

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ในปี ค.ศ. 1841 โทมัส คูก (Thomas Cook) ได้เปิดธุรกิจบริษัทนำเที่ยวขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเริ่มต้นนำเที่ยวโดยทางรถไฟในประเทศอังกฤษก่อน แล้วขยายการนำเที่ยวไปสู่ประเทศอื่นๆ ในยุโรป และประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1879¹ ทำให้โลกเกิดการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรสู่สังคมอุตสาหกรรม เป็นผลให้มนุษย์มีวันทำงานและวันหยุดพักผ่อนแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ดังนั้น การดำรงชีวิตของมนุษย์จึงมีทั้งการประกอบอาชีพ (occupation) เพื่อเลี้ยงชีพควบคู่ไปกับนันทนาการ (lecreation) และเนื่องจากในชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบันส่วนใหญ่ต้องประกอบอาชีพเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตไม่ว่าจะเป็นอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ซึ่งการประกอบอาชีพของมนุษย์ในบางครั้งก่อให้เกิดความเครียด ร่างกายเกิดความเหนื่อยล้าจากการประกอบอาชีพ จึงต้องมีนันทนาการเพื่อผ่อนคลายความเครียดในยามว่าง (leisure time) ซึ่งนันทนาการรูปแบบหนึ่งที่เป็นที่นิยมกันมากในยามว่างก็คือ การท่องเที่ยว การท่องเที่ยวจึงมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ ความสำคัญของการท่องเที่ยวเห็นได้จากข้อตกลงจากการประชุม ครั้งที่ 21 ของคณะกรรมการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในปี ค.ศ.1966 ที่ให้ถือว่าการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่จำเป็นที่สุดกิจกรรมหนึ่งของมนุษย์ที่ควรได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากทุกคนและทุกรัฐบาล² องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: UNWTO) คาดการณ์ว่าแนวโน้มการท่องเที่ยวโลกนั้นจะมีการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยว เมื่อถึงปี พ.ศ.2563 จะมีนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจำนวน 1,600 ล้านคน ภูมิภาค

¹บ้านจอมยุทธ. (2559). *การเดินทางในสมัยใหม่ (Modern Ages Travel)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

http://www.baanjommyut.com/library_2/travel/06.html. [2559, 20 สิงหาคม].

²เสาวภาคย์ วัลย์มาลี. (2553). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ (แพ็คเกจทัวร์)*.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

ที่มีแนวโน้มเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยม คือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และแปซิฟิก และกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในประเทศไทย อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้นตามลำดับการท่องเที่ยวสามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และประเทศไทยยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของโลก รองรับส่วนแบ่งตลาดนักท่องเที่ยวประมาณร้อยละ 1.4 ของนักท่องเที่ยวรวมของโลกภาคส่วนการท่องเที่ยวขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสถิติการจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2559 มีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจดทะเบียนมากถึง 11,347 ราย⁴ โดยที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ ประเทศซึ่งปัจจุบันมีอัตราการแข่งขันสูง สมควรพัฒนาอุตสาหกรรมธุรกิจนำเที่ยว โดยควบคุมมาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล จึงสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁵

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีมาตรฐานสากล โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่เดิม โดยให้มีมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวให้เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 แต่ยังคงพบว่ามีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันทำให้เกิด

³กรมการท่องเที่ยว. (2559). *แนวโน้มการท่องเที่ยวโลก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://tourism2.tourism.go.th> [2559, 20 สิงหาคม].

⁴กรมการท่องเที่ยว. (2559). *ฐานข้อมูลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.tourism.go.th>. [2559, 20 สิงหาคม]

⁵การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2559). *อุตสาหกรรมท่องเที่ยว*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://thai.tourismthailand.org>. [2559, 20 สิงหาคม]

ความไม่สะดวกในการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการคุ้มครองนักท่องเที่ยว จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวหลายประเด็น ได้แก่

