

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพราะเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ประกอบด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ โดยมีธุรกิจหลักคือธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจการเดินทางระหว่างประเทศ ธุรกิจโรงแรมและธุรกิจรองหลายอย่าง คือ ธุรกิจการจำหน่ายของที่ระลึก ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจการเดินทางในประเทศฯลฯ เป็นต้น และยังเป็นธุรกิจที่กระตุ้นอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมก่อสร้าง และพัฒนาที่ดินและยังส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในระดับรากหญ้าอีกด้วย

การท่องเที่ยวจึงเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยและหลายประเทศให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว โดยให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยวในลำดับต้น ๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และถือว่าการท่องเที่ยวเป็นการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงาน กระจายรายได้ และหารายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ จึงได้ระบุวัตถุประสงค์และแนวทางในการพัฒนากิจการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น วิถีชีวิต สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติศิลปวัฒนธรรม และประเพณีพื้นบ้าน ตลอดจนการส่งเสริมไทยเที่ยวไทยและการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางและเมืองหลวงของการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism Hub and Capital of Asia) ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ (Quality Tourism Destination) ภายในปี พ.ศ. 2551 ให้การท่องเที่ยวของไทยเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการที่จะเป็นสินค้าที่มีความเป็นเลิศในตลาดโลก (World Leader in Niche Markets) แต่ก็พบว่ายังมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการที่จะต้องแก้ไข และปัญหาอย่างหนึ่งที่จะต้องแก้ไขก็คือเรื่อง “การให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย”

การบริการในลักษณะเหมาจ่ายในกรอบของอาเซียนแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1. ลักษณะเหมาจ่ายแบบมาเที่ยวประเทศไทย ได้แพคเกจไปเที่ยวประเทศลาว ประเทศกัมพูชา ประเทศพม่า ประเทศเวียดนาม หรือประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ บรูไน เป็นต้น
2. ลักษณะเหมาจ่ายแบบครั้งเดียวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าบริการใด ๆ อีกจ่ายครั้งเดียวแล้วหิ้วกระเป๋าเข้าเที่ยวได้เลย
3. ลักษณะเหมาจ่ายแบบจ่ายเป็นลูกปิดของฝรั่งเศส หรือของญี่ปุ่นเช่นเมื่อไปช้อปปิ้งไม่ต้องพกเงินสด หรือธนบัตรไปด้วยเพียงแต่แลกลูกปิดหรือลูกประจำพกติดตัวไปเมื่อต้องการซื้อของที่ระลึกหรือใช้จ่ายในการซื้อสินค้าใดๆ ก็นำลูกปิดหรือลูกประจำใช้แทนเงินสดหรือธนบัตร การเหมาจ่ายแบบคลับเมดเมดิเตอร์เรเนียนเป็นการเอาเปรียบทั้งลูกค้าและประเทศที่เป็นแหล่งทัศนจร เพราะโดยปกติแล้วมัคคุเทศก์ไม่มีรายได้เป็นเงินเดือนจากบริษัทผู้ประกอบการแต่อย่างใดแต่จะอยู่ได้เพราะได้รับค่าคอมมิชชันจากที่พานักท่องเที่ยวหรือนักทัศนจรเข้าไปซื้อสินค้าตามห้างร้านต่างๆ บางทีบริษัทนำเที่ยวใหญ่ๆ ก็ไม่ได้เงินจากการจัดรายการนำเที่ยวเสียทีเดียวแต่ต้องเสียเงินโดยมีการยัดเงินใต้โต๊ะหรือมีการติดสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จัดรายการนำเที่ยวอีกต่างหากเพื่อให้ตนเองได้จัดรายการนำเที่ยวในรายการที่ดีๆ หรือได้ลูกค้าที่ดีๆ มิฉะนั้นจะทำให้ได้รายการนำเที่ยวหรือลูกค้าที่ไม่ดี

