการสำรองห้องพัก

ในประเทศไทย ธุรกิจนี้ดำเนินการมานาน 100 ปี โดยที่โรงแรมระดับเดอลักซ์มีผู้บริหารเป็นชาวต่างชาติมาโดยตลอด นักบริหารชาวไทยเพิ่งจะเรียนรู้การบริหารโรงแรมที่ได้มาตรฐานสากล เมื่อประมาณ 20 ปีมานี้ และสามารถทำงานได้ดีในด้านการบริหาร และควบคุมด้านอาหาร เครื่องดื่มและแม่บ้าน แต่ในด้านการตลาดและการบริหารสูงสุดยังอยู่ที่ผู้บริหารชาวต่างชาติ

เซนที่เข้ามามีบทบาทการบริหารโรงแรมแบ่งเป็นยุค ได้ดังนี้

1. ยุคแรก ตั้งแต่ปี 2510 เซนที่เข้ามามีบทบาท คือ ฮิลตัน ไฮแอท อินเตอร์คอนติเนนตัล แมนดารีนิ ในยุคนี้เซนเหล่านี้จัดการให้มีการอบรมพนักงาน การส่งเจ้าหน้าที่บริหารคนไทยไปอบรมและดูงานในต่างประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อวงการธุรกิจโรงแรมในยุคต่อมา

2. ยุคกลาง นับตั้งแต่ปี 2515 เซนที่เข้ามามีบทบาทคือ เวสต์ิน รีเจนท์ ฮอลิเดย์อิน รามา ดา เซอราตัน เป็นยุคที่ผู้บริหารชาวต่างชาติไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาขัดแย้งกับเจ้าของโรงแรม

3. ยุคปัจจุบัน นับตั้งแต่ปี 2525 เซนที่เข้ามามีบทบาท คือ เพนนินซูล่า แชนกรี-ลา เมอริเดียน โนวาเทล โซพิเทล ช่วงนี้เป็นระยะที่เซนเข้ามาโดยไม่มีแผนเตรียมคนไว้ล่วงหน้า จึงทำให้มีการซื้อตัวผู้บริหารระดับรองจากบริษัทอื่น⁴⁴

ข. เงื่อนไขการเข้าสู่ตลาดในการบริหารจัดการโรงแรมของคนต่างด้าว

การบริหารจัดการโรงแรมได้รับการยกเว้นไม่อยู่ในบัญชีท้ายของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าวสามารถเข้ามาได้โดยเสรี ไม่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวโดยต่างชาติสามารถถือหุ้นได้ 100%

การเปิดเสรีการค้าบริการในการบริหารจัดการโรงแรมนั้น ไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากนัก เพราะคนไทยได้จ้างให้คนต่างชาติมาบริหารธุรกิจโรงแรมอยู่แล้ว ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ปัญหาและอุปสรรค

โรงแรมที่เข้ามาจัดตั้งในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นเครือของต่างชาติ ทำให้ผู้ที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งผู้บริหาร ผู้จัดการโรงแรมมาจากเครือโรงแรมดังกล่าว และแม้พนักงานคนไทยจะมีความสามารถในการบริหารจัดการโรงแรม มีคุณสมบัติทางการศึกษาก็ตาม มักจะไม่ได้โอกาสเลื่อนขั้นเป็นผู้บริหาร เพราะขาดประสบการณ์ในการบริหาร หรือในกรณีที่ผู้บริหารโรงแรมต้องการออกไปฝึกงานต่างประเทศ ก็มักจะประสบปัญหาในการเข้าเมือง เช่น วิชาและกฎหมายอื่นๆ เป็นต้น

(3) การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจภัตตาคารของคนต่างด้าว

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในธุรกิจท่องเที่ยว คือ ธุรกิจร้านอาหารหรือภัตตาคาร เมื่อมีนักท่องเที่ยวก็ต้องมีการบริโภคอาหาร และโรงแรมเกือบทั้งหมดในประเทศไทย จะมีภัตตาคารของโรงแรม พบว่ารายได้ของโรงแรมจากการขายอาหาร เท่ากับร้อยละ 41 ของรายได้ทั้งหมด ในปัจจุบันมีภัตตาคารต่างชาติเข้ามาเปิดบริการในประเทศไทย โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครมีอยู่ไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันธุรกิจภัตตาคารและร้านอาหารไทย เป็นธุรกิจที่ประเทศไทยมีศักยภาพสูง สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ เพราะอาหารไทยมีเอกลักษณ์และรสชาติเป็นที่นิยมไปทั่วโลก

⁴⁴ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น. 57-59.

ก. เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจภัตตาคารของคนต่างด้าว

ธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหาร (การขายอาหารและเครื่องดื่ม) เป็นธุรกิจอยู่ในบัญชี 3 ของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

คนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าวในประเทศไทย ร่วมทุนกับคนไทย โดยถือหุ้นเกินกว่า 49% ต้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว แต่คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหาร ต้องการถือหุ้นได้ 100% ซึ่งปัจจุบันมีคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจร้านอาหาร เป็นเจ้าของร้านอาหาร ทั้งหมดอยู่แล้ว แม้จะถูกจำกัดด้วยสัดส่วนการถือหุ้นก็ตาม

ข. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขอนามัยในการประกอบธุรกิจภัตตาคาร

ธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหารของคนต่างด้าว เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจข้างต้นแล้ว เนื่องจากธุรกิจภัตตาคาร ร้านอาหาร เป็นธุรกิจเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของผู้บริโภคโดยตรง ผู้ประกอบการธุรกิจภัตตาคารต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการควบคุมสุขอนามัยในการประกอบธุรกิจภัตตาคารด้วย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยของภัตตาคาร คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสาธารณสุข กำหนดให้ผู้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนี้ ในมาตรา 39 กำหนดให้ผู้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร (ร้านอาหารหรือภัตตาคาร) และผู้จำหน่ายประกอบปรุงอาหารในสถานที่จำหน่ายอาหาร ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือเงื่อนไขตามใบอนุญาต

โดยมาตรา 40 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อควบคุมและกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหาร ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดประเภทสถานที่จำหน่ายอาหาร
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ ดูแลรักษาสถานที่และสุขลักษณะของบริเวณจำหน่ายอาหาร
บริโภค
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและป้องกันโรคติดต่อ
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหาร และผู้ให้บริการ
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะอาหาร วิธีประกอบ จำหน่ายอาหาร
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะภาชนะ อุปกรณ์ นำใช้และอื่นๆ

พระราชบัญญัติ สาธารณสุข กำหนดหลักเกณฑ์ในการรักษาสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร, วิธีประกอบอาหาร รวมถึงสุขลักษณะของผู้ประกอบอาหาร, ผู้จำหน่ายอาหาร และผู้ให้บริการด้วย

ตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติ นี้ได้นิยาม คำว่า สถานที่จำหน่ายอาหาร หมายถึง อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใดๆ ที่มีใช้ที่สาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหาร หรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้บริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม

จากนิยาม ภัตตาคาร จึงถือว่าเป็นสถานที่จำหน่ายอาหาร จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ พระราชบัญญัติ สาธารณสุขนี้ด้วย

นอกจากนี้ ถ้าเป็นการจัดตั้งธุรกิจ ร้านอาหารไทยในเขตกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติเกี่ยวกับสภาพอนามัยของกรุงเทพมหานครด้วยคือ เจ้าของธุรกิจร้านอาหาร ผู้ปรุงอาหาร พนักงานเสิร์ฟ หรือ ผู้ที่ต้องสัมผัสอาหารทุกคน (ไม่ว่าคนไทยหรือคนต่างด้าว) ต้องผ่านการอบรมจากกรุงเทพมหานครและใช้ภาษาไทยอบรม ทั้งนี้กรุงเทพมหานครไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติการศึกษาของผู้เข้าอบรม และการอบรมที่ใช้ทั้งคนไทยและต่างชาติ เป็นผู้เข้าอบรมสำเร็จการอบรมจะได้รับวุฒิบัตรและได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจร้านอาหาร เห็นได้ว่ามาตรการอบรมดังกล่าว ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่ขัดหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เพราะไม่ได้มีข้อห้ามในเรื่องสัญชาติของผู้เข้ารับการอบรมว่าต้องเป็นคนไทยเท่านั้น และมาตรการดังกล่าว มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความปลอดภัยในการบริโภคอาหารจากร้านอาหาร

ปัญหาและอุปสรรค

ธุรกิจร้านอาหารมีการแข่งขันสูง แต่มีแนวโน้มที่จะยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องรวมถึงภัตตาคารต่างประเทศ เช่น อาหาร จีน ญี่ปุ่น เวียดนาม แต่อย่างไรก็ตาม ร้านอาหารไทยก็ถือว่าเป็นธุรกิจที่ไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน การเปิดเสรีการค้าบริการ ไม่ส่งผลกระทบต่อมากนักในการประกอบธุรกิจร้านอาหาร แต่การที่ผู้ประกอบการคนไทยขาดความรู้และการจัดการคุณภาพสมัยใหม่ อาจทำให้รายได้ไม่สูงเท่าที่ควร

เพื่อเป็นการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ภัตตาคาร ร้านอาหารของคนไทย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกับธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่จะปล่อยกู้ให้กับภาคธุรกิจไปเป็นเงินทุนในการดำเนินธุรกิจร้านอาหาร รายละเอียด 50,000-500,000 บาท และยังมีมาตรการจูงใจกับธนาคารของรัฐให้เข้าร่วมโครงการปล่อยกู้เสริมสภาพคล่องให้กับ

ร้านอาหาร ทั้งในและต่างประเทศด้วย และ EXIM Bank ยังช่วยเหลือด้านเงินทุนร้านอาหารไทยไปต่างประเทศ⁴⁵

(4) การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและตัวแทนนำเที่ยวของคนต่างด้าว

ธุรกิจนำเที่ยว⁴⁶หมายถึง การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเกี่ยวกับการจัดหรือการให้บริการ หรืออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนอาหรหรือมัคคุเทศก์ให้แก่ นักท่องเที่ยว โดยมุ่งหมายถึง การนำเที่ยว เป็นสำคัญ และต้องมีการติดต่อโดยตรงกับนักท่องเที่ยว เพื่อจัดบริการไปท่องเที่ยว ณ สถานที่ต่างๆ ส่วนจะมีการจัดบริการ ด้านการเดินทาง ที่พัก อาหาร หรือมัคคุเทศก์ด้วยหรือไม่ หรือมีมากน้อยเพียงใด เป็นส่วนหนึ่งของการนำเที่ยว เท่านั้น และ ดำเนินการในเชิงธุรกิจ แต่ไม่รวมถึงธุรกิจให้เช่ายานพาหนะเพื่อเดินทาง ธุรกิจโรงแรมหรือ ร้านอาหาร ทัศนศึกษา เป็นครั้งคราว เป็นต้น

ธุรกิจนำเที่ยวเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการท่องเที่ยว เนื่องจาก ธุรกิจดังกล่าวเป็นผู้โฆษณาชักชวนให้เกิดการท่องเที่ยวขึ้น จากข้อมูลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เข้ามาเยือนประเทศไทย ที่มาเป็นกลุ่ม โดยการจัดของ ธุรกิจนำเที่ยวนั้นมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 40 ของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติทั้งหมด

ลักษณะของธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยนั้น อาจจำแนกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน⁴⁷ คือ

1. ธุรกิจของคนไทยล้วนๆ

2. ธุรกิจที่เป็นตัวแทนซึ่งกันและกันกับธุรกิจประเภทเดียวกันในต่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือในด้านการโฆษณาและการหากลูกค้าให้กันและกัน

3. ธุรกิจนำเที่ยวที่มีชาวต่างชาติถือหุ้น ต่างชาติจะถือหุ้นได้ไม่เกิน 49% ตามปกติผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและตัวแทนนำเที่ยวจะเป็นบุคคลเดียวกัน

การประกอบธุรกิจนำเที่ยว แบ่งเป็น 3 ประเภท

1. เฉพาะพื้นที่ ได้แก่ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่ใดในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด ที่สำนักงานตั้งอยู่ และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น

⁴⁵ สำนักเจรจาการค้าบริการ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 43.*

⁴⁶ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, *คำแนะนำการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว, (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์), น. 1.*

⁴⁷ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 41, น. 14.*

2. ในประเทศ ได้แก่ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในราชอาณาจักร

3. ต่างประเทศ ได้แก่ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดในต่างประเทศ หรือนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ มายังภายในประเทศ และรวมถึงการนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดในราชอาณาจักร ด้วย

ก. หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจนำเที่ยวของนิติบุคคล

ธุรกิจนำเที่ยว เป็นธุรกิจในบัญชี 3 ของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมแข่งขันกับคนต่างด้าว แต่เนื่องจากในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติ ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว กำหนดให้กรณีมีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องการถือหุ้น การเป็นหุ้นส่วนหรือการลงทุนของคนต่างด้าว หรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้เป็นประการใด ให้ใช้บังคับตามกฎหมายนั้น และมีให้นำความในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในส่วนที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

ดังนั้นการประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นมีกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะ คือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 หลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจ จึงพิจารณาจาก พระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ไม่นำพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวมาบังคับใช้แต่การประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว (Tour operator) ได้ ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว (มาตรา 14)

กรณีเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 15 กำหนดคุณสมบัติไว้ดังนี้

1. จดทะเบียนตามกฎหมายไทย
2. มีสำนักงานอยู่ในประเทศไทย
3. กรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน

ทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของหุ้นส่วนที่เป็นบุคคลธรรมดา ที่มีสัญชาติไทย และหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการต้องมีสัญชาติไทย

4. กรณีที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด

ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมด ต้องมีสัญชาติไทย

ทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของหุ้นส่วน ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ที่มีสัญชาติไทย

5. กรณีเป็นบริษัทจำกัด

กรรมการบริษัท จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ต้องมีสัญชาติไทย

ทุนของบริษัทจำกัดไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดา ซึ่งมีสัญชาติไทย ทั้งนี้ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะมีอายุ 2 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

กฎหมายให้โอกาสคนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทย แต่เป็นการเปิดแบบมีเงื่อนไขบางประการ เพื่อให้อำนาจบริหารอยู่ในอำนาจคนไทย มิใช่ต่างด้าว โดยกรณีนิติบุคคล คนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องเข้าร่วมทุนกับคนไทย จะทำเองโดยไม่ร่วมทุนไม่ได้ โดยต่างด้าวจะถือหุ้นหรือมีทุนจดทะเบียนได้ไม่เกิน 49% เท่านั้น เป็นการควบคุมสัดส่วนการถือหุ้นอย่างเคร่งครัด ต่างจากการประกอบธุรกิจโรงแรมและภัตตาคาร ที่ต่างชาติสามารถถือหุ้นได้เกินกว่า 49% ถ้าคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวเห็นชอบ เป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจมากกว่าธุรกิจนำเที่ยว

ตัวอย่างของธุรกิจนำเที่ยวที่มีชาวต่างชาติถือหุ้น⁴⁸

1. บริษัท ไอ แอนด์ อีเทรตติ้ง จำกัด มีชาวต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 47.00
2. บริษัท ไทกูโซแทรฟ เวลเซอร์วิส จำกัด มีชาวต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 42.25
3. บริษัท ดี แอนด์ ดี แทรฟเวล (ประเทศไทย) จำกัด มีชาวต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 29.00

ข. หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจนำเที่ยวของบุคคลธรรมดา

มาตรา 15 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

1. ต้องมีสัญชาติไทย
2. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

บุคคลธรรมดา ที่จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องมีสัญชาติไทย เป็นการกำหนดข้อจำกัด สำหรับคนต่างชาติ ชัดกับหลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ ไม่ให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจนำเที่ยว เป็นการสงวนอาชีพนำเที่ยวให้คนไทย

คนต่างด้าวที่ต้องการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทย ต้องยื่นคำขอต่อสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดูแลประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยตรง

ค. ข้อยกเว้นในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ภายใต้ข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ

ตามมาตรา 15 บุคคลธรรมดาที่เป็นคนไทยเท่านั้น ที่จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ หรือถ้าเป็นนิติบุคคล คนต่างด้าวสามารถถือหุ้นในนิติบุคคลได้เพียง 49% อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวฯ ได้ยกเว้นแก่

⁴⁸ เพิ่งอ้าง , น.15.

คนต่างด้าวภายใต้ความตกลงที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ ที่สามารถเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่ต้องถูกจำกัดในเรื่องสัญชาติหรือสัดส่วนการถือหุ้น ดังกล่าวข้างต้น เช่น คนต่างด้าวภายใต้สนธิสัญญาไมตรีเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2511 คนอเมริกันได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เช่นเดียวกับคนไทย ดังนั้น คนอเมริกันจึงสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ และสามารถถือหุ้นในนิติบุคคลที่ขอประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ 100% เหมือนคนไทย เป็นการยกเว้นของหลัก MFN และให้สิทธิพิเศษแก่คนอเมริกัน

ง. เงื่อนไขการวางหลักประกันความเสียหาย

มาตรา 18 กำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องวางหลักประกันเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีอยู่กับนักท่องเที่ยวและหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยว

ประเภทหลักประกัน ได้แก่

- เงินสด
- หนังสือค้ำประกันของธนาคาร
- พันธบัตรรัฐบาลไทย ชนิดที่ขายคืนได้ก่อนครบกำหนดชำระเงินต้น
- พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ยชนิดที่ขายคืนได้ก่อนครบกำหนดชำระเงินต้น

หลักประกันจะเป็นอย่างไรอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างรวมกัน

ข้อ 11 ของกฎกระทรวง พ.ศ. 2536 ออกตาม พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2535 กำหนดจำนวนเงินประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องนำมาวางไว้ดังนี้

(1) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ วางหลักประกันจำนวน 10,000 บาท เว้นแต่การจัดนำเที่ยวไม่เกิน 20 คน ให้วางหลักประกันเป็น จำนวน 3,000 บาท

(2) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ วางหลักประกัน 100,000 บาท

(3) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ (Inbound) วางหลักประกัน 100,000 บาท

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ (Outbound) วางหลักประกัน 200,000 บาท

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องวางหลักประกันต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสำนักงานตั้งอยู่ เพื่อส่งมอบต่อแก่ผู้ว่า ททท. (ข้อ 10 กฎกระทรวง พ.ศ. 2536) หลักประกันดังกล่าวมิได้ประกันความเสียหายที่เกิดแก่นักท่องเที่ยว

ปัญหาและอุปสรรค

ปัจจุบัน จำนวนสถานประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ได้รับจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนเกินกว่า 4,000 แห่ง และเป็นธุรกิจที่จ้างงานจากต่างประเทศน้อยมากเพียง 0.01% ของแรงงานทั้งหมด โดยการจ้างงานชาวต่างชาติจะอยู่ในเขตกรุงเทพและภาคเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีธุรกิจนำเที่ยวเป็นจำนวนมาก

ในกรณีธุรกิจนำเที่ยวแบบ Outbound ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนใหญ่ของไทย เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทนำเที่ยวของต่างชาติในการแย่งตลาดลูกค้าได้ บางประเทศมีกฎหมายห้ามบริษัทต่างชาติ ทำธุรกิจ Outbound เพื่อไม่ให้ถึงนักท่องเที่ยวที่เป็นคนต่างชาติออกไปต่างประเทศ แต่ไทยไม่มีข้อห้ามดังกล่าว⁴⁹ ทำให้บริษัทนำเที่ยวต่างชาติ นำนักท่องเที่ยวไปต่างประเทศ ทำให้ผู้ประกอบการไทย ขาดรายได้

ในกรณีธุรกิจนำเที่ยว แบบ Inbound ประเทศไทยเปิดให้ธุรกิจต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวอยู่แล้ว คนไทยประกอบธุรกิจ Outbound น้อยมาก เปิดเสรีธุรกิจนำเที่ยวจึงไม่ได้รับผลกระทบนัก

ในกรณีธุรกิจนำเที่ยวแบบภายในประเทศแม้เปิดเสรีการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจไทยไม่ค่อยได้รับผลกระทบ เพราะคนไทยย่อมเข้าใจพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวไทยดีกว่าต่างชาติ

ธุรกิจนำเที่ยว ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยอยู่แล้ว ดังนั้น ความแตกต่างในการกำหนดสัดส่วนถือหุ้นของต่างชาติระหว่าง 49% หรือ 50% จึงไม่มีนัยสำคัญ และธุรกิจนำเที่ยวมักจะมีทุนจดทะเบียนไม่มากนัก

2.2 หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดในการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

(1) นิยามและประเภทของมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้นิยามคำว่ามัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์ หมายถึง ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

โดยสามารถแบ่งมัคคุเทศก์ เป็น 2 ประเภท

⁴⁹ สำนักเจรจาการค้าบริการ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43.

1. มัคคุเทศก์ทั่วไป หมายถึง มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานทั่วไป ในการนำเที่ยวนักท่องเที่ยวไปยังที่ต่างๆ โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศ แต่ไม่ใช่งานของมัคคุเทศก์พิเศษ

2. มัคคุเทศก์พิเศษ หมายถึง มัคคุเทศก์ที่มีความรู้เฉพาะทางเป็นพิเศษ เช่น การให้ความรู้พิเศษในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี การนำเที่ยวป่า ฯลฯ อันเป็นการให้ความรู้พิเศษอื่นๆ ที่นักท่องเที่ยวโดยทั่วไป ที่มีความสนใจในด้านนั้นต้องการจะทราบ

(2) เงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

อาชีพมัคคุเทศก์ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 กำหนดให้มัคคุเทศก์ เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทย นอกจากนี้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ในมาตรา 40 กำหนดให้ ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทย

มัคคุเทศก์จึงเป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น คนต่างด้าวจะมาขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยไม่ได้ สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ GATS ที่ไทยไม่ผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์

การที่ประเทศไทย ตั้งข้อจำกัดในเรื่องสัญชาติ ไม่ให้ต่างด้าวเข้ามาประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย แม้จะขัดหลักปฏิบัติเบียดเบียนคนชาติ แต่ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มี การเปิดเสรีให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งประเทศอื่นก็ไม่ค่อยจะเสนอให้มัคคุเทศก์ผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะเช่นกัน เนื่องจากมัคคุเทศก์ไทย ขาดความรู้ ความสามารถโดยเฉพาะทักษะในการใช้ภาษาต่างประเทศ

ประกอบกับปัจจุบันมีมัคคุเทศก์ต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์เถื่อนเป็นจำนวนมาก ส่วนมากจะเป็นมัคคุเทศก์ที่เป็นคนต่างชาติจะแอบเข้ามาในลักษณะนักท่องเที่ยว โดยไม่ขอ อนุญาต ซึ่งมัคคุเทศก์ต่างชาติเถื่อนเหล่านี้ย่อมไม่มีทางที่จะเข้าใจศิลปวัฒนธรรมประเพณีของ ไทยได้ดีกว่าคนไทย อาจทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าใจความเป็นไทยผิดไป ทำให้เกิดผลเสียแก่ ประเทศไทยได้ หากในอนาคตไทยต้องเปิดเสรีวิชาชีพมัคคุเทศก์ แต่ก่อนที่จะเปิดเสรีไทยควรมี มาตรการในการปราบปรามมัคคุเทศก์เถื่อน หรือจำแนกประเภทมัคคุเทศก์เป็นหลายประเภทและ กำหนดว่าประเภทไหนที่คนต่างด้าวสามารถเป็นมัคคุเทศก์ได้ หรือกำหนดให้มัคคุเทศก์ที่เกี่ยวข้อง กับศิลปวัฒนธรรมไทยจะต้องผ่านการอบรมและวัดผลเพื่อรับรองคุณวุฒิและควบคุมมาตรฐาน

ของการเป็นมัคคุเทศก์ก่อนจึงจะมาขอใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ใช้บังคับทั้งคนไทยและคนต่างชาติ

มัคคุเทศก์เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อธุรกิจท่องเที่ยวมาก เนื่องจากมีโอกาสใกล้ชิดนักท่องเที่ยวตลอดจนเป็นตัวแทนในการเผยแพร่ความเป็นไทยสู่ชาวต่างชาติ หากไม่มีมาตรการที่ดีในการควบคุมผู้ที่เข้ามาเป็นมัคคุเทศก์โดยเฉพาะมัคคุเทศก์ต่างชาติแล้วหากมีการเปิดเสรีในวิชาชีพมัคคุเทศก์ ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของไทยได้

มาตรการในการควบคุมและคุ้มครองธุรกิจการท่องเที่ยวในไทย

1. มาตรการในควบคุมการแข่งขันในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การเจรจาการค้าในระดับพหุภาคี ผลักดันให้มีการเปิดเสรีการค้ามากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดเสรีการค้าบริการ ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) นโยบายการค้าเสรี เป็นการลดอุปสรรคที่กีดกันการค้าบริการระหว่างประเทศ ทำให้ตลาดการค้าบริการมีการแข่งขันมากขึ้น แต่ถ้าตลาดภายในมีการผูกขาดอยู่ การเปิดเสรีการค้าบริการจะไม่มีผลต่อการค้าบริการภายในประเทศเท่าใดนัก¹ ถ้าไม่มีกฎหมายว่าด้วยควบคุมการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดผูกขาดการค้าบริการภายในประเทศ ซึ่งเป็นอุปสรรคกีดกันการค้าจากต่างประเทศ ไม่สอดคล้อง พันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการ (GATS) ด้วยแรงผลักดันในการเปิดเสรีการค้าบริการของ WTO ดังกล่าว จึงต้องมีการพัฒนากฎหมายภายในเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการผูกขาด เพื่อให้ต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจภายในประเทศได้ แต่ในขณะเดียวกัน มาตรการในการป้องกันการผูกขาด เป็นมาตรการในการคุ้มครองผู้ประกอบการในประเทศ จากการค้าที่ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจแข่งขันเพราะการเปิดเสรีการค้าบริการนอกจากทำให้มีคู่แข่งมากขึ้นแล้วผู้ประกอบการต่างชาติส่วนใหญ่ยังได้เปรียบด้านเงินทุน อาจมีพฤติกรรมเอารัดเอาเปรียบผู้ประกอบการภายในประเทศได้

ดังนั้นเพื่อความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการแข่งขันให้เป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าบริการและคุ้มครองผู้ประกอบการท่องเที่ยวภายในประเทศ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า จึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการทำให้การบวนการแข่งขันคงอยู่ โดยการควบคุมการใช้อำนาจการตลาด ของผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (อาจเป็นผู้ประกอบการต่างชาติที่มีทุนสูง) ไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่นกีดกันไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่นกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาในตลาดหรือทำลายผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดด้วยกัน ควบคุมไม่ให้บรรดาผู้ประกอบการกระทำการร่วมกัน หรือรวมตัวกันเพื่อยุติการแข่งขัน

¹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุธีร์ ศุภนิธย์, การคุ้มครองผู้บริโภค, (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, พฤศจิกายน 2541),น.44.

เช่น การกำหนดราคาสินค้า หรือ ค่าบริการร่วมกัน หรือการควบกิจการ อันทำให้การแข่งขันในตลาดลดลง รวมทั้งการควบคุมให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาด²

ปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้า และป้องกันการผูกขาด แต่กฎหมายดังกล่าว ไม่ได้มีการแก้ปัญหาได้มากนักต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการเปลี่ยนหลักการในการควบคุมการผูกขาด เนื่องจาก สภาพการค้าบริการส่วนใหญ่ของประเทศจัดอยู่ในรูปตลาดแข่งขันกึ่งผูกขาด การให้มีการควบคุมการผูกขาดในลักษณะไม่ให้มีการผูกขาดเกิดขึ้นเลยนั้น เป็นไปได้ยาก การควบคุมการผูกขาดจึงควรเป็นการควบคุมไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจผูกขาด หรือ มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ³ อันก่อให้เกิดความเสียหายในธุรกิจการท่องเที่ยวได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 จึงเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ อันจะเป็นการส่งเสริมการเปิดเสรีในการค้าบริการและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ⁴ ทั้งภายในและต่างชาติที่จะเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวด้วย นอกจากนี้ การควบคุมการแข่งขันทางการค้า ยังถือเป็นมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคอีกทางหนึ่ง

1.1 หลักเกณฑ์การควบคุมการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ

กฎหมายการแข่งขันทางการค้า เป็นกฎหมายภายใน (Domestic law) ของรัฐสมาชิก ตามข้อ 6 ของข้อตกลง GATS รัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายการแข่งขันและบังคับได้ ตามที่เห็นสมควร ไม่ถูกจำกัดโดยข้อตกลง GATS กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงเป็นกฎหมายที่สำคัญมากในการเปิดเสรีการค้าบริการ คือ ผู้ประกอบธุรกิจต่างชาติเข้าไปประกอบกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในรัฐอื่น ตามความตกลง GATS แล้ว กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเท่านั้นที่จะใช้กำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการต่างชาติ ไม่ใช่เอาเปรียบผู้ประกอบการท่องเที่ยวคนไทยได้

² เห่งอ้าง, น.60.

³ สุธีร์ ศุภนิตย์, "กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ: มุมมองด้านผู้บริโภค", วารสารกฎหมาย 19, 2 (พ.ศ. 2542), น. 73.

⁴ พัลลภ รัตนจันทร์, "กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย," จุฬาลงกรณ์วารสาร 12 , 46 (มกราคม-มีนาคม 2543), น.21.

มาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว มีดังนี้

(1) มาตรา 25 การควบคุมพฤติกรรมของผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด

ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการกำหนดหรือรักษาระดับราคาค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม

กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยอ้อม อย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นที่เป็นลูกค้าของคน ต้องจำกัดการบริการ หรือต้องจำกัดโอกาสในการได้รับหรือการให้บริการ หรือการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น

ระงับ ลด จำกัดการบริการ ในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันควร

แทรกแซงการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวรายใดที่มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งอาจเกิดจากความสามารถในการแข่งขันและการบริหารที่ดี ไม่ถือว่าเป็นความผิดในตัวเองแต่หลังจากการมีอำนาจเหนือตลาดแล้ว ถ้ามีการใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางที่มีขอบดังกล่าว ตามมาตรา 25 ถือเป็นความผิด โดยเป็นพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน เช่น การกำหนดราคาห้องพักในราคาที่ต่ำมาก กำจัดคู่แข่งออกจากตลาดโดยไม่ชอบ หรือคิดค่าบริการในราคาแพงมาก โดยปราศจากเหตุผล ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก ต้องใช้บริการที่มีราคาแพง ถือเป็นความผิดในการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่ชอบ⁵

ผู้มีอำนาจเหนือตลาดคือผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดบริการใดมีอำนาจตลาด (market power) มากพอที่จะมีอิทธิพลต่อราคาและปริมาณสินค้าในตลาดนั้นๆ เนื้อหาผู้ประกอบการรายอื่นที่อยู่ในตลาดด้วยกัน

การที่จะกำหนดว่าผู้ประกอบการใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ให้มีการพิจารณาจากการมีส่วนแบ่งตลาด และยอดเงินขายของผู้ประกอบการนั้นเป็นสำคัญ รวมถึงการพิจารณาจากสภาพการแข่งขันของตลาดด้วย จะไม่ใช่แนวทางในการกำหนดตายตัวว่ามีส่วนแบ่งเป็นจำนวนเท่าใดเป็นเกณฑ์ เพียงอย่างเดียว

⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , การปรับปรุงและการพัฒนากฎหมายภายในของประเทศอาเซียน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน : ภาคการค้าบริการและภาคการลงทุน ภาคการค้าบริการเล่ม 1 รายงานฉบับสมบูรณ์ , น.151.

ผู้ที่พิจารณาว่าผู้ประกอบการรายใด มีอำนาจเหนือตลาด เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เสียก่อน และประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย⁶

(2) มาตรา 26 การควบคุมการควบกิจการ

ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว กระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการ ผูกขาด หรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้า

เหตุผลที่การรวมหรือควบกิจการต้องได้รับอนุมัติ จากคณะกรรมการการแข่งขันทาง การค้า เนื่องจาก การรวมหรือการควบกิจการจะทำให้เกิดผู้ให้บริการที่มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งผู้ ให้บริการที่มีอำนาจเหนือตลาดอาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจเหนือตลาดของตนเองเปรียบคู่แข่ง ที่มิขนาดกิจการเล็กกว่าโดยวิธีการที่มีชอบธรรมได้ ส่วนเหตุผลสนับสนุนยอมให้มีการรวมหรือการ ควบกิจการได้ก็เนื่องจากการทำให้ประสิทธิภาพขององค์การธุรกิจของผู้ให้บริการทั้งสองแห่งที่ ประสงค์จะรวมกันเป็นองค์กรใหม่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เนื่องจากมีการร่วมใช้ทรัพยากร เสริม จุดอ่อนจุดแข็งของกันและกันในการบริหารจัดการ ดังนั้นการพิจารณาว่าจะให้รวมกันได้หรือไม่ องค์กรบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าจึงต้องพิจารณาเป็นแต่ละรายไป โดยมีเกณฑ์ ประกอบการพิจารณาหลายเกณฑ์ แต่เกณฑ์ร่วมคือ หากพิจารณาอนุญาตให้รวมกันแล้วการ กระจุกตัวของสัดส่วนตลาดจะเป็นอย่างไร

ในยุคการเปิดเสรีด้านการค้าบริการ บางสาขาได้มีการอนุญาตให้บริษัทต่างชาติ สามารถเข้ามาถือหุ้นของผู้ให้บริการในประเทศไทยได้เต็ม 100% หลังจากนั้นผู้ให้บริการต่างชาติ ที่ถือหุ้นข้างมากในบริษัทเดิมอาจมีความประสงค์ที่จะรวมหรือควบกิจการกับผู้ให้บริการอื่นอีกเพื่อ ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของตนให้เติบโตอย่างรวดเร็วที่สุด⁷

ดังนั้นกฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขันทางการค้า จึงมีความสำคัญ มากในการกำกับดูแลผู้ประกอบการในตลาดการค้าบริการ

(3) มาตรา 27 การควบคุมพฤติกรรมของบรรดาผู้ประกอบการในตลาดไม่ให้ยุติการ แข่งขัน

⁶ สุธีร์ ศุภนิตย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 75-76.

⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.152.

ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจการทองเที่ยวรายใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่น ทำการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดการค้าบริการ ธุรกิจทองเที่ยวในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ

(2) กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ

(3) ทำความตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครอบครองตลาดหรือควบคุมตลาด

(4) กำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในลักษณะสมรู้กัน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งได้รับการประมูลหรือประกวดสินค้าหรือบริการ หรือเพื่อมิให้ฝ่ายหนึ่งเข้าแข่งขันราคาในการประมูลหรือประกวดราคาสินค้าหรือบริการ

(5) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะจำหน่ายหรือลดการจำหน่ายสินค้าหรือบริการได้ในท้องที่นั้น หรือกำหนดลูกค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจำหน่ายสินค้าหรือบริการให้ได้โดยผู้ประกอบธุรกิจอื่นจะไม่จำหน่ายหรือบริการนั้นแข่งขัน

(6) กำหนดแบ่งท้องที่ที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะซื้อสินค้าหรือบริการได้หรือกำหนดตัวผู้ซึ่งประกอบธุรกิจจะซื้อสินค้าหรือบริการได้

(7) กำหนดปริมาณของสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะผลิต ซื้อจำหน่ายหรือบริการ เพื่อจำกัดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

(8) ลดคุณภาพสินค้าหรือบริการให้ต่ำกว่าที่เคยผลิต จำหน่ายหรือให้บริการโดยจำหน่ายในราคาเดิมที่สูงขึ้น

(9) แต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดแต่ผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าหรือให้บริการ เพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน

(10) กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการอย่างเดียวกันหรือประเภทเดียวกัน

ในกรณีที่มีความจำเป็นทางธุรกิจที่จะต้องกระทำตาม (5) (6) (7) (8) (9) หรือ (10) ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ให้ผู้ประกอบธุรกิจยื่นคำขออนุญาตต่อคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

จะเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดพฤติกรรมที่ไม่ต้องการให้บรรดาผู้ประกอบธุรกิจในตลาดบริการกระทำในลักษณะที่เป็นการร่วมมือกันสืบประการด้วยกันมาตรการที่สำคัญ คือการห้ามไม่ให้มีการตกลงด้านราคา การตกลงเพื่อแบ่งตลาด การสมรู้ร่วมมือกันในการประมูล และการ

ร่วมมือกันที่ทำให้ปริมาณสินค้าในตลาดลดลง เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นอย่างมาก สมควรที่ต้องบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้อย่างเคร่งครัด

มีพฤติกรรมบางอย่างที่สามารถยกเว้นให้กระทำก็ได้ แม้ว่าจะเป็นการลดหรือจำกัดการแข่งขันลงก็ตาม โดยการร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่ออนุญาตให้กระทำได้ คือ พฤติกรรมตั้งแต่ข้อที่ 5 ถึงข้อที่ 10 เหตุที่จะใช้เพื่ออ้างขอกระทำคือ "ด้วยความจำเป็นทางธุรกิจ" อย่างเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น เป็นเรื่องที่ต้องแสดงให้เห็นปรากฏ อย่างเช่น อาจเป็นด้วยว่าเพื่อนำสินค้าใหม่เข้าสู่ตลาด จำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่งตั้งเพียงผู้เดียวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าไปพลางก่อนชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการที่อนุญาตยินยอมให้กระทำได้นั้นถือว่าเป็นการชั่วคราวที่จะต้องกระทำในเวลาอันจำกัด ไม่ใช่จะเป็นเหตุให้ดำเนินการได้อยู่ตลอดไปแต่อย่างใด โดยเหตุนี้เมื่อมีการยินยอมให้กระทำได้แล้วจะต้องได้มีการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการให้ความยินยอมให้กระทำจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง หากไม่ดำเนินการอย่างรัดกุมแล้วจะทำให้มาตรการทางกฎหมายที่ต้องการธำรงไว้ซึ่งการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการเสียไปได้

(4) มาตรา 28 การควบคุมพฤติกรรมผู้ประกอบการธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกราชอาณาจักร

ห้ามผู้ประกอบการท่องเที่ยว ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกราชอาณาจักร โดยสัญญา นโยบาย ความเป็นหุ้นส่วน การถือหุ้น ดำเนินการใดๆ เพื่อให้บุคคลซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะซื้อบริการมาใช้เอง ต้องถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อบริการ จากผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักร

มาตรการนี้เป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเทศ กีดกันไม่ให้บุคคลที่อยู่ในราชอาณาจักร สามารถติดต่อเพื่อซื้อบริการกับผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่นอกราชอาณาจักร ซึ่งมีความสัมพันธ์กับตน เพื่อรักษาการเป็นผู้ดำเนินธุรกิจแต่เพียงผู้เดียวเอาไว้ ซึ่งเป็นการตัดโอกาสที่ผู้อื่นจะประกอบธุรกิจที่อยู่ต่างประเทศ⁸ เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีการค้าบริการเป็นอย่างมาก

(5) มาตรา 29 การควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบการที่อยู่ในตลาดทำลายการแข่งขันระหว่างกัน

ห้ามผู้ประกอบการท่องเที่ยวกระทำใดๆ ที่มีใ้การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบการอื่น เพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจหรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

⁸ สุธีร์ คุณนิตย์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3, น.80-81.

มาตรการนี้บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวที่มีศักยภาพสูงกว่า ใช้วิธีการที่ไม่ชอบ กีดกันผู้ประกอบการที่ด้อยกว่า ไม่ให้ประกอบธุรกิจต่อไปหรือต้องเลิกกิจการ ซึ่งวิธีการดังกล่าวมิใช่มาตรการแข่งขันที่เป็นธรรม

จากมาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นการคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศ ที่มีศักยภาพด้อยกว่าให้สามารถประกอบธุรกิจท่องเที่ยวต่อไปได้ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ถือเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวของไทย ให้สามารถแข่งขันกับต่างชาติที่จะเข้ามาตามพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการธุรกิจท่องเที่ยวที่ประเทศไทยผูกพันไว้ได้

1.2 การบังคับใช้กฎหมายในการแข่งขันทางการค้า

(1) องค์การในการบังคับใช้กฎหมาย

คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า มีความสำคัญต่อการบริหารและบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันกันทางการค้าเป็นอย่างมาก มีผู้ทรงคุณวุฒิมากมาย โดยมีอำนาจหน้าที่หลักๆ ดังต่อไปนี้

ประกาศกำหนดส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจที่ถือว่าผู้ประกอบการที่อยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด

พิจารณาเรื่องที่มีบุคคลร้องว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

สั่งการให้ผู้ประกอบธุรกิจระงับ หยุดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่เป็นธรรม รวมธุรกิจเพื่อผูกขาด ตกลงร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขันหรือกีดกันทำลายคู่แข่ง รวมทั้งสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีส่วนแบ่งการตลาดเกินร้อยละเจ็ดสิบห้า หยุดหรือขยายส่วนแบ่งการตลาด

อนุญาตให้มีการรวมธุรกิจหรือตกลงร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน

พิจารณาดำเนินคดีอาญาตามผู้เสียหายร้องทุกข์ว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะเห็นว่ามี 3 ประเภท คือ

- อำนาจบริหาร (Administration power) เช่น การอนุญาตให้มีการรวมธุรกิจ หรือตกลงร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน

- อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ (Quasi-legislation power) เช่นการที่ให้คณะกรรมการกำหนดความหมายของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด หรือพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจอย่างไรจึงเป็นการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

- อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial power) เช่น การออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจระงับ หยุด หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยไม่เป็นธรรม⁹

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ได้กำหนดมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายใน 3 ลักษณะ ดังนี้

ก. ศาล

ศาลมีบทบาทในการพิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า อันมีบทลงโทษทางอาญา แก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 25, 26, 27, 28 และ 29 จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6 หมื่นบาท

การเริ่มดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดนั้น เริ่มโดยสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ตรวจสอบพบการกระทำความผิดหรือโดยการร้องเรียนจากผู้เสียหาย หากคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เห็นว่ามีความผิดเกิดขึ้น ก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องคดี จะฟ้องคดีไปยังศาล นอกจากศาลจะสั่งลงโทษได้แล้ว กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจ ระงับ หยุด หรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงการกระทำดังกล่าวได้ (มาตรา 34)¹⁰

ข. คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า

กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย วิธีนี้มีความเหมาะสมเพราะมีค่าใช้จ่ายน้อยมีความรวดเร็วไม่ล่าช้า การพิจารณาคดีกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ซึ่งศาลอาจไม่ถนัดในการพิจารณาคดีประเภทนี้

ประเทศไทยใช้กระบวนการที่ให้ผู้กระทำความผิดได้เข้าชี้แจงแสดงหลักฐานต่างๆ ต่อคณะกรรมการแข่งขันการค้าแทน ในกรณีที่ไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ก็สามารถที่จะอุทธรณ์ได้ไปยังคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษไม่ใช่ศาล คำวินิจฉัย

⁹ พัลลภ รัตนจันทร์, *ข้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 4*, น.23.

¹⁰ อนันต์ จันทร์โอภากร, "ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า", *วารสารนิติศาสตร์* 29, 3 (กันยายน 2542), น.366-367.

ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มี คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดให้คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าและผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติ ตามนั้น หากการกระทำนั้นสมควรที่จะใช้มาตรการทางอาญาเพื่อให้เกิดการหลบจำไม่กระทำซ้ำ อีกก็จะดำเนินการให้มีการฟ้องร้อง โดยคณะกรรมการฯ ส่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการ ในกรณีที่ อัยการสั่งไม่ฟ้อง กฎหมายให้อำนาจการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องแก่ประธานกรรมการการแข่งขันทาง การค้า ซึ่งเท่ากับว่าย่อมมีการฟ้องทุกกรณีหากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าตัดสินใจให้มี การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ในกรณีที่คณะกรรมการการแข่งขัน ทางการค้าเห็นว่าไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางอาญา คณะกรรมการแข่งขันทางการค้าก็อาจชี้ ขาดการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตนเองก็ได้¹¹

ค. เอกชน

เอกชนที่ได้รับความเสียหาย สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำการฝ่าฝืน กฎหมายแข่งขันทางการค้า (มาตรา 40) การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายนั้น คณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคหรือสมาคมตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทน การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่ผู้เสียหายรู้หรือควรจะได้รู้ถือเป็นการ บังคับใช้กฎหมายของเอกชนได้อีกทางหนึ่งแต่เอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้

2. หลักเกณฑ์และมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม

2.1 มาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบ ธุรกิจการท่องเที่ยว และป้องกันการผูกขาด การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เพื่อให้มี ผู้ประกอบการที่มีศักยภาพสูงกว่ากลั่นแกล้งผู้ที่มีศักยภาพด้อยกว่าแล้ว มาตรการแข่งขันทาง การค้า ยังเป็นมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคทางหนึ่งด้วย เพราะหากมีการแข่งขันในการ ประกอบธุรกิจก็จะเกิดผลดีแก่ผู้บริโภคในการเลือกซื้อบริการต่างๆ ได้มากขึ้น บริการจะมีคุณภาพที่ ดีขึ้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

¹¹ สุธีร์ ศุภนิตย , "การบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า",วารสาร นิติศาสตร์ 32 , 4 (ธันวาคม 2545) ,น.735.

พ.ศ. 2522 กฎหมายฉบับนี้จะช่วยคุ้มครองผู้บริโภคในตลาดสินค้าและบริการให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับบริการเป็นไปได้อย่างถูกต้อง เนื่องจาก ผู้บริโภคไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับบริการนั้นๆ อย่างเพียงพอ อาจทำให้ผู้ให้บริการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยให้บริการไม่ตรงตามที่โฆษณาก็ได้ จึงเห็นควรมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจต่างๆ ขึ้น

เมื่อปี พ.ศ. 2512 สัมพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Unions : IOCU) ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาชักชวนองค์กรเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้น แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จนในปี พ.ศ. 2522 สมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เห็นความสำคัญและความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522¹² คือ

เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิธีการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนการจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแลและประสานงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตรา

¹² อนุวัฒน์ ธรรมรัช, "20 ปี ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.", วารสารกฎหมาย 19, 2 (พฤษภาคม 2542), น. 1-2.

พระราชบัญญัตินี้ขึ้น¹³ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยให้คำนิยามผู้บริโภคไว้ในมาตรา 3 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

เช่น นาย ก โดยสารรถประจำทาง โดยไม่เสียค่าโดยสาร เนื่องจากเป็นผู้มีบัตรทหารผ่านศึก จึงมีสิทธิได้รับยกเว้นค่าโดยสาร คนขับรถประจำทางขับรถด้วยความประมาท ทำให้นาย ก. ได้รับบาดเจ็บจากการใช้บริการรถโดยสารประจำทาง นาย ก. แม้ไม่ได้เสียค่าบริการ แต่ถือว่าเป็นผู้บริโภค¹⁴

แขกที่มาพักในโรงแรม เข้ามารับประทานอาหารในภัตตาคาร นักท่องเที่ยวที่ใช้บริการบริษัทนำเที่ยวต่างๆ ล้วนเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคทั้งสิ้น

(1) สิทธิพื้นฐานของผู้บริโภค

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ 5 ประการ ดังนี้

(1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ทำให้ผู้บริโภคมีพื้นฐานทางข้อมูลไว้ใช้เพื่อการตัดสินใจในการเลือกหาสินค้าและบริการที่ตนต้องการ การได้รับข่าวสารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เพียงพออาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดและตัดสินใจผิดพลาดในการเลือกสินค้าและบริการ สิทธิได้รับข่าวสารจึงเป็นการช่วยขจัดเหตุข้อเสียเปรียบในแง่ความรู้ที่ผู้บริโภคมีต่อผู้ประกอบการ กฎหมายจึงก้าวเข้ามาควบคุมโฆษณาฉลาก และการให้ข่าวสารรูปแบบต่างๆ แก่ผู้บริโภค

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (Right to choose) อิสระในการเลือกหาสินค้าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ยึดการแข่งขันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพของสินค้า หากผู้บริโภคขาดอิสระในการเลือกสินค้าน้อยอมแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องที่ไม่เป็นไปตามระบบนี้ การไม่มีอิสระในการเลือกหาสินค้าอาจมีหลายสาเหตุ เช่น ได้รับข้อมูลผิดพลาด ทำให้เลือกซื้อสินค้าได้โดยไม่อิสระ การขาดอิสระในการเลือก

¹³ ไพโรจน์ อารักษ์ษา, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น.13.

¹⁴ เฟิงฮ้าง, น.16.

อาจมีสาเหตุมาจากผู้บริโภคอ่อนแอกว่า ทำให้จำใจยอมรับข้อเสนอของผู้ประกอบธุรกิจ นอกจากนี้การขาดอิสระในการเลือก อาจเนื่องมาจากการผูกขาดของผู้ประกอบธุรกิจก็ได้

(3) สิทธิได้รับความปลอดภัย (Right to safety) สินค้าและบริการต้องจัดให้มีขึ้นโดยไม่มีความบกพร่อง โดยต้องมีมาตรฐานเพียงพอแก่การใช้งานหรือบริการ สิทธินี้อาจเรียกว่า สิทธิในสินค้าหรือบริการที่ได้มาตรฐาน (Right to standard goods or services)¹⁵

(4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (Right to fair contract) สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญา โดยไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ ได้แก่ สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภค จะต้องมิลักษณะ

- ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ ผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร

- ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค เช่น สัญญาบัตรเครดิต มีข้อสัญญาว่า การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการใช้บัตร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ เบี้ยปรับ ดอกเบี้ยค้างชำระ ผู้ประกอบธุรกิจไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า หรือผู้ประกอบธุรกิจจะยกเลิกสัญญาการใช้บัตรเครดิตเมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้บริโภคทราบ ถือว่าเป็นการใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค¹⁶

(5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (Right to be heard)

ถ้าบริการใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ผู้บริโภคต้องมีหนทางได้รับการเยียวยาความเสียหายนั้นเสมอ จึงจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่สมบูรณ์¹⁷ ผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบหลายประการ จึงควรมีการชดเชยความเสียหายเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมและในมาตรา 39 กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น. 20-21

¹⁶ ไพโรจน์ อัจฉริย, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 13, น.18

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 15, น.21

(2) หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ถูกกำหนดขึ้นให้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านโฆษณา ด้านฉลาก ด้านสัญญาและอื่นๆ เช่น คุ้มครองผู้บริโภคด้านสินค้าอันตราย แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในการใช้บริการ ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว จะเกี่ยวข้องในการคุ้มครองด้านการโฆษณา เนื่องจากการที่นักท่องเที่ยวจะใช้บริการโรงแรม ร้านอาหาร หรือบริษัทนำเที่ยวต่างๆ เป็นผลมาจากการโฆษณาตามสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น หนังสือวารสาร แผ่นพับต่างๆ หนังสือพิมพ์ บางครั้งเมื่อนักท่องเที่ยวไปใช้บริการแล้ว ปรากฏว่า ไม่ตรงตามที่โฆษณาเอาไว้ ทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณาเช่นนี้

ก. การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา

โฆษณา หมายความว่ารวมถึงการกระทำการไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบข้อความ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

สื่อโฆษณา หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ หรือป้าย (ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522) มาตรา 22 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค กำหนดลักษณะการโฆษณาไว้ดังนี้

การโฆษณาสินค้าหรือบริการต้องไม่มีลักษณะดังนี้

1) ใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค (มาตรา 22) มี 2 ลักษณะ คือ

- ใช้ข้อความโฆษณาที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

เช่น โรงแรมแห่งหนึ่งเมื่อได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าพักของนักท่องเที่ยวไว้ในสิ่งพิมพ์ (โบชัวร์) ว่า พัก 2 วัน 1 คืน และมีอาหารเช้าสำหรับ 2 ท่าน แต่ปรากฏว่าเมื่อแขกเข้าไปพัก ไม่มีบริการอาหารเช้าให้ ไม่ตรงตามที่โฆษณาไว้ เป็นต้น

- ข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ เกี่ยวกับสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นธรรม หรือเกินความจริงหรือไม่ก็ตาม

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีมติวางแนวทางในการพิจารณาด้วยคำที่มีลักษณะยืนยันข้อเท็จจริงอันยากแก่การพิสูจน์ที่นำมาใช้ประกอบข้อความ กรณีผู้โฆษณานำคำว่า "ที่สุด" หรือ "กว่า" มาประกอบข้อความโฆษณาไว้ว่า

กรณีนี้ผู้กระทำการโฆษณา ใช้คำว่า "กว่า" หรือ "ที่สุด" ใช้กับถ้อยคำที่ไม่มีความหมายเฉพาะเจาะจงที่แน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจหรือความรู้สึกของแต่ละบุคคล เช่น คำว่า สวย ดี เก๋ อร่อย ได้มาตรฐาน ให้ถือว่าข้อความโฆษณาเหล่านี้ ไม่มีลักษณะเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงอันพิสูจน์ความจริง แต่ถ้าใช้ประกอบกับถ้อยคำที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงและเป็นถ้อยคำที่มีความหมายทั่วไป เข้าใจได้ว่าเป็นความเหนือกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับบริการประเภทเดียวกัน เช่น ใหญ่ที่สุด กรณีนี้ถือว่า เป็นการโฆษณาที่ยืนยันข้อเท็จจริงที่ต้องพิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับโฆษณานั้น ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ตามที่โฆษณา คณะกรรมการจะขอให้ตัดคำว่า "ที่สุด" หรือ "กว่า" ออก

โฆษณาเปรียบเทียบกับลักษณะเหยียบย่ำสินค้าหรือบริการอื่น ว่าของตนมีคุณภาพและบริการที่ดีกว่า โดยทั่วไปคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะห้ามมิให้กระทำ เว้นแต่ จะมีลักษณะเป็นเท็จหรือเกินจริงไป¹⁸

2) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ เช่น โฆษณาสถานอาบอบนวด ต่างๆ

3) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

4) วิธีการโฆษณาอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจ หรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค (มาตรา 23)

5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) การโฆษณาที่ใช้หรืออ้างอิงสถาบันพระมหากษัตริย์

กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2538) การโฆษณาที่รวมกับข้อความที่ถวายพระพร เป็นต้น

ในกรณีนี้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา เห็นว่า การโฆษณาฝ่าฝืนมาตรา 22 เป็นข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ถ้อยคำที่อาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อสังคมโดยรวม หรือมาตรา 23 วิธีการโฆษณาอันอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคมาตรา 27 ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาอันอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคมาตรา 27 ให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

1. ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
2. ห้ามใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา
3. ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา
4. ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้ว

¹⁸ ไพโรจน์ อัจฉริยา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13 , น.34-37.

ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อความที่ใช้ในการโฆษณาเป็นเท็จหรือเกินความจริง คณะกรรมการฯ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการโฆษณาพิสูจน์เพื่อแสดงความจริงได้ ถ้าโฆษณาอ้างผลการวิจัย สถิติ ผู้โฆษณาไม่สามารถพิสูจน์ว่าข้อความที่ใช้ในการโฆษณาเป็นความจริง คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 27

ถ้าผู้ได้รับคำสั่งไม่พอใจ สามารถอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการได้ตามมาตรา 43, 44 โดยต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับทราบคำสั่งของคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด

ข. การคุ้มครองผู้บริโภคโดยประการอื่น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิอื่นๆ ของผู้บริโภคไว้ด้วย นอกจากด้านโฆษณา ฉลากหรือการทำสัญญา ในมาตรา 39 ให้อำนาจคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ ให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาแก่ผู้ละเมิดสิทธิ เช่นผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยว เข้ามาร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้หลอกหลวงนักท่องเที่ยว โดยให้นักท่องเที่ยวจ่ายค่านำเที่ยว 1 บาท แต่ให้นักท่องเที่ยวต้องซื้ออัญมณีตามร้านที่บริษัทนำเที่ยวพาไปซื้อของ โดยอัญมณีมีราคาสูงมากเมื่อเทียบกับราคาในท้องตลาด นักท่องเที่ยวถือว่าเป็นผู้บริโภคตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ถูกละเมิดสิทธิโดยถูกหลอกหลวงให้จ่ายค่าทัวร์ในราคาถูก แต่ถูกปกปิดไม่ได้บอกเงื่อนไขที่ต้องมาซื้ออัญมณีในราคาแพง การกระทำดังกล่าวของบริษัทนำเที่ยว เป็นการกระทำผิดฐานฉ้อโกง ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงแก่ประเทศไทย การดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวดังกล่าว จึงเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากยังให้กระทำแบบนี้ต่อไป ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพพจน์การท่องเที่ยวของประเทศไทยในที่สุด คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวดังกล่าว โดยแต่งตั้งพนักงานอัยการ ฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในข้อหาฉ้อโกงได้

(3) องค์การควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย

องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คือ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีดังนี้

1. รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พิจารณาดำเนินการต่อไป ผู้บริโภคทุกท่านที่ถูกเอาผิดเอาเปรียบหรือได้รับอันตรายจากสินค้าหรือบริการใด สามารถร้องเรียนมาที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300 โดยการเขียนจดหมายส่งตู้ ปณ. 99 ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ 10302 หรือมาด้วยตนเอง หรือโทรศัพท์สายด่วนร้องทุกข์ โทร. 1166 และ www.thaicconsumer.net การร้องเรียนหรือการช่วยกันสอดส่องและแจ้งมายังสำนักงานฯ นั้น เป็นสิทธิที่ผู้บริโภคพึงกระทำได้นอกจากนั้นยังเป็นการกระตุ้นเตือนให้ผู้ประกอบธุรกิจได้สำนึกและบรรเทาการเอาเปรียบต่อผู้บริโภคได้บ้าง และประการสำคัญก็คือ เป็นการช่วยให้สำนักงานฯ ทราบปัญหาของผู้บริโภคและดำเนินการช่วยเหลือให้เต็มที่ ซึ่งในการช่วยเหลือผู้บริโภคในด้านนี้ สำนักงานฯ มีสายงานที่ต้องรับผิดชอบอยู่โดยตรง คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคในด้านโฆษณา, กองคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก และกองคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา

2. ติดตามสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันมีการเสนอสินค้าหรือบริการต่างๆ ต่อผู้บริโภคเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยใช้วิธีการและเทคโนโลยีใหม่ๆ ในทางการตลาด และทางการโฆษณาเพื่อส่งเสริมการขาย โดยทั่วไปผู้บริโภคไม่อาจทราบภาวะตลาดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าหรือบริการนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง สำนักงานฯ จึงต้องมีบทบาทในการติดตามและสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ และดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์ในบางครั้ง เป็นการช่วยเหลือผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควร

3. สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภค ในทุกระดับการศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ

5. ดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภคเพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพลานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยสำนักงานฯ มีสายงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรง คือ กองเผยแพร่และประชาสัมพันธ์

6. ประสานงานกับหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมหรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอุปโภคบริโภค สำนักงานฯ มีสายงานรับผิดชอบในด้านนี้คือ กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา, กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลากและกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา ทำงานประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นในการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าหรือบริการ

7. ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย ที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งคือ การแจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิผู้บริโภค¹⁹

(4) การเยียวยาความเสียหายของผู้บริโภคในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว

การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค นอกจากตัวผู้บริโภคเองซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยตรงสามารถดำเนินคดีขึ้นสู่ศาลทั้งทางแพ่งและอาญาได้ แต่การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจนั้น เสียเวลาและค่าใช้จ่ายมาก เมื่อเทียบกับความเสียหายที่เกิดกับผู้บริโภค ที่อาจเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อย อาจไม่คุ้มค่าและการฟ้องคดีไม่อาจจะรับการกระทำที่จะเกิดความเสียหายได้ทันทั่วถึง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจึงกำหนดการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคไว้เป็นพิเศษเพิ่มเติมจากหลักทั่วไป เพื่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมได้รับการคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคนอกจากตัวผู้บริโภคเฉพาะรายที่เป็นผู้เสียหายโดยตรงเพิ่มเติม 2 องค์กร²⁰ คือ

ก. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค)

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถดำเนินคดีได้ต้องเข้าเงื่อนไขคือ คณะกรรมการฯ เห็นสมควรเข้าดำเนินคดีไม่ว่าจะมีผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม หรือเมื่อได้รับคำร้อง

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค, (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์) พ.ศ. 2545, น. 3-4.

²⁰ สุดา วิศรุตพิชญ์, "การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค", วารสารนิติศาสตร์ 30 ,4 (ธันวาคม 2543), น. 590-591.

ขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยส่วนรวม

เมื่อเข้าเงื่อนไขดังกล่าว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลต่อไปนี้

1. พนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุด หรือ
2. ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าว่า

ปริญญาตรีทางนิติศาสตร์

เป็นเจ้าของหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมทั้งเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย²¹

ข. สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค

สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขัน อันไม่เป็นธรรมทางการค้า ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองให้เป็นสมาคมที่มีสิทธิและอำนาจในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิผู้บริโภค (มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค)

การฟ้องคดีโดยสมาคม เป็นการให้สิทธิและอำนาจแก่บุคคลที่มิใช่ผู้เสียหายที่แท้จริง แต่เป็นการให้อำนาจแก่องค์กรพิเศษ เพื่อรักษาคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค

พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดรายละเอียดสมาคมที่จะมีสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภค มีเงื่อนไขโดยสรุป ดังนี้

- 1.1 ต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 1.2 วัตถุประสงค์หลักของสมาคมต้องเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขัน

อันไม่เป็นธรรมทางการค้า

1.3 ข้อบังคับของสมาคมต้องกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกและกรรมการรวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีซึ่งสมาคมต้องกำหนดวิธีการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีในข้อบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.4 สมาคมใดมีวัตถุประสงค์และมีข้อบังคับสมาคมเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด สมาคมนั้นอาจยื่นขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้สมาคมมีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสมาชิกของสมาคมได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

²¹ เฝิงฮ้าง , น.592.

1.5 นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นแล้ว สมาคมที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดด้วย สมาคมใดมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าสมาคมนั้นดำเนินการเพื่อฟ้องคดีโดยไม่สุจริต คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเพิกถอนการรับรองสมาคมนั้นได้

1.6 เพื่อป้องกันการทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโดยไม่เป็นธรรม กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่เจตนาทุจริต ใช้อ้าง วาน ยุยง หรือดำเนินการให้สมาคมฟ้องร้องผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อกลั่นแกล้งให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับความเสียหาย

1.7 เพื่อกำกับเกี่ยวกับการดำเนินการของสมาคมโดยเฉพาะเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยการดำเนินการของสมาคมเกี่ยวกับการฟ้องคดีและการใช้สิทธิและอำนาจฟ้องของสมาคม พ.ศ. 2540 กำหนดให้สมาคมต้องส่งทะเบียนสมาชิก รายงานการประชุมใหญ่สมาคม สำเนารายงานประจำปีกับงบดุล ฯลฯ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

การดำเนินคดีโดยสมาคมที่ได้รับการรับรองแล้ว สมาคมมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งคดีอาญา เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ว่าผู้บริภคร้องมายังสมาคมหรือไม่ การดำเนินคดีของสมาคมมิใช่ดำเนินคดีแทนผู้บริโภคเฉพาะรายแต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคโดยส่วนรวม การฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหาย สมาคมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อผู้บริโภคซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมร้องขอให้เรียกค่าเสียหายเนื่องจากถูกละเมิดสิทธิ แต่ผู้บริโภคอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกของสมาคม แม้มีสิทธิร้องเรียกให้สมาคมดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่จะให้สมาคมเรียกค่าเสียหายแทนตนไม่ได้ การที่สมาคมจะดำเนินคดีแก่ผู้บริโภคสมาคม ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภค สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการ และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจ

เพื่อป้องกันมิให้สมาคมสมยอมกับผู้ประกอบการธุรกิจ กฎหมายกำหนดให้สมาคมที่ฟ้องคดี จะถอนฟ้องไม่ได้ เว้นแต่ ศาลเห็นว่าการยอมถอนฟ้องไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภค²²

นอกจากการที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการรองรับการเปิดเสรีการค้าบริการแล้ว ประเทศไทยก็มีอำนาจ อธิปไตยในการออกกฎหมายภายในเพื่อปกป้องผู้บริโภคได้แต่จะต้องไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ตามข้อ 6 ของความตกลง GATS การที่ประเทศไทยออกกฎหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากเมื่อมีการเปิดเสรีให้การประกอบธุรกิจท่องเที่ยวมากขึ้น

²² เห่งอ้าง, น.593-595.

มาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายไม่เท่ากัน การมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสิ่งจำเป็น นอกจากเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ในการถูกละเมิดสิทธิแล้วยังเป็นการพัฒนาการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีด้วย เป็นการส่งเสริมให้มีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวอีกทางหนึ่งด้วย มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคของไทยนั้นเป็นการคุ้มครองทั้งนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองผู้บริโภคจากผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว นั้น ผู้บริโภคส่วนมากเป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย แม้จะมีมาตรการเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่เป็นกระบวนการดำเนินคดีที่ต้องใช้เวลานาน ไม่สะดวกแก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาเพื่อท่องเที่ยวในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของคนต่างชาติ แต่เป็นค่าเสียหายในวงเงินต่ำ จึงควรที่จะมีการตั้งศาลพิเศษสำหรับฟ้องเรียกค่าเสียหายวงเงินต่ำ (Small-claim court)²³ สำหรับนักท่องเที่ยวไว้โดยเฉพาะ เพื่ออำนวยความสะดวกและมีความรวดเร็วในการตัดสินคดีให้แก่นักท่องเที่ยวที่ถูกหลอกลวงจากผู้ประกอบการท่องเที่ยวต่างๆ

2.2 มาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

(1) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจโรงแรม

การที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวตามกรอบของ GATS การท่องเที่ยวจะมีการขยายตัวทำให้มีนักลงทุนต่างชาติ เข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ทำให้มีนักลงทุนประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจโรงแรม, ภัตตาคาร เป็นต้น การส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นมาตรการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ แต่การพัฒนาการท่องเที่ยว ควรต้องกระทำควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย ถ้ามีการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วโดยไม่คำนึงถึงปัญหาในอนาคต เช่น ทำให้บริการสาธารณะรองรับไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาขยะตกค้าง รวมถึงปัญหาน้ำทิ้งจากโรงงาน ภัตตาคาร ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น หากขาดการบำบัดที่ดีจะทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น

ก. มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยรวม ในการประกอบธุรกิจโรงแรม

พระราชบัญญัติ ผังเมือง พ.ศ. 2518 มีความสำคัญต่อการจัดให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เป็นสัดส่วนและเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก พระราชบัญญัติ ฉบับนี้

²³ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุธีร์ ศุภนิตย์, อ่างแล้ว เจริญรทที่ 1 , น.10.

กำหนดการวางผังเมือง และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้ เพื่อสร้างและพัฒนาเมือง ให้มีสุขลักษณะ ความมีระเบียบ สวยงาม ความปลอดภัย เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจและดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ คุณค่าในทางศิลปกรรมโดยเฉพาะ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม โดยให้อำนาจคณะกรรมการผังเมือง ในการสำรวจเพื่อวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ²⁴

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 จำแนกพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ว่าพื้นที่ใดควรจะเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย การเกษตร สันทนาการ หรือเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำผังเมือง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้หมายถึง ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ

การวางผังเมืองรวมจะเป็นการทำผังเมืองในแนวกว้างๆ

การกำหนดผังเมืองรวมจะออกเป็นกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงจะกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่างเช่นกำหนดขึ้นเพื่อสร้างและพัฒนาเมือง หรือเพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

ผังเมืองเฉพาะจะกำหนดรายละเอียดเฉพาะพื้นที่ โดยผังเมืองเฉพาะนั้นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

การประกอบธุรกิจโรงแรม นอกจากต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติผังเมืองฯ แล้ว การประกอบธุรกิจโรงแรม จะต้องดู พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ด้วย

พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ มีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของการประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนี้

ตามมาตรา 46 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวง กำหนดประเภทโครงการ ที่จะต้องจัดทำรายการผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งโรงแรมเป็นหนึ่งในโครงการที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทางบวกและลบ จากการพัฒนาโครงการ หรือกิจการที่สำคัญเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใช้ในการประกอบการตัดสินใจพัฒนาโครงการ ผล

²⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์และ นันทพล กาญจนวัฒน์, "กฎหมายกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน," วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 22 (กุมภาพันธ์ 2547), น. 47.

การศึกษาจะจัดทำเป็นเอกสาร เรียกว่ารายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment : EIA)²⁵

วัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)

1. เพื่อจำแนก ทำนาย ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม จากโครงการโดยเปรียบเทียบกับ สภาวะที่ไม่มีโครงการ เพื่อป้องกัน วางแผน

2. เพื่อให้มีการนำปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมมาช่วยในการวางแผนโครงการและการ ตัดสินใจดำเนินโครงการ

หลักการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

เป็นการศึกษาผลกระทบของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นอันอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และทรัพยากรบริเวณพื้นที่ โครงการและรอบโครงการทำให้ลักษณะผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิต และไม่มีชีวิต การวิเคราะห์จึงต้องศึกษาข้อมูลหลายทางเช่น พืช สัตว์ ดิน น้ำ อากาศ สุขอนามัย และรายงานจะต้องเสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรการ ติดตาม ตรวจสอบ และผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเหมาะสม

กรณีความเสียหายไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และกลับคืนมาได้ ให้เสนอแผนการชดเชยความเสียหายพร้อมทั้งความเป็นไปได้และแนวทางที่เพิ่มคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายโดยวิธี ใดบ้าง มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบ คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นสัดส่วนสำคัญในการ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม²⁶

การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการขอก่อสร้าง โครงการจะต้องประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในขั้นก่อสร้างด้วย

ข. มาตรการคุ้มครองปัญหาน้ำเน่าเสียจากการประกอบธุรกิจโรงแรม

โรงแรมประกอบกิจกรรมที่ต้องนำในการอุปโภค บริโภค ของแขกที่มาพัก และการซักล้างประกอบอาหารต่างๆ ก่อให้เกิดน้ำเสียเป็นจำนวนมาก หากไม่มีมาตรการในการบำบัดน้ำเสีย แล่งนี้ น้ำเสียจากโรงแรมที่ปล่อยออกมา จะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวได้ โดยเฉพาะโรงแรมที่อยู่ใกล้แม่น้ำ ชายทะเล

²⁵ กองวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ,คู่มือ ประชาชนระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย, น.14.

²⁶ เพิ่งอ้าง ,น.31.

มาตรการในการบำบัดน้ำเสียของโรงเรานั้น มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นต้น

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้กำหนดเกี่ยวกับมาตรการควบคุมมลพิษทางน้ำของอาคารต่างๆ ไว้กว้างๆ ดังนี้

ตามมาตรา 69 ให้ออกประกาศกำหนดประเภทและแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสีย ไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษแหล่งกำเนิด

ตามมาตรา 70 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 63 มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย และเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่ได้สร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ให้มีหน้าที่จัดส่งน้ำเสียไปทำการบำบัดน้ำเสียรวม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีมาตรการลงโทษในมาตรา 92 โดยให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด (โรงแรม ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ) หากโรงแรมซึ่งถือเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ ตามมาตรา 68,70 ละเว้น ไม่บำบัดน้ำเสีย โดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียที่ตนมีอยู่ และลักลอบปล่อยน้ำทิ้ง มลพิษ น้ำเสีย ออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกแหล่งกำเนิดมลพิษ โรงแรมต้องเสียค่าปรับภายในอัตรา 4 เท่า ของจำนวนค่าใช้จ่ายประจำวัน สำหรับการเปิดเดินเครื่อง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งโรงแรม ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ และเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการปัญหาน้ำเสีย โดยมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธี และเงื่อนไข ในการก่อสร้างอาคารหรือการอื่นที่จำเป็น โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีระบบป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยอาคารต่างๆ รวมทั้งโรงแรมจะต้องมีระบบการระบายอากาศ ระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การออกกฎกระทรวงนี้ สามารถสร้างกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มลพิษทางน้ำ และขยะมูลฝอยได้เป็นอย่างดี

กฎหมายฉบับนี้ มิได้บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร แต่จะบังคับใช้ท้องที่ใดก็ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ใช้บังคับในท้องที่นั้น เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้ สามารถใช้ได้ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และสอดคล้องกับภูมิภาคเหล่านี้ ตามมาตรา 9 จึงให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ

ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษ²⁷

อำนาจในส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจส่วนท้องถิ่น อนุญาตก่อสร้างอาคารได้ แต่อำนาจดังกล่าวจำกัดอยู่ภายในเขตที่มีพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และเฉพาะในเขตท้องที่ของตนเท่านั้น และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงกฎหมายควบคุมอาคาร กฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่ออกตามกฎหมายควบคุมอาคาร กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับนี้ อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (3) และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ออกมาเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารที่ขนาดใหญ่ ที่มีการก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ให้มีความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎกระทรวงฉบับนี้ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ให้มีความปลอดภัยแก่ผู้ใช้อาคาร และผลกระทบต่อบริเวณข้างเคียงและคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะด้านการบำบัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย²⁸

กฎกระทรวงควบคุมการก่อสร้างอาคาร ออกเป็น 6 หมวด

หมวด 1 ลักษณะอาคาร

หมวด 2 ระบบระบายอากาศ ระบบไฟฟ้า ระบบป้องกันเพลิงไหม้

หมวด 3 ระบบบำบัดน้ำเสีย

หมวด 4

หมวด 5 ระบบกำจัดขยะมูลฝอย

หมวด 6 ระบบลิฟท์

ในหมวด 3 ได้ควบคุมการก่อสร้างอาคารโดยกำหนดให้อาคารมีระบบบำบัดน้ำเสียและระบายน้ำทิ้ง โดยมีสาระสำคัญคือ การออกแบบระบบน้ำเสีย และระบายน้ำทิ้งต้องดำเนินการโดยสามัญวิศวกรตามกฎหมายวิศวกรรม

²⁷ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษามลกระทบสิ่งแวดล้อมหลังการดำเนินโครงการโรงแรมและอาคารขนาดใหญ่ในจังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ จัดทำโดยบริษัทสยาม ดีเอชวี จำกัด (กันยายน 2539), น. 7-35 ถึง 7-37.

²⁸ เพิ่งอ้าง, น. 7-41.

ระบบบำบัดน้ำเสีย ต้องไม่ก่อให้เกิดเสียง กลิ่น ฟอง ที่อาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรือกระทบต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

น้ำเสียจากอาคาร ต้องผ่านการบำบัดน้ำเสีย จนเป็นน้ำทิ้งก่อนระบายสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง โดยคุณภาพน้ำทิ้งให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารประเภทและบางขนาดออกสู่สิ่งแวดล้อม²⁹

ดังนั้นโรงแรมต่างๆ เป็นอาคารจึงอยู่ภายใต้กฎกระทรวงฉบับนี้ น้ำเสียที่ออกจากโรงแรม ต้องผ่านการบำบัดน้ำเสีย ตามที่กฎกระทรวงและพระราชบัญญัติควบคุมอาคารดังกล่าวข้างต้น กำหนดไว้

นอกจากนี้ ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทของอาคาร อันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่จะต้องควบคุมปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ โรงแรมตั้งแต่ 200 ห้องขึ้นไปต้องการทำการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการระบายน้ำทิ้งของอาคารประเภท ก ก่อนปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ

ค. มาตรการคุ้มครองปัญหาขยะมูลฝอยในการประกอบธุรกิจโรงแรม

กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดมาตรฐานในการกำจัดขยะมูลฝอยไว้ในหมวด 5 มีสาระสำคัญดังนี้

ให้อาคารสูงหรืออาคารที่มีขนาดใหญ่ รวมไปถึงโรงแรม ต้องมีการเก็บขยะมูลฝอยโดยวิธีการลำเลียงหรือทิ้งลงปล่องมูลฝอย

โดยโรงแรมต้องจัดให้มีที่พักมูลฝอย มีลักษณะคือ ต้องมีขนาดบรรจุไม่น้อยกว่า 3 เท่า ของปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน และที่พักขยะต้องสามารถป้องกัน ไฟ น้ำ กลิ่นได้ และต้องมีการระบายน้ำเสียจากมูลฝอย เข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียด้วย³⁰

ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข มีมาตรการในการควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในส่วนกำจัดขยะมูลฝอย

พระราชบัญญัติสาธารณสุขพ.ศ.2535 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองอนามัยประชาชน เช่น การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย เหตุรำคาญ โดยให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมี

²⁹ โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลังการดำเนินโครงการโรงแรมและอาคารขนาดใหญ่ในจังหวัดชลบุรี จัดทำโดยบริษัทเอส พี เอส คอนซัลติ้ง เซอร์วิส (พ.ศ.2537), น.4-8ถึง 4-9.

³⁰ เพิ่งอ้าง, น.4-8.

อำนาจในการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย มุ่งคุ้มครองสุขภาพและอนามัยของประชาชน ให้อยู่ในภาวะสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเฉพาะ กำหนดวิธีเก็บ ขน กำจัดขยะมูลฝอยให้ผู้ครอบครองสถานที่ใดๆ (รวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม) ปฏิบัติให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ ตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารสถานที่นั้นๆ

ในมาตรา 25(3) กำหนดให้ สถานที่ประกอบการใดๆ ไม่มีการระบายน้ำ อากาศ หรือ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็น ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งตามมาตรา 28 กำหนดให้ กรณีที่มีเหตุรำคาญ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญ ภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง

ดังนั้น โรงแรมใดที่ไม่มีระบบการเก็บขยะมูลฝอย ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดมาตรการให้โรงแรม จัดการเก็บขยะมูลฝอย มิให้ก่อเหตุรำคาญแก่ผู้อื่นได้

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรม ในเรื่องสิ่งแวดล้อมทางน้ำ และขยะมูลฝอยเท่านั้น นอกจากนี้แล้วมีมาตรการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการประกอบธุรกิจโรงแรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกอบด้วยหมวด 7 หมวดใหญ่ คือหมวดคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม หมวดกองทุนสิ่งแวดล้อม หมวดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หมวดการควบคุมมลพิษ หมวดมาตรการส่งเสริม หมวดความรับผิดชอบทางแพ่ง หมวดกำหนดโทษ มีสาระสำคัญ คือ

ให้ความสำคัญในการดูแล ตรวจสอบ ควบคุม ภายหลังจากการดำเนินกิจการหรือโครงการ ให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ได้กำหนดไว้(Post audit) รวมทั้งมีการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบและควบคุมมลพิษ และการกำหนดเขตควบคุมมลพิษ

เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้ผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติจะต้องชดเชยค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น

กำหนดสิทธิ บทบาทที่ชัดเจนของประชาชนและองค์กรเอกชน ในการที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมจากทางราชการได้

มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้วางแผนและดูแลโครงการรักษา สภาพแวดล้อมในกฎหมายนี้ ได้ระบุให้จังหวัดและท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ในจังหวัดของตนเอง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 ของพระราชบัญญัตินี้ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ออกประกาศกระทรวง เกี่ยวกับโครงการโรงแรมหลายฉบับดังต่อไปนี้ จัดทำรายงาน ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วันที่ 24 สิงหาคม 2535 กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็น บริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรณีโครงการที่อยู่ในเขตหรือท้องที่ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคารให้เสนอในขั้นตอนอนุญาตก่อสร้าง ขอขยายและขอเปลี่ยนแปลงการใช้ อาคาร กรณีโครงการมิได้อยู่ในเขตควบคุมอาคาร ให้เสนอในชั้นขออนุญาตเปิดดำเนินการ และ ขอดำเนินการส่วนขยายตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและ ขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วันที่ 24 สิงหาคม 2535 กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่ตาก อากาศที่ตั้งอยู่ตามริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยาน แห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการ วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) วันที่ 9 กันยายน 2535 ได้เพิ่มประเภทโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน วิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ อาคาร หมายถึงถึงโรงแรมด้วย ที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายทะเล หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็น บริเวณที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และอาคารชุดพักอาศัย ตาม กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กรณีโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้เสนอขึ้นก่อนอนุมัติ งบประมาณ ส่วนที่ไม่ใช่ของราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้เสนอในชั้นขออนุญาตก่อสร้างตาม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) วันที่ 9 กันยายน 2535 ได้เพิ่มเติมประเภทและขนาดโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คือ อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ที่มีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป อาคารชุดพักอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ที่มีจำนวนห้องตั้งแต่ 80 ห้องชุดขึ้นไป³¹

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เห็นได้ว่า ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้โรงแรม ซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือใกล้อุทยานแห่งชาติ ที่เมื่อมีการดำเนินกิจการในบริเวณดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สวดยามบริเวณนั้น กฎหมายจึงกำหนดโรงแรมบริเวณดังกล่าว ที่มีห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ต้องทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อจะได้ทราบถึงผลกระทบที่จะมีขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม บริเวณนั้นและมาตรการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีความพยายามของผู้ประกอบการในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยสร้างโรงแรมที่มีห้องพัก 79 ห้อง เพื่อที่จะได้ไม่ต้องทำ EIA ซึ่งถือเป็นความยุ่งยากแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม

ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หากโครงการนั้นอยู่ในท้องที่ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้เสนอรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้าง ขอย้ายหรือขอเปลี่ยนแปลง การใช้อาคารนั้นถ้าโครงการนั้นไม่อยู่ในท้องที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ให้

³¹ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหลังการดำเนินโครงการโรงแรมและอาคารขนาดใหญ่ในจังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 27, น.7-7ถึง7-9.

ยื่นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในชั้นขอเปิดดำเนินการ และขอเปิดดำเนินการส่วนขยาย ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ผู้ขออนุญาตต้องจัดทำรายงาน 2 ฉบับ คือ 1.ต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร 1 ฉบับ 2.ต่อสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม 1 ฉบับ

นอกจากนี้อาศัยอำนาจตามมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ก่อสร้าง เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม และห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิด เช่น สถานที่ยิมรวิภาช โรงฆ่าสัตว์ หรือโรงกำจัดขยะมูลฝอย กรณีเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น ในบริเวณเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ห้ามก่อสร้างอาคารสูงเกิน 14 เมตร ที่มีระยะห่างจากแนวชายฝั่งทะเลน้อยกว่า 20 เมตร และมีที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมน้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้าง เป็นต้น การกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ปล่อยน้ำทิ้งของเสียลงสู่แหล่งน้ำหรือทะเล ประกอบกิจการเรือกัตตาคาร เก็บหรือทำลายปะการัง เป็นต้น นอกจากนี้บางพื้นที่ยังกำหนดให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ที่จะทำการก่อสร้าง หรือดำเนินโครงการ เช่น โรงแรม หรือสถานที่ตากอากาศ ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้อง ถึง 79 ห้อง ทำการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น เพื่อเป็นการตรวจสอบผลกระทบก่อนที่จะมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศกระทรวง ที่ต้องการควบคุมและแก้ไขพื้นที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงต้องได้รับการแก้ไขทันที³²

พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ได้มีการออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงฯ กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43, 44 และ 45 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535ไว้ 5 พื้นที่³³

1. เมืองพัทยา เกาะสาก เกาะล้าน เกาะครก และน่านน้ำชายฝั่ง
2. จังหวัดภูเก็ตและเกาะอื่นๆ รวมทั้งน่านน้ำโดนรอบ

³² โครงการศึกษามลกระทบสิ่งแวดล้อม การดำเนินโครงการโรงแรมและอาคารขนาดใหญ่ใน จังหวัดชลบุรี, อ่างแล้ว เจริญรทที่29 , น. 4-9 ถึง 4-11.

³³ คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกอนสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ, ทำความเข้าใจกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (ตุลาคม 2546), น.4-5.

3. จังหวัดกระบี่ เฉพาะหมู่เกาะพีพี และน่านน้ำโดยรอบ รวมทั้งพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมือง

4. ป่าดูลำพัน จังหวัดมหาสารคาม

5. บริเวณชายฝั่งทะเลและชายหาดตั้งแต่ อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี จนถึงสุดเขตอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีดังต่อไปนี้

1) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ

2) ห้ามกระทำการกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่ เช่น ห้ามทิ้งมลพิษลงสู่แหล่งน้ำหรือทะเล เว้นแต่ได้รับการบำบัดตามมาตรฐานของทางราชการแล้ว, ห้ามถมทะเล, ห้ามเล่นเจ็ตสกี

3) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ที่จะทำการก่อสร้าง เช่น โรงแรม ตั้งแต่ 10-79 ห้อง ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

4) กำหนดวิธีจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือ

5) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

ดังนั้นการก่อสร้างโรงแรมในบริเวณที่อยู่ในเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงของแต่ละพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเช่น ถ้าจะประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตจังหวัดกระบี่ซึ่งถูกกำหนดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม(ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดกระบี่ พ.ศ.2546) ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่ประกาศกำหนดไว้เช่น พื้นที่ในบริเวณหมู่เกาะพีพี หาดนพรัตน์ธาราซึ่งในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้เป็นเขตพื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยห้ามปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลโดยไม่ผ่านการบำบัด ห้ามถมทะเล ห้ามเล่นเจ็ตสกี หรือกรณีเอกชนจะก่อสร้างหรือประกอบกิจการโรงแรม ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 10 ห้องขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2) นโยบายการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism)³⁴ก. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในประเทศไทยและต่างประเทศ

มีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยตรง ก็คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand) นโยบายหลักได้กำหนดไว้กว้างๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางเข้ามาเยือนประเทศไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ เพื่อเพิ่มพูนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจทั้งหมด

1.2 ส่งเสริมการขายด้วยวิธีขยายฐานการท่องเที่ยว โดยหาแหล่งท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นทุกจังหวัดในประเทศ เพื่อเป็นการสร้างงานและเป็นการกระจายรายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยวไปสู่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่น

1.3 ทำการอนุรักษ์ ตลอดจนช่วยฟื้นฟูมรดกวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพสิ่งแวดล้อม ก็ด้วยความมุ่งหมายให้ความเป็นเอกลักษณ์ของไทยให้ดำรงอยู่ตลอดไป

1.4 พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและการให้บริการด้านการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และต้องรักษาระดับมาตรฐานเอาไว้ เพื่อความประทับใจและความพึงพอใจแก่ผู้มาเยือน

1.5 กำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ เพื่อให้แก่นักท่องเที่ยวเชื่อมั่นว่า พวกเขาสามารถเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทาง ตามแผนการท่องเที่ยวของเขาอย่างปลอดภัยทุกประการ

1.6 ส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในให้แก่คนไทยที่มีรายได้น้อยและกลุ่มเยาวชน และถือเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการทางสังคม

1.7 สนับสนุนในการเพิ่มขีดความสามารถของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย ช่วยผลักดันให้คนไทยประกอบอาชีพสาขาการท่องเที่ยวให้มากขึ้น

1.8 สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวขึ้นๆ เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์การพัฒนาการท่องเที่ยว โดยชุมชนก็ได้ประโยชน์จากกิจกรรมนั้น

การนำเที่ยวในรูปแบบ Ecotourism จะต้องมีนโยบายเป็นเอกภาพ โดยเป้าหมายคือมุ่งเน้นให้ความรู้ ความเข้าใจ ให้การศึกษาหรือผลิตสื่อเผยแพร่ รณรงค์ให้มีจิตสำนึกรักษามรดก

³⁴ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, นโยบายและแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) ปี พ.ศ.2538-2539, น.15.

ท่องเที่ยวของไทย และให้นักท่องเที่ยววางตัว ปฏิบัติตนได้ถูกต้องสอดคล้องกับนโยบายหลักที่มีความชัดเจน

พันธกิจการท่องเที่ยวภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9³⁵ (พ.ศ. 2545-2549) มีกำหนดนโยบายสำคัญไว้ดังนี้

2.1 ให้นำหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว ร่วมกันฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวที่เสื่อมโทรมให้คืนสู่ธรรมชาติและทำนุบำรุงให้ยั่งยืน

2.2 ยกกระดับมาตรฐานของผู้ประกอบการให้มีคุณภาพในด้านการบริการ พัฒนาบุคลากร เพื่อรองรับกับความต้องการที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับนวัตกรรมที่เปลี่ยนไป

2.3 ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนการบริหารจัดการ ฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การท่องเที่ยวไทยยั่งยืน

2.4 ประชาสัมพันธ์ ภาพลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวของไทยไปสู่นานาชาติให้บรรลุเป้าหมาย "Quality destination"

2.5 พัฒนาร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้เกิด E-tourism ซึ่งมีประกอบด้วย 5Es : E-tourinfo, E-trust, E-commerce capacity, E-tourism mall และ E-market place

2.6 ปรับปรุงแก้ไขตัวบทกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้สอดคล้องและอำนวยความสะดวกต่อการบริหารจัดการท่องเที่ยวทั้งในปัจจุบันและอนาคต

- การท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ในสหราชอาณาจักร³⁶

การพัฒนาการท่องเที่ยวของสหราชอาณาจักรมีมานานประมาณ 300 ปี และมีกฎหมายบัญญัติการควบคุมสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลภาวะของอากาศ น้ำ ก่อนหน้านั้นอีกด้วย สหราชอาณาจักรเป็นผู้นำในด้านพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ เป็นผู้ริเริ่มอย่างสำคัญยิ่งในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน และการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยคำนึงถึงการรักษาความสมดุลกับระบบนิเวศวิทยา

³⁵ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , รายงานฉบับย่อสำหรับนักบริหารโครงการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 , (กันยายน 2544) , น.8-9.

³⁶ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์(Ecotourism) , น.53-56.

- รูปแบบของการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในสหราชอาณาจักร

การดำเนินงานในระดับนานาชาติ ประกอบด้วยหน่วยงานและโครงการต่างๆ ดังนี้

ปี ค.ศ. 1992 คณะกรรมการการท่องเที่ยวประเทศอังกฤษ ได้จัดประชุมนานาชาติขึ้น ทำการสำรวจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวประเทศต่างๆ ทั่วโลก เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวของแต่ละประเทศ เนื่องจากเห็นว่าการท่องเที่ยวสามารถสร้างประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น ประเทศที่มีแหล่งท่องเที่ยวจะต้องมีแบบแผนการจัดการที่ดี จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ดีที่มีคุณภาพตามระดับมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ และต้องบำรุงรักษาทรัพยากรที่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน มิฉะนั้นแล้ว การท่องเที่ยวจะเป็นตัวทำลายทรัพยากรที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเสียเอง

ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กร Green Flag International เป็นโครงการส่งเสริมความเข้าใจและสนับสนุนให้คำแนะนำด้านข้อมูล ระหว่างนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ศูนย์วิจัยทางสิ่งแวดล้อมเพื่อการเดินทางและท่องเที่ยวโลก (WTTERC) และโลกสีเขียว (Green Globe) ซึ่งดำเนินงานอยู่ภายใต้สภาการเดินทางและท่องเที่ยวโลก (WTTC) ซึ่งดำเนินงานเพื่ออนุรักษ์และรณรงค์สร้างจิตสำนึกในการรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดี

โครงการธงสีน้ำเงิน Blue Flag เป็นโครงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกบนชายหาดตามมาตรฐานของสหภาพยุโรป เช่น มาตรฐานคุณภาพน้ำอาบ ตามแหล่งอาบน้ำชายทะเล แสดงถึงความก้าวหน้าในการแก้ไขมลภาวะตามชายฝั่งทะเล มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมชายฝั่งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นชายหาดอันเป็นที่พักตากอากาศที่สำคัญ

คณะทำงานเพื่อการท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม Task Force on Tourism and Environment เป็นหน่วยงานภาครัฐ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1990 มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานเพื่อผลักดันให้ความสัมพันธ์ระหว่างการท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม และชุมชนท้องถิ่น พัฒนาสร้างความสมดุลและความยั่งยืนในระยะยาว เช่น

สถานที่ทางประวัติศาสตร์ มีการบริหารการจัดการให้จำนวนนักท่องเที่ยวเหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์และตามฤดูกาล แหล่งท่องเที่ยวแต่ละแห่งสามารถรองรับได้จำนวนเท่าใด ต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้านักท่องเที่ยวมากเกินไป ที่จะรองรับได้ จะกระทบทำลายสิ่งแวดล้อม

สถานที่ทางมรดกทางวัฒนธรรม การจัดการควรอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิทักษ์รักษาแหล่งท่องเที่ยววนั้น และไม่ทำการพัฒนาใดๆที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางประวัติศาสตร์หรือธรรมชาติ อนุรักษ์เพื่อป้องกันมิให้เสียความสมดุลตามนโยบายการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

สถานที่ท่องเที่ยวในชนบทมีเงินอุดหนุนไม่เพียงพอที่จะฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ควรมีการสำรวจค่าบริการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีและหากเงินอุดหนุนไม่พอ ขอการสนับสนุนจากภาครัฐเอกชน ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียไปจากนักท่องเที่ยวเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดีในอนาคต

คณะกรรมการการท่องเที่ยวประเทศอังกฤษ (The English Tourist Board) ได้เป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานของธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การสำรวจสภาพแวดล้อมและได้จัดพิมพ์คู่มือการปฏิบัติงานว่า "การพัฒนาสถานที่พักในชนบท" (Developing rural accommodation) และ "คู่มือการท่องเที่ยวสีเขียว" (Green tourism manual) เอกสารเหล่านี้แนะนำผู้ประกอบการท่องเที่ยวและนักพัฒนาที่ประกอบธุรกิจด้านให้บริการที่พักและอาหารเช้าแก่นักท่องเที่ยว (Bed and breakfast) ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ประทับใจมาก เนื่องจากผู้มาเยือนและเจ้าของท้องถิ่นได้มีโอกาสพบปะสนทนากันอย่างใกล้ชิด คนในท้องถิ่นมีโอกาสได้รับประโยชน์ทั้งประสบการณ์และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการให้บริการ

ความพยายามนำเอาลักษณะที่ดีที่สุดของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์แบบยั่งยืน (Best practical means) เช่นการฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรมอันเกิดจากฝีมือของมนุษย์ (ที่ดินเหมืองแร่ ถ่านหิน) ให้กลายเป็นสภาพภูมิประเทศที่สวยงามในแคว้นเวลส์ ปัจจุบันสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าสู่แคว้นเวลส์มากเกินกว่าที่จะรองรับได้และเซ็นเตอร์พาร์คส์ (Center Parks) เป็นโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแบบเอื้ออาหารต่อสภาพแวดล้อม ให้นักท่องเที่ยวได้ใกล้ชิดกับธรรมชาติ การพัฒนาเซ็นเตอร์พาร์ค นับตั้งแต่การเริ่มวางแผนงานก่อสร้างหมู่บ้าน โดยมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิเวศวิทยา จะต้องมีการออกแบบแบ่งพื้นที่ออกเป็นสวนๆ ว่า ส่วนใดควรมีการก่อสร้าง เพื่อให้หมู่บ้านที่จะก่อสร้างขึ้นมา จะต้องมีความสอดคล้องกลมกลืนกับภูมิประเทศ การใช้พื้นที่จะต้องฟื้นคืนไม้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น การวางท่อน้ำจะต้องระมัดระวังทำลายหน้าดินน้อยที่สุด และต้องพยายามเก็บรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้วในธรรมชาติ มีการเพาะพันธุ์พืชและไม้ดอกพื้นเมืองที่สูญหายไป มีพันธุ์ไม้และดอกไม้หลายร้อยชนิด มีการอนุรักษ์สัตว์ป่า นกชนิดต่างๆ การจำกัดปริมาณขยะให้น้อยที่สุด โครงการทั้งหมดได้รับรางวัลการท่องเที่ยวสีเขียวและรางวัลอื่นๆ

- การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในประเทศภูฏาน³⁷

ประเทศภูฏานเป็นประเทศเล็กๆ มีระบอบการปกครองระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีประชากรประมาณ 1 ล้านคน ประเทศนี้ตั้งอยู่บริเวณเทือกเขาหิมาลัย ปกคลุมด้วยผืนป่า มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีสัตว์ป่าหายากนานาชนิด

ประเทศภูฏานเริ่มเปิดประเทศเป็นครั้งแรกสู่โลกภายนอกในปี 1974 มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าไปไม่มากนัก เนื่องจากธุรกิจการท่องเที่ยวอยู่ภายใต้การควบคุมและจัดการโดยรัฐ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการพัฒนาภายในกรอบนโยบายโดยถูกจำกัดให้เติบโตอย่างช้าๆ เพื่อให้การท่องเที่ยวมาทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิม สถาบันทางสังคม ประเพณีเก่าแก่ที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงมานานกว่า 500 ปี

รัฐบาลภูฏานได้กำหนดให้พื้นที่ท่องเที่ยวเป็นบางเขตเท่านั้น มิได้เปิดประเทศทั้งหมด เพราะประเทศภูฏานกำหนดนโยบายโดยเน้นการอนุรักษ์วัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติแบบยั่งยืนมากกว่าเน้นผลได้ทางเศรษฐกิจ และเน้นความสุขของประชาชนดีกว่ามีผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในอัตราสูงๆ ดังนั้นประเทศภูฏานจึงเก็บค่าธรรมเนียมในการเดินทางเข้าประเทศสูงกว่าประเทศอื่นและเข้มงวดในการออกวีซ่า นักท่องเที่ยวถูกกำหนดให้เดินทางกันเป็นแบบกลุ่ม เช่นการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ปีนเขา เดินป่าชมธรรมชาติ ในการนำเที่ยวจะมีการควบคุมอย่างเข้มงวด อนุญาตให้ติดต่อพบปะกับคนในท้องถิ่นน้อยที่สุด ถือเป็นตัวอย่างการจัดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน แต่ยังมีหลายประเทศที่กำลังวางแผนดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าประเทศจำนวนมากๆ เพื่อต้องการเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ จนลืมนึกถึงผลกระทบที่จะตามมาในภายหน้า

หลักการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์³⁸

จากอดีตที่ผ่านมา ทำให้หลายฝ่ายยอมรับว่า ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเริ่มเสื่อมสภาพลง สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการปล่อยปละละเลยไม่มีการวางแผนและการจัดการที่ดี ทำให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่สมควร ขาดการเอาใจใส่และไม่มีความสำนึกในการรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศ ให้คงไว้ในสภาพที่ยั่งยืน ปล่อยให้การท่องเที่ยวทำลายการท่องเที่ยวเสียเอง

³⁷ เห่งอ้อาง, น. 17.

³⁸ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, อ้อางแล้ว เชียงธรรมที่34, น. 11.

ในความเป็นจริงนั้น มนุษย์กับธรรมชาติอยู่ด้วยกันมากลมกลืนได้ดี ตั้งแต่ดึกดำบรรพ์แล้ว ฉะนั้น การท่องเที่ยวกับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมไปด้วยกันได้ นักท่องเที่ยวชมธรรมชาติและหาความรู้จากธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง

1. หลักการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มาจากคำว่า Ecotourism อธิบายพอสังเขปได้ดังนี้ คือ นักท่องเที่ยวสามารถได้รับความรู้จากการเดินทางท่องเที่ยวไปเยือนยังแหล่งธรรมชาติและสถานที่ตั้งอันเป็นแหล่งวัฒนธรรม ที่เป็นแหล่งกำเนิดอย่างแท้จริง โดยที่ไม่ทำให้เกิดผลกระทบที่เป็นความเสียหายได้ รวมทั้งชุมชนในท้องถิ่นควรจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวด้วย คำศัพท์ที่ใช้อธิบายถึงการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มาจากคำว่า Ecotourism , Green tourism , Bio-tourism เป็นต้น แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand) ใช้คำว่า Ecotourism และให้คำจำกัดความว่าหมายถึง

ก. การเดินทางท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมรูปแบบต่างๆ กิจกรรมที่น่าเสนอจะทำให้เพิ่มพูนประสบการณ์ที่ได้รับจากการเดินทาง (Activities that help enhance their experiences.)

ข. ได้รับประโยชน์จากการเดินทางเยือนแหล่งธรรมชาติที่น่าสนใจ และ/หรือ ได้รับประสบการณ์จากการได้สัมผัสวัฒนธรรมและการดำเนินชีวิตของสังคมที่แตกต่างกัน (Experience from visiting natural attractions and/or from being exposed to a culture and social life different from their own.)

ค. เพื่อแสวงหาโอกาสดี ๆ เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับลักษณะทางธรรมชาติ วัฒนธรรมซึ่งมักจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคของโลก (Chances to learn natural characteristics and culture which differ from one region to another.)

ง. เพื่อร่วมมือรับผิดชอบร่วมกันในการอนุรักษ์สภาพตามธรรมชาติ และมาตรการทางวัฒนธรรม ตามแหล่งท่องเที่ยวทุกแห่งที่นักท่องเที่ยวเดินทางไปเยือน (Attempt to conserve the Natural condition and cultural heritage of the place they visit.)

ข. ผลกระทบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

- การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับผลกระทบทางสังคม³⁹

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จากการศึกษาผลงานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านพบว่า นักท่องเที่ยวประเภทชนวนทัศน์ (Sightseeing destination, Community-based tourism) นิยมเดินป่าชมธรรมชาติ ปีนเขาภูกระดึง พักแรมกับชาวเกาะ เป็น

³⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม , อ่างแล้ว เจริญที่ 36 , น. 69.

ต้น นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศบางกลุ่มนิยมพักแรมตามบ้านชนบทที่ชุมชนจัดไว้รองรับแขกผู้มาเยือนที่ทำเป็นธุรกิจ สร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว และเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้ชุมชน แต่เนื่องจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมีภาษาและวัฒนธรรม ค่านิยมและมาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกันและเมื่อนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น เจ้าของบ้านรวมทั้งสตรี เด็ก ต้องทำงานหนักขึ้น เพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ทำให้การดำเนินชีวิตประจำวันภายในชุมชนเปลี่ยนไป เมื่อระยะเวลาผ่านไปธุรกิจประเภทนี้ย่อมมีแนวโน้มการแข่งขันกัน ต่างฝ่ายต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ระยะสั้นๆ โดยมีได้คำนึงถึงความสำคัญของความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมและทำให้เกิดผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างในประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลียและประเทศไทย ที่ชี้ให้เห็นว่าการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทำให้สังคมของชุมชนเจ้าของถิ่นใกล้จะล่มสลายเช่นชนเผ่าเมารีส์ในประเทศนิวซีแลนด์ ชนเผ่าอะบอริจิน (Aborigines) ในประเทศออสเตรเลียและชนเผ่าซาไก (Sakai) ที่อำเภอธารโต จังหวัดยะลา เป็นต้น ชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวมาแล้ว พวกเขาได้อาศัยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่รอบตัวของตนเองเป็นที่พึ่งพิงเพื่อดำรงชีวิต การส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้น รัฐจะต้องวางแผนการจัดการทั้งปวงโดยให้สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองดั้งเดิม มีส่วนร่วมเพื่อสนองความต้องการของพวกเขาและร่วมกำหนดชะตาชีวิตของตนเองเพื่อรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของพวกเขาเอาไว้ไม่ให้ถูกรบกวนโดยที่พวกเขาไม่สมัครใจ

การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม⁴⁰

สิ่งแวดล้อมประกอบด้วยสิ่งมีชีวิตทั้งหลายอันได้แก่ มนุษย์ สัตว์ และพืชอาศัยอยู่ร่วมกัน มีความสัมพันธ์ในด้านถ่ายทอดพลังงานให้แก่กันตลอดอายุขัย สร้างความสมดุลในระบบนิเวศวิทยาเพื่อให้สิ่งมีชีวิตดำรงอยู่ จึงกล่าวได้ว่านักท่องเที่ยวกับธรรมชาติไปด้วยกันได้ แต่ควรยอมรับความจริงว่า ถ้าที่ใดนักท่องเที่ยวนิยมเดินทางเข้าไปมากๆ และการวางแผนจัดการไม่ดี ไม่สามารถรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นทันที

นักท่องเที่ยวหนาแน่นทำให้ทางเดินเท้าเสื่อมโทรม การพังทลายของหน้าดิน พันธุ์พืชถูกเหยียบย่ำ ที่อยู่ของสัตว์ป่าถูกรบกวนต้องย้ายถิ่นหนี สัตว์ป่าหายากลดจำนวนลง สัตว์ป่ามีพฤติกรรมที่เปลี่ยนไป นักท่องเที่ยวหิวอาหารและขยะตามเส้นทางเดินป่า ทำให้สัตว์ป่าบางชนิดกินเข้าไป เป็นโรคและพยาธิ นักท่องเที่ยวเข้าไปชมสัตว์ป่าเป็นการรบกวนสัตว์ ทำให้สัตว์ป่าเกิดความเครียด ชีวิตสั้นลง ในประเทศไทยมีการทำธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เมื่อไม่นานมานี้แต่ได้มีการทำธุรกิจการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและการณ์ประมาท 20 ปีจนเกิดผลกระทบทาง

⁴⁰ เฟื่องอ้าง, น.69-70.

สภาพแวดล้อมเช่น การเดินป่าในภาคเหนือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมจากการหาเส้นทางเดินป่าใหม่อย่างต่อเนื่องและไม่มีการควบคุมการพังทลายของหน้าดิน

การถือครองที่ดินก็เป็นสาเหตุทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เช่น การลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยชาวต่างชาติ การพัฒนาที่ดินชายฝั่ง ทำลายป่าไม้โกงกางที่เป็นแหล่งอนุบาลตัวอ่อนของสัตว์ทะเล พี่ชปกคลุมหน้าดินถูกทำลาย เกิดสภาวะน้ำเสีย

ขอยกตัวอย่างประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศหนึ่งที่มีกฎหมายควบคุมสภาพแวดล้อม ก่อนที่หลายประเทศจะตื่นตัวให้ความสำคัญในเรื่องนี้ รัฐบาลมาเลเซียประกาศเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า พันธุ์นกที่หายากและอุทยานทางทะเล กำหนดพื้นที่ป่าบริสุทธิ์สำหรับการศึกษาระบบนิเวศและพฤกษศาสตร์ในป่าดงดิบ นักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ต่างรู้จักอุทยานแห่งชาติทามันเนการา ซึ่งเป็นป่าไม้ที่เก่าแก่แห่งหนึ่งในคาบสมุทรมมาเลเซีย

การบริหารและการจัดการที่ดี⁴¹

กรณีศึกษาจากการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในประเทศเนปาล ในอุทยานแห่งชาติ Royal Chitwan ที่เป็นแหล่งกำเนิดแรนดอเดียวที่หายาก Sagarmatha ที่ตั้งแห่งยอดเขาเอเวอเรสต์ ยอดรายได้จากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จำนวนมหาศาลก็จริง แต่การจัดสรรงบประมาณเพียงเล็กน้อยเท่านั้นใช้ในการอนุรักษ์และคนในท้องถิ่นก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับ มีการกันชาวบ้านออกไปจากพื้นที่ รัฐบาลจังกองกำลังรักษาป่าซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงและไม่มีการกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนจึงควรมีการลงทุนในการจัดการอุทยานให้มากขึ้นและหาทางช่วยคนในท้องถิ่นให้มีผลตอบแทนมากขึ้น ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในเนปาลสามารถใช้จ่ายตามใจชอบเพียง 32 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน เมื่อเทียบกับประเทศภูฏาน รัฐบาลบังคับให้นักท่องเที่ยวต้องใช้จ่ายในประเทศ 200 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน เพื่อลดจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาทำลายธรรมชาติของภูฏาน

ค. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์กับการประกอบธุรกิจโรงแรม

การบริหารโรงแรมกับแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์⁴²

โรงแรมเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินทุนสูงและมีบทบาทสำคัญทางอุตสาหกรรมการค้าบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว นอกจากจะใช้บุคคลากรมากและใช้พลังงานในการดำเนินงานมหาศาล เช่นใช้น้ำมันเชื้อเพลิงและไฟฟ้าขับเคลื่อนเครื่องจักรและของใช้สำนักงาน เช่น เครื่องทำน้ำร้อน

⁴¹ เฟิงฮ้าง, น. 70-71.

⁴² เฟิงฮ้าง, น.34-37.

น้ำเย็น สระว่ายน้ำ อุปกรณ์การเตรียมอาหาร เครื่องทำความเย็น โรงแรมยังเป็นแหล่งผลิตขยะขนาดใหญ่

โรงแรมนานาชาติต่างก็ได้ผลักดันอย่างสำคัญในการเป็นผู้นำการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาความสวยงามของธรรมชาติ โดยลดปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้า นำกระดาษชนิดต่างๆ ที่ใช้แล้วเข้าโรงงานผลิตใหม่แล้วนำกลับมาใช้ได้อีก ทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายและประหยัดเนื้อไม้ ลดการตัดฟันต้นไม้ได้จำนวนมาก ขวดแก้วและกระป๋องก็นำไปทำ Recycle นำกลับมาใช้อีก มีการแยกและเก็บขยะตามห้องพักโรงแรมเพื่อลดจำนวนขยะ นอกจากนั้นการใช้ผ้าโรงแรมแต่ละแห่งมีประกาศแจ้งให้แขกมาซักหลายวันว่ามีสิทธิเลือกที่จะใช้ผ้าปูที่นอน ปลอกหมอน ผ้าเช็ดตัวซ้ำโดยไม่ต้องเปลี่ยนใหม่ทุกๆ วัน ก็จะทำให้ประหยัดพลังงานปีละจำนวนมหาศาลทีเดียว ปัจจุบันมีโรงแรมจำนวนมากเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ สบู่ผงซักฟอกที่ไม่มีสารทำลายสิ่งแวดล้อม และมีบอบำบัดน้ำเสีย เพื่อป้องกันมิให้สารเคมีเหล่านั้นตกค้างลงไปแหล่งน้ำ ไหลเข้าสู่ดิน จะมีอันตรายต่อพืช สัตว์และผู้คนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้

ง. การส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

กำหนดให้การท่องเที่ยวแบบยั่งยืนเป็นวาระแห่งชาติ⁴³

โดยที่ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขยายตัวอย่างรวดเร็ว แหล่งท่องเที่ยวหลายแห่งมีนักท่องเที่ยวมากเกินไปเกินกว่าสถานที่ที่จะรองรับได้ มีผลกระทบร้ายแรงต่อแหล่งท่องเที่ยวและระบบนิเวศ ชุมชนในท้องถิ่นนั้นก็ขาดแคลนงบประมาณ และขาดแคลนบุคลากรในการบริหารจัดการที่ดี การบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนก็มีการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การวางแผนการจัดการการท่องเที่ยวมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูง รัฐบาลจึงได้กำหนดให้การท่องเที่ยวแบบยั่งยืนให้เป็นวาระแห่งชาติ เป้าหมายที่สำคัญให้มีการวางแผนการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็น "แหล่งท่องเที่ยวคุณภาพสูง"

วาระแห่งชาติดังกล่าวมีเป้าหมายดังนี้ การประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นโอกาสตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนไทยทุกคนได้รับเท่าเทียมกัน การวางแผนการจัดการการท่องเที่ยวจะต้องมีเอกภาพเพื่อให้มีการอนุรักษ์มรดกการท่องเที่ยวของชาติ ให้ถ่ายทอดไปยังอนุชนรุ่นหลังต่อไป ให้เยาวชนของชาติได้มีโอกาสในการเรียนรู้และบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยว วัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติ เพราะแหล่งท่องเที่ยวเป็นสินค้าที่สำคัญที่สามารถสร้างรายได้มหาศาล และทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน จึงจำเป็นต้องร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับ

⁴³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 35 , น.8.

ภาคเอกชน ช่วยกันยกระดับมาตรฐานคุณภาพและการจัดการสู่มาตรฐานสากล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ

(3) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรท่องเที่ยวอื่น ๆ

การพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว ควรมีการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวเพื่อที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการท่องเที่ยวได้ตลอดไป (Sustainable development of tourism)⁴⁴

แม้ธุรกิจการท่องเที่ยวจะเป็นแหล่งสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ แต่การท่องเที่ยวต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญคือทรัพยากรการท่องเที่ยว เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ทะเลที่สวยงาม โบราณสถาน โบราณวัตถุ เป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้เกิดความประทับใจ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรการท่องเที่ยวอื่น ๆ จึงมีความสำคัญต่อธุรกิจการท่องเที่ยว หากไม่มีการคุ้มครองอย่างจริงจัง จะทำให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวต่างๆ เสื่อมโทรมลง จนอาจไม่สามารถฟื้นฟูได้ อันจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวในที่สุด ประเทศไทยมีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรการท่องเที่ยวหลายฉบับ

ทรัพยากรการท่องเที่ยว (Tourism resource) แบ่งได้ 3 ประเภท⁴⁵คือ

1. ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ เช่น ภูเขา น้ำตก ทะเล อุทยานธรรมชาติวนอุทยาน
2. ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์ เช่น โบราณวัตถุ โบราณสถาน
3. ทรัพยากรการท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม เช่น วิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม ตลอดจนการปฏิบัติที่ยึดถือสืบต่อกันมา เช่น สภาพชีวิตริมคลอง ตลาดน้ำ หมู่บ้านชาวเขา งานเทศกาล ประเพณีต่างๆ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวทำให้มีการขยายตัวทั้งปริมาณนักท่องเที่ยว และการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม ภัตตาคาร ธุรกิจของที่ระลึก ธุรกิจนำเที่ยว ทั้งแบบโบราณสถาน แบบศิลปวัฒนธรรม แบบผจญภัย

⁴⁴ สุธีร์ ศุภนิธย์ และคณะ, กฎหมายในการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 41.

⁴⁵ อารยา นุชนนะเสวี , "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว: ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก," (วิทยานิพนธ์ มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.45.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีบทบาทควบคุมการใช้ทรัพยากรเกี่ยวกับการท่องเที่ยวมีเป็นจำนวนมากเช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504, พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 , พระราชบัญญัติสัตว์สงวนและสัตว์คุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503, พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 , พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น⁴⁶

กฎหมายที่คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ เช่น

1. พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เป็นบทบัญญัติหลักที่กำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว บัญญัติให้มีการกำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และในมาตรา 44 กำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้กระทบในการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่จากลักษณะธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม

(2) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในการเปลี่ยนแปลง ระบบนิเวศน์ของพื้นที่ จากลักษณะธรรมชาติ หรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) กำหนดประเภทและขนาดโครงการของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่จะก่อสร้าง หรือดำเนินการในพื้นที่ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การกำหนดให้ทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบทบทวนให้รอบคอบก่อนที่จะเริ่มดำเนินกิจการใดๆ จะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกัน หรือแก้ไขผลกระทบที่อาจส่งผลเสียหาย หรือเป็นอันตรายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และความสมดุลทางธรรมชาติของระบบนิเวศอย่างรัดกุมที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการสำหรับควบคุมพัฒนาโดยให้พิจารณาถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดปัญหา

⁴⁶ กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเกิด, "กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว," จุลสารท่องเที่ยว 18,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2542), น.45.

สิ่งแวดล้อม หรือเป็นการนำเอาแนวทางของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable development) มาใช้นั่นเอง⁴⁷

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนดประเภทและขนาดโครงการ หรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ได้กำหนดให้อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ต้องทำรายงานฯ กรณีที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรืออยู่ใกล้หรืออยู่ในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2. พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้และของป่า สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ ป่าและภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่ออำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อม แก่รัฐและประชาชน และเป็นการผ่อนปรนความเข้มงวดในการใช้ประโยชน์ผืนดินที่เป็นป่า โดยสงวนสภาพธรรมชาติของป่าให้เป็นพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษา รื่นรมย์ และพักผ่อนของประชาชน นอกจากนี้ ยังคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติด้วยการห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า ห้ามบุคคลใดเปิดหรือทำให้เกิดขวางทางน้ำหรือทางบก และห้ามบุคคลใดนำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้ามา⁴⁸

ในมาตรา 16 กำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยห้ามกระทำการต่างๆ ภายในอุทยานแห่งชาติ แบ่งตามกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์อุทยาน แต่ละส่วนของผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว กฎหมายได้ห้ามกระทำการดังนี้

- ยึดถือ หรือครอบครองที่ดินรวมถึงก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า
- การทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ แก่ดิน หินกรวด
- เข้าไปดำเนินการใดๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

3. พระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เป็นกฎหมายที่กำหนดป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ และควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ โดยห้ามบุคคลใดยึดถือ

⁴⁷ อารยา นุชนะเสวี , อ่างแล้ว เชียงรอกที่45 , น.105.

⁴⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์และนันทพล กาญจนวัฒน์, อ่างแล้ว เชียงรอกที่24 , น.54.

ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจจะให้ใบอนุญาตเข้าไปทำไม้หรือหาของป่า และอธิบดีกรมป่าไม้ อาจออกใบอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ได้ กฎหมายฉบับนี้จึงมีความเข้มงวดน้อยกว่า พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

4. พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

มีเจตนารมณ์เพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าของประเทศ ไม่ให้สูญพันธุ์ ให้มีที่อยู่อาศัยและที่หลบภัย สาระสำคัญของกฎหมายนี้คือการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การห้ามมิให้ผู้ใดล่า และเข้าไปครอบครองยึดถือ หรือเผาทำลาย พืชชนิดอื่นใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนมีบทบัญญัติทั่วไป ที่ห้ามมิให้ผู้ใดล่า หรือพยายามล่า สัตว์ป่าสงวน หรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ห้ามการมีไว้ในครอบครอง การเพาะพันธุ์ และการค้า สัตว์ป่าซาก และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณี

5. พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484

เป็นกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการทำไม้และการหาของป่าในเขตป่า และในปี พ.ศ. 2532 มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้วยการยกเลิกสัมปทานการทำไม้ในเขตอุทยาน และเขตคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าทั่วไป ซึ่งส่งผลดีทางสิ่งแวดล้อมในอันที่จะป้องกันการตัดไม้ทำลายป่าลงไปได้

กฎหมายที่คุ้มครองทรัพยากรที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญคือการขึ้นทะเบียนและประกาศเป็นเขตโบราณสถาน เพื่อประโยชน์ในการดูแลและควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ เมื่อมีการกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถานแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในเขตดังกล่าว เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร⁴⁹

2.3 มาตรการในการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว

การพัฒนาประเทศต้องใช้งบประมาณต่างประเทศเป็นจำนวนมากในการนำเข้าน้ำมันดิบ ประเภททุนและปัจจัยการผลิต รวมทั้งวัตถุดิบเพื่อป้อนโรงงาน ทำให้ประเทศไทยต้องขาด

⁴⁹ เพิ่งอ้าง, น. 53-55.

ดุลการค้าติดต่อกันมา แต่ในขณะเดียวกัน เราก็มีรายได้ขาดเซยเงินตราต่างประเทศที่เสียไป เพราะประเทศไทยมีธรรมชาติที่สวยงาม และมีโบราณสถานและวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วทุกมุมโลกเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวประมาณปีละ 10 ล้านคน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทสร้างรายได้กับประเทศจำนวนมหาศาล ทำให้ดุลการชำระเงินได้เปรียบ (Balance of payment) จึงทำให้แต่ละปีมีเงินคงคลังเพิ่มขึ้น ทำให้ฐานะทางการคลังของประเทศมั่นคง

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวหรือการค้าบริการนั้น ได้มีนักวิชาการเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น Industry without chimneys คือเป็นโรงงานที่ไม่มีปล่องควันไฟ แต่มีศักยภาพในการสร้าง Input และ Output เหมือนกับโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไปเช่นกัน

เมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาใช้จ่ายประจำวันคิดเป็นเงินไทยประมาณหลายล้านบาทต่อปี ภายในวงจรการเดินทางท่องเที่ยวยังก่อให้เกิดธุรกิจประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว ได้แก่ ธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท ภัตตาคาร การขนส่งทางน้ำ ทางอากาศ และทางบก สินค้าประเภทของชำร่วย ของที่ระลึก ของฝาก ของขวัญ และหัตถกรรมพื้นบ้าน และผลิตผลหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล One Tambon One Product (OTOP) ทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ ทำให้สถิติการว่างงานลดลง ซึ่งมาตรการในการส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยว มีหลายรูปแบบ ดังนี้

(1) มาตรการส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวที่เป็นภาษีก. เขตปลอดอากร⁵⁰ (Free zone)

เขตปลอดอากร หมายความว่าเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจกรรมอื่นที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตปลอดอากร ก็สืบเนื่องมาจากระบบการจัดตั้งเขตการค้าเสรี และต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวและธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว

การอนุมัติให้เขตพื้นที่บริเวณบางแห่งเป็นเขตปลอดอากร ภายใต้สมมุติฐานที่ว่า เขตนั้นเป็นเสมือนพื้นที่นอกราชอาณาจักรในทางภาษีอากร ฉะนั้นภายในเขตดังกล่าวจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรการจัดตั้งเขตปลอดอากร

เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นในการแข่งขันกับนานาประเทศในตลาดการค้าโลก อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติให้เขตพื้นที่ที่เห็นสมควรและเหมาะสมเป็นเขตปลอดอากร และมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้ง รวมทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมประจำปีไว้ด้วย

สถานที่จัดตั้งเขตปลอดอากรสำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจในประเทศ ต้องอยู่ในบริเวณที่เห็นว่าเหมาะสม และมีพื้นที่ต่อเนื่องกัน โดยมีขนาดและสภาพที่เหมาะสมกับประเภทของกิจการ

กรณีเขตปลอดอากรเพื่อการประกอบอุตสาหกรรม ต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ให้เป็นผู้ประกอบการเขตประกอบการอุตสาหกรรม หรือผู้ที่ได้รับอนุมัติจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ให้เป็นเขตชุมชนอุตสาหกรรม

⁵⁰ มาตรา 97 ตีร แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543.

"ให้อธิบดีมีอำนาจอนุมัติจัดตั้งเขตปลอดอากรสำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือกิจการอื่นใด ที่เป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการยื่นคำขอและการอนุมัติให้จัดตั้งเขตปลอดอากรผู้ซึ่งได้รับอนุมัติให้ จัดตั้งเขตปลอดอากรต้องเสียค่าธรรมเนียมประจำปีตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยกฎกระทรวง"

ประเภทโรงงานเอกเทศ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ใช้พื้นที่ในเขตอุตสาหกรรมทั่วไป หรือผู้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสำหรับกิจการ เขตอุตสาหกรรมหรือกิจการเขตอุตสาหกรรม ซอฟต์แวร์ หรือกิจการเขตอุตสาหกรรมอัญมณี และเครื่องประดับ หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่ทางเศรษฐกิจของประเทศตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรณีเขตปลอดอากรเพื่อการพาณิชย์กรรม ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า-ส่งออก ได้แก่ การค้าสินค้าหรือการค้าบริการ หรือขนส่งระหว่างประเทศ การกระจายสินค้า คลังสินค้า หรือศูนย์กระจายสินค้าระหว่างประเทศ การแสดงสินค้า หรือนิทรรศการ การซ่อมแซม และงานด้านวิศวกรรม กิจการอื่นที่อธิบดีกรมศุลกากรพิจารณาเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ผู้ประกอบการกิจการในเขตปลอดอากร จะต้องทำสัญญาประกันและทำทัณฑ์บนเพื่อค้ำประกันความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น กรณีผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กรมศุลกากรกำหนดขึ้น

ข. ร้านค้าปลอดอากร (Duty free)⁵¹

เป็นร้านค้าที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายศุลกากร เพื่อเป็นการสนับสนุน และเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยหลักการแล้วผู้ประกอบการที่มีความประสงค์ในการจัดตั้งร้านค้าปลอดอากร ต้องขออนุมัติตั้งต่อกรมศุลกากรและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนด และเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน และต้องทำสัญญาประกันและทัณฑ์บนต่อกรมศุลกากร

โดยทั่วไปคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรมักจะจัดตั้งขึ้น ณ ท่าอากาศยานนานาชาติหรือ ณ ศูนย์การค้าในเมือง มีการนำสินค้าออกมาแสดงและจำหน่ายแก่ผู้ซื้อ โดยผู้ซื้อต้องนำออกไปนอกราชอาณาจักร

⁵¹ มาตรา 8 ทวิ (1) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543

บัญญัติว่า "อธิบดีมีอำนาจอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากรสำหรับแสดงและขายของที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น เพื่อให้ นำออกไปจากราชอาณาจักร โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด"

สำหรับกรณีที่กำหนดให้แก่อำเภอผู้ซื้อที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ไม่ว่าผู้เดินทางนั้นจะเป็นคนไทยหรือชาวต่างประเทศ จะซื้อได้ไม่เกินปริมาณที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับการยกเว้นอากร

ร้านค้าปลอดอากรแบ่งได้ ดังต่อไปนี้

1. ร้านค้าปลอดอากรที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้ง ณ ท่าอากาศยานนานาชาติภายในห้องผู้โดยสารขาเข้า (Arrival lounge) หรือสถานที่อื่น ที่อธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควร เพื่อขายเฉพาะสุรา ซิกาแรตส์ ซิการ์และยาเส้น แก่ผู้ซื้อที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และไม่เกินปริมาณที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับการยกเว้นอากร

2. ร้านค้าปลอดอากรที่ได้จัดตั้ง ณ ท่าอากาศยานนานาชาติภายในห้องผู้โดยสารขาออก (Departure lounge) หรือสถานที่อื่นที่อธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควร เพื่อจำหน่ายของที่ผลิตจากต่างประเทศ หรือมีเมืองกำเนิดจากต่างประเทศและจำหน่ายสินค้าภายในประเทศที่อธิบดีกรมศุลกากรให้ความเห็นชอบแก่ผู้ซื้อที่เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร

3. ร้านค้าปลอดอากรที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งในเมือง หรือสถานที่อื่นที่อธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควร เช่น ต้องอยู่ในจังหวัดที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว มีท่าอากาศยานนานาชาติ มีการกำหนดจุดส่งมอบสินค้าที่กำหนดไว้แน่นอน เพื่อความสะดวกแก่ผู้โดยสาร เป็นต้น เพื่อจำหน่ายสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศหรือสินค้าที่มีเมืองกำเนิดจากต่างประเทศ และรวมถึงจำหน่ายสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยที่อธิบดีกรมศุลกากรให้ความเห็นชอบแก่ผู้ซื้อที่มีหนังสือเดินทาง และมีหลักฐานที่แสดงว่าจะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร โดยวิธีส่งซื้อล่วงหน้า ซึ่งผู้ซื้อสินค้าจะได้รับมอบของที่สั่งซื้อ ณ จุดส่งมอบสินค้าที่กำหนดไว้ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติภายในห้องผู้โดยสารขาออก หรือจะให้จัดส่งไปนอกราชอาณาจักรโดยทางไปรษณีย์หรือวิธีอื่นก็ได้

กรณีที่ผู้ซื้อไม่ประสงค์จะนำสินค้าที่ตนซื้อไว้ นำติดตัวออกไปพร้อมกับตนเพื่อออกนอกราชอาณาจักรแต่ขอให้ทางร้านค้าเป็นผู้จัดส่งไปนอกราชอาณาจักร โดยทางไปรษณีย์หรือโดยวิธีอื่น ผู้ซื้อจะต้องนำสินค้าที่ซื้อออกไปนอกราชอาณาจักร ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ซื้อ

ค. ยกเว้นอากรของใช้ส่วนตัวและสัมภาระที่ติดตัวผู้เดินทาง (Personal effects and accompanied baggages)⁵²

⁵² พระราชกำหนดที่กัณฑ์ตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ภาค 4 ประเภทที่ 5 บัญญัติไว้ว่า "ของส่วนตัวที่เจ้าของนำเข้ามาพร้อมกับตนสำหรับใช้เองหรือใช้ในวิชาชีพและมีจำนวนพอสมควรแก่ฐานะ เว้นแต่ รถยนต์ อากาศยาน และกระสุนปืน และเสบียง แต่ บุหรี่ ซิกาแรตหรือยาเส้นซึ่งเป็นของ

บรรดาของใช้ส่วนตัวที่มีปริมาณพอสมควรแก่ฐานะที่นักท่องเที่ยวมาติดตัวเข้ามาพร้อมกับตนเพื่อใช้สอยส่วนตัวในระหว่างเดินทาง ที่ไม่ใช่ของต้องห้ามต้องจำกัด ได้รับยกเว้นอากรได้แก่

1. ของใช้ส่วนตัวของผู้เดินทางที่มีราคาไม่เกิน 10,000 บาท ไม่มีลักษณะเป็นสินค้าเพื่อการค้า

2. สุรา ปริมาณ 1 ลิตร

3. บุหรี่สองร้อยมวน

4. ซิกาหรืหรือยาเส้น อย่างละสองร้อยห้าสิบกกรัม

ของต้องห้าม (Prohibited goods) หมายความว่าของที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ห้ามนำเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร เช่น ยาเสพติด ของละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น

ของต้องจำกัด (Restricted goods) หมายความว่าของที่มิกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อควบคุมการนำเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อาวุธปืน โบราณวัตถุ เป็นต้น

การนำเงินตราเข้ามาในราชอาณาจักร

เงินไทย นำเข้ามาได้ไม่จำกัดจำนวน

เงินตราต่างประเทศ นำเงินตราต่างประเทศหรือปัจจัยการชำระเงินต่างประเทศเข้ามา ถ้ามีจำนวนเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐหรือเทียบเท่า ให้ผู้เดินทางแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรจดบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเอาไว้ใช้เป็นหลักฐานสำหรับอ้างอิงเมื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เมื่อเจ้าหน้าที่สอบถามถึงแหล่งที่มาของเงินตราดังกล่าว

การนำเงินตราออกนอกนอกราชอาณาจักร⁵³

ส่วนตัวที่ผู้เดินทางนำเข้ามาพร้อมกับตนนั้น อธิบดีกรมศุลกากรอาจออกข้อกำหนดยกเว้นอากรให้ได้ตามที่เห็นสมควรเป็นแห่งๆ ไป แต่ต้องไม่เกินปริมาณดังนี้

(ก) บุหรี่สองร้อยมวน หรือซิกาหรืหรือยาเส้นอย่างละสองร้อยห้าสิบกกรัม หรือหลายชนิดรวมกันมีน้ำหนักทั้งหมดสองร้อยห้าสิบกกรัม แต่ทั้งนี้บุหรี่ต้องไม่เกินสองร้อยมวน

(ข) สุราหนึ่งลิตร

⁵³ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

เงินไทย ผู้เดินทางสามารถนำออกหรือส่งออกไปยังประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย และประเทศเวียดนาม ครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท ประเทศอื่นๆ ครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท

เงินตราต่างประเทศ ผู้เดินทางไปต่างประเทศจะนำเงินตราและปัจจัยการชำระเงินต่างประเทศไปกับตนโดยไม่จำกัดจำนวน

ผู้เดินทางผ่าน (Transit passenger) หรือผู้ที่เข้ามาในราชอาณาจักรชั่วคราวระยะเวลาที่กำหนดในตัวเดินทางผ่านไม่จำกัดจำนวน

กรมศุลกากร ยกเลิกใบสำแดงรายการสิ่งของผู้โดยสาร (Passenger declaration or customs form No.211)⁵⁴

เหตุผลที่ยกเลิก เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสาร ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยทางอากาศยานให้รวดเร็วยิ่งขึ้นตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล ผู้ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร หรือผู้มาเยือน (Visitors) ไม่ต้องกรอกแบบฟอร์มเพื่อแจ้งรายการสิ่งของที่น่าติดตัวเข้ามา โดยให้บริษัทสายการบินหรือตัวแทนสายการบินประกาศแจ้งให้ผู้โดยสารที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรที่มีสิ่งของต้องเสียอากร (Dutiable goods) ของต้องห้าม (Prohibited goods) ของต้องจำกัด (Restricted goods) เข้ามาพร้อมกับตนได้ทราบหรือกรณีไม่แน่ใจว่าของที่น่าติดตัวเข้ามาพร้อมกับตนนั้นเป็นของต้องเสียอากร ของต้องห้าม ของต้องจำกัด ให้ผู้โดยสารไปผ่านการตรวจที่ช่องแดง ซึ่งมีป้ายตัวแดงมีตัวอักษรภาษาอังกฤษว่า "Goods to declare" ภาษาไทยว่า "มีของต้องสำแดง"

สำหรับผู้โดยสารที่ไม่มีของต้องเสียอากร ของต้องห้ามหรือของต้องจำกัดเข้ามาพร้อมกับตน ให้ผ่านการตรวจที่ช่องเขียว ซึ่งมีป้ายสีเขียวที่มีอักษรภาษาอังกฤษว่า "Nothing to declare" มีภาษาไทยว่า "ไม่มีของต้องสำแดง" โดยให้พนักงานสายการบินแจ้งให้ผู้โดยสารทราบล่วงหน้าก่อนที่เครื่องบินจะเดินทางมาถึงสนามบินในประเทศ

ง. ยกเว้นอากรสำหรับเรือสำราญ (เรือ Yachts)⁵⁵

⁵⁴ มาตรา 11 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482.

⁵⁵ พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 มาตรา 12

"เพื่อประโยชน์แก่เศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศลดอัตราอากรสำหรับของใดๆ จากอัตราที่กำหนดไว้ในอัตราพิกัตอัตราศุลกากรหรือยกเว้นสำหรับของใดๆ หรือเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้น สำหรับของใดๆ ไม่เกินร้อยละห้าสิบ

ในการเดินทางท่องเที่ยวเข้ามาโดยทางเรือสำหรับนักท่องเที่ยวชั้นหัวกะทิ โดยเฉพาะประเภทเรือสำราญ นายเรือ หรือตัวแทนเรือจะต้องทำสัญญาประกันค่าอากรและทำทัณฑ์บนไว้กับกรมศุลกากร เมื่อเรือเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ก็สามารถขอคืนหลักประกันและล้างทัณฑ์บนต่อไปได้นั้น นับว่าเป็นอุปสรรคและไม่เอื้อประโยชน์ต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว จึงมีหน่วยงานภาคเอกชนร่วมกับภาครัฐพยายามผลักดันให้มีการผ่อนคลายนขั้นตอนพิธีการศุลกากรดังกล่าว โดยศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตรและคณะได้นำปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา

ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องการลดอัตราอากรและการยกเว้นอากรศุลกากร ตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิภคอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 13) ตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 ให้เรือสำราญได้รับการยกเว้นอากร (อัตราอากรตามที่ตราไว้ร้อยละ 35)

จ. การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ (VAT refund for tourists)⁵⁶

ขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว ถือเป็นมาตรการด้านภาษีอากร ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

1. คุณสมบัติของนักท่องเที่ยวที่มีสิทธิขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

- ไม่เป็นผู้มีสัญชาติไทย
 - ไม่เป็นผู้มีภูมิลำเนาในประเทศไทย
 - ไม่เป็นนักบินหรือลูกเรือของสายการบินที่เดินทางออกนอกราชอาณาจักร
- ณ ท่าอากาศยานระหว่างประเทศ

- ได้ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการจดทะเบียน ให้เป็นผู้ประกอบการขายสินค้าให้

นักท่องเที่ยว

ของอัตราอากรที่กำหนดไว้ในพิภคอัตราศุลกากรสำหรับของนั้น ทั้งนี้โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใดๆ ไปด้วยก็ได้ การประกาศ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงประกาศในวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

⁵⁶ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 91)

มาตรา 84/4 แห่งประมวลรัษฎากร "ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ผู้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรที่ซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการจดทะเบียนเพื่อนำสินค้าออกนอกราชอาณาจักร ขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ถูกเรียกเก็บไว้แล้วได้"

2. ชนิดสินค้าที่มีสิทธิขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

- ต้องซื้อจากร้านที่ขออนุมัติเป็นผู้ประกอบการขายสินค้าให้นักท่องเที่ยว ที่หน้าร้านจะมี แผ่นป้ายที่มีข้อความ "VAT refund for tourists"

- สินค้าที่ซื้อไว้ต้องนำออกนอกประเทศพร้อมกับตน

- สินค้าที่ซื้อจากร้านค้าภายใต้เครื่องหมายนี้ ต้องนำออกนอกราชอาณาจักรภายใน 60 วัน นับจากวันที่ซื้อสินค้าไม่เป็นสินค้าต้องห้ามนำออกนอกประเทศ

- มูลค่าของสินค้าที่ซื้อมีรายการเดียวหรือหลายรายการรวมกัน ต้องไม่น้อยกว่า 5,000 บาท ถ้าซื้อหลายครั้งรวมกันต้องซื้อจากสถานประกอบการแห่งละไม่น้อยกว่า 2,000 บาท ต่อวัน

- ต้องเป็นการซื้อสินค้า ไม่ใช่ค่าบริการ

- ต้องไม่ใช่ซื้อสินค้าที่ได้รับยกเว้นการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

นักท่องเที่ยวขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

- นำสินค้าที่ซื้อ ใบกำกับภาษี (Tax invoice) และคำร้องขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม แบบ ภ.พ. 10 (VAT refund application form) ไปติดต่อที่ทำการศุลกากร เพื่อตรวจและประทับตรา แบบ ภ.พ.10

- สินค้าที่เป็นอัญมณีที่ประกอบขึ้นเป็นตัวเรือนหรือทองรูปพรรณ นาฬิกา ปากกา ที่มีราคาแต่ละชิ้นตั้งแต่ 10,000 บาท ขึ้นไป หลังจากผ่านการตรวจประทับตราจากเจ้าหน้าที่ศุลกากร แล้ว ให้ถือติดตัวนำไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่สรรพากรที่ประจำอยู่ ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ เพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

- การขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามระเบียบของกรมสรรพากร สามารถแจ้งความประสงค์ขอคืนเป็นเงินสด ขอคืนเป็นตราฟัโดยระบุสกุลเงินตราต่างประเทศได้หรือขอโอนเข้าบัญชีบัตรเครดิต

(2) มาตรการส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวที่ไม่ใช่ภาษี

ก. กิจกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยว

แม้ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในความสวยงามของทิวทัศน์และวัฒนธรรม ประเพณีที่งดงาม ดึงดูดนักท่องเที่ยว แต่การโฆษณาประชาสัมพันธ์และการจัดโครงการต่างๆ ก็เป็นการกระตุ้นความสนใจ ให้คนต่างชาติเข้ามาเที่ยวประเทศไทยได้ เห็นได้จากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ผู้รับผิดชอบ ดูแลโฆษณา, ประชาสัมพันธ์ แหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทย แก่สายตาชาวโลก ได้จัดโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว ขึ้นหลายโครงการ เช่น Amazing

Thailand, โครงการกรุงเทพเมืองแฟชั่น หรือ ขณะที่ประเทศไทยประสบปัญหาคลื่นยักษ์สึนามิ ได้ทำโครงการ รักประเทศไทยไปอันดามันขึ้น การจัดโครงการท่องเที่ยวต่าง เป็นหนทางส่งเสริมการท่องเที่ยวได้อีกทางหนึ่ง

ข. บัตรไทยแลนด์ อีลิท (Thailand Elite card)

โครงการนี้เกิดขึ้นตามนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล โดยเล็งเห็นว่านักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมีสถานะทางสังคมแตกต่างกัน กลุ่มเป้าหมายอยู่ที่นักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ เช่น บุคคลสำคัญ นักธุรกิจชั้นนำ เป็นต้น ซึ่งตามปกตินักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ บางรายนั่งเครื่องบินส่วนตัวเข้ามา หรือซื้อตั๋วโดยสารเครื่องบินชั้น First class หรือจองโรงแรมระดับ 5 ดาวอยู่แล้ว การเสนอขายบัตรไทยแลนด์ อีลิท ให้กับสมาชิกที่เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ผู้ซื้อได้ชื่อเป็นสมาชิกบัตรไทยแลนด์ อีลิท ลูกค้ายจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในขณะที่เดียวกันถ้าหาสมาชิกได้มาก ก็มีรายได้เข้าประเทศล้วนเป็นเงินตราต่างประเทศทั้งสิ้น

โครงการบัตร "Thailand Elite" เป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวของ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือ ททท.

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้จดทะเบียนก่อตั้ง "บริษัทไทยแลนด์พรีเมียมการ์ด" เข้ามารับผิดชอบบริหารโครงการ "Thailand Elite" และรับผิดชอบด้านการตลาด บริหารงานเป็นอิสระมีความคล่องตัวเช่นเดียวกับบริษัทธุรกิจทั่วไป บริษัทนี้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยถือหุ้น 100% มีวัตถุประสงค์ให้สิทธิประโยชน์และให้บริการที่เป็นเลิศแก่สมาชิก ผู้ประกอบธุรกิจการค้า บริการที่สนใจสามารถเข้าร่วมโครงการอย่างเสรี การเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมจะผิดวัตถุประสงค์ของบริษัท

2. สิทธิประโยชน์ด้านบริการที่สมาชิกจะได้รับ คือ

2.1 พิธีการตรวจหนังสือเดินทาง อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ 90 วัน ออกวีซ่าเข้าเมือง 5 ปี

2.2 ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมสนามบิน

2.3 สามารถเลือกใช้สนามบินกอล์ฟมาตรฐาน

2.4 บริการตรวจสอบสุขภาพ

2.5 บริการนวดแผนโบราณ สปา

3. สิทธิประโยชน์ในการซื้อบ้านและที่ดิน

3.1 การเปิดให้สมาชิกบัตรซื้อได้ในจังหวัดที่มีทรัพยากรท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต กระบี่ เป็นต้น

3.2 สมาชิกบัตรสามารถซื้อที่ดินได้ แต่บริษัทฯ จะถือครองโฉนดแทนสมาชิก ซึ่งในการนี้บริษัทฯ จะออกไปการันตีเป็นหลักประกันให้สมาชิกถือไว้ ในการซื้อที่ดินของสมาชิกนั้น จะต้องมีการนำเงินตราต่างประเทศ ค่าที่ดินเข้ามาจริง การขายบ้านและที่ดินให้ชาวต่างประเทศ ก็คือการส่งสินค้าออกอย่างหนึ่ง แต่สินค้ายังอยู่ในประเทศ บ้านและที่ดินก็ยังอยู่ในประเทศของเรา การซื้อที่ดินก็ต้องสร้างความเจริญ ค่าบำรุงรักษา การจ้างงาน ทำให้มีเงินหมุนเวียนอยู่ภายในประเทศ

ตามปกติชาวต่างประเทศก็สามารถซื้อบ้านและที่ดินได้อยู่แล้ว โดยให้คนไทยถือครองแทน เช่น ชาวต่างประเทศที่มาแต่งงานกับคนไทย และให้คนไทยถือกรรมสิทธิ์แทน เป็นต้น

4. ผลดีของโครงการบัตร "Thailand Elite"

4.1 การบริการทุกระดับต้องปรับปรุงด้านคุณภาพ ให้ผู้ใช้บริการเกิดความประทับใจ

4.2 ผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องจะต้องแข่งขันการสร้างมาตรฐานให้เข้าสู่ระดับสากล

4.3 จะต้องสร้างบุคคลากรที่มีคุณภาพ เช่นสร้างบุคคลากรที่สามารถพูดได้หลายภาษา เป็นต้น

5. บริษัทจะจัดตั้งศูนย์บริการ (Call center) เมื่อสมาชิกมาใช้บริการ ให้ส่งข้อมูลเข้าสู่ที่ศูนย์บริการ ที่ศูนย์เหล่านี้เตรียมการไว้พร้อมที่จะให้บริการที่ครบวงจรตลอดเวลา

ค. การส่งเสริมการลงทุนธุรกิจโรงแรม

การส่งเสริมการลงทุน จากที่ศึกษามาแล้วในบทที่ 4 ถือว่าเป็นมาตรการการจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรม โดยการให้สิทธิประโยชน์ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อะไรต่าง ๆ มากมาย สิทธิและประโยชน์แตกต่างกันตามแต่ละเขตพื้นที่โรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตั้งอยู่ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร⁵⁷ เช่น

- ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร

- ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นในการประกอบในกิจการโรงแรมที่

ได้รับการส่งเสริมการลงทุน

- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ไม่เกิน 8 ปี

- ยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุน เป็นต้น

⁵⁷ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , การปรับปรุงและการพัฒนากฎหมายภายในของประเทศอาเซียน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับการเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน : ภาคการลงทุน , น.132-133.

สิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษีอากร เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ เช่น

- อนุญาตให้นำคนต่างด้าวเข้ามาศึกษาสู่ทางการลงทุนก่อน
- อนุญาตให้ช่างฝีมือและผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานในกิจการโรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน
- อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้
- อนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออกซึ่งเงินตราต่างประเทศ

มาตรการดังกล่าว เป็นการส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจโรงแรมของต่างชาติ ให้มาลงทุนประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี เป็นการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยวให้เจริญเติบโต ทั้งในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะปกติและขณะที่ธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศไทยได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เช่น กรณีที่ 6 จังหวัดภาคใต้ของไทยได้รับผลกระทบ ได้รับความเสียหายจากกรณีพิบัติภัย (คลื่นยักษ์สึนามิ) ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโดยรวมและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวชายฝั่งอันดามันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท ที่ตั้งอยู่บริเวณชายหาดของ 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง สตูล ที่คลื่นยักษ์สึนามิ เข้ามาทำให้เกิดความเสียหาย ธุรกิจการลงทุนประมาณ 10,000 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ทที่ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้อนุมัติให้ช่วยเหลือโดยจะให้การส่งเสริมเป็นกรณีพิเศษแก่กิจการโรงแรม รีสอร์ท ท่าเทียบเรือ กิจการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมเกี่ยวกับอาหารทะเลและบริการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งที่ได้รับการส่งเสริมและไม่เคยได้รับการส่งเสริม บริเวณริมชายฝั่ง 6 จังหวัดดังกล่าว โดย BOI ได้ออกเป็นประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ส.2/2548 เรื่องนโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการที่เสียหายจากกรณีพิบัติภัย (คลื่นสึนามิ)⁵⁸ ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงแรมและรีสอร์ท ดังต่อไปนี้

1. มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงแรมและรีสอร์ทที่ได้รับความเสียหายบางส่วน

1.1 ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร ดังนี้

- ยกเว้นภาษีอากรขาเข้าเครื่องจักร

⁵⁸ www.boi.go.th.

- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี โดยกำหนดวงเงินภาษีสูงสุดที่จะได้รับ ยกเว้นไม่เกินร้อยละ 100 ของจำนวนเงินลงทุนที่ใช้ในการปรับปรุงซ่อมแซมทดแทนส่วนที่เสียหาย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินวงเงินที่สำนักงานให้ความเห็นชอบ ตามหลักฐานการประเมินค่าความเสียหาย

1.2 ให้กำหนดเงื่อนไขในการขอรับการส่งเสริม ดังนี้

- ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่เดิมและได้รับความเสียหายบางส่วน
- จำนวนห้องพักหลังทำการปรับปรุงต้องไม่เกินจำนวนห้องพักที่เปิดให้บริการอยู่เดิม
- จำนวนเงินลงทุนที่ใช้ในการปรับปรุงต้องไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน

- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมพร้อมทั้งแสดงหลักฐานการประเมินมูลค่าความเสียหายที่ต้องปรับปรุงซ่อมแซมหรือทดแทน เช่น เอกสารแสดงมูลค่าการขาดใช้ความเสียหายของบริษัท ประกันภัยและภาพถ่าย หรือเอกสารอื่นซึ่งเป็นที่ยอมรับของสำนักงาน

- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2548

1.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณา

- การพิจารณาให้การส่งเสริม จะไม่นำเงื่อนไขจำนวนห้องพักขั้นต่ำที่กำหนดไว้ 100 ห้อง มาใช้บังคับ

- ผู้ขอรับการส่งเสริมจะได้รับผ่อนผันจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดอัตราส่วนหนี้สินต่อผู้ถือหุ้นไม่เกิน 3:1 ทั้งนี้ โดยสำนักงานจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นกรณีไป

2. มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงแรมและรีสอร์ทที่ได้รับความเสียหายทั้งหมด

2.1 ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรดังนี้

- ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปีโดยให้ได้รับยกเว้นไม่เกินร้อยละ 200 ของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน

2.2 ให้กำหนดเงื่อนไขในการขอรับการส่งเสริม ดังนี้

- ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่เดิมและได้รับความเสียหายทั้งหมด
- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมพร้อมทั้งแสดงหลักฐานประกอบว่าผู้ใดได้รับความเสียหายทั้งหมด ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานประเมินและให้ความเห็นชอบ

- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2548

2.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้การส่งเสริมให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1.3

นอกจากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของ BOI แล้ว สำนักวิจัยธนาคารไทยธนาคารได้ประเมินผลกระทบจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิถล่มภาคใต้ของไทยว่า คาดจะทำรายได้จากการท่องเที่ยวในปี 48 ลดลงประมาณ 18,000 ล้านบาท โดยคาดว่านักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยในไตรมาสแรกของปี 48 จะมีจำนวนเพียง 2.5 ล้านคน ลดลงจากที่คาดการณ์ไว้เดิมประมาณ 530,000 คน เนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้น ส่งผลให้โรงแรมและสถานบริการต่างๆ ได้รับความเสียหายอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต กระบี่ และพังงา นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นยังคาดว่าจะต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูไม่ต่ำกว่า 3 เดือน⁵⁹ ทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเร่งดำเนินฟื้นฟูอันดามัน เพื่อดึงกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาลงทุนธุรกิจโรงแรม และเร่งกระตุ้นตลาดให้นักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างชาติกลับมาเที่ยวชายฝั่งทะเลอันดามันโดยสร้างกิจกรรมต่างๆ เพื่อเรียกความเชื่อมั่นในการเที่ยวทะเลไทยอีกครั้งเช่นททท. มีโครงการ"รักประเทศไทย คืนความสดใสให้อันดามัน" เป็นแพ็คเกจท่องเที่ยวในราคาพิเศษ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาเที่ยวทะเลอันดามัน เนื่องจากหลังจากเหตุคลื่นยักษ์สึนามิแล้ว ยอดการจองรายการนำเที่ยวที่เข้าไปยังจังหวัดที่ได้รับผลกระทบถูกยกเลิกเกือบหมด นอกจากนี้ส่วนเอกชนผู้ประกอบการโรงแรมบางแห่ง คิดราคาห้องพักในอัตราพิเศษ เพื่อกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวเหมือนเดิม

⁵⁹ <http://www.thairath.co.th/thairath1/2547/economic/dec/28/eco2.php>.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) กำหนดให้มีการเจรจาการค้าบริการ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ ไว้ในการเจรจาอบอุรุกวัย และการเจรจาประสบผลสำเร็จ ผลการเจรจา ก่อให้เกิดความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) GATS มีวัตถุประสงค์เปิดเสรีการค้าบริการ อยู่ภายใต้หลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive liberalization) และหลักความโปร่งใส (Transparency) โดยต้องมีการจัดให้มีการเจรจาการเปิดเสรีการค้าบริการ ทุกๆ 5 ปี GATS คำนึงถึงความพร้อมในการเปิดเสรีการค้าบริการของแต่ละประเทศ จึงไม่ได้บังคับให้ประเทศสมาชิก เปิดเสรีโดยทันที แต่ค่อยๆ เปิดตามศักยภาพที่มีอยู่และเจรจาเพื่อลดข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดและเปิดเสรีอย่างเต็มที่ในที่สุด ตามหลัก Standstill and rollback ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกของ WTO จึงมีพันธผูกพันตามข้อตกลง GATS ด้วย โดยประเทศไทยมีข้อผูกพันโดยมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด เท่าที่กฎหมายภายในของไทยในขณะนี้ให้อำนาจไว้แต่ในอนาคต ประเทศไทยก็ต้องลดข้อจำกัดในเรื่อง กฎ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ภายในประเทศ เพื่อเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้น ตามหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ

ประเทศไทยผูกพันเปิดการค้าเสรีใน 12 สาขา การท่องเที่ยว เป็นสาขาหนึ่งที่ประเทศไทยผูกพัน ประเทศไทยผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการ สาขาการท่องเที่ยวภายใต้กรอบ WTO ใน 5 กิจกรรม คือ โรงแรม, ภัตตาคาร, บริการการจัดอาหารและเครื่องดื่ม, ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และตัวแทนท่องเที่ยวและบริหารจัดการโรงแรม ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ประเทศไทยผูกพันทั้ง 4 รูปแบบการค้าบริการ ในรูปแบบที่ 1 ประเทศไทยไม่ผูกพันการให้บริการ รูปแบบที่ 2 ไม่มีข้อจำกัด รูปแบบที่ 3 ประเทศไทยกำหนดเงื่อนไข ในการเข้ามาตั้งหน่วยธุรกิจของต่างชาติในประเทศไทย โดยคนต่างชาติสามารถถือหุ้นได้เพียง 49% และจำนวนทุนต่างชาติต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท ถ้าเป็นการเข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องมีเงื่อนไขเพิ่มอีกคือ กรรมการบริหารไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นคนไทย รูปแบบที่ 4 ประเทศไทยกำหนดเงื่อนไขในการเข้ามาของชาวต่างชาติที่เป็นบุคคลธรรมดาที่จะเข้ามาทำงานในธุรกิจท่องเที่ยว โดยกำหนดบุคคลบางประเภทเท่านั้นที่เข้ามาได้ คือบุคคลต่างชาติที่เป็น Business visitor และผู้จัดการผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริหารในลักษณะที่เป็นการโอนย้ายภายในองค์กร (Intra-corporate transferee) ข้อผูกพันเฉพาะซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการแล้ว ที่ประเทศไทยต้องผูกพันตามตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ให้ไว้

อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของการค้าบริการ คือ ความแตกต่างของกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ แต่ละประเทศจึงต้องแจ้ง กฎเกณฑ์ ภายในเหล่านี้ให้ WTO ทราบ ตามหลักโปร่งใส เพื่ออำนวยความสะดวก ให้แก่ ประเทศสมาชิกและเมื่อพิจารณา กฎหมายภายใน ที่เกี่ยวข้องกับกาเปิดให้ต่างชาติเข้ามาในธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยแล้ว พบว่าประเทศไทยเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาในการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว แต่เป็นการเปิดแบบมีเงื่อนไข ธุรกิจการท่องเที่ยวที่ไทยผูกพันไว้กับ WTO ดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ธุรกิจโรงแรม ร้านอาหาร นำเที่ยว อยู่ในบัญชี 3 ซึ่งเป็นธุรกิจที่ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการแข่งขันกับต่างชาติ ต่างชาติจะเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าวได้ต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เสียก่อน ในการประกอบธุรกิจโรงแรมนอกจากต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ประกอบการต่างชาติ ต้องมาขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม ต่อสำนักงานธุรกิจโรงแรม กรมการปกครองด้วย ในขณะนี้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แทนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ซึ่งล้าสมัย แต่ทั้ง 2 ฉบับ ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามคนต่างชาติขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยคนต่างชาติจะมาขอประกอบธุรกิจโรงแรมได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเสียก่อนจึงจะสามารถมาขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ และในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวคนต่างชาติจะมาขอประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและต้องมาขออนุญาตจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และในส่วนของธุรกิจภัตตาคาร คนต่างชาติ จะเข้ามาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสถานประกอบธุรกิจ จากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ภายในของไทยในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจ สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยต้องเปิดเสรีการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยวภายใต้ GATS แต่เป็นการเปิดเสรีแบบมีเงื่อนไขตามกฎหมายในขณะนี้ให้อำนาจไว้

ประเทศไทยมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้น ต่างชาติถือหุ้นได้เพียง 49% แต่อย่างไรก็ตามมีกฎหมายภายในอื่นให้โอกาสต่างชาติเข้ามาถือหุ้นในการประกอบธุรกิจได้ 100% เช่นกรณีต่างชาติที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ในการประกอบธุรกิจโรงแรมสามารถถือหุ้นได้ 100% ซึ่งมากกว่าที่สัดส่วนการถือหุ้นในการประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะเสียอีก เห็นได้ว่ารัฐสมาชิกมีอำนาจออกกฎหมายภายในอย่างไรก็ได้ แต่ต้องสอดคล้องพันธกรณีตามข้อผูกพันเฉพาะที่ได้ให้ไว้ภายใต้ข้อตกลง GATS ตามข้อ 6 ของ

GATS ในเรื่องกฎระเบียบภายในของรัฐ (Domestic regulation) ประเทศไทยจึงมีอำนาจในการออกกฎระเบียบในการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจท่องเที่ยวแก่คนต่างชาติดังกล่าว แต่การขออนุญาตประกอบธุรกิจของประเทศไทย ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างชาติดังกล่าวซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน พิจารณาอย่างสมเหตุสมผลและเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการ

ในส่วนการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างชาติด พ.ศ. 2521 ประกอบพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างชาติดำเนินการให้งานให้บริการวิชาชีพมัคคุเทศก์ เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น แม้ประเทศไทยไม่ได้ผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์ แต่ตามหลักเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ ประเทศไทยมีพันธผูกพันที่จะต้องเปิดเสรีมัคคุเทศก์ในอนาคต แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังมีปัญหาในเรื่องมัคคุเทศก์อยู่ เช่นปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนที่แอบแฝงเข้ามาทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมประเพณีไทย ไม่ถูกต้องและเป็นการแย่งงานคนไทย ทำด้วย ส่งผลเสียแก่ประเทศไทย นอกจากนี้มัคคุเทศก์คนไทยส่วนใหญ่ มีความรู้เชี่ยวชาญในด้านภาษาน้อย คุณภาพยังไม่ได้มาตรฐาน เห็นควรกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังนี้ควรมีการแบ่งประเภทมัคคุเทศก์ในหลายรูปแบบ เช่น มัคคุเทศก์นำเที่ยวภายในประเทศ, ภายนอกประเทศ, ประเภทศิลปวัฒนธรรม หรือประเภทนำเที่ยวตามธรรมชาติและกำหนดให้ มัคคุเทศก์ ต่างชาติสามารถประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศใดได้บ้างและจัดให้มีระบบการสอบความรู้ของมัคคุเทศก์ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างชาติเพื่อเป็นการรับประกันว่าผู้ที่ผ่านการทดสอบดังกล่าวเป็นมัคคุเทศก์ที่มีความรู้และความสามารถในการเป็นผู้นำเที่ยวในประเทศไทยได้ การจัดสอบดังกล่าวอาจจัดสอบในรูปแบบการสอบระดับประเทศ (National examination)¹ เหมือนกับประเทศญี่ปุ่นโดยจัดให้มีการสอบภาษาต่างประเทศ ประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรมของประเทศไทย นอกจากนี้ยังต้องการมีการทดสอบบุคลิกภาพด้วย เมื่อผ่านการทดสอบจะได้ใบอนุญาตทำงานเป็นมัคคุเทศก์โดยถูกต้องตามกฎหมายและบรรเทาปัญหามัคคุเทศก์ ประเทศไทยต้องพยายามพัฒนามัคคุเทศก์ชาวไทย โดยเฉพาะพัฒนาด้านภาษาแก่มัคคุเทศก์เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ และเป็นตัวแทนในการเผยแพร่สิ่งที่ตั้งงามในแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ เพื่อให้ นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจและกลับมาเที่ยวเมืองไทยอีก และในขณะเดียวกัน ถ้ามัคคุเทศก์

¹ ศักดา ธนิตกุล, " กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทยญี่ปุ่น ," วารสารกฎหมาย 21, 3 (กันยายน 2545), น.10.

มีความรู้ด้านภาษาที่ดี ก็จะสามารถไปگردลาดการท่องเที่ยวในต่างประเทศได้อีกด้วย นอกจากนี้ควรกำหนดบทลงโทษแก่มัคคุเทศก์เดือนที่ไม่ได้รับใบอนุญาต อาจกำหนดโทษปรับในอัตราสูง

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่ง ในกรณีมัคคุเทศก์ต่างชาติที่ใช้ภาษาที่คนไทยไม่ค่อยรู้จักเช่น ภาษาเกาหลี ภาษารัสเซีย เป็นต้น ควรผ่อนปรนให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเหล่านี้เข้ามาเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้เนื่องจากโดยปกติแล้วเวลาที่นักท่องเที่ยวต่างชาติเหล่านี้มาเที่ยวประเทศไทยจะมี Tour leader ที่เป็นคนชาติของประเทศนั้นเป็นผู้นำเที่ยวเพราะมัคคุเทศก์คนไทยไม่ค่อยรู้ภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษเช่น ภาษาเกาหลี ภาษารัสเซีย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด แม้จะยอมให้เข้ามาแต่ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองมัคคุเทศก์คนไทย เช่น ถ้ามีมัคคุเทศก์คนไทยที่มีความรู้ภาษาต่างประเทศข้างต้น ให้เข้ามาแทนที่ครั้งหนึ่งของจำนวนมัคคุเทศก์ต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนไว้ อย่างไรก็ตามในขณะนี้กฎหมายไทยสงวนอาชีพนี้ให้เฉพาะคนไทย การอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ใช้ภาษาไทยถือว่าเป็นมาตรการกีดกันไม่ให้ต่างชาติเข้ามา แต่เมื่อประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการท่องเที่ยวในอนาคต นอกจากจะต้องแก้ไขพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ให้คนต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้แล้ว ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การอบรมมัคคุเทศก์และทดสอบความรู้เป็นภาษาต่างประเทศ เช่น ภาษาอังกฤษ หรือ ภาษาต่างประเทศที่มัคคุเทศก์คนไทยไม่มีความรู้เพื่อเปิดโอกาสให้มัคคุเทศก์ต่างชาติด้วย อย่างไรก็ตามควรคำนึงถึงความพร้อมของมัคคุเทศก์คนไทยด้วย

สนธิสัญญาทางไมตรี และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทย กับ สหรัฐอเมริกาปี 2511 ที่ประเทศไทยให้สิทธิแก่ผู้ให้บริการสาขาท่องเที่ยวของชาติสหรัฐอเมริกา ในการประกอบธุรกิจการค้าบริการเท่ากับคนไทย เว้นแต่สาขาบริการที่สงวนไว้สำหรับคนไทย โดยสามารถถือหุ้นในบริษัทได้ 100% ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นถือหุ้นได้เพียง 49% ซึ่งขัดกับหลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง(MFN) ของ GATS ทำให้ประเทศสมาชิกอื่นเรียกร้องให้ไทยปฏิบัติกับประเทศอื่น เท่าเทียมกับสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศไทยได้ขอยกเว้นการให้ MFN เป็นเวลา 10 ปี แต่จากการศึกษาพบว่าผู้ประกอบการคนไทยไม่ค่อยได้รับประโยชน์จากสนธิสัญญานี้ ภายใต้นักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ(NT)แต่อย่างใด เนื่องจากการได้รับการเลือกปฏิบัติหรือไม่ นั้น ไม่อยู่ที่กฎหมายแม้จะมีสนธิสัญญาดังกล่าว คนไทยก็ถูกเลือกปฏิบัติ

ได้โดยผลของสังคมอเมริกาเองสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการคนไทย ได้รับก็ไม่ต่างจากที่ประเทศ
สหรัฐให้แก่ประเทศอื่น ๆ จากปัญหาดังกล่าว มีทางแก้ไข²

1. ยกเว้นสนธิสัญญาทั้งฉบับ แต่แน่นอนว่าต้องมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีใน
ด้านต่าง ๆ กับสหรัฐ หรือ

2. แก้ไขสนธิสัญญาไมตรี ขอลดสิทธิของสหรัฐให้เท่าเทียมกับสิทธิที่ไทยให้กับประเทศ
อื่น ๆ เพื่อลดแรงกดดัน เช่น ผู้ประกอบการสหรัฐจากเดิมที่สามารถถือหุ้น 100% เท่ากับคนไทย
ขอลดสิทธิโดยให้ถือหุ้นได้เพียง 49% ของทุนจดทะเบียนเท่ากับประเทศอื่น ทางเลือกที่ 2 น่าจะ
เป็นทางเลือกที่ดีกว่า

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการทำงานของชนต่างชาติ เห็นควรที่จะแก้ไขเพื่อรองรับการ
เปิดเสรีการค้าบริการ ดังนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่นิยาม คำ
ว่า "การทำงาน" หมายรวมถึง การติดต่อธุรกิจ ด้วย ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจต่างชาติ ที่จะเข้ามา
เพียงติดต่อธุรกิจในระยะเวลายาวนาน แต่ต้องมาขอใบอนุญาตทำงาน (Work permit) ทำให้เกิด
ความไม่สะดวกแก่ต่างชาติต่างจากในหลายประเทศ ที่มี วีซ่าเพื่อการติดต่อธุรกิจโดยเฉพาะ
สามารถเข้ามาโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงานอีก เห็นควรที่จะแก้ไขนิยาม "ทำงาน" ไม่ให้
รวมถึงการติดต่อธุรกิจ และให้มีวีซ่าเพื่อการติดต่อธุรกิจโดยไม่ต้องมาขอใบอนุญาตทำงานอีก
เพราะปัจจุบัน มีชาวต่างชาติจำนวนไม่น้อย ที่รู้สึกยุ่งยากในการมาขอใบอนุญาตทำงานเพียงเพื่อ
เข้ามาติดต่อธุรกิจเวลาไม่นาน ทำให้มีความพยายามหลบเลี่ยงกฎหมาย โดยขอวีซ่านักท่องเที่ยว
แล้วเข้ามาติดต่อธุรกิจและนอกจากนี้ควรขยายระยะเวลาในการเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย
ของคนต่างชาติ

นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีข้อตกลงในรูปแบบที่ 4 (Presence of natural
persons) ในการให้คนต่างชาติที่เป็นผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญที่โอนย้ายภายในองค์กร (Intra -
corporate transferee) เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย เป็นเวลา 1 ปี และอนุญาตให้
ขยายระยะเวลาเพิ่มระยะเวลาให้สามารถเข้ามาทำงานได้มากกว่านี้ เป็นไปตามหลักเปิดเสรี
ก้าวหน้าตามลำดับซึ่งประเทศอื่น ๆ ให้ทำงานได้ 5 ปี

มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวมีความสำคัญนอกจากจะช่วย
ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน และป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่จากต่างประเทศเอาเปรียบโดย
ผูกขาดการประกอบธุรกิจ แล้วยังช่วยคุ้มครองผู้บริโภคให้มีโอกาสเลือกซื้อบริการได้มากขึ้นด้วย

² ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
โครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันการค้าบริการของไทยเล่ม 2, น.8-20 ถึง 8-21.

ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของไทยได้กำหนดวิธีการในการดำเนินคดีแก่ผู้ให้บริการ นอกจากนี้ ผู้บริโภคซึ่งเป็นเป็นผู้เสียหายโดยตรงแล้ว คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินการต่อผู้ให้บริการแทนผู้บริโภคได้แต่การ ดำเนินการใช้เวลานาน กระบวนการดำเนินการแก่ผู้ประกอบการ จึงไม่ก่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างชาติ ที่อยู่ในประเทศไทยในระยะเวลาไม่นาน ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขโดยให้มีหน่วยงานที่รับร้องเรียน ปัญหานักท่องเที่ยวถูกละเมิดสิทธิในฐานะผู้บริโภคโดยเฉพาะ หรือ จัดตั้งศาลพิเศษสำหรับ นักท่องเที่ยวที่ถูกผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวหลอกลวง ให้ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายที่มี วงเงินไม่สูงนัก (Small- claim court)³ โดยเน้นความรวดเร็วในการตัดสินคดี เช่น ประเทศ สิงคโปร์ จัดให้มีศาลพิเศษ เพื่อรับเรื่องร้องเรียนนักท่องเที่ยวที่ถูกหลอกลวงโดยเฉพาะ

- หน่วยงานที่รับผิดชอบในการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว กระจัดกระจายอยู่ในหลาย หน่วยงานเช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีอำนาจจัดการดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ เท่านั้น ส่วนการประกอบธุรกิจโรงแรมและร้านอาหาร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไม่มีอำนาจเข้าไปจัดการดูแล เป็นได้เพียงผู้ประสานงานเท่านั้น ในการเข้ามาติดต่อประกอบ ธุรกิจท่องเที่ยวของคนต่างชาติ ต้องติดต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายองค์กร ก่อให้เกิดความไม่ สะดวกแก่ผู้ประกอบการต่างชาติ อันอาจเป็นอุปสรรคในการเข้ามาติดต่อที่จะประกอบธุรกิจ ใน ประเทศไทยได้ ควรจัดให้มีองค์กรกลางในการติดต่อขอประกอบธุรกิจ เช่น จัดเป็น One - Stop- Service ที่ผู้ประกอบการต่างชาติสามารถยื่นเรื่องขอประกอบธุรกิจโรงแรมที่เดียวกัน

นอกจากแก้ไขกฎระเบียบภายในเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าบริการในอนาคตแล้ว เนื่องจากผู้ประกอบการและบุคลากรในสาขาการท่องเที่ยวยังไม่มีศักยภาพพอที่จะแข่งขันกับคน ต่างชาติจึงควรสร้างขีดความสามารถของผู้ประกอบการและบุคลากรคนไทยให้มีโอกาสไปรุก ตลาดของประเทศอื่นที่เปิดตลาดการค้าบริการเช่นกับและรองรับการเข้ามาแข่งขันของผู้ประกอบ ธุรกิจท่องเที่ยวต่างชาติดังนี้

³ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สุธีร์ ศุภนิตย์, การคุ้มครองผู้บริโภค, (สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย, พฤศจิกายน 2541) น.10.

- จัดทำมาตรฐานในการบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น จัดทำมาตรฐานโรงแรม⁴ไทย โดยจัดแบ่งเป็น 5 ระดับ เกณฑ์ในการพิจารณา คือพิจารณาจากมาตรฐานการก่อสร้าง บำรุงรักษา คุณภาพการบริการ มาตรฐานโรงแรมจะช่วยแก้ไขปัญหาในการแข่งขันกับชน โรงแรมต่างชาติ เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือแก่ลูกค้า แต่เดิมโรงแรมไทยแม้จะมีชื่อเสียงและมีคุณภาพสูงก็ตาม แต่ไม่เป็นที่รู้จักของต่างชาติมากนัก แต่ชนต่างชาติมีชื่อเสียงเพียงพอที่จะหา ลูกค้าโดยไม่ต้องมีการจัดทำมาตรฐานโรงแรม และต้องมีการตรวจสอบคุณภาพโรงแรมเป็นระยะ เพื่อสร้างความมั่นใจว่ามาตรฐานโรงแรมนั้นยังคงอยู่

- จัดทำตราสัญลักษณ์ Thailand's Brand แก่ร้านอาหารไทยที่ได้มาตรฐานอนามัย และรสชาติ เพื่อส่งเสริมร้านอาหารไทย ไปต่างประเทศนอกจากนี้กำหนดมาตรฐานฝีมือพ่อครัว แม่ครัว โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะผ่านเกณฑ์มาตรฐาน⁵ เช่น ต้องได้รับวุฒิมัธยมศึกษาได้ คะแนนรวมในการทดสอบความรู้และภาคปฏิบัติไม่ต่ำกว่า 80% และมีประสบการณ์การทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี จึงจะได้รับมาตรฐานระดับหัวหน้าพ่อครัว (Chef) เป็นต้น

- พัฒนาลัทธิสุตรการศึกษาด้านการท่องเที่ยวในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ให้มี มาตรฐาน

- อบรมภาษาต่างประเทศแก่นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ท่องเที่ยวนอกจากต้อง ปรับปรุงภาคธุรกิจการท่องเที่ยวแล้ว ต้องปรับปรุงภาพพจน์ในเรื่องการท่องเที่ยวเกี่ยวกับทางเพศ มีมาตรการทางกฎหมายบทลงโทษผู้ประกอบการนำเที่ยวเพื่อการค้าบริการทางเพศ อย่างจริงจัง ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมโดยลดปริมาณนักท่องเที่ยวแต่เน้น คุณภาพนักท่องเที่ยว

⁴ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ , การสัมมนาเชิง ปฏิบัติการเรื่อง การพัฒนามาตรฐานบริการท่องเที่ยว : มาตรฐานโรงแรมวันที่ 23 กันยายน 2546 (www.dtn.moc.go.th).

⁵ สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ , การค้าบริการสาขา การท่องเที่ยว, น.7-8 (www.dtn.moc.go.th).

ภาคผนวก

THAILAND - SCHEDULE OF SPECIFIC COMMITMENTS

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
<p>I. HORIZONTAL COMMITMENTS</p>			
<p>ALL SECTORS INCLUDED IN THIS SCHEDULE</p>	<p>3) Unless otherwise specified at the sector-specific level, commercial presence in sectors or subsectors in this schedule is permitted only through a limited liability company which is registered in Thailand and which meets the following conditions:</p> <p>(a) Foreign equity participation must not exceed 49 per cent of the registered capital; and</p> <p>(b) The number of foreign shareholders must be less than half of the total number of shareholders of the company concerned.</p> <p>4) Unless otherwise specified at the sector-specific level, temporary movement of natural persons is <u>unbound</u> except in the following categories.</p>	<p>3) Unless otherwise specified, national treatment for this mode of delivery is unbound</p> <p>3) Unless otherwise specified at the sector-specific level, for commercial entity incorporated pursuant to Thailand's laws and regulations with foreign equity participation not exceeding 49 percent of the registered capital : None</p> <p>Others : Unbound, including subsidies</p> <p>4) <i>Unbound, except as provided in the MA column</i> Contractual Service Suppliers : Unbound</p>	

Note: The scope and classification of sub-sectors contained in this schedule, unless otherwise specified, corresponds to the explanatory notes for services listed in the 1991 Central Product Classification (CPC) of the United Nations Statistical Office, while the ordering is based on the Services Sectoral Classification List set out in document MTN.GNS/W/120 dated 10 July 1991.

Modes of supply: 1) Sector or Sub-sector	Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
		<p>I. Business Visitor : (a) A natural person who stays in Thailand for not more than 90 days for the purpose of participating in business meetings or contacts, entering into contract to sell or purchase services, visiting of business establishments or other similar activities; and entering with a purpose to establish a commercial presence in Thailand. Such temporary entry will be permitted for an initial period of not more than 90 days and may be extended for a further period of not more than one year.</p> <p>II. Intra-corporate Transferee : (b) A corporate transferee of the managerial or executive level or a specialist, provided that such person has been employed by the company concerned outside Thailand for a period of not less than one year immediately preceding the date of his or her application for admission and has satisfied the criteria for management needs¹ stipulated by the Department of Employment. Temporary entry The temporary stay is limited to a one year period and may be extended for a further two three terms of not more than one year each.</p>		

¹ In considering managerial needs, the following facts shall be taken into consideration by the relevant authority, namely: (1) size of fully paid-up capital; (2) employment creation; (3) extent of foreign investment; (4) export promotion; (5) transfer of technology; (6) special needs of the management.

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
	<p>Manager is defined as :</p> <p>A person within an organization who primarily directs the organization, or a department or sub-division of the organization, supervises and controls the work of other supervisory, professional or managerial employees, has the authority to hire and fire or recommend hiring, firing, or other personnel actions (such as promotion or leave authorization), and exercises discretionary authority over day-to-day operations. Does not include first-line supervisors, unless the employees supervised are professionals, nor does it include employees who primarily perform tasks necessary for the provision of the service.</p> <p>Executive is defined as :</p> <p>A person within an organization who primarily directs the management of the organization, establishes the goals and policies of the organization, exercises wide latitude in decision-making, and receives only general supervision or direction from higher-level executives, the board of directors, or stockholders of the business. An executive would not directly perform tasks related to the actual provision of a service or services of the organization.</p> <p>Specialist is defined as :</p> <p>A person within an organization who possesses knowledge at an advanced level of continued expertise and who possesses proprietary knowledge of the organization's services, research equipment, techniques, or management.</p>		

Modes of supply:	1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments	
<p>III. Contractual Service Supplier :</p> <p>Access is subject to the following conditions and those in sector-specific commitments, where applicable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - A contractual service supplier is defined as a natural person who is engaged in the supply of a contracted service on a temporary basis as an employee of a juridical person who has no commercial presence in Thailand. - The juridical person has obtained a service contract for a period not exceeding three months from a juridical person incorporated in Thailand. - The service contract shall comply with the laws, regulations and requirements of Thailand. - The natural person seeking access has met the requirements prescribed for "Specialist" above and been offering such service as an employee of the juridical person supplying the service for at least the year immediately preceding the date of his or her application for admission. - The natural person must possess the necessary academic qualifications and professional experience as specified for the sector or activity concerned, and satisfies the criteria for management needs stipulated by the Department of Employment (as appeared in footnote 1) - The temporary entry shall be for a period of not more than three months or the duration of the contract, whichever is less. - The contract has to be obtained in the following sub-sectors without conferring entitlement to practice as a licensed professional in Thailand: 				

Modes of supply: 1) Cross-border supply 2) Consumption abroad 3) Commercial presence 4) Presence of natural persons

Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments
	<ul style="list-style-type: none"> - Consultancy services related to the installation of computer hardware (CPC 84100) - Software implementation services (CPC 84210+84220+84230+84240+84250) - Data processing services (excluding those provided over public telecommunications network) (CPC 84310+84320+84330+ 84390) - Data base services (excluding those provided over public telecommunications network) (CPC 84400) - Other computer services : Software training services for staff of clients (part of CPC 84900) - General Management Consulting Services (CPC 86501) - Engineering Services (CPC 86721 to 86727 + 86729) (except civil engineer) - Hotel Lodging Services (CPC 64110) - Restaurant Services (CPC 64210) <p>3),4) Regarding a- Acquisition and usage of land: according to the Land Code of Thailand, foreign nationals or domestic companies which are deemed foreigners are not allowed to purchase or own land in Thailand. However, they may lease land and own buildings. Foreigners are also allowed to own part of condominium units under the laws and regulations governing the ownership of condominiums.</p>	<p>3), 4) Acquisition and usage of land: Unbound, except as provided in the MA column</p>	

Modes of supply: 1) Sector or Sub-sector	Cross-border supply 2) Consumption abroad	Commercial presence 3) Limitations on National Treatment	Presence of natural persons 4) Additional Commitments
<p>4) Limitations on the number of foreign personnel per foreign bank office:</p> <p>(a) two persons for banks operating as representative office;</p> <p>(b) six persons for each full-licensed branch;</p> <p>(c) four persons for each BIBF branch;</p> <p>(d) two persons for each PIBF branch;</p> <p>(e) eight persons for banks operating as full-licensed and BIBF branch;</p> <p>For finance companies:</p> <p>(a) two persons for a representative office;</p> <p>(b) Maximum of four directors permitted for finance companies;</p> <p>For securities companies and asset and management companies: two persons for a representative office.</p>	<p>1) Unbound</p> <p>2) None</p> <p>3) None other than that indicated in the horizontal section</p> <p>4) As indicated in the horizontal section</p>	<p>1) Unbound</p> <p>2) None</p> <p>3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent</p> <p>4) None Unbound, except as provided in the horizontal section</p>	
<p>9. TOURISM AND TRAVEL RELATED SERVICES</p> <p>A. Hotel Lodging Services (CPC 64110)</p>			

Modes of supply: 1) Sector or Sub-sector	2) Cross-border supply	3) Consumption abroad	4) Commercial presence	5) Presence of natural persons
	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments	
Restaurant Services (CPC 64210)	1) Unbound 2) None 3) None other than that indicated in the horizontal section 4) As indicated in the horizontal section	1) Unbound 2) None 3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent 4) None Unbound, except as provided in the horizontal section		
Catering Services (CPC 64230)	1) Unbound 2) None 3) None other than that indicated in the horizontal section 4) As indicated in the horizontal section	1) Unbound 2) None 3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent 4) None Unbound, except as provided in the horizontal section		
B. <u>Travel Agency and Tour Operator Services</u> (CPC 74710)	1) Unbound 2) None 3) None other than In addition to that indicated in the horizontal section, and not less than half of the board of directors of the company must be Thai nationality 4) As indicated in the horizontal section	1) Unbound 2) None 3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent 4) None Unbound, except as provided in the horizontal section		

Modes of supply: 1)	Cross-border supply 2)	Consumption abroad 3)	Commercial presence 4)	Presence of natural persons
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments	
D. <u>Other</u>				
Hotel management services	1) Unbound 2) None 3) None other than that indicated in the horizontal section 4) As indicated in the horizontal section	1) Unbound 2) None 3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent 4) None Unbound, except as provided in the horizontal section		
10. RECREATIONAL, CULTURAL AND SPORTING SERVICES				
D. Sporting Services (excluding other sporting services specified in CPC 96419) (CPC 96411 + 96412 + 96413)	1) Unbound 2) None 3) None other than that indicated in the horizontal section 4) As indicated in the horizontal section	1) Unbound 2) None 3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent 4) None Unbound, except as provided in the horizontal section		
Recreation Park and Beach Services (CPC 96494)	1) Unbound 2) None 3) None other than that indicated in the horizontal section 4) As indicated in the horizontal section	1) Unbound 2) None 3) No limitations as long as foreign equity participation does not exceed 49 per cent 4) None Unbound, except as provided in the horizontal section		

ANNEX 1B

GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES

PART I SCOPE AND DEFINITION

Article I Scope and Definition

PART II GENERAL OBLIGATIONS AND DISCIPLINES

Article II Most-Favoured-Nation Treatment
Article III Transparency
Article III *bis* Disclosure of Confidential Information
Article IV Increasing Participation of Developing Countries
Article V Economic Integration
Article V *bis* Labour Markets Integration Agreements
Article VI Domestic Regulation
Article VII Recognition
Article VIII Monopolies and Exclusive Service Suppliers
Article IX Business Practices
Article X Emergency Safeguard Measures
Article XI Payments and Transfers
Article XII Restrictions to Safeguard the Balance of Payments
Article XIII Government Procurement
Article XIV General Exceptions
Article XIV *bis* Security Exceptions
Article XV Subsidies

PART III SPECIFIC COMMITMENTS

Article XVI Market Access
Article XVII National Treatment
Article XVIII Additional Commitments

PART IV PROGRESSIVE LIBERALIZATION

Article XIX Negotiation of Specific Commitments
Article XX Schedules of Specific Commitments
Article XXI Modification of Schedules

PART V INSTITUTIONAL PROVISIONS

Article XXII Consultation
Article XXIII Dispute Settlement and Enforcement
Article XXIV Council for Trade in Services
Article XXV Technical Cooperation
Article XXVI Relationship with Other International Organizations

PART VI FINAL PROVISIONS

Article XXVII Denial of Benefits¹⁹⁸

Article XXVIII Definitions

Article XXIX Annexes

Annex on Article II Exemptions

Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement

Annex on Air Transport Services

Annex on Financial Services

Second Annex on Financial Services

Annex on Negotiations on Maritime Transport Services

Annex on Telecommunications

Annex on Negotiations on Basic Telecommunications

GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES

Members,

Recognizing the growing importance of trade in services for the growth and development of the world economy;

Wishing to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services with a view to the expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing countries;

Desiring the early achievement of progressively higher levels of liberalization of trade in services through successive rounds of multilateral negotiations aimed at promoting the interests of all participants on a mutually advantageous basis and at securing an overall balance of rights and obligations, while giving due respect to national policy objectives;

Recognizing the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services within their territories in order to meet national policy objectives and, given asymmetries existing with respect to the degree of development of services regulations in different countries, the particular need of developing countries to exercise this right;

Desiring to facilitate the increasing participation of developing countries in trade in services and the expansion of their service exports including, *inter alia*, through the strengthening of their domestic services capacity and its efficiency and competitiveness;

Taking particular account of the serious difficulty of the least-developed countries in view of their special economic situation and their development, trade and financial needs;

Hereby *agree* as follows:

PART I

SCOPE AND DEFINITION

Article I

Scope and Definition

1. This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.
2. For the purposes of this Agreement, trade in services is defined as the supply of a service:
 - (a) from the territory of one Member into the territory of any other Member;
 - (b) in the territory of one Member to the service consumer of any other Member;
 - (c) by a service supplier of one Member, through commercial presence in the territory of any other Member;
 - (d) by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of any other Member.
3. For the purposes of this Agreement:
 - (a) "measures by Members" means measures taken by:
 - (i) central, regional or local governments and authorities; and
 - (ii) non-governmental bodies in the exercise of powers delegated by central, regional or local governments or authorities;

In fulfilling its obligations and commitments under the Agreement, each Member shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure their observance by regional and local governments and authorities and non-governmental bodies within its territory;

- (b) "services" includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority;
- (c) "a service supplied in the exercise of governmental authority" means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers.

PART II

GENERAL OBLIGATIONS AND DISCIPLINES

Article II

Most-Favoured-Nation Treatment

1. With respect to any measure covered by this Agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.

2. A Member may maintain a measure inconsistent with paragraph 1 provided that such a measure is listed in, and meets the conditions of, the Annex on Article II Exemptions.
3. The provisions of this Agreement shall not be so construed as to prevent any Member from conferring or according advantages to adjacent countries in order to facilitate exchanges limited to contiguous frontier zones of services that are both locally produced and consumed.

Article III

Transparency

1. Each Member shall publish promptly and, except in emergency situations, at the latest by the time of their entry into force, all relevant measures of general application which pertain to or affect the operation of this Agreement. International agreements pertaining to or affecting trade in services to which a Member is a signatory shall also be published.
2. Where publication as referred to in paragraph 1 is not practicable, such information shall be made otherwise publicly available.
3. Each Member shall promptly and at least annually inform the Council for Trade in Services of the introduction of any new, or any changes to existing, laws, regulations or administrative guidelines which significantly affect trade in services covered by its specific commitments under this Agreement.
4. Each Member shall respond promptly to all requests by any other Member for specific information on any of its measures of general application or international agreements within the meaning of paragraph 1. Each Member shall also establish one or more enquiry points to provide specific information to other Members, upon request, on all such matters as well as those subject to the notification requirement in paragraph 3. Such enquiry points shall be established within two years from the date of entry into force of the Agreement Establishing the WTO (referred to in this Agreement as the "WTO Agreement"). Appropriate flexibility with respect to the time-limit within which such enquiry points are to be established may be agreed upon for individual developing country Members. Enquiry points need not be depositories of laws and regulations.
5. Any Member may notify to the Council for Trade in Services any measure, taken by any other Member, which it considers affects the operation of this Agreement.

Article III bis

Disclosure of Confidential Information

Nothing in this Agreement shall require any Member to provide confidential information, the disclosure of which would impede law enforcement, or otherwise be contrary to the public interest, or which would prejudice legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.

Article IV

Increasing Participation of Developing Countries

1. The increasing participation of developing country Members in world trade shall be facilitated through negotiated specific commitments, by different Members pursuant to Parts III and IV of this Agreement, relating to:

- (a) the strengthening of their domestic services capacity and its efficiency and competitiveness, *inter alia* through access to technology on a commercial basis;
- (b) the improvement of their access to distribution channels and information networks; and
- (c) the liberalization of market access in sectors and modes of supply of export interest to them.

2. Developed country Members, and to the extent possible other Members, shall establish contact points within two years from the date of entry into force of the WTO Agreement to facilitate the access of developing country Members' service suppliers to information, related to their respective markets, concerning:

- (a) commercial and technical aspects of the supply of services;
- (b) registration, recognition and obtaining of professional qualifications; and
- (c) the availability of services technology.

3. Special priority shall be given to the least-developed country Members in the implementation of paragraphs 1 and 2. Particular account shall be taken of the serious difficulty of the least-developed countries in accepting negotiated specific commitments in view of their special economic situation and their development, trade and financial needs.

Article V

Economic Integration

1. This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

- (a) has substantial sectoral coverage¹, and
- (b) provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through:
 - (i) elimination of existing discriminatory measures, and/or
 - (ii) prohibition of new or more discriminatory measures,

¹ This condition is understood in terms of number of sectors, volume of trade affected and modes of supply. In order to meet this condition, agreements should not provide for the *a priori* exclusion of any mode of supply.

either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis.

2. In evaluating whether the conditions under paragraph 1(b) are met, consideration may be given to the relationship of the agreement to a wider process of economic integration or trade liberalization among the countries concerned.
3. (a) Where developing countries are parties to an agreement of the type referred to in paragraph 1, flexibility shall be provided for regarding the conditions set out in paragraph 1, particularly with reference to subparagraph (b) thereof, in accordance with the level of development of the countries concerned, both overall and in individual sectors and subsectors.

(b) Notwithstanding paragraph 6, in the case of an agreement of the type referred to in paragraph 1 involving only developing countries, more favourable treatment may be granted to juridical persons owned or controlled by natural persons of the parties to such an agreement.
4. Any agreement referred to in paragraph 1 shall be designed to facilitate trade between the parties to the agreement and shall not in respect of any Member outside the agreement raise the overall level of barriers to trade in services within the respective sectors or subsectors compared to the level applicable prior to such an agreement.
5. If, in the conclusion, enlargement or any significant modification of any agreement under paragraph 1, a Member intends to withdraw or modify a specific commitment inconsistently with the terms and conditions set out in its Schedule, it shall provide at least 90 days advance notice of such modification or withdrawal and the procedure set forth in paragraphs 2, 3 and 4 of Article XXI shall apply.
6. A service supplier of any other Member that is a juridical person constituted under the laws of a party to an agreement referred to in paragraph 1 shall be entitled to treatment granted under such agreement, provided that it engages in substantive business operations in the territory of the parties to such agreement.
7. (a) Members which are parties to any agreement referred to in paragraph 1 shall promptly notify any such agreement and any enlargement or any significant modification of that agreement to the Council for Trade in Services. They shall also make available to the Council such relevant information as may be requested by it. The Council may establish a working party to examine such an agreement or enlargement or modification of that agreement and to report to the Council on its consistency with this Article.

(b) Members which are parties to any agreement referred to in paragraph 1 which is implemented on the basis of a time-frame shall report periodically to the Council for Trade in Services on its implementation. The Council may establish a working party to examine such reports if it deems such a working party necessary.

(c) Based on the reports of the working parties referred to in subparagraphs (a) and (b), the Council may make recommendations to the parties as it deems appropriate.
8. A Member which is a party to any agreement referred to in paragraph 1 may not seek compensation for trade benefits that may accrue to any other Member from such agreement.

- (c) in the case of licensing procedures, not in themselves a restriction on the supply of the service.
5. (a) In sectors in which a Member has undertaken specific commitments, pending the entry into force of disciplines developed in these sectors pursuant to paragraph 4, the Member shall not apply licensing and qualification requirements and technical standards that nullify or impair such specific commitments in a manner which:
- (i) does not comply with the criteria outlined in subparagraphs 4(a), (b) or (c); and
 - (ii) could not reasonably have been expected of that Member at the time the specific commitments in those sectors were made.
- (b) In determining whether a Member is in conformity with the obligation under paragraph 5(a), account shall be taken of international standards of relevant international organizations³ applied by that Member.
6. In sectors where specific commitments regarding professional services are undertaken, each Member shall provide for adequate procedures to verify the competence of professionals of any other Member.

Article VII

Recognition

1. For the purposes of the fulfilment, in whole or in part, of its standards or criteria for the authorization, licensing or certification of services suppliers, and subject to the requirements of paragraph 3, a Member may recognize the education or experience obtained, requirements met, or licenses or certifications granted in a particular country. Such recognition, which may be achieved through harmonization or otherwise, may be based upon an agreement or arrangement with the country concerned or may be accorded autonomously.
2. A Member that is a party to an agreement or arrangement of the type referred to in paragraph 1, whether existing or future, shall afford adequate opportunity for other interested Members to negotiate their accession to such an agreement or arrangement or to negotiate comparable ones with it. Where a Member accords recognition autonomously, it shall afford adequate opportunity for any other Member to demonstrate that education, experience, licenses, or certifications obtained or requirements met in that other Member's territory should be recognized.
3. A Member shall not accord recognition in a manner which would constitute a means of discrimination between countries in the application of its standards or criteria for the authorization, licensing or certification of services suppliers, or a disguised restriction on trade in services.
4. Each Member shall:

³ The term "relevant international organizations" refers to international bodies whose membership is open to the relevant bodies of at least all Members of the WTO.

Labour Markets Integration Agreements

This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to an agreement establishing full integration² of the labour markets between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:

- (a) exempts citizens of parties to the agreement from requirements concerning residency and work permits;
- (b) is notified to the Council for Trade in Services.

Article VI

Domestic Regulation

1. In sectors where specific commitments are undertaken, each Member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.
2.
 - (a) Each Member shall maintain or institute as soon as practicable judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of an affected service supplier, for the prompt review of, and where justified, appropriate remedies for, administrative decisions affecting trade in services. Where such procedures are not independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Member shall ensure that the procedures in fact provide for an objective and impartial review.
 - (b) The provisions of subparagraph (a) shall not be construed to require a Member to institute such tribunals or procedures where this would be inconsistent with its constitutional structure or the nature of its legal system.
3. Where authorization is required for the supply of a service on which a specific commitment has been made, the competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.
4. With a view to ensuring that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements do not constitute unnecessary barriers to trade in services, the Council for Trade in Services shall, through appropriate bodies it may establish, develop any necessary disciplines. Such disciplines shall aim to ensure that such requirements are, *inter alia*:
 - (a) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the service;
 - (b) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service;

² Typically, such integration provides citizens of the parties concerned with a right of free entry to the employment markets of the parties and includes measures concerning conditions of pay, other conditions of employment and social benefits.

- (a) within 12 months from the date on which the WTO Agreement takes effect for it, inform the Council for Trade in Services of its existing recognition measures and state whether such measures are based on agreements or arrangements of the type referred to in paragraph 1;
- (b) promptly inform the Council for Trade in Services as far in advance as possible of the opening of negotiations on an agreement or arrangement of the type referred to in paragraph 1 in order to provide adequate opportunity to any other Member to indicate their interest in participating in the negotiations before they enter a substantive phase;
- (c) promptly inform the Council for Trade in Services when it adopts new recognition measures or significantly modifies existing ones and state whether the measures are based on an agreement or arrangement of the type referred to in paragraph 1.

5. Wherever appropriate, recognition should be based on multilaterally agreed criteria. In appropriate cases, Members shall work in cooperation with relevant intergovernmental and non-governmental organizations towards the establishment and adoption of common international standards and criteria for recognition and common international standards for the practice of relevant services trades and professions.

Article VIII

Monopolies and Exclusive Service Suppliers

1. Each Member shall ensure that any monopoly supplier of a service in its territory does not, in the supply of the monopoly service in the relevant market, act in a manner inconsistent with that Member's obligations under Article II and specific commitments.
2. Where a Member's monopoly supplier competes, either directly or through an affiliated company, in the supply of a service outside the scope of its monopoly rights and which is subject to that Member's specific commitments, the Member shall ensure that such a supplier does not abuse its monopoly position to act in its territory in a manner inconsistent with such commitments.
3. The Council for Trade in Services may, at the request of a Member which has a reason to believe that a monopoly supplier of a service of any other Member is acting in a manner inconsistent with paragraph 1 or 2, request the Member establishing, maintaining or authorizing such supplier to provide specific information concerning the relevant operations.
4. If, after the date of entry into force of the WTO Agreement, a Member grants monopoly rights regarding the supply of a service covered by its specific commitments, that Member shall notify the Council for Trade in Services no later than three months before the intended implementation of the grant of monopoly rights and the provisions of paragraphs 2, 3 and 4 of Article XXI shall apply.
5. The provisions of this Article shall also apply to cases of exclusive service suppliers, where a Member, formally or in effect, (a) authorizes or establishes a small number of service suppliers and (b) substantially prevents competition among those suppliers in its territory.

Article IX

Business Practices

1. Members recognize that certain business practices of service suppliers, other than those falling under Article VIII, may restrain competition and thereby restrict trade in services.
2. Each Member shall, at the request of any other Member, enter into consultations with a view to eliminating practices referred to in paragraph 1. The Member addressed shall accord full and sympathetic consideration to such a request and shall cooperate through the supply of publicly available non-confidential information of relevance to the matter in question. The Member addressed shall also provide other information available to the requesting Member, subject to its domestic law and to the conclusion of satisfactory agreement concerning the safeguarding of its confidentiality by the requesting Member.

Article X

Emergency Safeguard Measures

1. There shall be multilateral negotiations on the question of emergency safeguard measures based on the principle of non-discrimination. The results of such negotiations shall enter into effect on a date not later than three years from the date of entry into force of the WTO Agreement.
2. In the period before the entry into effect of the results of the negotiations referred to in paragraph 1, any Member may, notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article XXI, notify the Council on Trade in Services of its intention to modify or withdraw a specific commitment after a period of one year from the date on which the commitment enters into force; provided that the Member shows cause to the Council that the modification or withdrawal cannot await the lapse of the three-year period provided for in paragraph 1 of Article XXI.
3. The provisions of paragraph 2 shall cease to apply three years after the date of entry into force of the WTO Agreement.

Article XI

Payments and Transfers

1. Except under the circumstances envisaged in Article XII, a Member shall not apply restrictions on international transfers and payments for current transactions relating to its specific commitments.
2. Nothing in this Agreement shall affect the rights and obligations of the members of the International Monetary Fund under the Articles of Agreement of the Fund, including the use of exchange actions which are in conformity with the Articles of Agreement, provided that a Member shall not impose restrictions on any capital transactions inconsistently with its specific commitments regarding such transactions, except under Article XII or at the request of the Fund.

Article XII

Restrictions to Safeguard the Balance of Payments

1. In the event of serious balance-of-payments and external financial difficulties or threat thereof, a Member may adopt or maintain restrictions on trade in services on which it has undertaken specific commitments, including on payments or transfers for transactions related to such commitments. It is recognized that particular pressures on the balance of payments of a Member in the process of economic development or economic transition may necessitate the use of restrictions to ensure, *inter alia*, the maintenance of a level of financial reserves adequate for the implementation of its programme of economic development or economic transition.

2. The restrictions referred to in paragraph 1:

- (a) shall not discriminate among Members;
- (b) shall be consistent with the Articles of Agreement of the International Monetary Fund;
- (c) shall avoid unnecessary damage to the commercial, economic and financial interests of any other Member;
- (d) shall not exceed those necessary to deal with the circumstances described in paragraph 1;
- (e) shall be temporary and be phased out progressively as the situation specified in paragraph 1 improves.

3. In determining the incidence of such restrictions, Members may give priority to the supply of services which are more essential to their economic or development programmes. However, such restrictions shall not be adopted or maintained for the purpose of protecting a particular service sector.

4. Any restrictions adopted or maintained under paragraph 1, or any changes therein, shall be promptly notified to the General Council.

5. (a) Members applying the provisions of this Article shall consult promptly with the Committee on Balance-of-Payments Restrictions on restrictions adopted under this Article.

(b) The Ministerial Conference shall establish procedures⁴ for periodic consultations with the objective of enabling such recommendations to be made to the Member concerned as it may deem appropriate.

(c) Such consultations shall assess the balance-of-payment situation of the Member concerned and the restrictions adopted or maintained under this Article, taking into account, *inter alia*, such factors as:

- (i) the nature and extent of the balance-of-payments and the external financial difficulties;

⁴ It is understood that the procedures under paragraph 5 shall be the same as the GATT 1994 procedures.

- (ii) the external economic and trading environment of the consulting Member;
 - (iii) alternative corrective measures which may be available.
- (d) The consultations shall address the compliance of any restrictions with paragraph 2, in particular the progressive phaseout of restrictions in accordance with paragraph 2(e).
- (e) In such consultations, all findings of statistical and other facts presented by the International Monetary Fund relating to foreign exchange, monetary reserves and balance of payments, shall be accepted and conclusions shall be based on the assessment by the Fund of the balance-of-payments and the external financial situation of the consulting Member.

6. If a Member which is not a member of the International Monetary Fund wishes to apply the provisions of this Article, the Ministerial Conference shall establish a review procedure and any other procedures necessary.

Article XIII

Government Procurement

1. Articles II, XVI and XVII shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of services purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the supply of services for commercial sale.

2. There shall be multilateral negotiations on government procurement in services under this Agreement within two years from the date of entry into force of the WTO Agreement.

Article XIV

General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where like conditions prevail, or a disguised restriction on trade in services, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

- (a) necessary to protect public morals or to maintain public order;⁵
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (c) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement including those relating to:

⁵ The public order exception may be invoked only where a genuine and sufficiently serious threat is posed to one of the fundamental interests of society.

- (i) the prevention of deceptive and fraudulent practices or to deal with the effects of a default on services contracts;
- (ii) the protection of the privacy of individuals in relation to the processing and dissemination of personal data and the protection of confidentiality of individual records and accounts;
- (iii) safety;
- (d) inconsistent with Article XVII, provided that the difference in treatment is aimed at ensuring the equitable or effective⁶ imposition or collection of direct taxes in respect of services or service suppliers of other Members;
- (e) inconsistent with Article II, provided that the difference in treatment is the result of an agreement on the avoidance of double taxation or provisions on the avoidance of double taxation in any other international agreement or arrangement by which the Member is bound.

Article XIV bis

Security Exceptions

1. Nothing in this Agreement shall be construed:
 - (a) to require any Member to furnish any information, the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or
 - (b) to prevent any Member from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests:
 - (i) relating to the supply of services as carried out directly or indirectly for the purpose of provisioning a military establishment;

⁶ Measures that are aimed at ensuring the equitable or effective imposition or collection of direct taxes include measures taken by a Member under its taxation system which:

- (i) apply to non-resident service suppliers in recognition of the fact that the tax obligation of non-residents is determined with respect to taxable items sourced or located in the Member's territory; or
- (ii) apply to non-residents in order to ensure the imposition or collection of taxes in the Member's territory; or
- (iii) apply to non-residents or residents in order to prevent the avoidance or evasion of taxes, including compliance measures; or
- (iv) apply to consumers of services supplied in or from the territory of another Member in order to ensure the imposition or collection of taxes on such consumers derived from sources in the Member's territory; or
- (v) distinguish service suppliers subject to tax on worldwide taxable items from other service suppliers, in recognition of the difference in the nature of the tax base between them; or
- (vi) determine, allocate or apportion income, profit, gain, loss, deduction or credit of resident persons or branches, or between related persons or branches of the same person, in order to safeguard the Member's tax base.

Tax terms or concepts in paragraph (d) of Article XIV and in this footnote are determined according to tax definitions and concepts, or equivalent or similar definitions and concepts, under the domestic law of the Member taking the measure.

- (ii) relating to fissionable and fusionable materials or the materials from which they are derived;
 - (iii) taken in time of war or other emergency in international relations:
or
 - (c) to prevent any Member from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.
2. The Council for Trade in Services shall be informed to the fullest extent possible of measures taken under paragraphs 1(b) and (c) and of their termination.

Article XV

Subsidies

1. Members recognize that, in certain circumstances, subsidies may have distortive effects on trade in services. Members shall enter into negotiations with a view to developing the necessary multilateral disciplines to avoid such trade-distortive effects.⁷ The negotiations shall also address the appropriateness of countervailing procedures. Such negotiations shall recognize the role of subsidies in relation to the development programmes of developing countries and take into account the needs of Members, particularly developing country Members, for flexibility in this area. For the purpose of such negotiations, Members shall exchange information concerning all subsidies related to trade in services that they provide to their domestic service suppliers.
2. Any Member which considers that it is adversely affected by a subsidy of another Member may request consultations with that Member on such matters. Such requests shall be accorded sympathetic consideration.

PART III

SPECIFIC COMMITMENTS

Article XVI

Market Access

1. With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule.⁸

⁷ A future work programme shall determine how, and in what time-frame, negotiations on such multilateral disciplines will be conducted.

⁸ If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph 2(a) of Article I and if the cross-border movement of capital is an essential part of the service itself, that Member is thereby committed to allow such movement of capital. If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the

2. In sectors where market-access commitments are undertaken, the measures which a Member shall not maintain or adopt either on the basis of a regional subdivision or on the basis of its entire territory, unless otherwise specified in its Schedule, are defined as:

- (a) limitations on the number of service suppliers whether in the form of numerical quotas, monopolies, exclusive service suppliers or the requirements of an economic needs test;
- (b) limitations on the total value of service transactions or assets in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;
- (c) limitations on the total number of service operations or on the total quantity of service output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test;⁹
- (d) limitations on the total number of natural persons that may be employed in a particular service sector or that a service supplier may employ and who are necessary for, and directly related to, the supply of a specific service in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;
- (e) measures which restrict or require specific types of legal entity or joint venture through which a service supplier may supply a service; and
- (f) limitations on the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding or the total value of individual or aggregate foreign investment.

Article XVII

National Treatment

1. In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.¹⁰

2. A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.

3. Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.

supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph 2(c) of Article I, it is thereby committed to allow related transfers of capital into its territory.

⁹ Subparagraph 2(c) does not cover measures of a Member which limit inputs for the supply of services.

¹⁰ Specific commitments assumed under this Article shall not be construed to require any Member to compensate for any inherent competitive disadvantages which result from the foreign character of the relevant services or service suppliers.

*Article XVIII**Additional Commitments*

Members may negotiate commitments with respect to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI or XVII, including those regarding qualifications, standards or licensing matters. Such commitments shall be inscribed in a Member's Schedule.

PART IV

PROGRESSIVE LIBERALIZATION

*Article XIX**Negotiation of Specific Commitments*

1. In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the WTO Agreement and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. Such negotiations shall be directed to the reduction or elimination of the adverse effects on trade in services of measures as a means of providing effective market access. This process shall take place with a view to promoting the interests of all participants on a mutually advantageous basis and to securing an overall balance of rights and obligations.
2. The process of liberalization shall take place with due respect for national policy objectives and the level of development of individual Members, both overall and in individual sectors. There shall be appropriate flexibility for individual developing country Members for opening fewer sectors, liberalizing fewer types of transactions, progressively extending market access in line with their development situation and, when making access to their markets available to foreign service suppliers, attaching to such access conditions aimed at achieving the objectives referred to in Article IV.
3. For each round, negotiating guidelines and procedures shall be established. For the purposes of establishing such guidelines, the Council for Trade in Services shall carry out an assessment of trade in services in overall terms and on a sectoral basis with reference to the objectives of this Agreement, including those set out in paragraph 1 of Article IV. Negotiating guidelines shall establish modalities for the treatment of liberalization undertaken autonomously by Members since previous negotiations, as well as for the special treatment for least-developed country Members under the provisions of paragraph 3 of Article IV.
4. The process of progressive liberalization shall be advanced in each such round through bilateral, plurilateral or multilateral negotiations directed towards increasing the general level of specific commitments undertaken by Members under this Agreement.

*Article XX**Schedules of Specific Commitments*

1. Each Member shall set out in a schedule the specific commitments it undertakes under Part III of this Agreement. With respect to sectors where such commitments are undertaken, each Schedule shall specify:

- (a) terms, limitations and conditions on market access;
- (b) conditions and qualifications on national treatment;
- (c) undertakings relating to additional commitments;
- (d) where appropriate the time-frame for implementation of such commitments; and
- (e) the date of entry into force of such commitments.

2. Measures inconsistent with both Articles XVI and XVII shall be inscribed in the column relating to Article XVI. In this case the inscription will be considered to provide a condition or qualification to Article XVII as well.

3. Schedules of specific commitments shall be annexed to this Agreement and shall form an integral part thereof.

Article XXI

Modification of Schedules

- 1. (a) A Member (referred to in this Article as the "modifying Member") may modify or withdraw any commitment in its Schedule, at any time after three years have elapsed from the date on which that commitment entered into force, in accordance with the provisions of this Article.
- (b) A modifying Member shall notify its intent to modify or withdraw a commitment pursuant to this Article to the Council for Trade in Services no later than three months before the intended date of implementation of the modification or withdrawal.
- 2. (a) At the request of any Member the benefits of which under this Agreement may be affected (referred to in this Article as an "affected Member") by a proposed modification or withdrawal notified under subparagraph 1(b), the modifying Member shall enter into negotiations with a view to reaching agreement on any necessary compensatory adjustment. In such negotiations and agreement, the Members concerned shall endeavour to maintain a general level of mutually advantageous commitments not less favourable to trade than that provided for in Schedules of specific commitments prior to such negotiations.
- (b) Compensatory adjustments shall be made on a most-favoured-nation basis.
- 3. (a) If agreement is not reached between the modifying Member and any affected Member before the end of the period provided for negotiations, such affected Member may refer the matter to arbitration. Any affected Member that wishes to enforce a right that it may have to compensation must participate in the arbitration.

- (b) If no affected Member has requested arbitration, the modifying Member shall be free to implement the proposed modification or withdrawal.
- 4.
- (a) The modifying Member may not modify or withdraw its commitment until it has made compensatory adjustments in conformity with the findings of the arbitration.
 - (b) If the modifying Member implements its proposed modification or withdrawal and does not comply with the findings of the arbitration, any affected Member that participated in the arbitration may modify or withdraw substantially equivalent benefits in conformity with those findings. Notwithstanding Article II, such a modification or withdrawal may be implemented solely with respect to the modifying Member.
5. The Council for Trade in Services shall establish procedures for rectification or modification of Schedules. Any Member which has modified or withdrawn scheduled commitments under this Article shall modify its Schedule according to such procedures.

PART V

INSTITUTIONAL PROVISIONS

Article XXII

Consultation

1. Each Member shall accord sympathetic consideration to, and shall afford adequate opportunity for, consultation regarding such representations as may be made by any other Member with respect to any matter affecting the operation of this Agreement. The Dispute Settlement Understanding (DSU) shall apply to such consultations.
2. The Council for Trade in Services or the Dispute Settlement Body (DSB) may, at the request of a Member, consult with any Member or Members in respect of any matter for which it has not been possible to find a satisfactory solution through consultation under paragraph 1.
3. A Member may not invoke Article XVII, either under this Article or Article XXIII, with respect to a measure of another Member that falls within the scope of an international agreement between them relating to the avoidance of double taxation. In case of disagreement between Members as to whether a measure falls within the scope of such an agreement between them, it shall be open to either Member to bring this matter before the Council for Trade in Services.¹¹ The Council shall refer the matter to arbitration. The decision of the arbitrator shall be final and binding on the Members.

Article XXIII

Dispute Settlement and Enforcement

¹¹ With respect to agreements on the avoidance of double taxation which exist on the date of entry into force of the WTO Agreement, such a matter may be brought before the Council for Trade in Services only with the consent of both parties to such an agreement.

1. If any Member should consider that any other Member fails to carry out its obligations or specific commitments under this Agreement, it may with a view to reaching a mutually satisfactory resolution of the matter have recourse to the DSU.
2. If the DSB considers that the circumstances are serious enough to justify such action, it may authorize a Member or Members to suspend the application to any other Member or Members of obligations and specific commitments in accordance with Article 22 of the DSU.
3. If any Member considers that any benefit it could reasonably have expected to accrue to it under a specific commitment of another Member under Part III of this Agreement is being nullified or impaired as a result of the application of any measure which does not conflict with the provisions of this Agreement, it may have recourse to the DSU. If the measure is determined by the DSB to have nullified or impaired such a benefit, the Member affected shall be entitled to a mutually satisfactory adjustment on the basis of paragraph 2 of Article XXI, which may include the modification or withdrawal of the measure. In the event an agreement cannot be reached between the Members concerned, Article 22 of the DSU shall apply.

Article XXIV

Council for Trade in Services

1. The Council for Trade in Services shall carry out such functions as may be assigned to it to facilitate the operation of this Agreement and further its objectives. The Council may establish such subsidiary bodies as it considers appropriate for the effective discharge of its functions.
2. The Council and, unless the Council decides otherwise, its subsidiary bodies shall be open to participation by representatives of all Members.
3. The Chairman of the Council shall be elected by the Members.

Article XXV

Technical Cooperation

1. Service suppliers of Members which are in need of such assistance shall have access to the services of contact points referred to in paragraph 2 of Article IV.
2. Technical assistance to developing countries shall be provided at the multilateral level by the Secretariat and shall be decided upon by the Council for Trade in Services.

Article XXVI

Relationship with Other International Organizations

The General Council shall make appropriate arrangements for consultation and cooperation with the United Nations and its specialized agencies as well as with other intergovernmental organizations concerned with services.

PART VI
FINAL PROVISIONS

Article XXVII

Denial of Benefits

A Member may deny the benefits of this Agreement:

- (a) to the supply of a service, if it establishes that the service is supplied from or in the territory of a non-Member or of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement;
- (b) in the case of the supply of a maritime transport service, if it establishes that the service is supplied:
 - (i) by a vessel registered under the laws of a non-Member or of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement, and
 - (ii) by a person which operates and/or uses the vessel in whole or in part but which is of a non-Member or of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement;
- (c) to a service supplier that is a juridical person, if it establishes that it is not a service supplier of another Member, or that it is a service supplier of a Member to which the denying Member does not apply the WTO Agreement.

Article XXVIII

Definitions

For the purpose of this Agreement:

- (a) "measure" means any measure by a Member, whether in the form of a law, regulation, rule, procedure, decision, administrative action, or any other form;
- (b) "supply of a service" includes the production, distribution, marketing, sale and delivery of a service;
- (c) "measures by Members affecting trade in services" include measures in respect of
 - (i) the purchase, payment or use of a service;
 - (ii) the access to and use of, in connection with the supply of a service, services which are required by those Members to be offered to the public generally;

- (iii) the presence, including commercial presence, of persons of a Member for the supply of a service in the territory of another Member;
- (d) "commercial presence" means any type of business or professional establishment, including through
 - (i) the constitution, acquisition or maintenance of a juridical person, or
 - (ii) the creation or maintenance of a branch or a representative office,
 within the territory of a Member for the purpose of supplying a service;
- (e) "sector" of a service means,
 - (i) with reference to a specific commitment, one or more, or all, subsectors of that service, as specified in a Member's Schedule,
 - (ii) otherwise, the whole of that service sector, including all of its subsectors;
- (f) "service of another Member" means a service which is supplied,
 - (i) from or in the territory of that other Member, or in the case of maritime transport, by a vessel registered under the laws of that other Member, or by a person of that other Member which supplies the service through the operation of a vessel and/or its use in whole or in part; or
 - (ii) in the case of the supply of a service through commercial presence or through the presence of natural persons, by a service supplier of that other Member;
- (g) "service supplier" means any person that supplies a service;¹²
- (h) "monopoly supplier of a service" means any person, public or private, which in the relevant market of the territory of a Member is authorized or established formally or in effect by that Member as the sole supplier of that service;
- (i) "service consumer" means any person that receives or uses a service;
- (j) "person" means either a natural person or a juridical person;
- (k) "natural person of another Member" means a natural person who resides in the territory of that other Member or any other Member, and who under the law of that other Member:

¹² Where the service is not supplied directly by a juridical person but through other forms of commercial presence such as a branch or a representative office, the service supplier (i.e. the juridical person) shall, nonetheless, through such presence be accorded the treatment provided for service suppliers under the Agreement. Such treatment shall be extended to the presence through which the service is supplied and need not be extended to any other parts of the supplier located outside the territory where the service is supplied.

- (i) is a national of that other Member; or
- (ii) has the right of permanent residence in that other Member, in the case of a Member which:
 1. does not have nationals; or
 2. accords substantially the same treatment to its permanent residents as it does to its nationals in respect of measures affecting trade in services, as notified in its acceptance of or accession to the WTO Agreement, provided that no Member is obligated to accord to such permanent residents treatment more favourable than would be accorded by that other Member to such permanent residents. Such notification shall include the assurance to assume, with respect to those permanent residents, in accordance with its laws and regulations, the same responsibilities that other Member bears with respect to its nationals;
- (l) "juridical person" means any legal entity duly constituted or otherwise organized under applicable law, whether for profit or otherwise, and whether privately-owned or governmentally-owned, including any corporation, trust, partnership, joint venture, sole proprietorship or association;
- (m) "juridical person of another Member" means a juridical person which is either:
 - (i) constituted or otherwise organized under the law of that other Member, and is engaged in substantive business operations in the territory of that Member or any other Member; or
 - (ii) in the case of the supply of a service through commercial presence, owned or controlled by:
 1. natural persons of that Member; or
 2. juridical persons of that other Member identified under subparagraph (i);
- (n) a juridical person is:
 - (i) "owned" by persons of a Member if more than 50 per cent of the equity interest in it is beneficially owned by persons of that Member;
 - (ii) "controlled" by persons of a Member if such persons have the power to name a majority of its directors or otherwise to legally direct its actions;
 - (iii) "affiliated" with another person when it controls, or is controlled by, that other person; or when it and the other person are both controlled by the same person;
- (o) "direct taxes" comprise all taxes on total income, on total capital or on elements of income or of capital, including taxes on gains from the alienation

of property, taxes on estates, inheritances and gifts, and taxes on the total amounts of wages or salaries paid by enterprises, as well as taxes on capital appreciation.

Article XXIX

Annexes

The Annexes to this Agreement are an integral part of this Agreement.

ANNEX ON ARTICLE II EXEMPTIONS

Scope

1. This Annex specifies the conditions under which a Member, at the entry into force of this Agreement, is exempted from its obligations under paragraph 1 of Article II.
2. Any new exemptions applied for after the date of entry into force of the WTO Agreement shall be dealt with under paragraph 3 of Article IX of that Agreement.

Review

3. The Council for Trade in Services shall review all exemptions granted for a period of more than 5 years. The first such review shall take place no more than 5 years after the entry into force of the WTO Agreement.
4. The Council for Trade in Services in a review shall:
 - (a) examine whether the conditions which created the need for the exemption still prevail; and
 - (b) determine the date of any further review.

Termination

5. The exemption of a Member from its obligations under paragraph 1 of Article II of the Agreement with respect to a particular measure terminates on the date provided for in the exemption.
6. In principle, such exemptions should not exceed a period of 10 years. In any event, they shall be subject to negotiation in subsequent trade liberalizing rounds.
7. A Member shall notify the Council for Trade in Services at the termination of the exemption period that the inconsistent measure has been brought into conformity with paragraph 1 of Article II of the Agreement.

Lists of Article II Exemptions

[The agreed lists of exemptions under paragraph 2 of Article II will be annexed here in the treaty copy of the WTO Agreement.]

**ANNEX ON MOVEMENT OF NATURAL PERSONS
SUPPLYING SERVICES UNDER THE AGREEMENT**

1. This Annex applies to measures affecting natural persons who are service suppliers of a Member, and natural persons of a Member who are employed by a service supplier of a Member, in respect of the supply of a service.
2. The Agreement shall not apply to measures affecting natural persons seeking access to the employment market of a Member, nor shall it apply to measures regarding citizenship, residence or employment on a permanent basis.
3. In accordance with Parts III and IV of the Agreement, Members may negotiate specific commitments applying to the movement of all categories of natural persons supplying services under the Agreement. Natural persons covered by a specific commitment shall be allowed to supply the service in accordance with the terms of that commitment.
4. The Agreement shall not prevent a Member from applying measures to regulate the entry of natural persons into, or their temporary stay in, its territory, including those measures necessary to protect the integrity of, and to ensure the orderly movement of natural persons across its borders, provided that such measures are not applied in such a manner as to nullify or impair the benefits accruing to any Member under the terms of a specific commitment.¹³

ANNEX ON AIR TRANSPORT SERVICES

1. This Annex applies to measures affecting trade in air transport services, whether scheduled or non-scheduled, and ancillary services. It is confirmed that any specific commitment or obligation assumed under this Agreement shall not reduce or affect a Member's obligations under bilateral or multilateral agreements that are in effect on the date of entry into force of the WTO Agreement.
2. The Agreement, including its dispute settlement procedures, shall not apply to measures affecting:
 - (a) traffic rights, however granted; or
 - (b) services directly related to the exercise of traffic rights, except as provided in paragraph 3 of this Annex.
3. The Agreement shall apply to measures affecting:
 - (a) aircraft repair and maintenance services;
 - (b) the selling and marketing of air transport services;
 - (c) computer reservation system (CRS) services.

¹³ The sole fact of requiring a visa for natural persons of certain Members and not for those of others shall not be regarded as nullifying or impairing benefits under a specific commitment.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติ
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕
เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดหรือการให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พักอาหาร ทัศนจร และหรือมัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว

“ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“นักท่องเที่ยว” หมายความว่า บุคคลที่เดินทางจากท้องถิ่นเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจ และด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือหารายได้ และให้หมายความรวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวโดยเสียค่าบริการด้วย

“มัดकुเทศก์” หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

“ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการที่นำเที่ยวสำหรับการจัด การให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร และการทัศนอาจร ในลักษณะเป็นการเหมาจ่าย

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตผู้ประกอบการที่นำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัดकुเทศก์ แล้วแต่กรณี

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้

“การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์กรุงเทพมหานคร และนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์จังหวัด ซึ่งผู้ว่าการแต่งตั้ง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้ว่าการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์ของส่วนราชการของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และของรัฐวิสาหกิจอื่นตามที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา*รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์

มาตรา ๖^๒ ให้มีคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการการ

^๒ มาตรา ๖ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดकुเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

ท้องถิ่นแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้แทน อธิบดีกรมศิลปากรหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือผู้แทน* อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือผู้แทน* อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน เป็นกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งจำนวนหกคน ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากผู้แทนผู้ประกอบการท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอย่างน้อยสี่คน และให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัดคูปองกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๗ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

เมื่อครบวาระตามวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๗ กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้พ้นจากตำแหน่ง
- (๔) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๙ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการ เป็นประธานในที่ประชุม

ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(๒) พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเสนอผ่านคณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(๓) พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๑

(๔) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก สำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา ๑๙

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ให้นำมาตรา ๕ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายคำแนะนำ หรือความเห็น หรือให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือสิ่งใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๓ ให้ประธานกรรมการและกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๒

ธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยว เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) ถ้าเป็นบุคคลธรรมดา
- (ก) มีสัญชาติไทย
- (ข) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (ค) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
- (ง) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (จ) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (ฉ) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ

สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- (ช) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต
- (ซ) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(๒) ถ้าเป็นนิติบุคคล

- (ก) ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย
- (ข) มีสำนักงานอยู่ในราชอาณาจักรไทย

(ค) ในกรณีที่ เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ทุนของห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของหุ้นส่วน

ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย และหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการต้องมีสัญชาติไทย

(ง) ในกรณีที่ เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(จ) ในกรณีที่ เป็นบริษัทจำกัด กรรมการบริษัทจำกัดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และบริษัทจำกัดนั้นจะต้องไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

(ฉ) หุ้นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการผู้จัดการนิติบุคคลดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (๑) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) และ (ซ)

(ช) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

(ซ) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

ทั้งนี้ ไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมาใช้บังคับแก่การประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ เป็นคนต่างด้าว ภายใต้ความตกลงที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันอยู่กับรัฐบาลต่างประเทศมิให้นำความในมาตรา ๑๔ (๑) (ก) และ (๒) (ค) (ง) และ (จ) มาใช้บังคับแก่ผู้นั้น

มาตรา ๑๗ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต

ในกรณีที่นายทะเบียนออกใบอนุญาต ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบเพื่อมารับใบอนุญาตจากนายทะเบียนและวางหลักประกันตามมาตรา ๑๘ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มารับใบอนุญาต ภายในเวลาดังกล่าวโดยไม่มีแจ้งเหตุผลหรือข้อขัดข้องให้นายทะเบียนทราบ ให้นายทะเบียนยกเลิกการออกใบอนุญาตนั้น

ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาต ให้แสดงเหตุผลในหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบด้วย

มาตรา ๑๘^๓ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกันซึ่งได้แก่ เงินสด หนังสือค้ำประกันของธนาคาร พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ต่อผู้ว่าการ เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีอยู่กับนักท่องเที่ยวและหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินประกันที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๘/๑^๓ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ประสงค์จะใช้สิทธิร้องเรียนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยและต้องวางหลักประกันซึ่งได้แก่ เงินสด หนังสือค้ำประกันของธนาคาร พันธบัตรรัฐบาลไทยหรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันต่อผู้ว่าการ เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีอยู่กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินประกันที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้วางหลักประกันไว้ตามวรรคหนึ่ง หากประสงค์ขอลดคืนหลักประกันนั้นจะต้องมาแจ้งความประสงค์บอกเลิกการใช้สิทธิเรียกร้องต่อนายทะเบียนและเมื่อได้รับหลักประกันแล้ว ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวผู้นั้นจะมาแจ้งความประสงค์ใช้สิทธิร้องเรียนอีกไม่ได้

มาตรา ๑๘ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๕ มาตรา ๑๘/๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๕ มาตรา ๑๘/๑ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๕

การแจ้งความประสงค์ใช้สิทธิร้องเรียนและการบอกเลิกการใช้สิทธิร้องเรียน การจัดการเกี่ยวกับดอกผลของหลักประกัน และการเปลี่ยนแปลงหลักประกันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการเกี่ยวกับดอกผลของหลักประกันและการเปลี่ยนหลักประกันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๙^๕ ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยววางหลักประกันเป็นเงินสดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการเปิดบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์ในนามของผู้ประกอบการนำเที่ยวแต่ละราย รวมทั้งการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการกำหนด สำหรับดอกผลที่เกิดจากเงินฝากที่เป็นเงินสดนั้น ให้ตกเป็นของผู้ประกอบการนำเที่ยวที่วางหลักประกัน

มาตรา ๒๐^๖ ในกรณีที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยววางหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร หนังสือค้ำประกันของธนาคารให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๑^๗ ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนจากการรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวหรือมัคคุเทศก์หรือผู้ประกอบการท่องเที่ยวหรือความปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่านักท่องเที่ยวหรือมัคคุเทศก์หรือผู้ประกอบการท่องเที่ยวผู้ใดได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างที่ได้ทำไว้กับบุคคลดังกล่าว ให้นายทะเบียนดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย เมื่อนายทะเบียนได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นจริงตามนั้น และผู้ประกอบการนำเที่ยวผู้นั้นยังไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจการนำเที่ยวที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวทำไว้กับนักท่องเที่ยวหรือไม่ยินยอมชดเชยค่าเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวผู้นั้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ก) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายไม่เกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการที่จะพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายได้ ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายดังกล่าวจากหลักประกันที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวผู้นั้นได้วางไว้ตาม

^๕ มาตรา ๑๙ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๕

^๖ มาตรา ๒๐ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๕

^๗ มาตรา ๒๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๕๕

มาตรา ๑๘ ให้แก่นักท่องเที่ยวโดยไม่ชักช้า แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบ

(ข) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายเกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการที่จะพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายได้ ให้นำทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายในส่วนที่ไม่เกินวงเงินดังกล่าว ให้แก่นักท่องเที่ยวผู้นั้นก่อน ส่วนค่าเสียหายในส่วนที่เกินวงเงินนั้น ให้นำทะเบียนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วแจ้งผลการ

ดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบโดยเร็ว

(๒) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยวซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย หรือเป็นมัคคุเทศก์ เมื่อนายทะเบียนได้ทำการสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นจริงตามนั้น ให้นำทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่มีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นำทะเบียนดำเนินการตาม (๑) (ก) หรือ (ข) โดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าการเจรจาทำความตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้เสียหาย ถ้าตกลงกันได้ให้ผู้ว่าการจ่ายเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามที่ได้ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ผู้เสียหายและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด และให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ หากกรณีที่ตกลงกันไม่ได้เป็นกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเสนอจำนวนเงินที่จะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายน้อยกว่าจำนวนเงินที่นายทะเบียนกำหนด ให้ผู้ว่าการจ่ายเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนเงินที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเสนอที่จะชดใช้นั้นโดยให้ถือว่าจำนวนเงินที่เหลืออยู่เป็นค่าเสียหายที่ตกลงกันไม่ได้

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นมัคคุเทศก์ ค่าเสียหายตาม (๒) ให้หมายถึงเงินค่าจ้างที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวค้างจ่าย ค่าตอบแทน เงินตรองจ่ายล่วงหน้าที่มีมัคคุเทศก์ได้จ่ายไปตามความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้าง และให้หมายความรวมถึงค่ารักษาพยาบาลหรือค่าเสียหายอื่นใดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) แล้ว ให้นำทะเบียนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๒ แก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นตามควรแก่กรณี

(๑) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย เมื่อนายทะเบียนได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นจริงตามนั้นและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นยังไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวหรือไม่ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ก) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายไม่เกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการที่จะพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายได้เอง ให้นำทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายดังกล่าวจากหลักประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นได้วางไว้ตาม

มาตรา ๑๘ ให้แก่นักท่องเที่ยวดังกล่าวโดยไม่ชักช้า แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบ หรือให้ผู้ว่าการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา ตามควรแก่กรณี

(ข) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายเกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ให้นำทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายในส่วนที่ไม่เกินวงเงินดังกล่าวให้แก่นักท่องเที่ยวผู้นั้นก่อน ส่วนค่าเสียหายในส่วนที่เกินวงเงินดังกล่าว ให้นำทะเบียนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบโดยเร็ว

(๒) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยหรือเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ให้ นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่มีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายทะเบียนดำเนินการตาม (๑) (ก) หรือ (ข) โดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าการเจรจาทำความตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้เสียหายถ้าตกลงกันได้ ให้ผู้ว่าการจ่ายเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามที่ได้ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ผู้เสียหายและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด และให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) เสร็จแล้ว ให้นำทะเบียนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๒ แก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นตามควรแก่กรณี

มาตรา ๒๑/๑^๕ ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนจากการร้องเรียนของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีอยู่กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้น เมื่อนายทะเบียนได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นจริงตามนั้น ให้นำทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามจำนวนเงินและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ถ้าผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไม่มีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นำทะเบียนดำเนินการตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) หรือ (ข) โดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าการเจรจาทำความตกลงกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและผู้เสียหาย ถ้าตกลงกันได้ให้ผู้ว่าการจ่ายเงินตามหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามที่ได้ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ผู้เสียหายและผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดและให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ หากกรณีที่เกิดตกลงกันไม่ได้เป็นกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเสนอจำนวนเงินที่จะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายน้อยกว่าจำนวนเงินที่นายทะเบียน

^๕ มาตรา ๒๑/๑ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

กำหนด ให้ผู้ว่าการจ่ายเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนเงินที่ผู้ประกอบ
อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเสนอที่จะชดใช้ นั้นโดยให้ถือว่าจำนวนเงินที่เหลืออยู่เป็นค่าเสียหายที่ตกลง
กันไม่ได้

มาตรา ๒๑/๒^๕ การหักเงินชดใช้ค่าเสียหายจากหลักประกันกรณีการร้องเรียน
ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ให้หักได้ไม่เกินวงเงิน
ประกันของฝ่ายที่วางหลักประกันไว้น้อยกว่า

มาตรา ๒๒^๖ นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือผู้ประกอบการ
ธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของนายทะเบียนหรือของผู้ว่าการตามมาตรา ๒๑
มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ และให้นำมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๓^๗ ในกรณีที่หลักประกันตามมาตรา ๑๘ มีจำนวนลดลงเพราะได้ใช้
จ่ายไปตามมาตรา ๒๑ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องนำหลักประกันมาวางเพิ่มเติมให้ครบภายใน
ระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด

มาตรา ๒๔^๘ ให้ผู้ว่าการคืนหลักประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตาม
มาตรา ๑๘ หรือที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยววางไว้ตามมาตรา ๑๘/๑ ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจ
นำเที่ยวหรือผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เพิกถอนใบอนุญาต
หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวจาก
ผู้ประกอบธุรกิจนำ

เที่ยวหรือนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกการใช้สิทธิร้องเรียนจากผู้
ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหรือนับแต่วันที่สิทธิร้องเรียนระงับตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง
แล้วแต่กรณี

ในหนังสือแจ้งการบอกเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามความในวรรคหนึ่ง ผู้
ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องรับรองว่าตนเองไม่มีหนี้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ต้องชำระให้แก่
นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์หรือผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

^๕ มาตรา ๒๑/๒ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๕

^๖ มาตรา ๒๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๕

^๗ มาตรา ๒๓ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๕

^๘ มาตรา ๒๔ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๕๕

ในหนังสือแจ้งการบอกเลิกการใช้สิทธิร้องเรียนตามความในวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต้องรับรองว่าตนไม่มีหนี้ที่เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ต้องชำระให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

ในกรณีที่ผู้ว่าการได้รับแจ้งจากนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวว่า ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยวตามความในวรรคหนึ่ง ยังมีหนี้ที่เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่จะต้องชำระให้แก่บุคคลดังกล่าวอยู่ ให้ผู้ว่าการรอกการคืนหลักประกันไว้ก่อน

มาตรา ๒๕ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา ๒๖ ในการโฆษณาการจัดบริการนำเที่ยวหรือรายละเอียดในการนำเที่ยวที่จะจัดในแต่ละปี ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีรายการดังนี้

- (๑) ชื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และเลขที่ใบอนุญาต
 - (๒) ระยะเวลาที่ใช้ในการให้บริการนำเที่ยว
 - (๓) อัตราค่าบริการ
 - (๔) ประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการให้บริการนำเที่ยว
 - (๕) จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญๆ ในการนำเที่ยว
 - (๖) ลักษณะและประเภทของที่พัก และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้
- ก่อนเผยแพร่เอกสารตามวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่นายทะเบียนอย่างน้อยสามฉบับ

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการในการจัดบริการนำเที่ยวที่ได้โฆษณาไปแล้วผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและนายทะเบียนทราบโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๗ ในระหว่างให้บริการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องพยายามให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับที่ได้ตกลงกันไว้ และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบริการนำเที่ยวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลงนั้น

มาตรา ๒๘ ใบอนุญาตให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

มาตรา ๒๗ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวผู้ใดไม่ต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุให้ผู้ ประกอบกิจการนำเที่ยวผู้นั้นเลิกประกอบกิจการนำเที่ยวตั้งแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุพร้อมทั้งส่งคืน ใบอนุญาตแก่นายทะเบียนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุและให้นำความใน มาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวตายและใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุถ้า คู่สมรสหรือบุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวประสงค์จะประกอบกิจการนำ เที่ยวต่อไป ก็ให้ประกอบกิจการนำเที่ยวได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ แต่ต้องแจ้งให้นาย ทะเบียนทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวตาย

ในระหว่างการประกอบกิจการนำเที่ยวตามวรรคหนึ่ง คู่สมรสหรือบุตรที่บรรลุนิติ ภาวะแล้วของผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเสมือนผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยว

ถ้าคู่สมรสหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวไม่ประสงค์ จะประกอบกิจการนำเที่ยวต่อไป ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ ประกอบกิจการนำเที่ยวตาย

มาตรา ๓๐ ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะเลิกประกอบกิจการนำเที่ยวใน ระหว่างที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ ต้องแจ้งความประสงค์ดังกล่าว เป็นหนังสือให้นายทะเบียน ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันเลิกประกอบกิจการนำเที่ยว พร้อมทั้งส่งคืนใบอนุญาต แก่นายทะเบียนและให้ประกอบกิจการนำเที่ยวต่อไปได้จนถึงวันเลิกประกอบกิจการนำเที่ยว

มาตรา ๓๑^{๔๔} ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ใบอนุญาตผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการนำเที่ยวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อ คณะกรรมการโดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ออก ใบอนุญาตหรือการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นายทะเบียนเสนอ หนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวผู้ใด

(๑) มีกรณีตามมาตรา ๒๑

(๒) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

^{๔๔} มาตรา ๓๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

(๓) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ผู้ว่าการ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินครั้งละหกเดือน

ผู้ประกอบการกิจการเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบกิจการเที่ยวในระหว่างที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่จะได้อุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๕

มาตรา ๓๓ เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่าผู้ประกอบการกิจการเที่ยวผู้ใดมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕

(๒) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓

(๓) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๓๒ มาแล้ว และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๒ (๑) หรือ (๒) อีก

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และให้ผู้ประกอบการกิจการเที่ยวผู้นั้นส่งคืนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต^{๖๖}

มาตรา ๓๔ ให้นายทะเบียนส่งหนังสือแจ้งคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการกิจการเที่ยวทราบ ถ้าไม่สามารถส่งได้หรือผู้ประกอบการกิจการเที่ยวไม่ยอมรับหนังสือดังกล่าว ให้ปิดหนังสือดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบกิจการเที่ยวนั้น และให้ถือว่าผู้ประกอบการกิจการเที่ยวได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดหนังสือดังกล่าว

มาตรา ๓๕ ผู้ประกอบการกิจการเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการได้โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ทราบคำสั่งดังกล่าว และให้นายทะเบียนเสนอหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต^{๖๗}

^{๖๖} มาตรา ๓๓ วรรคสอง แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔

^{๖๗} มาตรา ๓๕ วรรคสาม แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๓๖ ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตอีกจนกว่าจะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา ๓๗ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

ถ้าใบอนุญาตชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบถึงการชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว

การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๘ ในการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ หรือใบแทนใบอนุญาตดังกล่าวให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๓

มัคคุเทศก์

มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๐ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้ได้รับวุฒิปัตริหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง

(๔) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) ไม่เป็นผู้กมลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(๘) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

มาตรา ๔๑^๗ ถ้าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๔๐ แล้ว นายทะเบียนต้องออกใบอนุญาตให้โดยเร็ว

ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์ตามมาตรา ๓๙ ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอรับ ใบอนุญาต

ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนแสดงผลในหนังสือ แจ้งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบด้วย

ในกรณีที่นายทะเบียนออกใบอนุญาต ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตมารับใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์จากนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาตจาก นายทะเบียน และให้นายทะเบียนมอบเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตพร้อมกับใบอนุญาต

เครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มารับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ภายในเวลาที่กำหนดโดย ไม่แจ้งเหตุผลหรือข้อขัดข้องให้นายทะเบียนทราบ ให้สันนิษฐานว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ประสงค์ จะรับใบอนุญาตดังกล่าว และให้นายทะเบียนยกเลิกการออกใบอนุญาตนั้น

มาตรา ๔๒^๘ มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และต้องติดเครื่องหมายแสดงการเป็น มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาต และต้องมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ติดตัวอยู่ตลอดเวลาในขณะที่ ปฏิบัติหน้าที่ และพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้

ถ้าเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาต และหรือใบอนุญาต เป็นมัคคุเทศก์ชำรุดสูญหาย หรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้มัคคุเทศก์ผู้นั้นยื่นคำขอรับ เครื่องหมายดังกล่าว และหรือใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบ ถึงการชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว

การขอรับเครื่องหมายและหรือใบแทนใบอนุญาต และการออกเครื่องหมายและ หรือใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๓^๙ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออก ใบอนุญาต

^๗ มาตรา ๔๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

^๘ มาตรา ๔๒ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

^๙ มาตรา ๔๓ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

มัคคุเทศก์ซึ่งประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียนก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้วให้ เป็นมัคคุเทศก์ต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

ถ้าผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตยังมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๔๐ นายทะเบียน ต้องต่ออายุใบอนุญาตให้

การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง

มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ ให้เลิกเป็น มัคคุเทศก์ตั้งแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และให้ส่งคืนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์พร้อมกับ เครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือไม่ อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง นายทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้ นายทะเบียนเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำ อุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนจากการรายงานของพนักงาน เจ้าหน้าทีหรือจากกรร้องเรียนของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือเมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่ามัคคุเทศก์ผู้ใด

(๑) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงที่ออก ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(๒) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตาม พระราชบัญญัตินี้

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่ เห็นสมควร แต่ไม่เกินครั้งละหกเดือน

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต จะเป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างที่ถูกพักใช้ ใบอนุญาตไม่ได้^{๒๐}

^{๒๐} มาตรา ๔๕ วรรคสาม แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒)

มาตรา ๔๖ เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่ามีคฤหัสถ์ผู้ใดมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๐

(๒) เป็นผู้เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๔๕ มาแล้ว และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๕ (๑) หรือ (๒) อีก

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และมีคฤหัสถ์ผู้นั้นต้องส่งคืนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่มีการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๘ ให้ถือว่าเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และให้ส่งคืนใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เพิกถอน^{๒๐}

มาตรา ๔๗ คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้มัคคุเทศก์ทราบ ถ้าไม่สามารถส่งคำสั่งให้มัคคุเทศก์ได้ หรือมัคคุเทศก์ ผู้นั้นไม่ยอมรับหนังสือแจ้งดังกล่าว ให้ปิดคำสั่งไว้ ณ ที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายที่สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤหัสถ์ที่ออกใบอนุญาตให้มัคคุเทศก์ผู้นั้น และให้ถือว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือวันที่ปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๔๘^{๒๑} มัคคุเทศก์ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๔๕ หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๔๖ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากนายทะเบียนและให้นายทะเบียนเสนอหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๙ ในการออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา ๓๙ หรือใบแทนใบอนุญาตดังกล่าว ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔

การควบคุม

มาตรา ๕๐ ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤหัสถ์ กรุงเทพมหานครขึ้นมีฐานะเป็นหน่วยงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

^{๒๐} มาตรา ๔๖ วรรคสอง แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤหัสถ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

^{๒๑} มาตรา ๔๘ วรรคสาม ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤหัสถ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๕๑ ให้ผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยคนหนึ่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองเป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในเขตกรุงเทพมหานคร

ให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างในสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร

ในระหว่างที่ยังไม่ได้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดตามมาตรา ๕๒ ขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามนโยบายของคณะกรรมการ

มาตรา ๕๒ เมื่อผู้ว่าการเห็นสมควรจัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดขึ้นในจังหวัดใด และจะให้มิเขตอำนาจครอบคลุมเขตจังหวัดใดบ้าง ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแล้ว ให้ตราข้อบังคับจัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดขึ้นในจังหวัดนั้น พร้อมทั้งกำหนดเขตอำนาจของสำนักงานดังกล่าวและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดเป็นหน่วยงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มาตรา ๕๓ ให้ผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยคนหนึ่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง เป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดมีหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในเขตอำนาจของตน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามนโยบายของคณะกรรมการ

ให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างในสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดดังกล่าว

มาตรา ๕๔ ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบใบอนุญาต สภาพ และลักษณะของสถานที่ทำการเครื่องมือเครื่องใช้และยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนจำนวนและประวัติของตัวแทนและลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทน หรือลูกจ้างมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อตรวจสอบ

(๓) เรียกให้มัคคุเทศก์มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะมัคคุเทศก์ ตลอดจนให้ส่งรายงานการปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลาที่ผ่านมาเพื่อตรวจสอบ

มาตรา ๕๕ การมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ ให้ นายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือทุกครั้ง

มาตรา ๕๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดง บัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนด ในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๗ เมื่อนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมาย พบว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนพิจารณาดำเนินการตาม มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๔๖ แล้วแต่กรณี แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ทราบ

มาตรา ๕๘ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนและพนักงาน เจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๕

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้า แสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๖๐ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา ๒๕ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท

มาตรา ๖๑ คู่สมรสหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ ดายผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปแต่ไม่แจ้งความประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจนำ เที่ยวนั้นหรือไม่แจ้งความประสงค์ที่จะไม่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปต่อนายทะเบียนภายใน ระยะเวลาที่กำหนด อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่ เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๖๒ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ส่งคืนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนตาม
มาตรา ๒๘ วรรคสี่ หรือมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๓ วรรคสองต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพัน
บาท

มาตรา ๖๓ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ วรรคสามต้องระวาง
โทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน
อยู่

มาตรา ๖๔ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งต้อง
ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับ
ไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๖ มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน
ห้าพันบาท

มาตรา ๖๗ มัคคุเทศก์ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างที่ถูกพักใช้
ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๔๕ วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่
เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๘^๓ มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ส่งคืนใบอนุญาตและเครื่องหมายแสดงการเป็น
มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากใบอนุญาตสิ้นอายุ
เพราะไม่ได้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือเนื่องจากถูกเพิกถอนใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา
๔๓ วรรคห้า หรือมาตรา ๔๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๖๙ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่นายทะเบียนหรือ
พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากนายทะเบียน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๔
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๗๐ ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยวอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้
ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔

^๓ มาตรา ๖๘ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๕๔๕

ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ต้องเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่อนุญาต

มาตรา ๗๑ คนต่างด้าวที่ได้รับหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้อยู่แล้วตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๑ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้ แต่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้ว ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน และมีให้นำความในมาตรา ๑๕ (๑) (ก) และ (๒) (ก) (ค) (ง) และ (จ) มาใช้บังคับแก่ผู้นั้น

คนต่างด้าวซึ่งได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียนตามวรรคหนึ่งต้องเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่อนุญาต

มาตรา ๗๒ ให้นำความในมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือคนต่างด้าวซึ่งได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา ๗๐ หรือมาตรา ๗๑ โดยอนุโลม

มาตรา ๗๓ ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์อยู่แล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา ๓๔ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้เป็นมัคคุเทศก์ต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อานันท์ ปันยารชุน
นายกรัฐมนตรี

อัตราค่าธรรมเนียม^{๒๔}

- | | |
|--|----------------|
| (๑) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว | ฉบับละ ๕๐๐ บาท |
| (๒) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ | ฉบับละ ๒๐๐ บาท |
| (๓) ใบแทนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว | ฉบับละ ๑๐๐ บาท |
| (๔) ใบแทนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ | ฉบับละ ๕๐ บาท |
| (๕) การต่ออายุใบอนุญาตครั้งละเท่ากับค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต | |

^{๒๔} อัตราค่าธรรมเนียม แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒)

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้การประกอบ นำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก สมควรที่จะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐาน ในเรื่องนี้และให้การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจ นำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อ ประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัตินี้

อัมพิกา/แก้ไข

๒๗/๒/๕๕

A+B (C)

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒)พ.ศ. ๒๕๕๕^{๒๔}

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่องค์ประกอบของ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในส่วนของกรรมการอื่นซึ่งเป็นผู้แทนผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีจำนวนน้อยไม่สมดุลกับจำนวนกรรมการโดย ตำแหน่งซึ่งเป็นผู้แทนภาครัฐ และไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และมีประสบการณ์ทางธุรกิจนำ เที่ยวหรือมัคคุเทศก์เป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย สมควรแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์โดยเพิ่มจำนวนกรรมการอื่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และโดยที่หลักเกณฑ์การ วางหลักประกันเพื่อความปลอดภัย เงื่อนไขการวางและคืนหลักประกันเพื่อความปลอดภัยที่อาจ เกิดขึ้นจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว วิธีการควบคุม การประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ และอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสม นอกจากนี้สมควร กำหนดคุณสมบัติรวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่จะมีสิทธิร้องเรียน ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่มีอยู่กับผู้ประกอบ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวมีสิทธิร้องเรียนผู้ประกอบ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงได้เช่นเดียวกันและสมควรกำหนดวิธีการควบคุม และคุ้มครองการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เพ็ญพร/พิมพ์/แก้ไข

๑๕/๑๑/๕๕

A+B (C)

^{๒๔} รก.๒๕๕๕/๖๗ก/๑/๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕



ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ที่ ส. ๒ / ๒๕๔๘
เรื่อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนเพื่อฟื้นฟูกิจการที่เสียหาย
จากธรณีพิบัติภัย (คลื่นสึนามิ)

เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอยู่เดิมหรือไม่ ที่ได้รับความเสียหายจากธรณีพิบัติภัย (คลื่นสึนามิ) ในพื้นที่ ๖ จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน จึงกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการจากธรณีพิบัติภัย โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑. มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงแรมและรีสอร์ทที่ได้รับความเสียหายบางส่วน

๑.๑ ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร ดังนี้

- ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๘ ปี โดยกำหนดวงเงินภาษีสูงสุดที่จะได้รับยกเว้นไม่เกินร้อยละ ๑๐๐ ของจำนวนเงินลงทุนที่ใช้ในการปรับปรุงซ่อมแซมทดแทนส่วนที่เสียหาย แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินวงเงินที่สำนักงานให้ความเห็นชอบตามหลักฐานการประเมินค่าความเสียหาย

๑.๒ ให้กำหนดเงื่อนไขในการขอรับการส่งเสริม ดังนี้

- ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่เดิมและได้รับความเสียหายบางส่วน
- จำนวนห้องพักหลังทำการปรับปรุงต้องไม่เกินจำนวนห้องพักที่เปิดให้บริการอยู่เดิม
- จำนวนเงินลงทุนที่ใช้ในการปรับปรุงต้องไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านบาท โดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน
- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมพร้อมทั้งแสดงหลักฐานการประเมินมูลค่าความเสียหายที่ต้องปรับปรุงซ่อมแซมหรือทดแทน เช่น เอกสารแสดงมูลค่าการชดใช้ความเสียหายของบริษัทประกันภัย และภาพถ่าย หรือเอกสารอื่นซึ่งเป็นที่ยอมรับของสำนักงาน
- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

- ๒ -

๑.๓ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา

- การพิจารณาให้การส่งเสริม จะไม่นำเงื่อนไขจำนวนห้องพักชั้นต่ำที่กำหนดไว้ ๑๐๐ ห้อง มาใช้บังคับ
- ผู้ขอรับการส่งเสริมจะได้รับผ่อนผันจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดอัตราส่วนหนี้สินต่อผู้ถือหุ้นไม่เกิน ๓ : ๑ ทั้งนี้ โดยสำนักงานจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นกรณีไป

๒. มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงแรมและรีสอร์ทที่ได้รับความเสียหายทั้งหมด

๒.๑ ให้ได้รับสิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากร ดังนี้

- ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา ๘ ปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่เกินร้อยละ ๒๐๐ ของเงินลงทุนโดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน

๒.๒ ให้กำหนดเงื่อนไขในการขอรับการส่งเสริม ดังนี้

- ต้องเป็นผู้ประกอบการที่ดำเนินการอยู่เดิมและได้รับความเสียหายทั้งหมด
- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมพร้อมทั้งแสดงหลักฐานประกอบว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายทั้งหมด ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานประเมินและให้ความเห็นชอบ
- ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๓ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้การส่งเสริมให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๓

๓. มาตรการช่วยเหลือสำหรับกิจการประเภทอื่นๆ ที่ได้รับความเสียหาย

มอบอำนาจให้สำนักงานเป็นผู้พิจารณากำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านภาษีอากรสำหรับกิจการประเภทอื่นๆ ที่ได้รับความเสียหายจากธรณีพิบัติภัยไม่ว่าจะเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วนตามหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมถึงมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักรเพื่อทดแทนส่วนที่เสียหาย เป็นต้น

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘

ประกาศ ณ วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

พลเอก

(ชวลิต ยงใจยุทธ)

รองนายกรัฐมนตรี

ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการ

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. นโยบายและแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ปี พ.ศ. 2538-2539. (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์).

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และสิ่งแวดล้อม. การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์. (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์).

กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. คู่มือประชาชน ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ไร่ไทยเพรส จำกัด.

คณะอนุกรรมการพิจารณาการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกองสิ่งแวดล้อมชุมชนและพื้นที่เฉพาะ. ทำความเข้าใจกับพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2.

จุมพต สายสุนทร. คำแปลความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2537.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

เดียนเด่น นิคมบริรักษ์และสุธีร์ ศุภนิตย์. การคุ้มครองผู้บริโภค. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541.

ด้อย ชุมสาย. ปฐมบทแห่งการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

วิบูลลักษณ์ ร่วมรักษ์. การเจรจาการค้า WTO รอบใหม่ : ความท้าทายของประเทศไทย, 2546.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศสนธิสัญญาเล่มที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.

ไพโรจน์ อารักษ์ษา. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

สุดาศิริ วดวงศ์. การทำงานของคนต่างด้าว. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

สุภัทร สกลไชย. ชาวต่างชาติจะอยู่ประเทศไทยได้อย่างไร: คู่มือว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดับเบิลบายน์, 2544.

สุขุม ศุภินิตย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค. (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์).

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. คำแนะนำการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว. (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์).

บทความ

กมลินทร์ พิณจิวตล . "การเปิดเสรีการค้าบริการสาธารณสุขภายใต้ WTO: ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมาย และข้อผูกพันของประเทศไทย." วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 19(กันยายน 2542): 51-86.

- เกียรติบดีดิษฐ์ แก้วประพาฬ. "การส่งเสริมการลงทุนด้านการท่องเที่ยวของ BOI ในปัจจุบัน." จุลสารการท่องเที่ยว . 16 (มกราคม-มีนาคม 2540): 20-30.
- คณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก. "ไทยกับการเตรียมการเจรจาการค้าบริการภายใต้ WTO ปี ค.ศ. 2000." วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ . 15(มิถุนายน 2540):21-25.
- ชุมพร ปัจจุบันนท์. "การค้าบริการภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ." วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .15 (ธันวาคม 2539): 79-99.
- ชุมพร ปัจจุบันนท์และคณะ. "การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศ และแนวทางการพัฒนาในอนาคต." วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 21 (มิถุนายน 2545): 139-210.
- ทัชชฌัย ฤกษ์สุด. "องค์การการค้าโลก: โครงสร้างและผลต่อประเทศไทย." กฎหมายธุรกิจ . 16 (2539): 26-35.
- ธัญญา ไตรวรานนท์. "เจาะลึกกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฉบับใหม่." ดอกเบี๋ย. 17(มิถุนายน 2543): 134-137.
- เบญจรัตน์ มารยาทอ่อน. "สถานการณ์การค้าท่องเที่ยวอาเซียน." จุลสารท่องเที่ยว . 19 (มกราคม-มีนาคม 2543): 16-18.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. "การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ของแอกตต์กับประเทศไทย." วารสารนิติศาสตร์ .19 (กันยายน 2532): 177-204.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. "คำว่า "คนต่างด้าว" และการจำแนกประเภทคนต่างด้าวภายใต้กฎหมายไทย." อุลพาห . 43 (ตุลาคม-ธันวาคม 2539):150-163.

- "ผลการเจรจาพหุภาคีรอบอุรุกวัยของแอกเตตีใน เรื่อง การค้าบริการที่มีผลต่อการขนส่งของประเทศไทย." ดูลพา . 40 (มีนาคม - เมษายน 2537): 86-114.
- พัลลภ รัตนจันทร์. "กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย." จุฬาลงกรณ์วารสาร . 12 (มกราคม-มีนาคม 2443): 16-26.
- มงคล อัดตะโร. "รายงานสถานการณ์ MICE." จุลสารท่องเที่ยว. 20 (ตุลาคม-ธันวาคม 2544): 19-26.
- ศักดิ์ ธานีกุล. "กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่น." วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 21 (กันยายน 2545): 1-17.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, ทักษิณ ฤกษ์สุด. "หลักกฎหมายของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ." รพี 37. (สิงหาคม 2537): 79-90.
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. "หลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งใน GATT มีความหมายอย่างไรที่เข้าใจจริงหรือ." วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย . 8(2526): 117-135.
- สุดา วิศรุตพิชญ์. "การดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค." วารสารนิติศาสตร์. 30 (ธันวาคม 2543): 589-603.
- สุดาพร ชูตินธรรานนท์. "การท่องเที่ยวกับธุรกิจบริการ." จุลสารท่องเที่ยว. 18 (เมษายน-มิถุนายน 2542): 40-45.
- สุธีร์ ศุภนิตย์. "การบริหารและการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า". วารสารนิติศาสตร์ . 32 (ธันวาคม 2545): 725-737.

_____ . "กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ : มุมมองด้านผู้บริโภค". วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 19 (2542): 71-84.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ,นันทพล กาญจนวัฒน์. "กฎหมายกับการทำแผนการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน." วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 22 (กุมภาพันธ์ 2547): 30-48.

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี. "การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้องค์การการค้าโลก." วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์. 30(กรกฎาคม-สิงหาคม 2542): 23-36.

_____ . "การเจรจาเปิดเสรีการค้ารอบใหม่ของ WTO." วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์. 32 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2544): 1-15.

อรพรรณ พันธุ์พัฒนา . "ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย." วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 15 (เมษายน 2538): 219-240.

อรุณ ภาณุพงศ์. "จาก GATT สู่ WTO." วารสารนิติศาสตร์. 25 (กันยายน 2538): 434-444.

อนันต์ จันทร์โอภากร. "ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า." วารสารนิติศาสตร์. 29 (กันยายน 2542): 336-371.

อนุวัฒน์ ธรรมวัช. "20 ปี ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.." วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 19(พฤษภาคม 2542): 1-7.

วิทยานิพนธ์

บุษภา เจริญพงศ์. "การเปิดเสรีการประกอบธุรกิจค้าปลีกของคนต่างด้าวในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ประพีร์ อภิชาติสกุล. "การศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS)." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

มนตรี ยะรังษี. "การเปิดเสรีการค้าบริการของไทยสาขาค้าปลีกภายใต้ WTO." สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

วรากร กิจเจริญ. "การเปิดเสรีการค้าบริการสาขาประกันภัยของไทยภายใต้ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ." สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

อภิญญา เกษตรเอี่ยม. "มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโรงแรม." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

อัญชลี วิโรจน์นะชัย. "ผลกระทบทางกฎหมายของความตกลง GATS ต่อการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาก่อสร้างของไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

อารยา หุณฑนะเสวี. "มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว: ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

เอกสารอื่นๆ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เศรษฐกิจไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคี. (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2547 ครั้งที่ 27).

บริษัท ดีเอชวี จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลังการดำเนินโครงการโรงแรมและอาคารขนาดใหญ่ในจังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์ (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2539).

บริษัท เอส พี เอส คอนซัลติ้ง เซอร์วิส. โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมหลังการดำเนินโครงการโรงแรมและอาคารขนาดใหญ่ในจังหวัดชลบุรี (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2537).

พรชัย ประภาวงศ์. ระบบของประเทศไทยด้านการเข้าเมืองและขออนุญาตทำงานของคนต่างชาติ (กันยายน 2547) (www.dtn.moc.go.th).

ศูนย์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานผลการศึกษาเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการ: ผลกระทบที่มีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย (กรณีศึกษาพันธกรณีของแกตต์ อาเซียนและเอเปค) (มิถุนายน 2541).

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานวิจัยเรื่องโครงการศึกษาศักยภาพการแข่งขันทางการค้าบริการของไทย เล่ม 1, 2 (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2542).

ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการศึกษา เรื่องโครงการพัฒนาศึกษาวางระบบจัดเก็บข้อมูลและสถิติการค้าบริการ เล่มที่ 5 สาขาบริการ ด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (กรกฎาคม 2540).

สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมการค้าระหว่างประเทศ. การค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว (www.dtn.moc.go.th).

..... การเจรจาเปิดตลาดการค้าบริการในองค์การการค้าโลก (ธันวาคม 2547) (www.dtn.moc.go.th).

..... การเจรจาเปิดตลาดบริการสาขา
ท่องเที่ยว (กฎหมายฉบับที่ 2546) (www.dtn.moc.go.th).

..... กฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดตลาด
การค้าบริการระหว่างประเทศ (www.dtn.moc.go.th).

..... ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
เรื่องการพัฒนามาตรฐานบริการท่องเที่ยว: มาตรฐานโรงแรม (กันยายน 2546)
(www.dtn.moc.go.th).

..... สาระสำคัญของ GATS และการ
เจรจาการค้าบริการภายใต้ WTO (มีนาคม 2547) (www.dtn.moc.go.th).

สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. การเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้
องค์การค้า (เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการเจรจาการค้ารอบใหม่ วันที่ 3
มิถุนายน 2542).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การปรับปรุงและพัฒนา
กฎหมายภายในของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและรองรับ
การเปิดเสรีทางการค้าและเศรษฐกิจของอาเซียน : ภาคการค้าบริการและภาคการ
ลงทุนรายงานฉบับสมบูรณ์ (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2543).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับย่อสำหรับนักบริหารโครงการศึกษาเพื่อ
จัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2544).

พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

Books

August, Ray. International Business. Law Text, Cases and Readings. 3rd Printice-Hall Inc, 2000.

Feketekuty, Geza. International Trade in Services : An Overview and Blueprint for Negotiation. Combridge Massschesetts : American Enterprise Institute and Ballinger, 1998.

General Agreement on Tariffs and Trade (Organization). The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Market Access for Goods and Services. Geneva, 1994.

J. Trebilcock, Michael and House, Robert. The Regulation of International Trade, 2nd Edition. New York: Routledge, 1999.

McGovern, Edmond. International Trade Regulation. England: Exter GlobeField Press, 1995.

Matsushita, Mitsuo Schoehbaum, Thomas J. and Mavroidis, Petros C. The World Trade Organization Law, Practice and Policy. Oxford University press.

Palmer, David and Mavroidis, Petros. C. Dispute Settlement in the World Trade Organization. London: Kluwer Law international.

Richard Schaffer, Beverley Earle and Filiberto Agusti. International Business and Its Environment, 5 edition. The United States of America: International Thomson Publishing, 2002.

Stewart, Terence P. The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992). Denver: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

Article

E.stahl, Tycho. "Liberalizing International Trade in Service : The Case for Sidestepping the GATT," 19 The Yale Journal of International Law 405 (1994).

Mattoo Aaditya. "National Treatment in the GATs." 31 Journal of World Trade 4 (Feb 1997).

Sauve, Pierre. "Assessing the General Agreement on Trade in Services." 29 Journal of World Trade 125 (1995).

Wang, yi. "Most-favoured nation treatment under the general services and its application in financial services." 30 Journal of World Trade 1(1996).

Other Materials

Final Act Embodying the results of the Uruguay round of multilateral Trade Negotiations.

Thai Draft Consolidation Schedule of Specific Commitments.

[http:// www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)

[http:// www.boi.go.th](http://www.boi.go.th)

[http:// www.dbd.go.th](http://www.dbd.go.th)

[http:// www.dtn.moc.go.th](http://www.dtn.moc.go.th)

[http:// www.TAT.go.th](http://www.TAT.go.th)

[http:// www.WTO.org](http://www.WTO.org)