ประเด็นกฎหมายในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว กล่าวคือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัทคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 22/1 ได้กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต โดยผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน นั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสิ้นอายุ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องดำเนินการต่อใบอนุญาตทุกๆ สอง ปี โดยต้องดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนด อันเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเกินสมควร ไม่มีความเหมาะสมเป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ.2558 มาตรา 5 ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร จึงเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยบัญญัติให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีอายุสี่ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตเหมือนกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศมาเลเซียกำหนดอายุของใบอนุญาตไว้สามปี

ประเด็นกฎหมายในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว กล่าวคือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัทคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 22/3 ที่กำหนดว่ากรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย และทายาทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นต่อไป ให้ทายาทซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือในกรณีที่มีทายาทหลายคน ให้ทายาทด้วยกันนั้นตกลงตั้งทายาทคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุตามมาตรา 22/1 แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย ในระหว่างการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ทายาทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเสมือนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในกรณีที่ทายาทมิได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นสุดลง นั้น เนื่องจากมีคำพิพากษาฎีกาที่ 2275/2526 วินิจฉัยว่า “ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นใบอนุญาตเฉพาะตัวของผู้รับใบอนุญาต จะขออนุญาตแทนกันไม่ได้” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

มิได้มีบทบัญญัติให้โอนใบอนุญาตแก่กันได้ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ว่าไม่ประสงค์ให้โอนใบอนุญาตแก่กัน แม้ใบอนุญาตดังกล่าวจะเป็นทรัพย์สินก็เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาต ดังนั้นจึงเห็นควรบัญญัติให้ทายาทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียนต่อไป

ประเด็นกฎหมายในเรื่องการควบคุมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ กล่าวคือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 22/2 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์จะมีสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขา ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาจากนายทะเบียน ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาให้มีอายุและประเภทตามใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว การขอรับและการออกใบอนุญาต การขอและการต่ออายุใบอนุญาต การขอรับและการออกใบแทนใบอนุญาต และการแจ้งเลิกสาขา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น เมื่อมาตรา 22/2 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาจากนายทะเบียนด้วย ดังนั้นมาตรา 22/2 จึงส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ.2556 หมวด 1 การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ข้อ 1 ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว แบ่งเป็นสี่ประเภท ดังต่อไปนี้... และ ข้อ 2 ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทใด ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อนายทะเบียน... โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้มีคำว่าใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 22/2

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว จึงเห็นควรแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐานสากล และเป็นการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจนำเที่ยว เป็นการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

2. เพื่อศึกษาถึงประเด็นทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในการประกอบธุรกิจนำเข้า
3. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายนำเข้าของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายนำเข้าของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเข้าของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพต่อไป

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันพบว่า ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเข้า ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัตคเทศก์ พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมต่อการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจนำเข้าหลายประการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความเหมาะสม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติการกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้า บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเข้าของทายาทในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าตาย รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าสาขา หากสามารถปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ได้แล้วก็จะช่วยลดปัญหาและอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจนำเข้าลงได้มากและยังจะทำให้การกระทำผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัตคเทศก์ พ.ศ.2551 ลดน้อยลง อันจะทำให้กฎหมายการประกอบธุรกิจนำเข้าของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จำกัดขอบเขตศึกษาเฉพาะเรื่องความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเข้า ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัตคเทศก์ พ.ศ.2551 ศึกษาถึงวิวัฒนาการและภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจท่องเที่ยวและมัตคเทศก์ ศึกษาถึงประเด็นทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและมัตคเทศก์ ศึกษาถึงกฎหมายท่องเที่ยวของต่างประเทศ

เปรียบเทียบกับกฎหมายท้องถิ่นไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 กฎกระทรวง และกฎหมายต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาอิสระนี้เป็นการวิจัยในลักษณะของการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการค้นคว้าจากเอกสารในรูปของตำรากฎหมาย หนังสือ วารสารบทความทางนิติศาสตร์ ข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ และเอกสารวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะศึกษาเพื่อนำมาประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาอย่างเป็นระบบ ตลอดจนสรุปและเสนอแนะเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและภาพรวมของกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว
2. ทำให้ทราบถึงประเด็นทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว
3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายนำเที่ยวของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายนำเที่ยวของประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพต่อไป