รายได้หลักของมัคคุเทศก์ก็คือค่านายหน้าจากการพาลูกค้าทัวร์หรือนักท่องเที่ยว ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองไปช้อปปิ้งกับห้างร้าน ภัตตาคาร ร้านนวด ต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้ได้มาซึ่งค่านายหน้าในการดำรงชีพ ฉะนั้นบริษัทผู้ประกอบการจึงต้องไปเอารัดเอาเปรียบกับนักท่องเที่ยวหรือนักทัศนจรด้วยขายของเลวราคาถูกให้แก่นักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคในราคาที่แพงกว่าราคาที่เป็นจริงเพื่อที่จะเอากำไรจากนักท่องเที่ยวไปจ่ายให้แก่มัคคุเทศก์มิฉะนั้นแล้วมัคคุเทศก์จะไม่พานักท่องเที่ยวไปอุดหนุนห้างร้านดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้บริษัททัวร์ทั้งหลายเหล่านี้จึงมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาพากลโดยใช้วิธีการสกปรกด้วยการติดต่อกับทางบริษัทหรือห้างร้านต่าง ๆ โดยตรงด้วยการทำสัญญาหรือทำข้อตกลงกับบริษัทห้างร้านต่าง ๆ เช่นร้านจิวเวลรี่ โดยทำข้อตกลงหรือสัญญากับทางร้านไม่ให้จ่ายค่านายหน้าให้แก่มัคคุเทศก์ตามที่เคยปฏิบัติกันมาแต่ให้จ่ายค่านายหน้าให้แก่บริษัททัวร์หรือบริษัทผู้ประกอบการแทน โดยตรงทำให้มัคคุเทศก์ได้เหง้าขาดรายได้เป็นการเอารัดเอาเปรียบทั้งลูกค้าและมัคคุเทศก์ด้วย จึงทำให้มัคคุเทศก์ต้องร่นเพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งค่านายหน้าเป็นการตอบแทนโดยพานักท่องเที่ยวหรือนักทัศนจรไปช้อปปิ้งห้างร้านเล็ก ๆ ที่อยู่นอกเมือง เช่น พาลูกค้าไปซื้อของเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามหมู่บ้านเป็นต้นว่า ผ้าไหม จากบริษัทชินวัตร ร้านเพชรพลอยเท่านั้น ส่วนนอกนั้นบริษัททัวร์ต่าง ๆ ไปติดต่อกับทำสัญญาหรือทำข้อตกลงกับบริษัทห้างร้านใหญ่ไว้หมด

เมื่อเป็นเช่นนี้มัคคุเทศก์จึงพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเองได้มาซึ่งค่านายหน้าไม่ว่าจะเป็นการหลอกลวงหรือต้มตุ๋นนักท่องเที่ยวหรือนักทัศนอาจร ไปร้านนวด หรือร้านต่าง ๆ ที่คิดว่าน่าจะทำให้ตนเองได้มาซึ่งผลประโยชน์ในลักษณะเป็นค่านายหน้าเพราะบริษัททัวร์ผู้ว่าจ้างไม่ได้ติดตามไปดูด้วย ฉะนั้นทางบริษัททัวร์จึงต้องจ่ายค่านายหน้าแก่มัคคุเทศก์โดยตรงเพื่อให้ตนเองได้รับผลประโยชน์ตามที่ได้ไปไปทำข้อตกลงไว้กับบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ดังกล่าวและเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มัคคุเทศก์พานักท่องเที่ยวออกขอป้ิงนอกร้านที่ตนได้ทำสัญญาหรือทำข้อตกลงไว้เมื่อมัคคุเทศก์ต้องการผลประโยชน์มากขึ้นทำให้การบริการแย่งด้อยประสิทธิภาพตามไปด้วย จึงเห็นได้ว่านักท่องเที่ยวหรือนักทัศนอาจรถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งจากบริษัททัวร์และมัคคุเทศก์เสมอไม่ว่ากรณีใด ๆ หากผู้ประกอบการหรือมัคคุเทศก์ไม่มีความซื่อสัตย์หรือซื่อตรงต่ออาชีพของตนเอง

