

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การปฏิวัติอุตสาหกรรมในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้ทำให้โลกเกิดการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรสู่สังคมอุตสาหกรรม เป็นผลให้มนุษย์มีวันทำงานและวันพักผ่อนแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ดังนั้น การดำรงชีวิตของมนุษย์จึงมีทั้งการประกอบอาชีพ (occupation) เพื่อเลี้ยงชีพควบคู่ไปกับนันทนาการ (recreation) และเนื่องจากในชีวิตของมนุษย์ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่ต้องประกอบอาชีพเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยใช้ในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ซึ่งการประกอบอาชีพของมนุษย์ ในบางครั้งก่อให้เกิดความเครียด ร่างกายเกิดความเหนื่อยล้าจากการประกอบอาชีพ จึงต้องมีนันทนาการเพื่อผ่อนคลายความเครียดในยามว่าง (leisure time) ซึ่งนันทนาการรูปแบบหนึ่งที่เป็นที่นิยมกันมากในยามว่าง ก็คือการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวจึงมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ ความสำคัญของการท่องเที่ยวเห็นได้จากข้อตกลงจากการประชุม ครั้งที่ 21 ของคณะกรรมการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในปี ค.ศ. 1966 ที่ให้ถือว่า การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่จำเป็นที่สุด กิจกรรมหนึ่งของมนุษย์ที่ควรได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากทุกคนและทุกรัฐบาล (Tourism is a basic and most desirable human activity deserving the praise and encouragement of all people and all government)¹

สถานการณ์การท่องเที่ยวมีแนวโน้มเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization)² ได้คาดการณ์ไว้ว่า ในปี ค.ศ. 2020 จะมีนักท่องเที่ยวระหว่าง

¹General Assembly Resolutions 21st Session (Retrieved July 12, 2009 from <http://www.un.org/documents/ga/res/21/ares21.htm>)

² องค์การการท่องเที่ยวโลก เป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนานาชาติในระดับรัฐบาล เริ่มแรกได้จัดตั้งในนาม International Union of Tourist Publicity Organization เมื่อปี พ.ศ. 2468 และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น International Union of Official Travel Organization

ประเทศเดินทางเพิ่มขึ้นมากกว่า 1,600 ล้านคน และมีรายได้จากการท่องเที่ยวมากกว่า 100 ล้านล้านบาท (World Tourism Organization, 1993)³

ในประเทศไทย อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้นตามลำดับ การท่องเที่ยวสามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และประเทศไทยยังเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของโลก รองรับส่วนแบ่งตลาดนักท่องเที่ยวประมาณร้อยละ 1.4 ของนักท่องเที่ยวรวมของโลก⁴ ภาคส่วนการท่องเที่ยวขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากสถิติการจดทะเบียนของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ณ ปี 2552

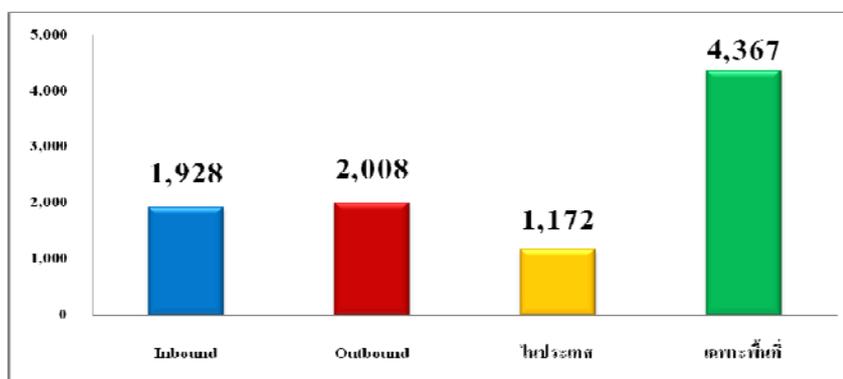
(IUOTO) หรือสหพันธ์องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ และต่อมาได้ปรับเปลี่ยนองค์การเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสามารถเป็นสมาชิกได้ จึงเปลี่ยนชื่อเป็น World Tourism Organization (WTO) เมื่อปี พ.ศ. 2518

