

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพราะเป็นอุตสาหกรรมบริการที่ประกอบด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ โดยมีธุรกิจหลักคือ ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจการเดินทางระหว่างประเทศ ธุรกิจโรงแรมและธุรกิจรองหลายอย่าง คือ ธุรกิจการจำหน่ายของที่ระลึก ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจการเดินทางในประเทศฯ เป็นต้น และยังเป็นธุรกิจที่กระตุ้นอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมการก่อสร้างและพัฒนาที่ดินและยังส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในระดับรากหญ้าอีกด้วย การท่องเที่ยวจึงเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยและหลายประเทศให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศให้แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว โดยให้ความสำคัญต่อการท่องเที่ยวในลำดับต้นๆ ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในประเทศเพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และถือว่าการท่องเที่ยวเป็นการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงาน กระจายรายได้ และหารายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ จึงได้ระบุนวัตกรรมและแนวทางในการพัฒนาการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยเน้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงคุณภาพและพัฒนาธุรกิจบริการที่มีศักยภาพใหม่ๆ ให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น วิถีชีวิต สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีพื้นบ้าน ตลอดจนการส่งเสริมไทยเที่ยวไทย และการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมทั้งตั้งเป้าหมายที่จะทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางและเมืองหลวงของการท่องเที่ยวแห่งเอเชีย (Tourism Hub and Capital of Asia) ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ (Quality Tourism Destination) ภายในปี 2551 ให้การท่องเที่ยวของไทยเป็นอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการที่จะเป็นสินค้าที่มีความเป็นเลิศในตลาดโลก (World Leader in Niche Markets) แต่ก็พบว่ายังมีอุปสรรคและปัญหาหลายประการที่จะต้องแก้ไข และ

ปัญหาอย่างหนึ่งที่จะต้องแก้ไขก็คือ“เรื่องการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย”

การวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะสัญญาบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวขนาดใหญ่ ตัวแทนผู้ประกอบการนำเที่ยวรายย่อย เป็นต้น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยว ในประเทศประชาคมยุโรปมี ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศไอร์แลนด์ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนประเทศในแถบเอเชียก็มีประเทศญี่ปุ่น เป็นอาทิ
3. เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการในลักษณะเหมาจ่าย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี พระราชบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุปผลและหาแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย ซึ่งในปัจจุบันผู้ประกอบการนำเที่ยวจะมีการนำระบบนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายมาใช้มากขึ้น เนื่องจากการเหมาจ่ายเป็นระบบที่ง่ายต่อการดูแลนักท่องเที่ยวและให้ผลตอบแทนสูงสุด เพราะผู้ประกอบการจะเก็บเงินในครั้งเดียวคือ ครั้งที่เริ่มต้นทำสัญญา จึงเกิดปัญหาต่อผู้บริโภค คือ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบการหลายราย เช่น ที่พักไม่ตรงตามสัญญาที่กำหนดไว้ อาหารไม่มีคุณภาพ ไม่ได้มาตรฐาน รวมถึงการบริการที่ไม่เหมือนในคำสัญญา

จะเห็นได้ว่าทำธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยการขายบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย และในขณะเดียวกันนักท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภคประเภทหนึ่งที่นิยมการท่องเที่ยวในลักษณะที่เป็นการให้บริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย เนื่องจากรายการนำเที่ยวได้ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า เป็นการประหยัด สะดวก และได้รับการบริการที่ครบวงจร แต่อย่างไรก็ตาม การซื้อขายรายการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายนั้นแตกต่างจากการซื้อขายสินค้าชนิดอื่นโดยทั่วไปที่ผู้ซื้อสามารถรับสินค้าตอบแทนได้ เมื่อมีการชำระเงินครบถ้วนแล้ว แต่การซื้อรายการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย นักท่องเที่ยวผู้บริโภคจะต้องชำระราคาให้กับผู้ขายก่อนเข้ารับบริการ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการซื้อบริการนั่นเอง จะมีปัญหาที่ตามมาหลายประการ เพราะนักท่องเที่ยวผู้ซื้อจะตกเป็นฝ่ายที่ต้องเสียเปรียบจากการชำระราคาล่วงหน้าดังกล่าว ทั้งนี้ หากพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ายังคงมีข้อบกพร่องที่คงจะต้องได้รับการแก้ไข คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหนึ่งมีทำหน้าที่ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว และส่งผลให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในพระราชบัญญัติจะมีการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการซื้อบริการรายการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายกฎหมายได้กำหนดไว้แต่เพียงกว้างๆ เท่านั้น เช่น

1. ตามมาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สำหรับการจัดการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร หรือการอื่นใด

2. มาตรา 21 ที่ระบุว่า “เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ประกอบธุรกิจนำเที่ยวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ แล้วแต่กรณี ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบ อนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต”

3. มาตรา 22 ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 21 ให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง จากนั้นนายทะเบียนให้คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้ว เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

4. มาตรา 23 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแสดงใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ระบุไว้ในใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว”

5. มาตรา 24 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

6. มาตรา 25 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๒ (๓)

7. มาตรา 26 ในการโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว จัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และสถานที่และเลขที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว
- (2) ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเที่ยว
- (3) ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ
- (4) ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง
- (5) จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการนำเที่ยว

(6) ลักษณะและประเภทของที่พัก และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้

(7) จำนวนมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวในกรณีที่มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว

(8) จำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการนำเที่ยว ในกรณีมีเงื่อนไขว่าต้องมีนักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนด

จะเห็นได้ว่า ในมาตรา 4 และมาตรา 21 จนถึงมาตราที่ 26 เป็นสิ่งที่พระราชบัญญัติแต่ใจความเป็นจริงปัจจุบัน และการถือปฏิบัติของผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ เช่น ในมาตราที่ 26 ที่กล่าวข้างต้น และนักท่องเที่ยวก็ไม่ทราบถึงข้อความของพระราชบัญญัตินี้ ทำให้ผู้ประกอบการได้ใช้จุดบกพร่องนี้เพื่อนำมาใช้เพื่อผลประโยชน์ต่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกของนักท่องเที่ยว และที่สำคัญที่สุด คือ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีการระบุถึงความผิดของผู้ประกอบการเกี่ยวกับการผิดข้อตกลงของการนำเที่ยวด้วย จึงทำให้ผู้ประกอบการไม่เห็นความสำคัญตามที่ทำสัญญาไว้กับนักท่องเที่ยว

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวอย่างผู้บริโภคประเภทเหมาจ่าย โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. หน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลก่อนทำสัญญา ผู้ประกอบการนำเที่ยวจะต้องเปิดเผยข้อมูลให้นักท่องเที่ยวได้ทราบก่อนการทำสัญญา ซึ่งจะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 26 ในเรื่องของการโฆษณาจัดรายการนำเที่ยวหรือรายละเอียดในการนำเที่ยวที่จะจัดในแต่ละปี ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีรายการเกี่ยวกับชื่อและสถานที่ของธุรกิจนำเที่ยว ระยะเวลาที่ใช้ในการให้บริการนำเที่ยว อัตราค่าบริการ ขานพาหนะที่ใช้ จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก สถานที่ที่จะท่องเที่ยว รวมไปถึงประเภทของที่พัก และจำนวนมื้ออาหาร เพื่อให้ผู้ท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวได้ทราบพร้อมทั้งตัดสินใจในขั้นตอนต่อไป และผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามที่ได้สัญญาไว้อย่างเคร่งครัด

2. การจัดทำประกันภัย เป็นส่วนสำคัญของการทำสัญญาในการนำเที่ยว เนื่องจากในกฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องมีการจัดทำประกันภัยอุบัติเหตุให้กับนักท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว โดยมีจำนวนเงินเอาประกันภัยกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพ ไม่ต่ำกว่าสองแสนบาทต่อคน และกรณีบาดเจ็บไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนบาทต่อคน ซึ่งหากเกิดอุบัติเหตุขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและบริษัทผู้รับประกันภัยควรที่จะจ่ายเงินให้กับผู้ประสบภัยในทันที แต่ในปัจจุบันผู้ประกอบการนำเที่ยวจะรอกอเวลาและให้มีการตรวจสอบสาเหตุของอุบัติเหตุเป็นเวลานาน จนมีข้อระบุว่าผู้ประกอบการกระทำผิดจึงจะมีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น