ส่วนการซื้อบริการท่องเที่ยวของไทยนั้นเป็นการซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายและมีปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว แต่การซื้อบริการท่องเที่ยวของอาเซียนเป็นการซื้อบริการนำเที่ยวแบบเหมาจ่ายนั้นต่างกัน โดยเป็นการจ่ายครั้งเดียว โดยรวมค่าเดินทาง สถานที่พัก ยานพาหนะ อาหารกินอยู่พร้อมแล้วมามีมือเปล่าได้เลย

แต่ของอาเซียนจ่ายแบบขายเหมาเช่นมาประเทศไทย แพคเกจทัวร์อาจจะเป็น 3 ประเทศ 5 ประเทศหรือ 10 ประเทศก็ได้มีหลายลักษณะเช่นมาเที่ยวประเทศไทยแล้วได้เที่ยวประเทศกัมพูชา ประเทศลาว หรือประเทศไทย ประเทศพม่า ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้นในลักษณะนี้คือไปได้หลายประเทศในแพคเกจเดียวกัน

การนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายแบบไทยก็มีความสลับซับซ้อนในการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวหรือผู้บริโภคอยู่ไม่ใช่น้อยและมีการนำปัญหามาร้องเรียนให้แก่แทบไม่เว้นแม้แต่ละวัน ต่อมาเมื่อมีแพคเกจทัวร์แบบอาเซียนขึ้นมาอีกก็ยิ่งทำให้มีปัญหาสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวกรณีออกจากประเทศหนึ่ง ไปอีกประเทศหนึ่ง มันคุ้มครองกันไม่ได้เนื่องจากปัญหาสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่นการจราจรก็ไม่เหมือนกันบางประเทศขับรถพวงมาลัยด้านขวา บางประเทศขับรถพวงมาลัยด้านซ้าย ฉะนั้นปัญหาการให้บริการจึงเริ่มยุ่งยากตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทางด้วยเหตุจึงจำเป็นจะต้องจะต้องมีความร่วมมือกันระหว่างประเทศนั้น ๆ เพื่อให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวหรือนักทัศนอาจรในฐานะผู้บริโภคระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางดีขึ้นเพื่อกันการอ้างว่าประเทศต้นทางไม่ส่งเงินมาให้ จึงต้องมีมาตรการการคุ้มครองนักท่องเที่ยวหรือนักทัศนอาจร โดยมีมาตรการทางกฎหมายในความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยมีการเติบโตและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้ง การพัฒนาองค์ประกอบการท่องเที่ยวซึ่งประกอบด้วย นักท่องเที่ยว การตลาดการท่องเที่ยว ทรัพยากรการ

ท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว และการต้อนรับอย่างมีไมตรีจิต<sup>1</sup> รวมไปถึงการพัฒนาชุมชนในแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งจากการพัฒนาทางการท่องเที่ยวและการมาเยี่ยมชมเยือนของนักท่องเที่ยวนั้น อาจนำมาซึ่งผลกระทบทางการท่องเที่ยวทั้งทางด้านบวกและลบที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการดำเนินชีวิตของประชาชนในชุมชนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ กิจกรรมการท่องเที่ยวจึงเป็นส่วนสำคัญของการจัดหารายได้และยังผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีการกระจายรายได้ออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างงาน สร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ในท้องถิ่นเพื่อรองรับการท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงเป็นแนวทางสำคัญที่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ กระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการใช้จ่าย โดยเริ่มตั้งแต่การเดินทาง การรับประทานอาหาร การใช้บริการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์ การซื้อสินค้าของที่ระลึก การรับฝากรถยนต์ การพักผ่อนและบริการอื่นๆ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดการขยายตัวของบริการต่างๆ ทำให้รายได้ภายในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น<sup>2</sup>