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกสามัญของ WTO ครั้งแรกเมื่อพ.ศ. 2495 โดยกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อองค์การยังมีสถานะภาพเป็นองค์การ International Union of Official Travel Organization (IUOTO) ต่อมาเมื่อปี 2518 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสามัญขององค์การฯ จนกระทั่งวันที่ 30 ธันวาคม 2531 ททท.ได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม 2533 เป็นต้นไป เพราะพิจารณาเห็นว่าการดำเนินการขององค์การฯ ไม่ได้อำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวให้แก่ประเทศไทยได้อย่างคุ้มค่าเท่าที่ควร ต่อมาในปี 2539 ประเทศไทยได้กลับเข้าเป็นสมาชิก WTO อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า WTO ได้ปรับปรุงการดำเนินงานและแผนงานขององค์การฯ ใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้แผนงานต่างๆ เป็นประโยชน์แก่สมาชิกมากขึ้น (ข้อมูลจาก <http://www.mfa.go.th/web/1622.php?id=5389> วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2553)

³ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, ธุรกิจนำเที่ยว (tour business), (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือท่องเที่ยวไทย, 2549), น. 2.

⁴ สำนักพัฒนาการท่องเที่ยว, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (final report) โครงการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาและผลกระทบทัวร์ศูนย์เหรียญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เทสโก้ จำกัด, 2550), น.1-1.

มีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจดทะเบียนมากถึง 9,475 ราย⁵ แยกตามประเภทของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1: จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ(แพ็คเกจทัวร์) เป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่ได้รับ ความนิยมอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการจัดรายการนำเที่ยวโดยรวมเอาบริการ ทางการท่องเที่ยวตั้งแต่สองประเภทขึ้นไป ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง สถานที่พัก อาหารเครื่องดื่ม ทัศนอาจร สินค้าและของที่ระลึก และมัคคุเทศก์ เป็นต้น มารวมเป็นรายการนำเที่ยวแล้วเสนอขาย รายการดังกล่าวแก่นักท่องเที่ยวในราคาเหมาจ่าย ไม่แยกขายเป็นที่ละรายการเพื่อเป็น การอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวไม่จำเป็นต้องดำเนินการติดต่อเพื่อซื้อสินค้า หรือบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวต่างๆ จากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหลาย ๆ แห่ง ที่ละรายการด้วยตนเอง

การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ(แพ็คเกจทัวร์)นี้ มีการเรียกกันในหลากหลายนิยาม อาทิเช่น การนำเที่ยวแบบแพ็คเกจทัวร์ (package tour) การนำเที่ยวแบบเหมาจ่าย การบริการ ทัศนอาจร เป็นต้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอใช้คำว่า “การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ” เพื่อแทน การท่องเที่ยวในลักษณะนี้

ตาม The Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 อันเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของสหราชอาณาจักรที่มีผลใช้บังคับกับ

⁵ ข้อมูลผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552

สัญญาำนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จได้นิยามความหมายของการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จไว้ หมายถึง การจัดรวบรวมบริการทางการท่องเที่ยวอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ การขนส่ง ที่พัก หรือบริการท่องเที่ยวอื่นไว้ล่วงหน้า เพื่อขายหรือเสนอขายในราคาเหมาจ่าย⁶

สำหรับประเทศไทย การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จอาจแบ่งเป็นประเภท โดยมีความหมายแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จภายในประเทศ (domestic tour) หมายถึง การจัดรายการนำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งที่ได้ภายในราชอาณาจักร เมื่อพิจารณาในแง่ของการทำสัญญา นักท่องเที่ยวจะทำสัญญานำเที่ยวกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรืออาจทำสัญญาผ่านตัวแทนการเดินทางของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยมีการทำสัญญากันในประเทศไทย และให้บริการท่องเที่ยวตามรายการนำเที่ยวในประเทศไทย

(2) การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จให้บริการแก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย (inbound tour) หมายถึง การจัดรายการนำเที่ยว โดยการนำพานักท่องเที่ยวจากต่างประเทศไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในราชอาณาจักร

การนำเที่ยวประเภทนี้จะมีการทำสัญญากันใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก นักท่องเที่ยวทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไทยโดยผ่านตัวแทนการเดินทางที่อยู่ในต่างประเทศ หรืออาจทำการจองด้วยตนเองผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

⁶ Article 2 "package" means the pre-arranged combination of at least two of the following components when sold or offered for sale at an inclusive price and when the service covers a period of more than twenty-four hours or includes overnight accommodation:

(a) transport;

(b) accommodation;

(c) other tourist services not ancillary to transport or accommodation and accounting for a significant proportion of the package.

ต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร หรือสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น การทำสัญญาลักษณะนี้จึงเป็นการทำสัญญากันในต่างประเทศ และให้บริการท่องเที่ยวตามรายการนำเที่ยวในประเทศไทย

ลักษณะที่สอง นักท่องเที่ยวทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศเพื่อเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศจะทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทย เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทยเป็นผู้ดูแลนักท่องเที่ยว ดังนั้นการทำสัญญานำเที่ยวในลักษณะที่สองนี้ นักท่องเที่ยวไม่ได้ทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทย ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทยเป็นเพียงผู้รับเหมาช่วงหรือเป็นผู้รับการส่งต่อนักท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศเท่านั้น

(3) การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จให้บริการแก่นักท่องเที่ยวจากประเทศไทยไปท่องเที่ยวต่างประเทศ (outbound tour) หมายถึง การจัดรายการนำเที่ยว โดยการนำพานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายนอกราชอาณาจักร

การนำเที่ยวรูปแบบนี้มีการทำสัญญากัน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก นักท่องเที่ยวทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทย หรือทำสัญญาผ่านตัวแทนการเดินทางของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทย โดยมีการทำสัญญากันในประเทศไทย และให้บริการท่องเที่ยวตามรายการนำเที่ยวในต่างประเทศ

ลักษณะที่สอง นักท่องเที่ยวทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศผ่านผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทย หรืออาจทำการจองด้วยตนเองผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร หรือสื่ออินเทอร์เน็ต เป็นต้น ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทยจะอยู่ในฐานะตัวแทนของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศเท่านั้น สัญญาที่เกิดขึ้นเป็นสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศกับนักท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณาประเภทการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะการทำสัญญาระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ อีกทั้งสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จอาจมีองค์ประกอบระหว่างประเทศได้ในหลายโอกาส กล่าวคือ องค์ประกอบระหว่างประเทศอาจเกิดขึ้นได้จากสัญชาติของคู่สัญญา ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการนำเที่ยวผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยว หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับสัญญา สถานที่ชำระหนี้ตามสัญญา หรือสถานที่ที่เกิดการผิดสัญญาขึ้น องค์ประกอบระหว่างประเทศข้างต้นจะทำให้เกิดการขัดกันแห่งกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และจะต้องนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลมาค้นหากฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้แก้ข้อเท็จจริงนั้น ๆ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยแบ่งประเด็นปัญหาออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาและนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาตามสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ

สัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จเป็นสัญญาที่นักท่องเที่ยวจะต้องชำระราคาล่วงหน้า นักท่องเที่ยวจะยังไม่ได้รับการปฏิบัติการชำระหนี้ในทันที ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจะไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ของตน หรือชำระหนี้ของตนไม่ถูกต้องตรงตามสัญญา เนื่องจากผู้ประกอบการนำเที่ยวได้รับชำระค่าบริการไปแล้ว ทำให้อำนาจต่อรองของนักท่องเที่ยวลดลง นักท่องเที่ยวตกเป็นผู้เสียเปรียบไม่สามารถใช้สิทธิยึดหน่วงราคาค่าบริการในการต่อรองกับคู่สัญญาของตนได้ ซึ่งในปัจจุบันมีปัญหาการร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของนักท่องเที่ยวไม่ได้รับบริการตามสัญญาเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น

ผู้ร้องได้ติดต่อบริษัท พ. เพื่อใช้บริการท่องเที่ยวโปรแกรมเที่ยวมหานครเชียงใหม่ ยุโรป เอเชีย โดยได้ชำระค่าบริการจำนวน 67,600 บาทให้แก่บริษัท พ. เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต่อมาผู้ร้องได้ติดต่อบริษัท พ. ทางโทรศัพท์เพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการ แต่ไม่สามารถติดต่อได้ จึงเดินทางไปที่บริษัท พ. ปรากฏว่า บริษัท พ. ได้ปิดกิจการเรียบร้อยแล้ว⁷ หรือผู้เสียหายกว่า 30 คน เข้าร้องเรียนกรณีผู้เสียหายได้ซื้อโปรแกรมนำเที่ยวจากบริษัท ซ. และได้ชำระเงินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต่อมาบริษัทดังกล่าวได้ปิดกิจการและไม่สามารถติดต่อได้⁸

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากลักษณะสัญญาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่อไป

นอกจากนี้ สัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว แต่บุคคลที่เป็นผู้ให้บริการตามสัญญา คือ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกสัญญา จึงเป็นกรณีที่มีการให้บุคคลอื่นชำระหนี้แทน ทำให้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และผู้ประกอบการท่องเที่ยวตามสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จนั้นมีความสัมพันธ์กัน

⁷ เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ครั้งที่ 3/2550 วันที่ 14 พฤษภาคม 2550 วาระที่ 5.1(3)

⁸ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่ นร. 0302/1030 ลงวันที่ 20 มกราคม 2553

อย่างไร และหากเกิดการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ตรงตามสัญญา ดังกรณีที่เคยเกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้ร้องได้ติดต่อบริษัท ร. จำกัด เพื่อใช้บริการการท่องเที่ยวโปรแกรม เจาะลึกสวิตเซอร์แลนด์ 8 วัน ระหว่างวันที่ 10-17 เมษายน 2551 ต่อมาผู้ร้องได้ใช้บริการท่องเที่ยวดังกล่าว ปรากฏว่า บริษัทฯ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรายการที่พักจากโรงแรมระดับ 5 ดาว เป็นโรงแรมระดับ 4 ดาว แทน⁹ หรือกรณีห้องพักขาดมาตรฐานความปลอดภัย สภาพภายในห้องไม่เหมาะกับการเข้าพัก ห้องน้ำดับ แคม ภายในห้องอึดอัดปราศจากอากาศหายใจ ด้านหน้าห้องเป็นที่จอดเก็บถาดรถเข็นที่ใช้ในห้องครัว¹⁰ เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวนักท่องเที่ยวจะเรียกให้บุคคลใดรับผิดชอบได้บ้าง

2. ประเด็นปัญหาการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ

การนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จเป็นการให้บริการอย่างหนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจึงต้องอาศัยการโฆษณารายการนำเที่ยวผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อแนะนำบริการของตน ในบางครั้ง อาจมีการโฆษณาที่เกินจริงและหลอกลวงนักท่องเที่ยว หรือไม่มีการแจ้งข้อมูลบางอย่างที่นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องทราบ ทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอในการตัดสินใจเข้าทำสัญญา นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมักจะกำหนดหมายเหตุต่อท้ายรายการนำเที่ยวระบุถึงเงื่อนไขการให้บริการ การยกเลิกการให้บริการและการคืนเงิน การจำกัดและยกเว้นความรับผิดชอบ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่มีเนื้อหาไม่เป็นธรรม ในบางประการ ตัวอย่างเช่น ในแผ่นพับโฆษณารายการนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายหนึ่งระบุหมายเหตุไว้ว่า

1. บริษัทไม่รับผิดชอบค่าเสียหายในเหตุการณ์ที่เกิดจากสายการบิน ภัยธรรมชาติ ปฏิบัติและอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของบริษัท หรือค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นทางตรงหรือทางอ้อม เช่น การเจ็บป่วย, การถูกทำร้าย, การสูญหาย, ความล่าช้า หรือจากอุบัติเหตุต่าง ๆ

2. หากท่านถอนตัวก่อนรายการนำเที่ยวจะสิ้นสุดลง ทางบริษัทฯ จะถือว่าท่านสละสิทธิ์และจะไม่รับผิดชอบค่าบริการที่ท่านได้ชำระไว้แล้วไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น

⁹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ นร.0302/5878 ลงวันที่ 30 เมษายน 2551

¹⁰ หนังสือร้องเรียนต่อสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง เลขรับ 107/19 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2551

3. กรณีเกิดความผิดพลาดจากตัวแทน หรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนมีการยกเลิก ค่าเช่า เปลี่ยนแปลงการบริการจากสายการบิน บริษัทขนส่ง หรือหน่วยงานที่ให้บริการ บริษัทฯ จะ ดำเนินโดยสุดความสามารถที่จะจัดบริการตัวอื่นทดแทนให้ แต่จะไม่คืนเงินให้สำหรับค่าบริการ นั้น ๆ

4. หากไม่สามารถไปเที่ยวในสถานที่ที่ระบุในโปรแกรมได้ อันเนื่องมาจากธรรมชาติ ความล่าช้า และความผิดพลาดจากสายการบิน จะไม่มีการคืนเงินใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ทางบริษัทฯ จะจัดหารายการเที่ยวสถานที่อื่น ๆ มาให้ โดยขอสงวนสิทธิ์การจดหมายนี้โดยไม่แจ้งให้ทราบ ล่วงหน้า

การกำหนดหมายเหตุข้างต้นเป็นการกำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว เมื่อเกิดปัญหา เกี่ยวกับการให้บริการตามสัญญาเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจมักจะอ้างถึงหมายเหตุ ต่อท้ายรายการดังกล่าวเพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิด ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายและ ไม่ได้รับความเป็นธรรม ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในสัญญาเที่ยวแบบ เบ็ดเสร็จจึงเกิดขึ้น ซึ่งผู้เขียนพบว่าในปัจจุบันมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับกับธุรกิจนำเที่ยว โดยตรง กล่าวคือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติบาง มาตราที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในการคุ้มครองนักท่องเที่ยว ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาว่ากฎหมาย ดังกล่าวมีความเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวตามสัญญาเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จได้ หรือไม่

3. ประเด็นปัญหาการเยียวยานักท่องเที่ยวที่ต้องเสียหายจากการผิดสัญญาเที่ยว แบบเบ็ดเสร็จ

ในการเข้าทำสัญญาเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ นักท่องเที่ยวย่อมประสงค์ที่จะได้รับ ความสุขสนุกสนานจากการได้รับบริการท่องเที่ยวตามสัญญา การไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ ไม่ถูกต้องตามสัญญาจึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยว ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้ เป็นเพียงความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่การไม่ปฏิบัติตามสัญญา นี้ตามสัญญา ยังทำให้นักท่องเที่ยวขาดความสนุกสนาน ผิดหวัง หรือเกิดความขัดข้องใจ เป็นต้น ซึ่งในประเด็นการเรียกร้องความเสียหายอันเกิดจากการขาดความสนุกสนานดังกล่าวยังไม่เคย เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ ผู้เขียนพบว่า มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายเหล่านี้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศและศาลก็ตัดสินให้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งหามาตรการ ให้นักท่องเที่ยวได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมตามสัญญา โดยศึกษาถึงลักษณะของความเสียหาย อันเกิดจากการผิดสัญญาเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จว่าประกอบด้วยความเสียหายใดบ้าง รวมถึง

ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายจากการผิดสัญญา นำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่

4. ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ

สำหรับกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จโดยตรง คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องขอรับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ และอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตหากกระทำความผิดรวมทั้งมีการกำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเอาไว้หลายประการด้วยกัน แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กล่าวถึงลักษณะของสัญญา รูปแบบ เนื้อหา รวมถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสัญญา นำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จเอาไว้ ทั้ง ๆ ที่การร้องเรียนส่วนใหญ่มักจะเป็นการร้องเรียนในมูลความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้¹¹ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายในการให้ความเป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ สัญญา นำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จเป็นสัญญาการให้บริการระหว่างนักท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจ ในที่นี้คือ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว จึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งจะทำการศึกษาว่า จะสามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อกำกับดูแลสัญญา นำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จได้เพียงใด

ในการนำเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาในประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค มีผู้ศึกษาไว้แล้ว¹² แต่เนื่องจากปัจจุบัน สาระสำคัญและข้อเท็จจริงของเรื่องดังกล่าวพัฒนาไป ประกอบกับมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นบังคับใช้ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวเป็นหัวข้อหนึ่งในวิทยานิพนธ์นี้

¹¹ สถิติเรื่องร้องเรียนและคดีตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ของสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 มีจำนวนทั้งสิ้น 132 เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนในมูลความผิดกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้จำนวน 77 เรื่อง

¹² สาวิตรี ธีรเสนี, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีการซื้อบริการรายการนำเที่ยวแบบเหมาจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547)

สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จประเภท domestic และ outbound ที่นักท่องเที่ยวทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทยโดยตรงหรือผ่านทางตัวแทนการเดินทาง โดยมีการทำสัญญากันในประเทศไทย¹³ เนื่องจากต้องการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวผู้เข้าทำสัญญาในประเทศไทย โดยจะศึกษาถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ว่ามีความเพียงพอในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวหรือไม่

เนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้ ในบทที่ 1 เป็นบทนำ ในบทที่ 2 จะกล่าวถึง ลักษณะทั่วไปของสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ ในบทที่ 3 จะศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายของสหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จในประเทศไทยในบทที่ 4 และบทที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบการทำสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และสภาพปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการทำสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ

2. วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาและนิติสัมพันธ์ของคู่สัญญาตามสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ ปัญหาการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในสัญญานำเข้าเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ ปัญหาการเยียวยานักท่องเที่ยวที่ต้องเสียหายจากการผิดสัญญา โดยศึกษากฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้หรือไม่

¹³ สำหรับธุรกิจแพ็คเกจทัวร์ระหว่างประเทศ ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก สืบสิริ ทวีผล, "ปัญหากฎหมายธุรกิจแพ็คเกจทัวร์ระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)

และหากไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมจะได้นำเสนอแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหา ดังกล่าว

3. ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จว่ามีความเหมาะสมและสามารถใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่

4. ศึกษาถึงแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับความเป็นธรรม และบังเกิดผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงหลักเกณฑ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จพระราชบัญญัติต่าง ๆ แนวคำพิพากษาของศาลไทยและในต่างประเทศ แนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏในรูปข้อมูลสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับนั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้หรือไม่ ตลอดจนศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ พร้อมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการที่จะนำมาใช้ในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยว

4. วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาโดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลโดยอาศัยเอกสาร (documentary research) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ทางกฎหมายทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย

ในส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้เขียนได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และได้เข้าสัมภาษณ์บุคลากรของหน่วยงานข้างต้น เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์ หาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาในวิทยานิพนธ์นี้

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวจากการท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้เข้าใจถึงลักษณะของสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จและนิติสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในสัญญา รวมถึงทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว

2. เพื่อทราบถึงมาตรการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวผู้เข้าทำสัญญาแบบเบ็ดเสร็จโดยเฉพาะ อันจะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาภาพลักษณ์การท่องเที่ยวที่ดี รวมถึงสร้างความมั่นใจให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติในการท่องเที่ยวประเทศไทย

3. เพื่อทราบถึงมาตรการการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่มีอยู่ในกฎหมายไทยว่ายังไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ และทราบถึงมาตรการทางกฎหมายรวมถึงแนวทางอื่น ๆ ที่เหมาะสมโดยมุ่งเน้นที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในด้านนิติสัมพันธ์ สิทธิและหน้าที่ตามสัญญา