3. การยกเลิกสัญญาบริการรายการท่องเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มิได้มีข้อกำหนดหรือข้อกำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกการนำเที่ยวไว้โดยเฉพาะ แต่ส่วนใหญ่การขายบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย (Package Tour) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละรายจะกำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกการนำเที่ยวไว้ในสัญญาที่ได้ลงนามไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว แต่บางครั้งการซื้อบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายนั้นนักท่องเที่ยวผู้ซื้อบริการจะต้องวางมัดจำหรือชำระเงินก่อนการเดินทางจะเกิดขึ้น เพื่อผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเดินทางท่องเที่ยวในการจองที่พัก หรือจองรายการนำเที่ยวนั้นๆ จึงเป็นการจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกการนำเที่ยวไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะเงื่อนไขการยกเลิกการนำเที่ยวแบบหลายอัตรา ซึ่งจะขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการยกเลิกสัญญาก่อนการเดินทางจะเริ่มขึ้น โดยผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยวในรูปของการคืนเงิน (Refund) แก่นักท่องเที่ยวที่ได้จ่ายเงินล่วงหน้าเป็นค่าบริการทำให้เกิดผลดีกับทั้งสองฝ่ายที่จะทราบได้เป็นการแน่นอนว่านักท่องเที่ยวจะได้รับเงินคืนเท่าใด และในขณะที่เดียวกันผู้ประกอบการก็จะได้รับการชดเชยจากการที่นักท่องเที่ยวเลิกสัญญา และต้องเสียโอกาสที่จะได้รับหรือควรจะได้รับผลกำไรจากการขายบริการ เป็นต้น ดังนั้น ผู้ประกอบการท่องเที่ยวควรที่จะมีการระบุเรื่องของการรับเงินคืน รวมถึงต้องมีการตกลงระหว่างผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับการยกเลิกสัญญา และการจ่ายเงินทดแทนของผู้ที่กระทำผิดสัญญาด้วย

4. กรณีที่มีเหตุการณ์เกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายได้ เช่น การเกิดสงคราม การเกิดโรคระบาด (โรคซาร์ส ไข้หวัดนก ไข้หวัด 2009) หรือเกิดเหตุการณ์ที่เป็นเหตุไม่ให้อาจสามารถดำเนินไปยังสถานที่ท่องเที่ยวเหล่านั้นได้ พบว่า นักท่องเที่ยวต้องตกเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบ และมีผู้ร้องเรียนเข้ามายังการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้ชำระราคาให้กับทางฝ่ายผู้ขายแล้วแต่ไม่สามารถเดินทางได้ หรือไม่ประสงค์ที่จะเดินทาง เพราะการซื้อบริการนำเที่ยวเป็นการเข้ารับบริการในรูปแบบของการหาความสุข การพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งตัวนักท่องเที่ยวเองไม่จำเป็นที่จะต้องพาตัวเองเข้าเสี่ยงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น นักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการรายการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายควรที่จะได้รับความคุ้มครองที่มากกว่ากรณีปกติธรรมดา ดังนั้น ผู้ประกอบการควรมีการคืนเงินมัดจำหรือเงินที่นักท่องเที่ยวได้จ่ายไปแล้ว ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์เต็ม ๆ เพราะผู้ประกอบการจะอ้างว่า จ่ายเงินไปแล้วไม่สามารถคืนได้ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว การจ่ายเงินหรือการทำสัญญากับ โรงแรม รีสอร์ท หรืออื่น ๆ สามารถที่จะคืนเงินได้หากไม่มีผู้ไปพัก ซึ่งควรมีกฎหมายมารองรับในส่วนนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยว และป้องกันการเอาเปรียบได้