ในปัจจุบันนักท่องเที่ยวมักนิยมซื้อบริการนำเที่ยวในลักษณะที่เป็นการเหมาจ่าย (Package tour) กล่าวคือผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบโดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อันได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดให้แก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศตาม โปรแกรมที่จัดให้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งอันเป็นความผูกพันตามสัญญาที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวอยู่ในฐานะที่จะต้องให้บริการตามรายการนำเที่ยวและนักท่องเที่ยวมีหน้าที่ต้องชำระค่าบริการตามที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ให้ความสำคัญคุ้มครองนักท่องเที่ยวเป็นการเฉพาะอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม มักจะปรากฏข่าวในสื่อมวลชนต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวมายังการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวโดยเฉพาะการผิดสัญญาบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย (Package Tour Contract) หรือการกำหนดข้อสัญญาในลักษณะเป็นการเอาัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวโดยไม่มีการบอกกล่าวล่วงหน้า เช่น การเปลี่ยนรายการนำเที่ยวและค่าบริการ การยกเลิกรายการนำเที่ยว เป็นต้น ในบางกรณีก็มีการทอดทิ้งนักท่องเที่ยวให้ตกกระท้ำลำบากในต่างประเทศโดยผู้ประกอบการนำเที่ยวในต่างประเทศไม่ให้ความสนใจใยดีซึ่งมักจะอ้างว่าบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยไม่ยอมโอนเงินค่าบริการมาให้

หากพิจารณากระบวนการในการทำสัญญาระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการนำเที่ยวจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ชี้ชวน โดยทำคำเสนอด้วยการ โฆษณา

<sup>1</sup> พิมพ์พรณ สุจารินพงศ์. (2549). มัคคุเทศก์. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์), หน้า 8-9.

<sup>2</sup> อุดม บัวศรีและคณะ. (2549). การศึกษาศักยภาพทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยว ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มห. วิทยาลัยเกษตรศาสตร์), หน้า 2-3.

รายการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย และนักท่องเที่ยว จะเป็นผู้ทำคำสนองรับจึงทำให้ เกิดเป็น “สัญญาบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย” โดยนักท่องเที่ยวมีหน้าที่ชำระค่าบริการ<sup>3</sup> ในขณะที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะมีหน้าที่จัดให้มีการบริการตามรายการนำเที่ยว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมักจะกำหนดเงื่อนไขในการบริการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบนักท่องเที่ยวเสมอมา เช่น ข้อเสนอสิทธิในการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวและราคาค่าบริการโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าการยกเลิกรายการนำเที่ยวในกรณีที่มีผู้จองซื้อรายการนำเที่ยวน้อยเกินไป ไม่คุ้มครองการดำเนินการ การกำหนดเบี้ยปรับแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อรายการนำเที่ยวแต่ได้ยกเลิกในภายหลัง เป็นต้น ในขณะที่นักท่องเที่ยวเป็นฝ่ายที่ต้องเสียเปรียบโดยต้องชำระค่าบริการเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของค่าบริการทั้งหมดจึงเห็นได้ว่า ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะอยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายกำหนดข้อสัญญาแต่ฝ่ายเดียว ในขณะที่นักท่องเที่ยวเป็นเพียงฝ่ายผู้ทำคำเสนอ เพื่อทำสัญญาบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายเท่านั้นด้วยเหตุนี้จึงได้มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยว ในกรณีต่อไปนี้คือ

**ประการแรก** กำหนดให้การโฆษณาการจัดบริการนำเที่ยวซึ่งจะจัดทำเป็นเอกสารมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด<sup>4</sup>

**ประการที่สอง** การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยว<sup>5</sup> และประการที่สาม กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกัน เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว ที่มีอยู่กับนักท่องเที่ยวและหรือผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แม้จะเป็นกฎหมายฉบับใหม่ แต่ก็เห็นได้ว่ามีข้อบกพร่องในการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

**ประการแรก** การคุ้มครองนักท่องเที่ยวในขั้นตอนก่อนทำสัญญาบริการนำเที่ยว ในลักษณะเหมาจ่าย ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลให้แก่นักท่องเที่ยว การโฆษณารายการนำเที่ยว เช่น กรณีที่ผู้ประกอบการจะต้องเปิดเผยเกี่ยวกับกระบวนการในการอนุญาตเข้าเมือง หากนักท่องเที่ยวมีปัญหาผู้ประกอบการจะรับผิดชอบอย่างไร เป็นต้น

<sup>3</sup> ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้ให้นิยาม คำว่า “ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว สำหรับการจัดการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทางสถานที่พัก อาหาร หรือการอื่นใด

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 26.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 18.

**ประการที่สอง** การคุ้มครองนักท่องเที่ยวภายหลังทำสัญญา ได้แก่ สิทธินักท่องเที่ยวในการโอนสิทธิที่จะได้รับบริการให้แก่บุคคลอื่น การยกเลิกสัญญาของนักท่องเที่ยวโดยเสียค่าเบี้ยปรับที่เป็นธรรม การเยียวยาจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาบริการนำเที่ยวอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

**ประการที่สาม** กองทุนที่ให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวในกรณีที่ต้องถูกทอดทิ้งยังต่างประเทศจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) นอกจากนี้ หากพิจารณากฎหมายอื่นๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา จะเห็นว่าสัญญาท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายไม่อยู่ในข่ายที่ได้รับความคุ้มครอง<sup>๑</sup> และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ก็ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากนักท่องเที่ยวจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเสียก่อน

จึงเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขในการทำสัญญาบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย ยังคงตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐาน ที่ถือว่าคู่กรณีที่เกิดลงผูกพันกันนั้นมีความเท่าเทียมกัน ในความรู้ อำนาจต่อรอง ฐานะทางเศรษฐกิจและหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว จึงมักจะกำหนดเงื่อนไขของการบริการในลักษณะที่เป็นการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวอยู่ทั่วไป ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวของต่างประเทศในกรณีของการซื้อบริการนำเที่ยวในลักษณะที่เป็น Package ไม่ว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ และประเทศในแถบเอเชียมีญี่ปุ่น เป็นต้น ต่างก็มีกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นผู้บริโภคด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจในการศึกษาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อจะได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ.2551 ให้มีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรมต่อไปในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะสัญญาบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวขนาดใหญ่ ตัวแทนผู้ประกอบการนำเที่ยวรายย่อย เป็นต้น

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ส่วนที่ 2 การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายของไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยว ในประเทศประชาคมยุโรปมี ประเทศอังกฤษ ประเทศนอร์เวย์ ประเทศกรีซ ประเทศสเปน ประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศโปรตุเกส ประเทศเยอรมนี ประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนประเทศในแถบเอเชียก็มี ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และหาแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการในลักษณะเหมาจ่าย

4. เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการในลักษณะเหมาจ่าย

### 3. สมมุติฐานของการวิจัย

โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังมีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายมีความบกพร่องต่อนักท่องเที่ยวอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความคุ้มครองก่อนทำสัญญา การคุ้มครองขณะทำสัญญา และ การคุ้มครองภายหลังทำสัญญาจึงสมควรมีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ได้มาตรฐานสากลต่อไป

### 4. วิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจาก หนังสือ บทความ เอกสาร และวารสารกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ตลอดจนคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง

### 5. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงรวมทั้งประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนกฎหมายของต่างประเทศในประชาคมยุโรป ได้แก่ The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulation 1992 ของสหราชอาณาจักรกฎหมาย Package Tour Act 1995 ของประเทศสวีเดน กฎหมายท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น โดยจะศึกษาเฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายซึ่งไปท่องเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภายในประเทศหรือต่างประเทศ

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงลักษณะสัญญาบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งมีหลายประเภทได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวขนาดใหญ่ ตัวแทนผู้ประกอบการนำเที่ยวรายย่อย เป็นต้น

6.2 ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในประเทศประชาคมยุโรปมี ประเทศอังกฤษ ประเทศนอร์เวย์ ประเทศกรีซ ประเทศสเปน ประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศโปรตุเกส ประเทศเยอรมนี ประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนประเทศในแถบเอเชียก็มี ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

6.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

6.4 ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการในลักษณะเหมาจ่าย