

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เมื่อทำการศึกษากฎหมายในประเทศไทยเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจมีคฤเทศก์นั้นมีความหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ซึ่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้มาสู่ประเทศไทยเป็นอันดับหนึ่งมาหลายทศวรรษ ถือเป็นอุตสาหกรรมที่ลงทุนน้อยแต่ได้ผลกำไรกลับมาอย่างมหาศาล ทั้งในรูปแบบของเงินตราและภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานมากมายหลายล้านคน ในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานองค์กรด้านการท่องเที่ยวยังมีไม่มากนักยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบโดยตรง แต่หลังจากที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเติบโตก็มีหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบดูแล มีพัฒนาการของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเป็นรูปธรรมมากขึ้นเรื่อยๆ จากสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยว องค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็เป็นกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในปัจจุบันมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันไป แต่ทั้งหลายต่างก็มีวัตถุประสงค์มุ่งหมายหลักที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนที่สำคัญทุกหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ควรเห็นตรงกันคือต้องพยายามช่วยกันส่งเสริมผลักดันให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความก้าวหน้า ให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวได้อย่างประทับใจ สะดวกสบาย และปลอดภัย โดยปัจจัยที่ทำให้การกำหนดรูปแบบขององค์กรทางการท่องเที่ยวให้มีความหลากหลายแตกต่างกัน

โดยองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจมีคฤเทศก์ในประเทศไทย สามารถแบ่งออกเป็น 7 ประการ ดังนี้

(1) สมาคมการค้าด้านการท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอาจรวมตัวกันเป็นองค์กรด้านการท่องเที่ยว โดยองค์กรดังกล่าวมิได้มุ่งแสวงหากำไร แต่เป็นองค์กรที่สนับสนุนการดำเนินธุรกิจของสมาชิก องค์กรดังกล่าวอาจจัดตั้งขึ้นได้หลายลักษณะโดยลักษณะ

แรกคือ สมาคมการค้า ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 โดยสมาคมการค้านั้นมีข้อจำกัดในการดำเนินการโดยหลักแล้วกฎหมายห้ามมิให้สมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไร หรือรายได้ให้แก่สมาชิก หรือดำเนินการในทางการเมือง เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการให้สมาคมการค้ามีลักษณะเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจของสมาชิก

(2) หอการค้า ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นั้น นอกจากจะรวมตัวกันเป็นสมาคมการค้าแล้ว ยังอาจรวมตัวกันในลักษณะของหอการค้าอีกด้วย กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินงานหอการค้า คือ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งหอการค้าอาจมีการจัดตั้งในระดับชาติ หรือในระดับที่ย่อยลงมา เช่น หอการค้าจังหวัด ในปัจจุบันหอการค้าที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติหอการค้าประกอบด้วยผู้ประกอบธุรกิจหลากหลายประเภท สำหรับกรณีธุรกิจท่องเที่ยว นั้น ในปัจจุบันไม่มีหอการค้าที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะสำหรับผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวทั้งกรณีนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาอาจเข้าเป็นสมาชิกในหอการค้าใดๆที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

(3) สภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว นั้น นอกจากสมาคมการค้า และหอการค้าแล้ว ยังมีองค์กรภาคเอกชนที่มีได้มุ่งหวังผลกำไร แต่จัดตั้งขึ้นเพื่อการร่วมกลุ่ม สร้างเครือข่าย รวมทั้งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจภาคส่วนย่อยต่างๆ ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในการติดต่อประสานงานกับธุรกิจอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งก็คือสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์กรนี้แตกต่างจากสมาคมการค้าและหอการค้าเนื่องจากมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ คือพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ก่อการจัดตั้งไปยื่นเรื่องขอจัดตั้งดังเช่นกรณีของสมาคมการค้าหรือหอการค้า

(4) องค์กรควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแล และส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยตรง และองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยอ้อม ส่วนองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยตรง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอัน

เนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ติดตาม และสอดส่องพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556

(5) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand : TAT) หรือสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ (Nation Tourist Organization : NTO) มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดูแล สอดส่อง และรวบรวมปัญหาที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวก และความเดือดร้อนแก่นักท่องเที่ยว รายงานต่อส่วนกลาง และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปแก้ไข ประสานงานและดูแลการปฏิบัติงานของตำรวจท่องเที่ยว และภาระงานอื่นๆตามที่ได้รับมอบหมาย

(6) ตำรวจท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวทั่วราชอาณาจักร การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจท่องเที่ยวได้ร่วมมือประสานงานกับหน่วยตำรวจท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการแก้ไข และปราบปราม พร้อมทั้งเป็นศูนย์ประสานงานให้ฝ่ายคุ้มครองนักท่องเที่ยวดำเนินการตามนโยบายของกรมตำรวจ ในด้านการให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวทั่วราชอาณาจักร โดยทางปฏิบัติปัจจุบันหากเกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวร้องเรียนไปยังตำรวจท่องเที่ยวหรือร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้อร้องเรียน

(7) สำนักพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวแล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องทั่วไป ที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว แต่ในทางปฏิบัตินักท่องเที่ยวจะไม่สามารถทราบได้ว่าเรื่องร้องเรียนของตนอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หรือกฎหมายทั่วไปคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 จึงทำให้เกิดความสับสนและไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง แตกต่างจากในประเทศอังกฤษที่มีหน่วยงานทั่วไปในการกำกับดูแล ในประเทศอังกฤษจะมีแผนกมาตรฐานการทางการค้า (Trading Standard Department) เป็นหน่วยงานทั่วไปที่มี

หน้าที่บังคับให้เป็นไปตาม Package Travel Package Holidays and Package Tour Regulation 1992 เป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและรับเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวโดยตรง และเจ้าหน้าที่แผนกมาตรฐานทางการค้าจะมีอำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตัวแทนการเดินทางโดยฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ลงโทษผู้กระทำความผิดและให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวโดยเร็ว

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ยังไม่มีการกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคส่งเรื่องร้องเรียนและคำวินิจฉัยความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ไปให้องค์กรที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อไปลงโทษตามกฎหมายโดยเฉพาะ และยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษถ้าหากไม่มีการส่งเรื่องราวร้องทุกข์หรือการไม่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งถือเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภค ทำให้เกิดปัญหาว่านักท่องเที่ยวซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์ไม่สามารถที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 และตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 อย่างเพียงพอและเหมาะสม ซึ่งในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ยังไม่มีการกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคส่งเรื่องร้องเรียนและคำวินิจฉัยความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ไปให้องค์กรที่รับผิดชอบเพื่อลงโทษตามกฎหมายโดยเฉพาะ และยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษถ้าหากไม่มีการส่งเรื่องราวร้องทุกข์หรือการไม่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง ส่งผลให้เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานดังกล่าวได้ หากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้รับการแก้ไขต่อไปในการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ ก็จะส่งผลให้การควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อีกทั้งในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 จะต้องมีการบัญญัติเรื่องขอจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์โดยต้องเป็นการบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจง เพื่อ

เป็นการส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง และไม่เอาโรคเอาเปรียบนักท่องเที่ยวให้ได้รับความเสียหาย ซึ่งจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ในการปฏิบัติงาน ได้แก่

(1) ความตระหนักในหน้าที่ และความรับผิดชอบ มัคคุเทศก์พึงปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยเต็มกำลังความสามารถ และมีความรับผิดชอบตลอดเวลาที่ปฏิบัติงาน จนกระทั่งส่งนักท่องเที่ยวผู้ที่พักโดยสวัสดิภาพ ไม่ทอดทิ้งให้นักท่องเที่ยวเผชิญโชคโดยลำพัง หรือละเลยไม่เอาใจใส่ดูแลให้ความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

(2) ความซื่อสัตย์สุจริต มัคคุเทศก์ไม่พึงปล่อยให้ ความโลภ ความเห็นแก่ได้ เข้าครอบงำ และถือโอกาส จากความไว้วางใจ ของนักท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยว เสียประโยชน์

(3) ความรู้จักประมาณตน มัคคุเทศก์พึงเข้าใจว่าตนอยู่ในฐานะ ผู้ให้บริการนักท่องเที่ยว เป็นผู้รับบริการเสมือนนายจ้าง จึงไม่ควรตีตนเสมอกับนักท่องเที่ยว ทั้งด้วยกิริยา ท่าทาง ความประพฤติ และวาจา

(4) ความเข้าใจเพื่อนมนุษย์ มัคคุเทศก์พึงเข้าใจว่า มนุษย์ทุกคน บรรณาความรัก ความเอาใจใส่ ดูแล ต้องการให้เห็นว่า ตนเป็นคนสำคัญ จึงควรปฏิบัติตนต่อนักท่องเที่ยวอย่างเสมอหน้า เอาใจใส่ดูแลอย่างทั่วถึง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ระวังระวังที่จะไม่ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความกระทบกระเทือนใจ โดยมีได้เจตนา

(5) ความเมตตา กรุณา บรรณาให้ผู้อื่นมีความสุข มัคคุเทศก์พึงเข้าใจจุดประสงค์ของ นักท่องเที่ยวว่าต้องการความสุข และความเพลิดเพลินจากการท่องเที่ยว ทั้งนี้มัคคุเทศก์ก็เป็นผู้สามารถสนองความประสงค์ได้ โดยกระตือรือร้น และเต็มใจไม่ก่อทุกข์ให้แก่ นักท่องเที่ยว

(6) ความประพฤติและกิริยามารยาท มัคคุเทศก์จะต้องมีความประพฤติที่ดีและมีกิริยามารยาทที่สุภาพไม่ควรเสพของมีเงินเมา หรือสุบनुหรือขณะปฏิบัติหน้าที่ แสดงความเป็นมิตรต่อนักท่องเที่ยวทุกคนที่อยู่ในความดูแลของตนแต่ให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสม

(7) ความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้น และความเอาใจใส่ในการกิจที่ได้รับมอบหมาย ไม่ทิ้งงานหรือมอบให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ไม่แสดงกิริยา อាកารเบื้อหน้าย หรือเฉื่อยชา ต้องยิ้มแย้ม แจ่มใส ขณะปฏิบัติหน้าที่

(8) การให้ข้อมูลที่ถูกต้อง สิ่งที่มัคคุเทศก์อธิบายแก่นักท่องเที่ยวต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง มิใช่เป็นข้อมูลที่ผิดๆอันเกิดจากการเดาหรือการรับฟังมาจากผู้อื่นที่มิใช่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้เพราะ

นักท่องเที่ยวมีแนวโน้มที่จะเชื่อถือข้อมูลที่ได้จากหลักการปฏิบัติตนของมัคคุเทศก์อยู่แล้ว หากให้ข้อมูลผิดๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อาชีพมัคคุเทศก์โดยรวมได้

(9) การตรงต่อเวลา การตรงต่อเวลาถือเป็นมารยาทที่สำคัญอย่างหนึ่ง มัคคุเทศก์ควรจะต้องตรงต่อเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าในเรื่องใดๆก็ตาม

(10) การไม่กล่าวคำหยาบคายหรือให้ร้ายป้ายสีผู้อื่น มัคคุเทศก์พึงไม่กล่าวคำหยาบคาย ดิเสียน หรือให้ร้าย ป้ายสี ต่อการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์คนอื่นๆ รวมทั้งการดำเนินงานของ บริษัทนำเที่ยวใดๆ ให้นักท่องเที่ยวฟังอย่างเด็ดขาด ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรที่จะนำหลักจรรยาบรรณทั้ง 10 ประการไปบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ เพื่อให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและไม่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยว

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์ ในปัจจุบันพบว่าผู้ประกอบการนำเที่ยวมีอิสระเสรีอย่างมากในการกำหนดลักษณะข้อสัญญาบริการนำเที่ยวแต่ฝ่ายเดียว ทำให้เกิดปัญหาว่าเงื่อนไขแห่งข้อสัญญาของผู้ประกอบการนำเที่ยวนั้นมีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้ประกอบการนำเที่ยวในปัจจุบันอาศัยอำนาจในการต่อรองทางการค้า ฐานะทางเศรษฐกิจ ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในกิจการที่เป็นพื้นฐานแห่งสัญญาที่เหนือกว่านักท่องเที่ยวซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริโภคในการจัดทำสัญญานำเที่ยว ในปัจจุบันมักไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะคุ้มครองสิทธิของนักท่องเที่ยว และไม่สามารถควบคุมมาตรฐานของสัญญานำเที่ยวได้ ซึ่งการปรับใช้กฎหมายสัญญาตามประมวลกฎหมายที่มีอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มสัญญาที่มีความเท่าเทียมกันตามธรรมชาติของสัญญา โดยกลุ่มสัญญามีเสรีภาพในการทำสัญญานั้น จะเป็นหลักกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จากการศึกษาในกฎหมายของต่างประเทศล้วนมีมาตรการที่ชัดเจนและเพียงพอซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการเยียวยาความเสียหายโดยกองทุนการท่องเที่ยว ในเบื้องต้นมีการจัดตั้งกองทุนการท่องเที่ยว ทำหน้าที่ควบคุมและช่วยเหลือนักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายด้วยการให้การกู้ยืมเงินที่ใช้ในกิจการ จ่ายเงินค่าทดแทนตามความจำเป็นในการปฏิบัติตาม Singapore Tourism Board Act 1997 เงินกองทุนของการท่องเที่ยวเป็นเงินที่รวบรวมมาจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมในการขอใบอนุญาต และเงินที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์หามาได้ทั้งหมดโดยรวบรวมเข้ากองทุน และหน่วยงานหรือองค์กร

อิสระในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในสาธารณรัฐสิงคโปร์ รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองผู้บริโภค โดยจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับภาคเอกชนเรียกว่า “สมาคมผู้บริโภคของสิงคโปร์” เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายถ้าผู้บริโภคมีข้อพิพาทกับทางผู้ค้าปลีกเกี่ยวกับสินค้าอุปโภค บริโภค และการบริการ ผู้บริโภคไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ หากเกิดกรณีพิพาทได้มาถึงทางตันทางเจ้าหน้าที่อาจแนะนำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ระดับข้อพิพาทของตน เจ้าหน้าที่ของสมาคมผู้บริโภคของสิงคโปร์จะพยายามให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิถีทางดังกล่าวหลังจากนั้นก็จะมีคดีเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค การดำเนินการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืน Singapore Tourism Board Act 1997 ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษ หากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวหรือตัวแทน ถูกจ้างได้กระทำผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ก็อาจมีโทษปรับ จำคุก เพื่อเป็นการกำหนดให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ และในกฎหมายของประเทศอังกฤษก็ได้ให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวไว้ในกฎหมายที่ชื่อว่า บทบัญญัติของ The Package Travel Package Holidays and Package Tour Regulation 1992 (PTRs) จะปรับใช้กับการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จที่ขาย หรือเสนอขายใน ดินแดนของประเทศอังกฤษ หลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าว โดยส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการทำสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ มีการบัญญัติหลักเกณฑ์พิเศษ ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับสัญญาโดยเฉพาะ ได้แก่ การจัดให้มีข้อมูล (provision of information) ซึ่งจะมีการกำหนดให้นักท่องเที่ยวจะต้องได้รับข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะเข้าทำสัญญาหรือไม่ เมื่อเข้าทำสัญญาแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาโดย ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว (changes and cancellation) บทบัญญัติใน PTRs ได้กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาเป็นเหตุที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวผิดสัญญา ซึ่งนอกจาก จะต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว PTRs ยังได้กำหนดหนทางเยียวยาความเสียหาย ประการอื่นแก่นักท่องเที่ยว เช่น การเสนอบริการท่องเที่ยวทดแทน หรือการนำนักท่องเที่ยวกลับไป ยังสถานที่ที่ออกเดินทาง นอกจากนี้ PTRs ได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาอย่างเคร่งครัด (strictly liable for the “proper performance”) โดยไม่คำนึงว่าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติโดยผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือตัวแทนการเดินทาง หรือผู้ให้บริการอื่น ซึ่งการเยียวยานักท่องเที่ยวของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศอังกฤษนั้น ทำให้สามารถบังคับเอาผิดกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจมัลติเทคส์ทำให้พบปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจมัลติเทคส์ หลักจรรยาบรรณของมัลติเทคส์ และปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนักท่องเที่ยวหรือผู้บริโภค โภคทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของกฎหมายในประเทศไทยที่ยังไม่สามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจการมัลติเทคส์ได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม จึงมีความจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องความบริบทของสังคมไทย และหากสามารถดำเนินการปฏิรูปในด้านต่างๆก็จะสามารถแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจมัลติเทคส์ก็จะประสบความสำเร็จ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่ต้องประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานสินค้าหรือบริการ ซึ่งก็คือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการท่องเที่ยวขึ้น นักท่องเที่ยวก็จะไม่สามารถทราบได้ว่าเรื่องที่ตนได้ร้องเรียนไปแล้วนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไป จึงก่อให้เกิดความสับสนและไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอังกฤษนั้นมีหน่วยงานทั่วไปที่มีหน้าที่กำกับดูแล โดยหน่วยงานดังกล่าวเรียกว่า แผนกมาตรฐานทางการค้า (Trading Standard Department) เป็นหน่วยงานทั่วไปที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตาม Package Travel Package Holidays and Package Tour Regulation 1992 เป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและรับเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวโดยตรง และเจ้าหน้าที่แผนกมาตรฐานทางการค้าจะมีอำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการธุรกิจมัลติเทคส์ ตัวแทนการเดินทางโดยฟองคืดต่อศาลเพื่อให้ลงโทษผู้กระทำความผิดและให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวโดยเร็ว

โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจหน้าที่ต้องประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานสินค้าหรือบริการ ซึ่งก็คือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการท่องเที่ยวขึ้น นักท่องเที่ยวก็จะไม่สามารถทราบได้ว่าเรื่องที่ตนได้ร้องเรียนไปแล้วนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือกฎหมายทั่วไป จึงก่อให้เกิดความสับสนและไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับ

กฎหมายของประเทศอังกฤษนั้นมีหน่วยงานทั่วไปที่มีหน้าที่กำกับดูแล โดยหน่วยงานดังกล่าวเรียกว่า แผนกมาตรฐานการทางการค้า (Trading Standard Department) เป็นหน่วยงานทั่วไปที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตาม Package Travel Package Holidays and Package Tour Regulation 1992 เป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและรับเรื่องร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวโดยตรง และเจ้าหน้าที่แผนกมาตรฐานการทางการค้าจะมีอำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตัวแทนการเดินทางโดยฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ลงโทษผู้กระทำความผิดและให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยวโดยเร็ว

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจมัคคุเทศก์ได้ อีกทั้งทางภาครัฐยังบกพร่องในการควบคุมดูแลทำให้เกิดปัญหาต่อภาพลักษณ์ของมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่หารายได้หลักให้แก่ประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นควรที่จะนำหลักจรรยาบรรณทั้ง 10 ประการดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นไปบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ และจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ โดยเฉพาะ เพื่อให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและไม่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยว เมื่อมัคคุเทศก์ได้กระทำความผิดไปจากหลักจรรยาบรรณทั้ง 10 ประการ ก็ควรที่จะมีบทลงโทษมาบัญญัติเพื่อการป้องกันมิให้มัคคุเทศก์อาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำความผิด

ประเด็นที่สาม เห็นควรจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 เมื่อมีผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ถ้าผู้บริโภคมีข้อพิพาทกับทางผู้ประกอบการท่องเที่ยว หากเกิดกรณีพิพาทได้มาถึงทางตันทางเจ้าหน้าที่ในองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค อาจแนะนำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ระงับข้อพิพาทของตน เจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว จะพยายามให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิถีทางแก้ไขปัญหา หลังจากนั้นก็จะยุติเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค การดำเนินการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนกฎหมายได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษ หากผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวหรือตัวแทน ลูกจ้างได้กระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ก็อาจมีโทษปรับ จำคุก เพื่อเป็นการกำหนดให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ โดยนำบทบัญญัติของประเทศอังกฤษมาปรับใช้กับกฎหมายไทย กล่าวคือ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการทำสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ มีการบัญญัติหลักเกณฑ์พิเศษ

ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับสัญญาโดยเฉพาะ ได้แก่ การจัดให้มีข้อมูลซึ่งจะมีการกำหนดให้นักท่องเที่ยวจะต้องได้รับข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประกอบการตัดสินใจว่าจะเข้าทำสัญญาหรือไม่ เมื่อเข้าทำสัญญาแล้วหากมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาโดยผู้ประกอบการธุรกิจมัคคุเทศก์กับทบัญญัติใน The Package Travel Package Holidays and Package Tour Regulation 1992 (PTRs) กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสัญญาเป็นเหตุที่ผู้ประกอบการธุรกิจมัคคุเทศก์ผิดสัญญา ซึ่งนอกจากจะต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว PTRs ยังได้กำหนดหนทางเยียวยาความเสียหายประการอื่นแก่นักท่องเที่ยว เช่น การเสนอบริการท่องเที่ยวทดแทนหรือการนำนักท่องเที่ยวกลับไปยังสถานที่ที่ออกเดินทาง นอกจากนี้ PTRs กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการนำเที่ยว ให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาอย่าง โดยไม่คำนึงว่าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติโดยผู้ประกอบการนำเที่ยว หรือตัวแทนการเดินทาง หรือผู้ให้บริการอื่น ซึ่งการเยียวยานักท่องเที่ยวของสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศอังกฤษนั้น ทำให้สามารถบังคับเอาผิดกับผู้ประกอบการนำเที่ยวได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากประเทศไทยได้นำหลักการเยียวยาความเสียหายของสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศอังกฤษมาปรับใช้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 ก็จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยานักท่องเที่ยวของประเทศไทยนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น