5. **ข้อยกเว้น หรือจำกัดความรับผิดชอบ (Exclusion Limit of Liability)** ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมักจะกำหนดเองแต่ฝ่ายเดียวไว้ล่วงหน้า และมักจะกำหนดข้อยกเว้น หรือข้อจำกัดความรับผิดชอบในรูปแบบของสัญญาสำเร็จรูปไว้ ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 ในระหว่างการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยวหรือเป็นเหตุสุดวิสัยการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจ่ายเงินค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยวตามสัดส่วน เว้นแต่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะพิสูจน์ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรายการนั้นทำให้ตนมีค่าใช้จ่ายเท่าหรือสูงกว่าเดิม

อย่างไรก็ดี กรณีที่มีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายได้ และมีใช่เป็นความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างเดินทาง เช่น สงคราม การนัดหยุดงาน โรคระบาด การที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองปฏิเสธไม่ให้นักท่องเที่ยวผ่านเข้าประเทศ เป็นต้น เมื่อต้องยกเลิกรายการท่องเที่ยวถือได้ว่ามิใช่ความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งจะต้องคืนเงินค่าบริการนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวแต่ประการใดหรือไม่ หากพิจารณาความรับผิดในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 219 ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ได้ก่อหนี้ และซึ่งลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบนั้น ไซ้รู้ ท่านว่าลูกหนี้เป็นอันหลุดพ้นจากการชำระหนี้” ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่มีความจำเป็นจะต้องรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวกรณีเกิดจลาจลหรือโรคระบาด

ซึ่งตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) ราคาทัวร์อาจเปลี่ยนแปลงได้สืบเนื่องมาจากภาวะค่าเงินบาทลอยตัวในตลาดซื้อขายเงินตราต่างประเทศ บริษัทขอสงวนสิทธิ์ ในการเปลี่ยนแปลงราคาโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า หากเกิดกรณีจำเป็นเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ แต่ทั้งนี้ บริษัทจะยึดถือผลประโยชน์ของลูกค้าเป็นสำคัญ หรือ

(2) รายการนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมตามกำหนดการเดินทาง

(3) หากท่านถูกปฏิเสธการเข้าเมือง-ออกเมือง ถือเป็นเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของทางบริษัท ฯ ทางบริษัทขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่คืนเงินไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ

(4) บริษัท ฯ ขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายใด ๆ ในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัย เช่น การยกเลิก หรือล่าช้าของสายการบิน อุบัติเหตุ ภัยธรรมชาติ การนัด หยุดงาน การจลาจล หรือสิ่งของสูญหายตามสถานที่ต่าง ๆ ที่เกิดเหนือความควบคุมของบริษัท หรือ

(5) ค่าบริการที่ท่านชำระกับทางบริษัท ฯ เป็นการชำระในลักษณะเหมาจ่าย และทางบริษัท ฯ ได้ชำระให้กับบริษัทตัวแทนแต่ละแห่งในลักษณะเหมาจ่ายเช่นกัน ดังนั้น หากท่านไม่ได้ท่องเที่ยวพร้อมกันกับคณะตามรายการที่ระบุเอาไว้ ถือว่าท่านสละสิทธิ์ไม่อาจเรียกร้องเงิน หรือบริการส่วนที่ขาดไปได้ หรือ

(6) บริษัทขอสงวนสิทธิ์ที่จะคัดแปลงรายการ หรือบอกเลิกตามความเหมาะสม ในกรณีเกิดเหตุสุดวิสัย เช่น ฝนตก พายุถล่ม หรือเหตุการณ์ทางการเมือง แต่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่า คำกล่าวดังกล่าวข้างต้น ล้วนแต่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการเท่านั้น และจะทำให้นักท่องเที่ยวเสียประโยชน์ จึงควรที่จะมีการแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้าถึงการเปลี่ยนแปลงก่อนเดินทางนำเที่ยว และจะยกเอาข้อจำกัดความรับผิดชอบมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อปิดความรับผิดชอบของตนเองมิได้ การกระทำดังกล่าวอาจทำให้ธุรกิจนำเที่ยว และตลาดการท่องเที่ยวของประเทศไทยไม่มีการพัฒนาที่ไปในทางที่ดีได้หากไม่เร่งแก้ไข เป็นต้น ซึ่งควรมีการระบุในพระราชบัญญัติต่อไป

6. กระบวนการร้องเรียนและพิจารณาข้อร้องเรียน ตามกระบวนการร้องเรียนและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของประเทศในปัจจุบันอยู่ในความกำกับดูแลของสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนต่อไปนี้

(1) ปัญหาการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยว เมื่อมีการตรวจสอบข้อสัญญาและปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ควรมีการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการชดใช้เงินคืนให้กับนักท่องเที่ยวล่าช้าเพราะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย หรือกรณีที่มีนักท่องเที่ยวหลายรายร้องเรียนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งจะต้องเฉลี่ยชดใช้ค่าเสียหายจากหลักประกันที่ได้วางไว้ตามสัดส่วนของความเสียหายที่นักท่องเที่ยวแต่ละรายร้องเรียนเข้ามา

(2) ปัญหาการเผยแพร่คำวินิจฉัยของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันมิได้มีการเผยแพร่คำวินิจฉัยอันเป็นการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่กระทำผิดกฎหมายตามคำสั่งของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวแต่ประการใด แต่ใช้เพียงแค่การพักใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวออกสู่สาธารณชนเท่านั้น จึงทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถทราบถึงพฤติกรรมของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่กระทำผิด และเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวได้ และก็ยังมิปัญหาในการหลอกลวงตามมาในอนาคต ดังนั้น ทางส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการทำหนังสือหรือกระจายข่าวให้กับนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการนำเที่ยวอื่น ๆ ได้ทราบ เพื่อไม่ให้หลงกลและเป็นเหยื่อต่อไป

7. มาตรา 65 ได้กล่าวในพระราชบัญญัติ ดังนี้ “ในการจัดให้นักท่องเที่ยวเดินทางไปต่างประเทศ ถ้าผู้ประกอบการนำเที่ยวจัดให้มีผู้นำเที่ยวเดินทางไปด้วย ผู้นำเที่ยวนั้นต้องเป็นผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานตามมาตรา 64 นอกจากหน้าที่ในการนำเที่ยวและอำนวยความสะดวกแล้ว ผู้นำเที่ยวมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรายการนำเที่ยวตามมาตรา 26 หรือมาตรา 29 แล้วแต่กรณีด้วย” ซึ่งนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่ต้องการทำวีซ่าเข้าเมืองกับประเทศไทยแล้ว นักท่องเที่ยวเหล่านี้หลายคนอาจจะใช้บริการของผู้ประกอบการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายแบบแพ็คเกจโดยอาจจะเป็น 3 ประเทศบ้าง 5 ประเทศบ้างหรือ 10 ประเทศบ้างก็ได้มีหลายลักษณะเช่นมาเที่ยวประเทศไทยแล้วได้เที่ยวประเทศกัมพูชา ประเทศลาว หรือประเทศไทย ประเทศพม่า ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น ในลักษณะนี้คือไปได้หลายประเทศในแพ็คเกจเดียวกันซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาเนื่องจากปัญหาสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมืองเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น การจราจรก็ไม่เหมือนกันบางประเทศขับรถพวงมาลัยด้านขวา บางประเทศขับรถพวงมาลัยด้านซ้าย จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางเพื่ออำนวยความสะดวกและให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวได้ในกรณีที่ประเทศปลายทางอ้างว่าประเทศต้นทางไม่ส่งเงินมาให้เพื่อปิดความรับผิดชอบในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น

เนื่องจากนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่มีความรู้เรื่องเส้นทาง การเดินทาง เป็นต้น ดังนั้น นักท่องเที่ยวต่างชาติเหล่านี้จึงจ่ายเงินในลักษณะเหมาจ่ายให้กับผู้ประกอบการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย เพื่อให้ตนเองเกิดความสะดวกสบายมากที่สุด แต่ผู้ประกอบการก็ยังขาดจรรยาบรรณ และขาดความรับผิดชอบ ซึ่งจะสอดคล้องกับสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น และปัญหาที่สำคัญของการทำวีซ่า คือ การที่นักท่องเที่ยวต่างชาติต้องการไปเที่ยวต่อที่ประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียง เช่น ประเทศกัมพูชา ลาว เวียดนาม พม่า เป็นต้น ซึ่งด่านตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทย มีความเข้มงวดมาก จึงทำให้นักท่องเที่ยวเสียโอกาสในการไปท่องเที่ยวในประเทศนั้น ๆ และส่วนหนึ่งก็มาจากการขาดความรู้ความเข้าใจของผู้ประกอบการนำเที่ยว ที่ไม่มีการเตรียมเอกสารต่าง ๆ ให้ครบตามที่กำหนดไว้

ดังนั้น ผู้ให้บริการนำเที่ยว จึงควรมีการศึกษาถึงข้อสัญญาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ และอาจมีการศึกษาถึงการออกวีซ่าให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวในเมืองไทยและสามารถเที่ยวในกลุ่มประเทศอาเซียนได้เลยโดยไม่ต้องขอวีซ่าอีก เช่นมาเที่ยวไทยก็มารลไปกัมพูชา ลาว เวียดนาม พม่า เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายในการเดินทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติ แต่ต้องไม่ทำให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงในประเทศไทยด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวดังต่อไปนี้

2.1 ควรมีการแบ่งประเภทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวออกจากกัน โดยแจ้งชัดดังนี้คือ

2.1.1 ผู้จัดการรายการนำเที่ยว (Tour Operator)

2.1.2 ตัวแทนนำเที่ยว (Tour Agent)

โดยผู้จัดการรายการนำเที่ยว (Tour Operator) ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำและบริหารรายการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย ทั้งนี้และทั้งนั้น ผู้จัดการรายการนำเที่ยวอาจขายบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวโดยตรงด้วยตนเอง หรือโดยทางอ้อมกล่าวคือเป็นการขายบริการนำเที่ยวโดยผ่านตัวแทนนำเที่ยวนั่นเอง

ส่วนตัวแทนนำเที่ยว (Tour Agent) ได้แก่ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลซึ่งทำหน้าที่และรับผิดชอบในการขายบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยว โดยได้รับค่าจ้างจากผู้จัดการรายการนำเที่ยว เพื่อมิให้เกิดการผลัดภาระและปิดความรับผิดชอบ ตลอดจนเป็นการลดขั้นตอนหรือย่นระยะเวลาในการพิจารณาคำเนิการของพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีที่มีการร้องเรียนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือตัวแทนดังกล่าว

2.2 ควรกำหนดหน้าที่ของผู้จัดการรายการนำเที่ยว และตัวแทนนำเที่ยวทั้งก่อนและหลังการทำสัญญาบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่ายอย่างชัดแจ้ง เช่น ในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลก่อนทำสัญญาของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวอย่างถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ไม่ว่าจะทำการโฆษณาผ่านสื่อใดๆ จะต้องไม่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคมากเกินไป ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่สามารถจัดให้มีการนำเที่ยวตามข้อตกลงที่ให้ไว้ได้ก็จะต้องมีข้อกำหนดตามกฎหมายที่มารองรับเพื่อความเป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภค

2.3 ควรจัดให้มีหน่วยงานเพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุน และจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยว เพื่อให้สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวได้อย่างรวดเร็ว โดยศึกษาจากกฎหมายต่างประเทศเป็นแบบอย่าง ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมานี้จะเข้ามาเยียวยาเฉพาะนักท่องเที่ยวเท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ส่วนหลักประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้วางไว้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนั้น อาจนำมาใช้ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวกระทำผิดข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวระหว่างกันเอง หรือผิดข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวกับผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

2.4 ควรออกระเบียบเพื่อควบคุมผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและตัวแทนธุรกิจนำเที่ยว หากมีการโฆษณาขายบริการนำเที่ยวผ่านเว็บไซต์ ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น ๆ จะต้องขึ้นทะเบียน

ประวัติโดยแจ้งชื่อ เว็บไซต์ที่คนใช้ในการโฆษณาไว้ในคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อความสะดวกแก่การตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่

2.5 ควรกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินมัดจำในการเข้าทำสัญญาซื้อขายบริการนำเที่ยวโดยใช้หลักการคืนเงินมัดจำแบบหลายอัตราไว้ในกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้ขาย และนักท่องเที่ยวผู้ซื้อ เพื่อความสะดวกแก่การคำนวณค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายผู้ซื้อจะต้องเสียไป และในทางตรงกันข้ามฝ่ายผู้ขายก็สามารถคำนวณความเสียหายทางฝ่ายตนได้เช่นกันว่าจะต้องเสียผลประโยชน์ หรือผลกำไรในทางธุรกิจที่ตนควรจะได้ หากมีการยกเลิกสัญญาซื้อขายบริการนำเที่ยวในลักษณะเหมาจ่าย และจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากยิ่งขึ้น

2.6 ควรกำหนดวิธีพิจารณาการสอบสวนเรื่องร้องเรียนอย่างเป็นระบบแทนวิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ เพื่อให้คำวินิจฉัยเป็นไปอย่างต่อเนื่องเป็นธรรม และคุ้มครองนักท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เข้ามาเป็นคณะร่วมพิจารณาตัดสินในกรณีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นต้น

2.7 ควรมีระบบความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว นับว่าเป็นหัวใจของการจัดการส่งเสริมการท่องเที่ยวในปัจจุบัน ซึ่งมีความเปราะบางในสถานการณ์ของโลกในขณะนี้ ภาวะการก่อการร้ายทั่วโลก ภาวะสงครามในประเทศอิรัก การระบาดของโรคซาร์ส โรคไข้หวัดนก โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ 2009 การก่อจลาจลยึดสนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินดอนเมืองในประเทศไทย เป็นสถานการณ์ที่อ่อนไหวเป็นอย่างยิ่ง ปัจจัยสำคัญที่เป็นหัวใจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว คือ ความปลอดภัย (Safety) ระบบสุขาภิบาล (Sanitation) และความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว (Satisfaction) ที่เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้นักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะความปลอดภัย และระบบการรักษาความปลอดภัย (Safety and Security) การสนับสนุนการวิจัยในด้านนี้เป็นการศึกษาสถานการณ์และมาตรการที่จะทำให้นักท่องเที่ยวมั่นใจว่าการเดินทางท่องเที่ยวต้องได้รับการคุ้มครองป้องกัน และได้รับความสะดวกจากประเทศเจ้าภาพ มาตรการช่วยเหลือและแก้ไขสถานการณ์ที่รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นสิ่งที่จะต้องนำเสนออย่างเป็นรูปธรรมและทันที่

2.8 ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ระบบสายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Airlines) กระแสการเกิดระบบสายการบินต้นทุนต่ำ เป็นปรากฏการณ์ที่จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างมากมาอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อน ลักษณะของผู้โดยสารเครื่องบินที่แต่เดิมเป็นคนชั้นกลางขึ้นไปเปลี่ยนเป็นผู้โดยสารที่เป็นมวลชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน มีกฎเกณฑ์หลายประการที่

จะต้องทำการศึกษาที่จะเปลี่ยนการขนส่งผู้โดยสาร จากกลุ่มนักธุรกิจ ชั้นกลาง เป็นกลุ่มมวลชน
ที่ใครๆ ก็สามารถใช้บริการการโดยสารด้วยเครื่องบินได้ ปัจจัยด้านความเสี่ยงของการบิน การ
วิเคราะห์กำไร - ขาดทุน ยุทธศาสตร์การตัดราคา พฤติกรรมของผู้โดยสารที่เปลี่ยนไป ฯลฯ เป็น
ประเด็นที่ควรทำวิจัยอย่างยิ่ง ผลการศึกษาวิจัยจะได้นำมากำหนดนโยบายและแผนการพัฒนา
อุตสาหกรรมการบินให้มี ความปลอดภัย เชื่อถือได้ และประหยัด ซึ่งจะเป็นการส่งเสริม
อุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนตลอดไป