

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัยครั้งนี้ได้ทำการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### 2.1 สถานการณ์ปัจจุบันของภาคการท่องเที่ยว

##### 2.1.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับความสำคัญของภาคการท่องเที่ยว

##### 2.1.2 ระดับของภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยในระดับสากล

##### 2.1.3 สถานการณ์ปัจจุบันของการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

##### 2.1.4 การจำแนกกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ

#### 2.2 ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านการท่องเที่ยว

##### 2.2.1 ความหมาย

##### 2.2.2 ความต้องการความปลอดภัย (need for safety)

##### 2.2.3 ความสำคัญของความปลอดภัยต่อภาคการท่องเที่ยว

#### 2.3 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงของประเทศไทยที่กระทบต่อการท่องเที่ยว

#### 2.4 การจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว

##### 2.4.1 ลักษณะความเสี่ยงภัยในภาคการท่องเที่ยว

##### 2.4.2 หลักการจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว

#### 2.5 แผน ยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

#### 2.6 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องทางด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

##### 2.6.1 สิทธิในความมั่นคงปลอดภัย

## 2.6.2 กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

## 2.6.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยนักท่องเที่ยวต่างชาติ

### 2.6.3.1 พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

2.6.3.2 พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559

### 2.6.3.3 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

2.6.3.4 พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

## 2.6.4 กฎหมายประกันภัย

### 2.6.4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 2.6.4.2 หลักการประกันภัย

2.6.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยและการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ

2.6.5.1 โครงการประกันภัยชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยกรณีเกิดการจลาจล

### 2.6.5.2 กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

## 2.7 ลักษณะกรรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติ

### 2.7.1 ลักษณะกรรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติภาคสมัครใจ

#### 2.7.1.1 ประกันอุบัติเหตุการเดินทางสำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

#### 2.7.1.2 ประกันอุบัติเหตุการเดินทาง

#### 2.7.1.3 ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล

### 2.7.2 ลักษณะกรรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติภาคบังคับ

2.8 การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติของต่างประเทศด้วยการประกันภัย

### 2.8.1 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

2.8.1.1 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

2.8.1.2 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว

2.8.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย

### 2.8.2 ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย

2.8.2.1 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

2.8.2.2 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว

2.8.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย

### 2.8.3 ประเทศญี่ปุ่น

2.8.3.1 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

2.8.3.2 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว

2.8.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย

## 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.10 กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย คณะผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมตามวัตถุประสงค์การวิจัยโดยมีข้อพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ คือ สถานการณ์ทั่วไปของภาคการท่องเที่ยวในระดับสากลและของไทย สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงของประเทศไทยที่กระทบต่อการท่องเที่ยว การจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว หลักการประกันภัยด้านการท่องเที่ยว กฎหมายที่เกี่ยวข้องทางด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวต่างชาติและหน่วยงานที่รับผิดชอบ แผนและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานการณ์และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติของต่างประเทศ ซึ่งเป็นฐานนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป

การทบทวนวรรณกรรมตามประเด็นข้างต้นมีรายละเอียดดังนี้

## 2.1 สถานการณ์ปัจจุบันของภาคการท่องเที่ยว

ข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับทิศทางและความสำคัญภาคการท่องเที่ยวในระดับสากลและของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางและท่องเที่ยวระหว่างประเทศ การเข้ามาท่องเที่ยวในไทยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

### 2.1.1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับความสำคัญของภาคการท่องเที่ยว

ภาคการท่องเที่ยวมีลักษณะตามที่ระบุไว้ในคำจำกัดความบทที่ 1 และมีความสัมพันธ์กับการเดินทาง (travel) และการเยี่ยมชม (visit) การเดินทางเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กันไป ส่วนการท่องเที่ยวนั้นเป็นเพียงวัตถุประสงค์หนึ่งของการเดินทาง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนย่อยของการเดินทาง ในภาคการท่องเที่ยวนักท่องเที่ยวจึงได้แก่ บุคคลที่เดินทางไปยังและอยู่อาศัยในสถานที่ที่นอกพื้นที่ปกติของตนโดยไม่นานไปกว่าหนึ่งปีต่อเนื่องกันเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจเป็นหลัก รวมถึงการทำธุรกิจ และวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่มีการท่องเที่ยวรวมอยู่ด้วย โดยมีใช้การเดินทางเป็นประจำและบ่อยตามปกติระหว่างภูมิลำเนาและที่ทำงาน หรือการเดินทางที่มีลักษณะเป็นประจำ และมีใช้การถูกว่าจ้างงานในประเทศหรือสถานที่ที่ไปเยี่ยมชม (นิยามโดยองค์การการท่องเที่ยวโลก (United Nations World Tourism Organization))

ภาคการท่องเที่ยวประกอบไปด้วยการท่องเที่ยวใน 2 รูปแบบหลัก คือ การท่องเที่ยวภายในประเทศ และการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ อันได้แก่

**การท่องเที่ยวภายในประเทศ (Domestic Tourism)** หมายถึง การท่องเที่ยวของผู้พำนักอาศัยที่มีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศและเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ

**การท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Tourism)** ประกอบด้วย การท่องเที่ยวขาเข้า (Inbound Tourism) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่พำนักอาศัยที่มีถิ่นพำนักอาศัยในต่างประเทศและเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในอีกประเทศหนึ่ง และการท่องเที่ยวขาออก (Outbound Tourism) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่พำนักอาศัยที่มีถิ่นพำนักอาศัยอยู่ในประเทศและเดินทางออกไปยังประเทศอื่น

จากสองรูปแบบหลักดังกล่าว จึงมีการจำแนกประเภทนักท่องเที่ยวออกเป็น นักท่องเที่ยวต่างชาติ และนักท่องเที่ยวภายในประเทศ

มีข้อมูลในระดับสากลระบุว่าในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาภาคการท่องเที่ยวยังคงมีการขยายตัวและมีความหลากหลายโดยเป็นภาคเศรษฐกิจด้านการค้าบริการที่ใหญ่ที่สุดของโลก มีการเติบโตเร็วที่สุด

โดยเติบโตมากกว่ามูลค่าการค้าทั่วโลกในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย จำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศเติบโตอย่างต่อเนื่องจาก 674 ล้านคนในปี พ.ศ. 2543 (2000) เพิ่มขึ้นเป็น 1,235 ล้านคนในปี พ.ศ. 2559 (2016) (UNWTO, 2017, p. 2) และเพิ่มขึ้นเป็น 1,323 ล้านคนในปี พ.ศ. 2560 (2017) (UNWTO, 2018, p. 11) ก่อให้เกิดการลงทุนขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม จากการสร้างอาชีพ งานและธุรกิจ รายได้จากการส่งออก และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในระดับสากล องค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO) ได้จัดทำและเผยแพร่ UNWTO Tourism Highlights เพื่อให้ข้อมูลภาพรวมของแนวโน้มการท่องเที่ยวระหว่างประเทศในช่วงกลางปีของแต่ละปีปฏิทิน จากการพิจารณาทั้งประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติ และรายได้จากการที่นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศ ซึ่งการท่องเที่ยวระหว่างประเทศมีการเติบโตต่อเนื่อง 7 ปีติดต่อกันนับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทั่วโลกเมื่อปี พ.ศ. 2552 (2009) โดยอาศัยวิธีการเดินทางในหลายทาง/ลักษณะ จากรายงานขององค์การการท่องเที่ยวโลกระบุว่า มีการเดินทางโดยทางอากาศ 55% ทางถนน 39% ทางน้ำ 4% ทางรถไฟ 2% ซึ่งการเดินทางทางอากาศมีแนวโน้มได้รับความนิยมและเติบโตมากกว่าทางอื่น ๆ เนื่องจากรวดเร็วและสะดวก (UNWTO, 2017, p. 4)

นอกจากนี้ World Economic Forum ทำการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและการท่องเที่ยวของประเทศต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับการเดินทางและการท่องเที่ยวข้ามพรมแดนหรือระหว่างประเทศในทุกภูมิภาคทั่วโลก การประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและการท่องเที่ยวใช้ค่าดัชนี Travel and Tourism Competitiveness Index -TTCI) โดยความปลอดภัยและความมั่นคง\* เป็นสภาพแวดล้อมหนึ่งที่ทำให้เกิดการเดินทางและการท่องเที่ยว จากดัชนีใน 4 จำพวกหลัก (World Economic Forum, 2017, p.7) คือ

(1) สภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดการเดินทางและการท่องเที่ยว (Enabling Environment)

ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ความปลอดภัยและความมั่นคง\* สุขภาพและสุขอนามัย ทรัพยากรมนุษย์และตลาดแรงงาน ความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(2) นโยบายด้านการเดินทางและการท่องเที่ยวรวมถึงเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเดินทางและการท่องเที่ยว (T & T Policy and Enabling Conditions)

ได้แก่ การให้ความสำคัญของภาครัฐต่อนโยบายการเดินทางและท่องเที่ยว การเปิดกว้างระหว่างประเทศ (ได้แก่ ข้อกำหนดการตรวจลงตรา/วีซ่า ข้อตกลงบริการทางอากาศระหว่างประเทศ จำนวนข้อตกลงการค้าระดับภูมิภาคที่ใช้บังคับอยู่) ความสามารถในการแข่งขันด้านราคา ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

### (3) โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure)

ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางอากาศ โครงสร้างพื้นฐานภาคพื้นดินและท่าเรือ โครงสร้างพื้นฐานการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว

### (4) ทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรม (Natural and Cultural Resources)

ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางวัฒนธรรมและการเดินทางในเชิงธุรกิจ

ในการพิจารณาด้านการพัฒนาภูมิหมายและกลไกด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ อย่างน้อยได้มีให้ความสำคัญกับประเด็นหลักข้างต้นทั้งสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดการเดินทางและการท่องเที่ยว นโยบายด้านการเดินทางและการท่องเที่ยวรวมถึงเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเดินทางและการท่องเที่ยว โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรม รวมถึงทิศทางและแนวโน้มของสถานการณ์การท่องเที่ยว ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาการท่องเที่ยว

#### 2.1.2 ระดับของภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยในระดับสากล

สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่จำแนกตามประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยว แสดงให้เห็นสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้าประเทศเพื่อการท่องเที่ยว องค์การการท่องเที่ยวโลก (UNWTO) ระบุไว้ใน UNWTO Tourism Highlights 2018 ว่า ประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 ไทยถูกจัดอันดับที่ 10 ของโลก ดังปรากฏรายละเอียดในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.1 ประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560

อันดับที่	ประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทาง ของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ	จำนวน (ล้านคน)		เปลี่ยนแปลง (%)	
		2559	2560	28/59	59/60
1.	ฝรั่งเศส	82.7	86.9	- 2.1	5.1
2.	สหรัฐอเมริกา	76.4	76.9	-1.8	0.7
3.	สเปน	75.3	81.7	10.5	8.6
4.	จีน	59.2	60.7	4.2	2.5
5	อิตาลี	52.3	58.2	3.2	11.2
6.	เม็กซิโก	35.0	39.2	9.3	12.0
7.	สหราชอาณาจักร	35.8	37.6	4.0	5.1
8	ตุรกี	30.2	37.6	-23.3	24.1
9	เยอรมัน	35.5	37.4	1.8	5.2
<b>10.</b>	<b>ไทย</b>	<b>32.5</b>	<b>35.3</b>	<b>8.9</b>	<b>8.6</b>

ที่มา: คณะผู้วิจัยประมวลจากข้อมูลขององค์การท่องเที่ยวโลก (UNWTO) ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2561 (UNWTO), 2018, pp. 15-17.

UNWTO Tourism Highlights 2018 ระบุว่านักท่องเที่ยวที่เดินทางระหว่างประเทศส่วนใหญ่มาจากประเทศในทวีปยุโรป การเดินทางระหว่างประเทศส่วนใหญ่หรือประมาณ 80% เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งหมายความว่ามีการท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่อยู่ภายในภูมิภาคเดียวกัน โดย และประเทศที่คนชาติของตนใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวในต่างประเทศมากที่สุด ปรากฏรายละเอียดในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.2 ประเทศที่คนชาติของตนใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวในต่างประเทศมากที่สุด 10 อันดับแรกของโลกในปี พ.ศ. 2560

อันดับที่	ประเทศที่คนชาติของตนใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวในต่างประเทศ	จำนวน (พันล้านดอลลาร์)	เปลี่ยนแปลงจากอันดับในปี พ.ศ. 2559
1	จีน	257.7	1
2	สหรัฐอเมริกา	135.0	2
3	เยอรมัน	89.1	3
4	สหราชอาณาจักร	71.4	4
5	ฝรั่งเศส	41.4	5
6	ออสเตรเลีย	34.2	6
7	แคนาดา	31.8	7
8	รัสเซีย	31.1	11
9	เกาหลีใต้	30.6	8
10	อิตาลี	27.7	9

ที่มา: ข้อมูลขององค์การท่งเที่ยวโลก (UNWTO) ณ เดือนกันยายน พ.ศ.2561 (UNWTO), 2018, p.14.

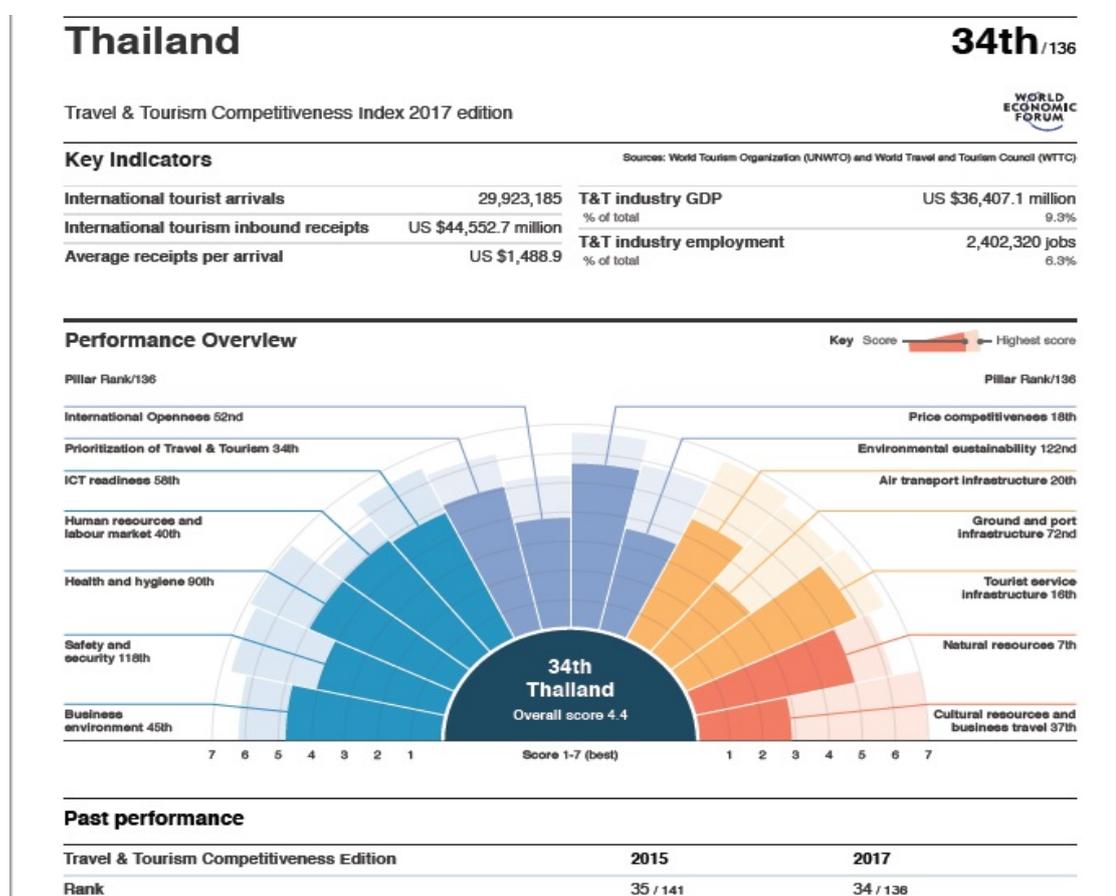
นอกจากนี้ UNWTO Tourism Highlights 2017 ระบุอันดับของประเทศไทยว่ามีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศอยู่ในลำดับที่ 3 ของโลก รองลงมาจากสหรัฐอเมริกาและสเปน ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เป็นเลขสองหลักใน 2 ปีก่อนหน้านี้

ในรายงานของ World Economic Forum 2015 ซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2558 (2015) ได้สรุปผลการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว โดยใช้ค่าดัชนี Travel and Tourism Competitiveness Index -TTCI)<sup>1</sup> จากสิ่งที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2556-2557 โดยภาพรวมแล้วประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 35 (จากทั้งหมด 141 ประเทศ/พื้นที่

<sup>1</sup> ประเมินความสามารถในการแข่งขันในกรอบการเติบโตทางเศรษฐกิจ ระบบร่วมกันทางสังคม และอนาคตของระบบการขับเคลื่อน โดยอาศัยแหล่งข้อมูลและเครือข่ายทั่วโลกในทุกประเทศ/พื้นที่เศรษฐกิจที่ถูกประเมิน โดยมี Global Competitiveness and Risks Team เป็นหลักในการดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการ World Economic Forum

เศรษฐกิจ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน การให้ความสำคัญของภาครัฐต่อนโยบายการเดินทางและท่องเที่ยวถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 40 ของโลก (World Economic Forum, 2015, p.325)

ในรายงานของ World Economic Forum 2017 ซึ่งตีพิมพ์เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2560 (2017) ได้สรุปผลการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว โดยใช้ค่าดัชนี Travel and Tourism Competitiveness Index -TTCI) จากสิ่งที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558-2559 โดยภาพรวมแล้วประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 34 (จากทั้งหมด 134 ประเทศ/พื้นที่เศรษฐกิจ) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน การให้ความสำคัญของภาครัฐต่อนโยบายการเดินทางและท่องเที่ยวถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 34 ของโลก (World Economic Forum, 2017, p. 320)



ภาพที่ 2.1 การประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว ของประเทศไทยในรายงานของ World Economic Forum 2017

ที่มา: World Economic Forum, 2017, p. 320

ในการประเมินระดับโลกด้านการเดินทางและท่องเที่ยวได้ให้ความสำคัญกับการจัดการด้านการท่องเที่ยวทั้งระบบและที่ยั่งยืนโดยมีคนเป็นศูนย์กลางเพื่อไปสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ โดยผลการประเมินฯ ส่งผลดีต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ไม่ว่าจะระดับประเทศ ระดับภูมิภาค หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถนำผลการประเมินฯ ไปวิเคราะห์ อ้างอิง และใช้ประโยชน์เชิงนโยบาย กลยุทธ์ แผนงาน กฎหมาย การปฏิบัติงาน รวมถึงการปรับปรุงและการแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ ผลการประเมินฯ นี้แสดงให้เห็นว่า ภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นภาคบริการที่มีความสามารถแข่งขันและมีส่วนแบ่งในตลาดโลกในระดับสูงในหลายปีที่ผ่านมา

### 2.1.3 สถานการณ์ปัจจุบันของการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ในภาพรวม ภาคการท่องเที่ยวมีความสำคัญยิ่งต่อประเทศไทย สร้างประโยชน์ให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากมายมหาศาล เป็นแหล่งรายได้สำคัญที่นำเงินตราต่างประเทศ ธุรกิจและนักลงทุนต่างชาติ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้าประเทศในระดับสูง รวมถึงยังสร้างงานและธุรกิจในหลายภาคส่วน กระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ก่อให้เกิดการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานอย่างน้อยด้านคมนาคม การขนส่ง โลจิสติกส์ การค้า การลงทุน รวมถึงการส่งเสริมและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชุมชน สังคม ฯลฯ

ในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ เมื่อมองจากไทยออกไป ได้แก่ การท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เป็นการท่องเที่ยวขาเข้า (Inbound Tourism) ที่มีนักท่องเที่ยวขาเข้าชาวต่างชาติ (Inbound tourists) โดยไม่รวมถึงการท่องเที่ยวขาออก (Outbound Tourism)

กรมการท่องเที่ยวได้รายงานสถานการณ์การเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในปี 2558 ไว้ว่า มีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย 29.92 ล้านคน ขยายตัวจากปีก่อนหน้านี้ 24.21% (เดิมตั้งเป้าว่าจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติมาเที่ยวเมืองไทย 28.8 ล้านคน) สร้างรายได้ 1,457,150 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนหน้านี้ 23.39% โดยคิดเป็นรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านี้ถึง 2.84 แสนล้านบาท (สถิติจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกรมการท่องเที่ยว อ้างถึงในกรมการท่องเที่ยว, 2559, น. ผ-1 และ ผ-16) สืบเนื่องจากการขยายตัวของนักท่องเที่ยวเกือบทุกภูมิภาคโดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกและอาเซียนซึ่งเป็นกลุ่มที่เดินทางมาเพื่อการท่องเที่ยว แม้ว่าจะมีวันพักสั้นกว่านักท่องเที่ยวจากยุโรป แต่มีการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ทำให้รายได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น (ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

ภาคการท่องเที่ยวไทยโดยภาพรวมในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย 32.58 ล้านคน ขยายตัวจากปีก่อนหน้านี้ 8.91% สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศหรือต่างชาติเที่ยวไทย 1,641,268 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนหน้านี้ 12.64% โดยคิดเป็นรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านี้ถึง 1.84 แสนล้านบาท และรายได้จากการท่องเที่ยวภายในประเทศ หรือไทยเที่ยวไทย 869,510 ล้านบาท เป็นรายได้รวมภาคการท่องเที่ยว 2,510,779 ล้านบาท และเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา พบว่า รายได้รวมจากการท่องเที่ยวขยายตัวร้อยละ 11.09 โดยขยายตัวทั้งรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศและรายได้จากการท่องเที่ยวภายในประเทศ ซึ่งขยายตัวร้อยละ 12.64 และร้อยละ 8.27 ตามลำดับ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560, น. 1)

สถิติของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ข้อมูลเบื้องต้น) ระบุว่า ปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มากที่สุดและสร้างรายได้สูงสุดเป็นประวัติการณ์ โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย 35.38 ล้านคน ขยายตัวจากปีก่อนหน้านี้ 8.77% สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศหรือต่างชาติเที่ยวไทย 1,824,042.35 ล้านบาท ขยายตัวจากปีก่อนหน้านี้ 11.66% โดยคิดเป็นรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านี้ถึง 1.9 แสนล้านบาท (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2561) เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมาพบว่า เกิดการขยายตัวทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างประเทศและรายได้จากการท่องเที่ยวภายในประเทศเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 2.2 สรุปจำนวนและรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2560

ปี พ.ศ.	จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ		รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ	
	จำนวน (คน)	+เพิ่มขึ้น/-ลดลง (%)	จำนวน (ล้านบาท)	+เพิ่มขึ้น/-ลดลง (%)
2555	22,353,903	+16.24	983,928.36	+26.76
2556	26,546,725	+18.76	1,207,145.82	+22.69
2557	24,809,683	-6.54	1,172,798.17	-2.85
2558	29,923,185	+24.21	1,457,150.28	+23.39
2559	32,588,303	+8.91	1,641,268.45	+12.64
2560	35,381,210	+8.77	1,824,042.35	+11.66

ที่มา: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2561 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560, น. 3 และ  
กรมการท่องเที่ยว, 2559, น. ผ-1 และ ผ-16

สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ 5 อันดับแรกที่มีการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย สูงสุดในปี พ.ศ. 2560 ได้แก่ จีน ประมาณ 9.8 ล้านคน และรองลงมาอีก 4 อันดับแรก ได้แก่ มาเลเซีย ลาว เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น นักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2559 ได้แก่ จีน ประมาณ 8.7 ล้านคน และรองลงมาอีก 4 อันดับแรก ได้แก่ มาเลเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และลาว ส่วนประเทศที่สร้างรายได้จากการท่องเที่ยวให้กับประเทศไทยมากที่สุด 5 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2560 ได้แก่ จีน ประมาณ 5.24 แสนล้านบาท และรองลงมาอีก 4 อันดับแรก ได้แก่ รัสเซีย มาเลเซีย อังกฤษ และเกาหลีใต้ ตามลำดับ สร้างรายได้มากที่สุด 5 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2559 ได้แก่ จีน 4.3 แสนล้านบาท และรองลงมาอีก 4 อันดับแรก ได้แก่ มาเลเซีย รัสเซีย อังกฤษ และออสเตรเลีย ตามลำดับ ซึ่งที่ผ่านมาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การท่องเที่ยวของชาวต่างชาติเติบโตสูงขึ้น อาทิเช่น นักท่องเที่ยวจีนขยายตัวสูงสร้างสถิติใหม่ นักท่องเที่ยวเอเชียตะวันออกเฉียงและยุโรปขยายตัวต่อเนื่อง สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศที่สงบ การเปิดตัวโครงการท่องเที่ยววิถีไทย การเติบโตของ สายการบินต้นทุนต่ำ ฯลฯ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560, น. 3 และฐานเศรษฐกิจ, 2559) โดยข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเป็นพื้นฐานไปสู่การวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ต่อไป

#### 2.1.4 การจำแนกกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ในการจำแนกกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถจำแนกโดยใช้หลายเกณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นจำแนกตามเกณฑ์การจัดการเดินทาง ได้แก่ Mass tourists กลุ่มที่เดินทางในรายการเดียวกัน ทำกิจกรรมในแบบเดียวกันระดับเดียวกัน Eco tourists กลุ่มที่ท่องเที่ยวโดยมุ่งรักษาระบบนิเวศน์และสภาพแวดล้อม จำแนกตามเกณฑ์วัตถุประสงค์การเดินทาง ได้แก่ พักผ่อนหย่อนใจ วัฒนธรรมและศาสนา การศึกษา กีฬาและบันเทิง ประวัติศาสตร์และความสนใจพิเศษ งานอดิเรก เยี่ยมญาติมิตร จำแนกตามเกณฑ์วิธีการเดินทาง ได้แก่ แบบเหมาจ่าย แบบเบ็ดเสร็จ แบบเป็นรางวัล แบบเช่าเหมาลำ รวมทั้งการจำแนกตามเกณฑ์อายุ เพศ ฐานะทางสังคม ประสบการณ์และบทบาท และอื่น ๆ (ชวัลนุช อุทยาน, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณาลักษณะเดินทางและการจัดการตนเองในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทหลักคือ

1) **นักท่องเที่ยวที่เดินทางด้วยตนเอง หรือนักท่องเที่ยวอิสระ (free independent traveler/tourist หรือ FIT)** มักจะเป็นการเดินทางเพื่อธุรกิจและท่องเที่ยวในขณะเดียวกัน นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาพักผ่อนโดยเฉพาะ นักท่องเที่ยวที่เป็น backpacker ซึ่งเน้นการหาประสบการณ์ ความเป็นเอกลักษณ์ เข้าถึงวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นแหล่งท่องเที่ยว

2) นักท่องเที่ยวที่เดินทางมากับบริษัทนำเที่ยว หรือกรุ๊ปทัวร์ (group tour traveler/tourist) มักจะผ่านการจัดการการเดินทางเป็นกลุ่มเพื่อธุรกิจหรือเพื่อการทำงานหรือภารกิจโดยเฉพาะ เป็นครอบครัว เป็นคู่รักคู่แต่งงาน เป็นกลุ่มเพื่อน เป็นการเดินทางท่องเที่ยวแบบหมู่คณะ

ลักษณะของนักท่องเที่ยวทั้ง 2 ประเภทหลักนี้เห็นได้จากสถานการณ์ของนักท่องเที่ยวจีนซึ่งเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มากที่สุด ซึ่งมีความแตกต่างระหว่างนักท่องเที่ยวต่างชาติ 2 กลุ่มหลักนี้ สำหรับนักท่องเที่ยวจีนบริษัทนำเที่ยวยังมีอิทธิพลต่อการจัดการการเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งชาวจีนบางส่วนยังคงนิยมเดินทางเป็นกลุ่มและมีวัตถุประสงค์เนื่องจากข้อจำกัดในด้านภาษาในการสื่อสาร อย่างไรก็ตามข้อมูลจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาระบุว่า

- ในปี พ.ศ. 2558-2559 สถานการณ์ของจำนวนกลุ่มนักท่องเที่ยว Inbound ชาวจีนที่เป็นกลุ่ม FIT อยู่ที่ 60% และจำนวนนักท่องเที่ยวกรุ๊ปทัวร์อยู่ที่ 40%
- พฤติกรรมการเดินทางของนักท่องเที่ยวชาวจีนได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การจัดการเดินทางด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งเปลี่ยนแปลงเป็นกลุ่ม FIT อยู่ที่ 70% และกลุ่มกรุ๊ปทัวร์อยู่ที่ 30% หรือสัดส่วน 70:30
- การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของกลุ่มนักท่องเที่ยวดังกล่าวส่งผลให้มีการกระจายการเดินทางสู่เมืองต่าง ๆ มากขึ้น รวมถึงผลิตภัณฑ์และบริการท่องเที่ยวและส่วนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

ข้อมูลของนายกสมาคมโรงแรมไทย (ทีเอชเอ) ชี้ให้เห็นการขยายตัวของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางด้วยตนเอง (FIT) ทำให้เกิดการกระจายรายได้ไปยังโรงแรมและขยายในเชิงทำเลมากขึ้น โรงแรมจะไม่ต้องผูกขาดกับทางกรุ๊ปทัวร์หรือบริษัทนำเที่ยว (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2559) กลุ่มที่รายได้สูงและกลุ่ม FIT ยังเลือกมาเที่ยวไทยซึ่งกำลังเติบโตอย่างต่อเนื่อง ส่วนที่หายไปคือนักท่องเที่ยว Group tour บางกลุ่มที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษ มีรายได้ต่ำเฉลี่ยต่ำกว่า 2 หมื่นสหรัฐหรือราว 6.6 แสนบาทต่อปี (มนต์ชัย วงษ์กิตติไกรวัล, 2561)

แนวโน้มในปัจจุบันนักท่องเที่ยวยุคใหม่มีอายุน้อยเริ่มนิยมเดินทางด้วยตนเอง (FIT) มากขึ้น โดยการแบ่งปันข้อมูลผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์จะมีอิทธิพลต่อคนกลุ่มนี้มาก เทคโนโลยี นวัตกรรมในยุคดิจิทัลได้สร้างความสะดวกสบายให้กับนักท่องเที่ยวที่เดินทางทั้งในและนอกประเทศ มีการค้นหาและศึกษาข้อมูลด้านการท่องเที่ยวออนไลน์ มีการแบ่งปันประสบการณ์การท่องเที่ยวในโลกออนไลน์มีให้เห็นอย่างแพร่หลาย การจ่ายเงินออนไลน์ที่เพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นเรื่องปกติในยุคดิจิทัล โดยทุกวันนี้ชาวจีนมาเที่ยวไทยไม่จำเป็นต้องพกเงินสดมา ทุกอย่างสามารถจบในระบบออนไลน์ได้แทบทั้งหมด ฉะนั้นแล้ว “การเชื่อมต่อ” และ “การเข้าถึง” โลกออนไลน์จึงส่งผลต่อพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยตรง ทำให้สัดส่วนของกลุ่มนักท่องเที่ยวประเภท

FIT เพิ่มมากขึ้น โดยทุกคนสามารถศึกษาข้อมูลด้านการท่องเที่ยว จองตั๋วเครื่องบิน จองห้อง จองโรงแรม จองรถ จองตั๋วด้วยตนเอง และสามารถเดินทางไปท่องเที่ยวในประเทศที่ตนไม่เคยไปได้อย่างไม่ยากลำบาก ฉะนั้นการเรียนรู้ที่จะใช้เครื่องมือออนไลน์ที่กลุ่มลูกค้านิยมใช้อย่างเป็นประจำจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ไม่สามารถเลี่ยงได้ จนอินเทอร์เน็ตกลายเป็นปัจจัยที่ 5 ในการใช้ชีวิตอย่างแท้จริง (Nattapong Lertwuthirak, 2561)

กลุ่มนักท่องเที่ยว FIT ได้ใช้บริการตัวแทนท่องเที่ยวออนไลน์ (OTAs) แทนที่จะใช้ผู้ประกอบการนำเที่ยวแบบแพ็คเกจแบบดั้งเดิม ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงสภาพการตลาดการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้มีความต้องการของแหล่งท่องเที่ยวและบริษัทมากขึ้นในการสนองตอบต่อการใช้เทคโนโลยีที่กำหนดหน้าเพื่อการเดินทางท่องเที่ยวของลูกค้า มีการขยายเทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือ การสื่อสารไร้สาย และแพลตฟอร์มการจัดจำหน่ายตามความต้องการของกลุ่มนักท่องเที่ยว FIT และยังคงผลกระทบต่อภาคส่วนการท่องเที่ยวของผู้บริโภคในทวีปเอเชีย (UNWTO and GTERC, 2016, pp. 11-12)

กรณีที่มีการเดินทางเป็นหมู่คณะ (group tour traveler/tourist) มักไม่ค่อยน่าเป็นห่วงเนื่องจากมีบริษัทนำเที่ยว หรือมัคคุเทศก์ของบริษัทนำเที่ยวคอยดูแลและตักเตือน ในขณะที่เดียวกันองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติจีน (CNTA) ทั้งในระดับมณฑลและระดับเมืองได้จัดอบรมให้กับบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบและข้อควรพึงระวังในการปฏิบัติตน แต่กรณีของนักท่องเที่ยวเดินทางด้วยตนเอง (FIT) ปัญหานักท่องเที่ยวจีนที่ปฏิบัติตนไม่เหมาะสมนั้นส่วนใหญ่เกิดจากนักท่องเที่ยวกลุ่ม FIT แม้ว่าปัญหาเกิดจากนักท่องเที่ยวเพียงไม่กี่คน แต่การเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่ค่อนข้างรุนแรงได้ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางมาไทย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีการแจกคู่มือแจ้งให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติและข้อควรระวังในการเดินทาง (ศรีสุตา วณภิญโญศักดิ์, 2558, หน้า 14 และ 24)

## 2.2 ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านการท่องเที่ยว

### 2.2.1 ความหมาย

เมื่อกล่าวถึงความปลอดภัย (safety) และความมั่นคง (security) รวมกันมีอยู่หลายความหมายทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละบริบท โดยทั่วไปหมายถึง สภาวะที่ปราศจากปัจจัยคุกคามหรือภาวะจิตใจที่ประมาท (Laitinen, 1999 อ้างถึงใน Niemisalo, N., 2014, p.3) พจนานุกรม Merriam-Webster ให้ความหมายพื้นฐานของความปลอดภัยและความมั่นคงไว้ว่า สภาวะหรือภาวะที่ปลอดภัย อันตรายหรือความเสียหาย ส่วนความหมายเฉพาะเจาะจงอีกส่วนหนึ่งของคำว่า ความมั่นคง คือ

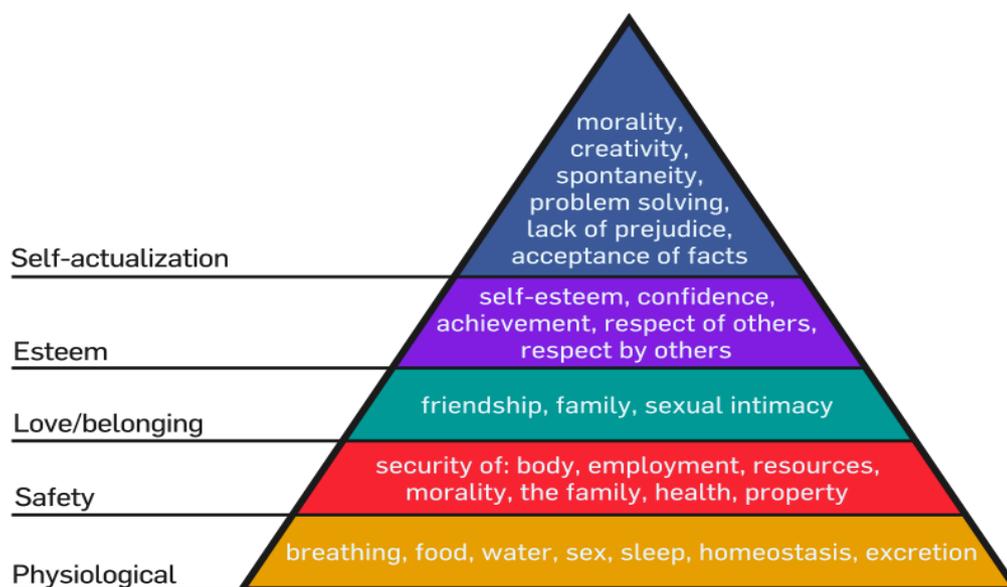
กระบวนการที่ทำให้แน่ใจทางกายภาพและความรู้สึกว่ามีความปลอดภัย เช่น มาตรการที่ใช้เพื่อปกป้องผู้คนจากการจลาจลหรือการก่อวินาศกรรม อาชญากรรม การโจมตีหรือการหลบหนี ฯลฯ ทั้งนี้ในสภาวะโลกภายนอก ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะควบคุมหรือรับรองความปลอดภัยเพราะสิ่งต่าง ๆ สามารถเกิดขึ้นได้ทันทีได้ตลอดเวลา มีข้อสังเกตว่าการพยากรณ์อากาศ ระบบป้องกันภัยหรือเตือนภัยต่าง ๆ เป็นการสร้างความมั่นคงได้ส่วนหนึ่ง แต่การทำให้ผู้คนทั้งหลายปลอดภัยได้ ผู้คนเหล่านั้นจำเป็นต้องล่วงรู้และเตรียมพร้อม (Coursen, 2014) ต่อเหตุการณ์ที่เป็นภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

ในด้านการท่องเที่ยว ความปลอดภัยและความมั่นคงมีความหมายกว้าง ครอบคลุมความมั่นคงตามความหมายดั้งเดิมที่มีอำนาจรัฐเป็นศูนย์กลาง และทฤษฎีความปลอดภัยที่มีความเบาบางและมุ่งเน้นไปที่ปัจเจกชน ความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงของมนุษย์เป็นพื้นฐานจากระดับล่างสู่ระดับบน (bottom-up) (Kerr, 2010, p.121) จากการศึกษาเกี่ยวกับข้อกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยระบุว่าการตีความอย่างกว้างของผู้ที่อาศัยในประเทศและผู้ที่อยู่ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำให้เห็นได้ว่าความมั่นคงอาจถูกตีความรวมไปถึงสิ่งต่าง ๆ ไม่ทำให้เกิดความยุ่งยากเดือนร้อนแก่นักท่องเที่ยว อาทิเช่น บริการสุขภาพที่ราคาไม่แพง คุณภาพของอาหาร ความไว้วางใจหรือความรู้สึกว่าไม่ถูกหลอกหรือโกง ความสะดวกสบายในการแลกเปลี่ยนเงินตรา การใช้บัตรเครดิต ส่วนในบริบทอาชญากรรม มองความมั่นคงปลอดภัยในหลายลักษณะ ได้แก่ ความไว้วางใจตำรวจได้ มีที่พักที่ปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว มีสิ่งแหวดล้อมที่สะอาดและมีแสงสว่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบขนส่งสาธารณะและพื้นที่จอดรถที่ปลอดภัย ฯลฯ (Mawby and others, 2016, p. 6) โดยทั่วไปมักจะเรียกรวมกันว่า”ความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว”

## 2.2.2 ความต้องการความปลอดภัย (need for safety)

ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงเป็นพื้นฐานหนึ่งของความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีหนึ่งทางจิตวิทยาซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายทั่วโลก ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของอับราฮัม มาสโลว์ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นปิรามิดความต้องการ โดยความต้องการความปลอดภัย (need for safety) เป็นปิรามิดขั้นที่ 2 ซึ่งเป็นความต้องการที่จะเกิดขึ้นหลังจากที่ความต้องการทางร่างกายได้รับการตอบสนองอย่างไม่ขาดแคลนแล้ว (Maslow, 1987) หมายถึง ความต้องการสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยจากอันตรายทั้งทางกายและจิตใจ สภาพแวดล้อมที่ปราศจากความกลัว การได้รับความคุ้มครอง ความมั่นคงในงาน ในชีวิตและสุขภาพ การสนองในลักษณะนี้ทำได้หลายอย่าง เช่น การประกันชีวิต การประกันสุขภาพ กฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นธรรม ความ

ปลอดภัยในการดำรงชีพ การปฏิบัติงาน ฯลฯ (เมธา หริมเทพาธิป, 2560) ผลจากการศึกษาวิจัยจากผู้ตอบแบบสอบถามใน 123 ประเทศทั่วทุกภูมิภาคของโลกเพื่อทดสอบทฤษฎีของมาสโลว์พบว่าความต้องการความปลอดภัย (need for safety) ยังคงอยู่ปริมิตในลำดับขั้นที่ 2 ซึ่งสนับสนุนมุมมองที่ว่าความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นสากลโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม แม้ในต่างพื้นที่กันมีลำดับขั้นที่สลับแตกต่างกันไปบ้างหรือมีลำดับขั้นความต้องการที่มากขึ้น (Tay & Diener, 2011, p. 354)



ภาพที่ 2.3 พีระมิตลำดับขั้นความต้องการของอับราฮัม มาสโลว์ (Maslow's hierarchy of needs)  
ที่มา: Aston27, 2551.

ความต้องการความปลอดภัยมีอิทธิพลมากต่อคนเราทุกคนมาตั้งแต่วัยเด็กจนถึงผู้สูงอายุ ทั้งความปลอดภัยของตัวเอง คนรอบข้างที่มีความสัมพันธ์กัน ไปจนถึงบุคคลอื่นและคนในสังคมที่ตนมีหน้าที่หรือความรับผิดชอบต้องดูแลหรือรักษาความปลอดภัย (ในอาชีพ วิชาชีพ) เช่น แพทย์ พยาบาล ผู้ดูแลความปลอดภัย ตำรวจ ทหาร เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ธนาการหรือผู้รักษาเงินอื่น ๆ ผู้รับประกันภัย เป็นต้น เมื่อเผชิญกับสถานการณ์ที่เป็นภัยหรือความเสี่งภัยต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงความไม่เป็นระเบียบในสังคม อาชญากรรม การกระทำรุนแรงในสังคม การจลาจล เหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง เป็นต้น ตั้งแต่ปัจเจกชน/บุคคล ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มทางสังคมซึ่งต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงในชุมชนและสิ่งแวดล้อม ไปจนถึงระดับภาครัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงและความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือและการทำงานร่วมกันของสหวิชาชีพ (Niemisalo, 2014, pp. 3-4)

### 2.2.3 ความสำคัญของความปลอดภัยต่อภาคการท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณาถึงทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อนักท่องเที่ยวมีพร้อมตามความต้องการพื้นฐานทางร่างกายแล้ว ในลำดับถัดไปนักท่องเที่ยวย่อมมีความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคง จึงมองหาแหล่งท่องเที่ยวหรือประเทศจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวที่มีความปลอดภัยและความมั่นคงเพื่อนำมาพิจารณาและตัดสินใจเลือกในการท่องเที่ยว

การที่ประเทศหนึ่งมีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรเป็นสินทรัพย์ทางการท่องเที่ยวจะดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เดินทางท่องเที่ยวได้ก็มักจะต้องมีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่ทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกว่ามันคงปลอดภัยทั้งด้านร่างกายและด้านจิตใจ ซึ่งความปลอดภัยและความมั่นคงนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจและความพึงพอใจต่อการท่องเที่ยว ตั้งแต่ก่อนการเดินทางระหว่าง และหลังการท่องเที่ยว โดยทั่วไปแล้วหากว่ามีภาวะของความไม่ปลอดภัยย่อมทำให้นักท่องเที่ยวไม่มั่นคงหรือมั่นคงน้อยลงไปด้วย แม้จะมีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรในด้านอื่นๆ ดี หรือน่าดึงดูดก็ตาม นักท่องเที่ยวย่อมนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่มีความพร้อมด้านความปลอดภัยและความมั่นคงมากกว่า (Alleyne, & Boxill, 2003, p. 383 และ Mansfeld, & Pizam, (Eds.), 2006) ทั้งนี้ข้อกังวลเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงของจุดหมายปลายทางท่องเที่ยวเกิดขึ้นได้จากภัยพิบัติและเหตุการณ์หายนะซึ่งหลัก ๆ ได้แก่ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ วิกฤติการณ์ด้านสุขภาพ ภัยก่อการร้าย อาชญากรรม ซึ่งหากปล่อยให้นักท่องเที่ยวเกิดความหวาดกลัวย่อมเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ (Mendiratta, 2010, pp.1-3)

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเด็นความมั่นคงปลอดภัยมีความสำคัญยิ่งต่อภาคการท่องเที่ยวซึ่งสร้างประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาล ดังเห็นได้จาก World Tourism Organization (1996) ระบุว่าความปลอดภัยและความมั่นคงเป็นองค์ประกอบสำคัญของคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวซึ่งสร้างประสบการณ์การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพให้กับนักท่องเที่ยว โดยมีรากฐานที่สำคัญมาจากการจัดการให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของบุคลากรในทุกภาคส่วนในภาคหรืออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว นอกจากนี้ UNWTO (2018) ระบุว่า ข้อกังวลด้านความมั่นคงปลอดภัยมีอิทธิพลต่อการการเลือกจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการรับรู้ความเสี่ยงภัย การจัดการหรือการบริหารความเสี่ยง (risk management ข้อกังวลนี้ยังคงเป็นสิ่งท้าทายหลักเช่นเดียวกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการพัฒนาที่ยั่งยืน ในระดับสากลยังคงมีการประชุมหารือเกี่ยวกับการบูรณาการความมั่นคงของชาติเข้ากับความมั่นคงด้านการท่องเที่ยว การสื่อสารในภาวะวิกฤติและการให้ข้อเสนอแนะในการเดินทาง รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในเขตเมืองที่ยั่งยืน (sustainable

urban tourism) เทคโนโลยีใหม่และนวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐานที่ใช้กับการท่องเที่ยวต้องมีความมั่นคงปลอดภัย

ความมั่นคงปลอดภัยจำเป็นต่อการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ สิ่งที่ยังชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของประเทศจุดหมายปลายทางคือ ความสามารถในการจัดการให้มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมั่นคงสำหรับผู้มาเยี่ยมเยือนหรือนักท่องเที่ยวต่างชาติ ดังเห็นได้จากหลายเหตุการณ์วินาศกรรมในหลายเมืองท่องเที่ยวในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น ผู้ก่อการร้ายโจมตีทำลายอาคารในนิวยอร์ก ในเหตุการณ์ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 (2001) การกราดยิงผู้คน การลอบวางระเบิดในแหล่งชุมชน สถานีขนส่งสาธารณะต่าง ๆ การขับรถยนต์ไล่ชนผู้คน สงครามกลางเมือง การชุมนุมประท้วงทางการเมือง ฯลฯ ในหลายประเทศในทวีปยุโรป (เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุรกี ประเทศอังกฤษ ประเทศเบลเยียม ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น) หลังจากเหตุการณ์นอกจากความสูญเสียและความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สินมูลค่ามหาศาลแล้ว ยังเกิดผลกระทบในทางร้ายต่อภาคการท่องเที่ยวและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องมากมาย รวมถึงผลกระทบต่อสภาพจิตใจของคนในชาติและนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งต้องใช้เวลาหลายปีสำหรับการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในประเด็นความปลอดภัยของการเดินทางและการท่องเที่ยว

จึงเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงถึงกันทั่วโลก ไม่อาจเพิกเฉยนิ่งดูตายประเด็นสำคัญด้านความมั่นคงปลอดภัยได้เลย โดยเกี่ยวข้องกับมิติที่สลับซับซ้อนกับหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ด้านความมั่นคงทางการเมือง ความปลอดภัยสาธารณะ สุขภาพและสุขอนามัย ความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล การคุ้มครองทางกฎหมายให้แก่นักท่องเที่ยว การคุ้มครองผู้บริโภค ความปลอดภัยในการติดต่อสื่อสาร การคุ้มครองในกรณีเกิดภัยพิบัติ ความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่แท้จริง การรับประกันคุณภาพการให้บริการด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ (Kovari & Zimanyi, (n.d.), p. 60.)

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีสิทธิปกป้องตัวมันเองและมีความคาดหวังตามกฎหมายว่าภาครัฐไม่ว่าจะส่วนราชการด้านการท่องเที่ยวและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจะดำเนินการทุกวิถีทางในการทำให้แน่ใจว่ามีความปลอดภัยและความมั่นคง ดังนั้นเป็นประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเองที่จะให้ความพยายามและความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ของบรรดาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชนให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ผลที่ตามมาคือ นักท่องเที่ยวย่อมรู้สึกปลอดภัยและมั่นคงเพียงพอ หากว่าให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความปลอดภัยแล้ว ไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ร้ายต่าง ๆ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวย่อมสูญเสียและเสียหายน้อย หรือสามารถฟื้นตัวกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ในหลายเหตุการณ์การท่องเที่ยวระหว่างประเทศแสดงให้เห็นการฟื้นตัวจากผลกระทบในทางลบในระยะเวลาอันสั้น (Bano, 2015)

การทำให้แน่ใจว่าการท่องเที่ยวมีความปลอดภัย หรือสร้างความปลอดภัยให้แก่ภาคท่องเที่ยว สิ่งสำคัญคือ ความเอาใจใส่ ดำเนินการจัดการ แก้ไขปัญหาพร้อมกันโดยตลอดต่อเนื่องของทุกภาคส่วน โดยทั่วไปไม่ใช่แต่อาศัยแต่กลไกของภาครัฐเท่านั้น ต้องอาศัยการจัดการของทุกภาคส่วนต่อความมั่นคงปลอดภัยและการท่องเที่ยว ดังเช่น หากบริหารจัดการเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพของนักท่องเที่ยวไม่มีประสิทธิภาพ มักจะก่อให้เกิดเหตุการณ์ในทางร้ายซึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของภาคการท่องเที่ยวได้ เมื่อนักท่องเที่ยวรู้สึกว่าคุณภาพหรือไม่ปลอดภัยระหว่างเดินทางท่องเที่ยว อาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการอยู่และการใช้จ่ายในจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว ลดโอกาสในการเดินทางมาท่องเที่ยวซ้ำ และการพูดต่อ ๆ กันไปในทางที่ไม่ดีได้ หากจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวเกิดภาพลักษณ์ทางด้านลบเรื่องความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวอาจส่งผลกระทบต่อรายได้จากตลาดนักท่องเที่ยว (Kaur, 2015)

แสดงให้เห็นว่า การท่องเที่ยวมีการเชื่อมโยงถึงกันทั่วโลกมักจะมีข้อพิจารณาเรื่องความมั่นคงปลอดภัย และเกี่ยวข้องกับมิติที่สลับซับซ้อนกับหลายประเด็นด้วยกัน นักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในการท่องเที่ยวอย่างมาก ความมั่นคงปลอดภัยมีอิทธิพลต่อการที่นักท่องเที่ยวเลือกจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยว แสดงให้เห็นว่านักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในการท่องเที่ยวอย่างมาก ประกอบกับเทคโนโลยีการสื่อสาร การส่งข่าวสาร และการค้นหาข้อมูลที่สะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ล้วนแล้วแต่สัมพันธ์เกี่ยวกับการส่งต่อข้อมูลข้อเท็จจริง ความคิดเห็น ความรู้สึก ข้อวิพากษ์ ฯลฯ ไปยังบุคคลอื่นได้ง่ายดาย ซึ่งย่อมส่งผลตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยว จึงเห็นได้ว่าความมั่นคงปลอดภัยมีความสำคัญยิ่งต่อภาคการท่องเที่ยว

### 2.3 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงของประเทศไทยที่กระทบต่อการท่องเที่ยว

ภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยเกิดสภาวะหดตัวในช่วงระยะเวลาอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ อาทิเช่น แผ่นดินไหวในประเทศเนปาล (เมษายน พ.ศ. 2558) ได้รับผลกระทบจากการระบาดของไวรัสเมอร์สในเกาหลีใต้ (พฤษภาคม พ.ศ. 2558) เหตุระเบิดบริเวณแยกราชประสงค์ (สิงหาคม พ.ศ. 2558) การก่อเหตุกราดยิงในกรุงปารีส (พฤศจิกายน พ.ศ. 2558) เหตุการณ์ระเบิดในกรุงบรัสเซลส์ (มีนาคม พ.ศ. 2559) เหตุการณ์แผ่นดินไหวในญี่ปุ่นและเอควาดอร์ (เมษายน พ.ศ. 2559) ฯลฯ (กรมการท่องเที่ยว, 2559, น.1) และย้อนไปในช่วงระยะเวลาหลายปีก่อนหน้านั้นซึ่งมีเหตุการณ์ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลความไม่สงบทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงกลางปี พ.ศ. 2557 ตลอดจนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา คือ สถานการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นและเป็นปัจจัยทั้งต่างประเทศและภายในประเทศไทย โดยมีทั้งที่เป็นภัยพิบัติธรรมชาติ โรคระบาด ภัยความปลอดภัยและความมั่นคง ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ลดลงและรายได้จากการท่องเที่ยวที่ลดลง ซึ่งภัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อในระดับมหภาค คือ ภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ขึ้นอยู่กับปัจจัยจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์หรือสิ่งที่เป็นวิกฤตินั้น โดยข้อพิจารณาสำคัญอยู่ที่เหตุการณ์ภายในประเทศไทยซึ่งเป็นปัญหาความไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวต่างชาติ อย่างเช่น ถูกทำร้ายร่างกาย เสียชีวิตจากฆาตกรรม อุบัติเหตุ และโดยไม่ทราบสาเหตุ การถูกลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ ฉ้อโกง ค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ ค้าโสเภณี ฯลฯ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏในรายงานของตำรวจ ไม่ว่าจะกระทำโดยคนไทยหรือคนต่างชาติด้วยกันอันเป็นผลกระทบในระดับปัจเจกชน คือ ต่อตัวนักท่องเที่ยวทั้งหลายทั้งที่เป็นคนชาติและคนต่างชาติ

การที่ World Economic Forum ได้ประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (TTCI) ผลการประเมินด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) ในภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยปัจจุบันถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 118 ของโลก ซึ่งอยู่ในระดับต่ำ โดยได้คะแนนเฉลี่ย 4.00 จากคะแนนเต็ม 7.00 (World Economic Forum, 2017, p.22) เช่นเดียวกับผลการประเมินประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 132 (ปี พ.ศ. 2558) อันดับที่ 87 (ปี พ.ศ. 2556) อันดับที่ 94 (ปี พ.ศ. 2554) ดังปรากฏในตารางข้างล่างนี้ ทั้งนี้มีการประเมินด้านความปลอดภัยและความมั่นคงจาก 5 ตัวชี้วัด<sup>2</sup> ได้แก่ ต้นทุนทางธุรกิจจากอาชญากรรมและความรุนแรง ความเชื่อถือในการทำงานของตำรวจ ต้นทุนทางธุรกิจจากสถานการณ์การก่อการร้าย ดัชนีเหตุการณ์ก่อการร้าย และอัตราการถูกผู้อื่นทำให้เสียชีวิตต่อประชากรหนึ่งแสนคน (Homicide Rate)<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ซึ่งสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) รวบรวมจากแหล่งข้อมูลทั้งภายในและระหว่างประเทศ) โดยมีเกณฑ์คะแนน 1 ถึง 7 อย่างเช่น ในประเทศที่มักจะมีเหตุการณ์อาชญากรรมและการใช้ความรุนแรงก่อให้เกิดต้นทุนทางธุรกิจอย่างน้อยเพียงใด เกณฑ์คะแนน 1 คือ มาก คะแนน 7 คือ ไม่มีเลย

<sup>3</sup> องค์การอนามัยโลกได้ให้คำนิยาม อัตราการถูกผู้อื่นทำให้เสียชีวิต (Homicide Rate) ไว้ว่า คือ “การเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้อื่นซึ่งมีเจตนาทำให้เสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัสไม่ว่าวิธีการใดๆ แต่ไม่รวมถึงการแทรกแซงตามกฎหมายและเหตุการณ์สงคราม” โดยข้อมูลขององค์การอนามัยโลกระบุว่า อัตราการถูกผู้อื่นทำให้เสียชีวิตของประเทศไทยในปี 2558 อยู่ที่ 4.0 คนต่อประชากรหนึ่งแสนคน (World Health Organization, 2015)

**ตารางที่ 2.3** อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (TTCI) ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) ของประเทศไทย

รายงานของ World Economic Forum ปีค.ศ. (พ.ศ.)	อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและ ท่องเที่ยว (TTCI) ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) ของประเทศไทย
2011 (2554) ประเมินสถานการณ์ในปี 2552-2553	94
2013 (2556) ประเมินสถานการณ์ในปี 2554-2555	87
2015 (2558) ประเมินสถานการณ์ในปี 2556-2557	132
2017 (2560) ประเมินสถานการณ์ในปี 2558-2559	118

**ที่มา:** World Economic Forum, 2017 and World Economic Forum, 2015

ข้อพิจารณาด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) ในงานวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับอาชญากรรมทั่วไป อาชญากรรมร้ายแรง ภัยด้านความมั่นคง การใช้ความรุนแรง สถานการณ์การก่อการร้าย อัตราการถูกผู้อื่นทำให้เสียชีวิต

มีข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) ว่าเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม เหตุการณ์ที่มีการใช้ความรุนแรงเป็นหลักแล้ว ขอบเขตของงานวิจัยนี้จึงไม่ได้พุ่งเป้าไปที่ความปลอดภัยของการเดินทางในสถานการณ์ที่นักท่องเที่ยวต่างชาติประสบอุบัติเหตุทางถนน ทางน้ำ ทางอากาศเท่าใดนัก จึงกล่าวถึงเฉพาะเพียงบางส่วนที่เกี่ยวกับอุบัติเหตุโดยรวม ซึ่งมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกลางรวบรวมข้อมูลอุบัติเหตุของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอย่างเป็นทางการ มีเพียงการเก็บข้อมูลนี้ของคนไทยโดยอาศัยเลขประจำตัว 13 หลัก มีเพียงข้อมูลการประกันภัยรถยนต์สำหรับผู้ประสบอุบัติเหตุโดยบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัด ซึ่งพบว่าจำนวนผู้ประสบภัยที่เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เข้ามาได้รับความช่วยเหลือ และมูลค่าการชดเชยความเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ทวิศักดิ์ ตะทะระโทก, 2556, ภาคผนวก)

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติทั้งในช่วงปี พ.ศ. 2555-2559 และช่วงปี พ.ศ. 2560-2564 ได้ระบุถึงสถานการณ์และแนวโน้มการท่องเที่ยวไทยไว้ข้อหนึ่งว่า ประเทศไทยมีจุดอ่อนในด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) มีภาพลักษณ์ด้านลบประการหนึ่งคือ ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวภายในประเทศไทยต้องประสบกับเหตุหรือปัญหาต่าง ๆ มากมาย หลากหลายรูปแบบทั้งการกระทำความผิดทางอาญา หรือการเอารัดเอาเปรียบ ฯลฯ อันเป็นสาเหตุให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเหล่านั้นต้องสูญเสียชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเหตุหรือปัญหาต่างๆ ดังกล่าวถือเป็น **“ภัยคุกคามนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ-อุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างร้ายแรง”** เนื่องจากเมื่อมีภัยคุกคามต่าง ๆ เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติแล้ว ด้วยความเจริญทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นถูกเผยแพร่ให้กับนักท่องเที่ยวทั่วทุกมุมโลก และประชาคมโลกได้รับรู้ ได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ภาพลักษณ์ของประเทศไทยก็จะเสียหาย ตกต่ำลง ในความรู้สึกของนักท่องเที่ยว ดังที่ปรากฏในรายงานเกี่ยวกับดัชนีหรือการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว (The Travel & Tourism Competitiveness Index or TTCI ) จาก World Economic Forum (WEF) ของสหประชาชาติ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2558, หน้า 3)

นักท่องเที่ยวต่างชาติเหล่านี้รับรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ จากข้อมูลงานวิจัยของไชยวัฒน์ อัครวิไชยตระกูล (2556) นักท่องเที่ยวที่มาจากภูมิภาคยุโรปเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวถนนข้าวสารเป็นครั้งแรกและคนเดียวพบว่า ส่วนใหญ่จะรู้สึกวิตกกังวลด้านอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินมากกว่าอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ เนื่องจากการเลือกเป้าหมายของผู้กระทำผิดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลักทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การฉ้อโกงทรัพย์ การขายสิ่งผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นยาเสพติด การค้าบริการทางเพศ การขายสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ต่างๆ ให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ สรุปได้ว่าการรับรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติมีอิทธิพลต่อการกลับมาท่องเที่ยวซ้ำ และแนะนำบอกต่อนักท่องเที่ยวต่างชาติคนอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

เมื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติทั่วทุกมุมโลก ต่างพากันทราบจากข้อมูลข่าวสารว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภัยคุกคามนักท่องเที่ยวต่างชาติเกิดขึ้นมากและมีความปลอดภัยน้อย นอกจากภาพลักษณ์ของประเทศไทยจะเสียหาย ตกต่ำลงในความรู้สึกของนักท่องเที่ยวต่างชาติแล้ว นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจะเกิด **“ความไม่มั่นใจในความปลอดภัย”** ที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวภายในประเทศไทย และพากันไม่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีก เป็นเหตุให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยเสียหายตกต่ำลง ส่งผลให้ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ตกต่ำตามลงไปด้วย จึงเป็นปัญหาที่ต้องรีบแก้ไขเพื่อไม่ให้ขยายตัวลุกลามออกไป จนกระทั่งสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้

## 2.4 การจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว

จากสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงอันส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวนั้นมาจากความเสี่ยงภัยในหลายลักษณะ ทั้งอยู่นอกสาขาท่องเที่ยวและในสาขาการท่องเที่ยวภาคการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการรับรู้ การตระหนัก และการประเมินที่มุ่งลดความเสี่ยงภัย กระจายหรือโอนความเสี่ยงภัย ด้วยการจัดการความเสี่ยงอย่างเป็นระบบดังมีรายละเอียดดังนี้

### 2.4.1 ลักษณะความเสี่ยงภัยในภาคการท่องเที่ยว

**ความเสี่ยงภัย** หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความเสียหาย ความเป็นไปได้หรือความไม่แน่นอน หรือเป็นสิ่งที่คุกคามความปลอดภัยของบุคคล ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายหรือสูญหายของชีวิตและทรัพย์สินได้ ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกหรือภัยธรรมชาติ รวมถึงผลลัพธ์ที่อาจจะเป็นไปได้มีหลายช่องทาง หรือเป็นความผันแปรของผลลัพธ์ที่คาดไว้ ความน่าจะเป็นไปได้ของผลที่ออกมาแตกต่างไปจากสิ่งที่คาดไว้

ความเสี่ยงภัยมีสองประเภท คือ

- (1) ความเสี่ยงภัยที่แท้จริง (Pure Risk) ซึ่งได้แก่ ด้านบุคคล ด้านทรัพย์สิน ด้านความรับผิดชอบทางกฎหมาย
- (2) ความเสี่ยงจากการเก็งกำไร (Speculative Risk)

สำหรับองค์ประกอบของความเสี่ยงภัย ได้แก่ วัตถุประสงค์หรือสิ่งที่อาจสูญเสียชีวิตหรือเสียหาย ภัย และผลที่ตามมาของความเสียหาย (สมาคมประกันวินาศภัยไทย, 2561, หน้า 10-11)

เมื่อพิจารณาความเสี่ยงภัยต่างๆ ในภาค/อุตสาหกรรมท่องเที่ยวองค์การการท่องเที่ยวโลกของสหประชาชาติ (World Tourism Organization/UNWTO) ได้จำแนกประเภทความเสี่ยงในภาค/อุตสาหกรรมท่องเที่ยวออกตามแหล่งที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง เพื่อดำเนินมาตรการหรือจัดการเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในภาคการท่องเที่ยว ประกอบด้วย (สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2558, น. 27 และ World Tourism Organization, 1996, p.17)

- 1) ความเสี่ยงที่เกิดจากมนุษย์และองค์กรที่อยู่นอกสาขาท่องเที่ยว\* ได้แก่
  - การกระทำผิดกฎหมายที่ทั่วไป เช่น การลักขโมย การล้วงกระเป๋า การรุมทำร้าย โจรกรรม ปล้นสะดม การหลอกลวงนักท่องเที่ยว ยักยอก ฉ้อโกง เป็นต้น

- การกระทำอันตรายแบบสุ่ม และแบบเจาะจง เช่น การข่มขืนกระทำชำเราและการกระทำอันตรายใด ๆ ให้เกิดความอับอาย เป็นต้น
- การก่ออาชญากรรมโดยวางแผนและไตร่ตรองไว้ก่อน เช่น การบีบบังคับ ชุกรรโชก และการค้ามนุษย์ เป็นต้น
- การก่อการร้ายและการบุกรุกสถานที่ของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การจี้เครื่องบิน การชุมนุมประท้วงต่ออำนาจของรัฐบาลในบริเวณสถานที่ท่องเที่ยวหรือสถานทูตของประเทศอื่น ๆ ที่มีปัญหาทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น รวมไปถึงการจี้พาหนะหรือการจับคนเป็นตัวประกันเพื่อการต่อรองทางการเมืองด้วย
- สงคราม ความขัดแย้งทางสังคมและการก่อความไม่สงบทางการเมืองและทางศาสนา
- ความบกพร่องของระบบป้องกันภัยสาธารณะ องค์กร และบริการที่เกี่ยวข้อง

2) ความเสี่ยงที่เกิดจากการให้บริการของสาขาท่องเที่ยวและสาขาที่เกี่ยวข้อง ที่มาจากความบกพร่องในการให้บริการและระบบสุขภาพที่ด้อยมาตรฐานด้านความปลอดภัย จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลและทรัพย์สิน

3) ความเสี่ยงที่เกิดจากนักเดินทาง (รวมถึงนักท่องเที่ยว) เอง ในการทำกิจกรรมและการเดินทางที่ก่อให้เกิดอันตราย ความไม่พร้อมในเรื่องของสุขภาพ การมีพฤติกรรมที่ขัดต่อธรรมเนียมปฏิบัติของคนในท้องถิ่นหรือกฎหมายจนเกิดข้อพิพาทและความขัดแย้ง รวมถึงการกระทำที่ไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทจนสูญเสียทรัพย์สินส่วนตัว เอกสารสำคัญ เงินหรือของมีค่าอื่น ๆ ขณะทำการท่องเที่ยว

4) ความเสี่ยงที่เกิดจากความเสียหายทางกายภาพหรือสิ่งแวดล้อม เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ภัยที่เกิดจากลักษณะทางธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยว โดยเฉพาะพืชและสัตว์ที่เป็นอันตราย เป็นต้น โดยมีข้อสังเกตว่า หากนักท่องเที่ยวตั้งใจเข้าไปในพื้นที่เสี่ยงเองโดยไม่ใส่ใจต่อคำเตือนหรือเหตุการณ์ฉุกเฉิน เข้าข่ายสมัครใจเข้าไปเสี่ยงภัยเองเป็นความเสี่ยงส่วนบุคคล (Personal Risk) มิใช่เป็นการเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน ภัยธรรมชาติ

Mansfeld & Pizam (2006) ระบุถึงกิจกรรมการท่องเที่ยวบางรูปแบบที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านความปลอดภัย (Safety Risk) แก่นักท่องเที่ยว ได้แก่ (1) การถูกสัตว์ป่าทำร้าย (Wildlife Attack) (2) การติดเชื้อโรค (Disease Infection) (3) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural Disaster) และ (4) สภาพการเดินทางที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Travel Conditions)

ส่วนเหตุการณ์ด้านความมั่นคง (Security Incidents) ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว Pizam and Mansfeld (2006) ระบุว่า ได้แก่ (1) อาชญากรรม (Crime) (2) การก่อการร้าย (Terrorism) (3) สงคราม (War) และ (4) การก่อความไม่สงบในประเทศและทางการเมือง (War and Civil/Political Unrest)

ภาคการท่องเที่ยวมีการแข่งขันสูงและเข้มข้น แต่ก็อ่อนไหวต่อสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ สงคราม โรคระบาด ฯลฯ โดยมักจะอ่อนไหวสูงต่อการรับรู้ถึงภัยอันตรายและสภาวะที่ขาดความปลอดภัยและความมั่นคง โดยเฉพาะเมื่อเกิดอาชญากรรม (รวมถึงการก่อการร้าย เหตุการณ์ความไม่สงบ) ในประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวจึงมักจะเกิดเหตุการณ์ที่เป็นการคุกคามหรือก่อให้เกิดความหวาดกลัวขั้นรุนแรงต่อการเดินทางและการท่องเที่ยวมากกว่าปัจจัยด้านลบอื่น ๆ (Bano, 2015)

บางประเทศมีอัตราการเกิดอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้นสัมพันธ์กับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยมีการรับแจ้งเหตุอาชญากรรมในช่วงฤดูท่องเที่ยวสูงกว่าในช่วงปกติ เช่น เมืองไมอามี ประเทศสหรัฐอเมริกา (George, 2010) อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในประเทศจางไม่กำลังผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของประเทศ ถึงแม้ว่านักท่องเที่ยวต่างชาติจะเข้าพักในที่พักระดับหรู แต่รู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยและเกรงว่าจะตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมได้เมื่อไม่ได้อยู่ในบริเวณที่พัก ส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนมากยกเลิกการเดินทางและมองหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ที่ปลอดภัยมากกว่า (Alleyne, & Boxill, 2003, p. 383) ซึ่งสอดคล้องกับ Mansfeld & Pizam (2006) ที่เห็นว่า แหล่งท่องเที่ยวใดที่มีความไม่ปลอดภัยหรือมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม นักท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความปลอดภัยจะยกเลิกการเดินทาง เลื่อนกำหนดการเดินทาง หรือถึงขั้นเปลี่ยนไปยังประเทศจุดหมายปลายทางการเดินทางท่องเที่ยวอื่นที่มีความปลอดภัยหรือมีความเสี่ยงน้อยกว่า

#### 2.4.2 หลักการจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว

มีแนวคิดที่ว่า ความเสี่ยงภัยเป็นสากล มีอยู่ในสิ่งทั้งหลายทั้งปวง การดำรงชีวิตในทุกวันนี้ย่อมมีความเสี่ยงอยู่เสมอ การที่บุคคลทั้งหลายจะปลอดภัยจากความเสี่ยงภัยได้นั้นเป็นเรื่องทางทฤษฎีและแนวคิดของความสมบูรณ์แบบ (กล่าวไว้โดย Jawaharlal Nehru อดีตนายกรัฐมนตรีประเทศอินเดีย อ้างถึงใน Heng, 2008, p. 91) ความมั่นคงปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับความเสี่ยงภัย ยังมีความเสี่ยงภัย (actual risk) เท่าใด และยิ่งต้องมีการรับรู้ (risk perception) เพื่อนำไปสู่การจัดการความเสี่ยงภัย

การจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยวพิจารณาได้จากความหมายโดยทั่วไปของการจัดการความเสี่ยงภัย (Risk Management) ซึ่งได้แก่ กระบวนการจัดการที่มีการดำเนินการอย่างครอบคลุมและเป็นระบบ โดยมุ่งที่การป้องกันหรือควบคุมโอกาสที่จะเกิดความเสียหายให้ลดน้อยลง การลดขนาดของความเสียหายที่เกิดขึ้น และการหาช่องทางที่ได้ผลและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดมาใช้บรรเทาภาระทางการเงินที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายนั้น ๆ (สมาคมประกันวินาศภัยไทย,

2561, หน้า 7) การจัดการความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยวจึงมีความหมายว่า การวางแผนและการดำเนินงานตามกระบวนการให้ลู่วงในการจัดการผลกระทบในทางร้ายจากวิกฤติการณ์และภัยพิบัติด้านการท่องเที่ยว ความยั่งยืนของการเป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวต่อสภาพตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการวางแผนเชิงนวัตกรรมและกลยุทธ์การพัฒนาการจัดการความเสี่ยง (Ural, 2016, p. 63)

ในช่วง 20-30 ปีนี้ในภาคธุรกิจมักจะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการความเสี่ยง บริษัทที่ดำเนินธุรกิจการเดินทางและการท่องเที่ยว โดยมักจะใช้การบริหารจัดการกับความเสี่ยงทางธุรกิจที่มีลักษณะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ความเสี่ยงด้านการดำเนินงานและการเงินที่รุนแรงต่ำซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของบริษัท การบริหารจัดการความเสี่ยงนี้ใช้ได้กับความเสี่ยงจากภัยพิบัติเช่นเดียวกัน (Ural, 2016, p. 66)

การจัดการความเสี่ยงให้ความสำคัญกับกระบวนการขั้นตอน ได้แก่ การระบุประเภทของภัยที่เกิดขึ้น สาเหตุของการเกิดภัย โอกาสหรือความเป็นไปได้ของการเกิดภัย และผลกระทบจากการเกิดภัย ทั้งนี้หลักการของการจัดการความเสี่ยงนำไปสู่การกำหนดแนวทางการจัดการความปลอดภัย หลักการของการจัดการความเสี่ยงดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558, น. 3-4)

- (1) การป้องกันหรือลดโอกาสอันเป็นเหตุปัจจัยของการเกิดภัย ทั้งเหตุปัจจัยที่สามารถควบคุมได้และที่ไม่สามารถควบคุมได้
- (2) การจัดการในขณะที่เกิดภัยเพื่อลดอัตราการเกิดภัยที่สามารถควบคุมได้ และลดความสูญเสีย โดยการมีแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบเมื่อเกิดภัยขึ้น อาทิเช่น การแจ้งเหตุหรือขอความช่วยเหลืออย่างรีบด่วนตามช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึงได้ ฯลฯ
- (3) การลดโอกาสและขนาดของผลกระทบจากภัยจากการมีกลไกการให้ความช่วยเหลืออย่างทันถ่วงทีและเป็นธรรม การออกมาตรการหรือแนวทางป้องกันการเกิดภัยดังกล่าวในอนาคต

Mansfeld & Pizam (2006) ได้สรุปข้อสังเกตและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว ในประเด็นดังต่อไปนี้ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558, น. 32)

- (1) ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจะยังเกิดขึ้นต่อไปในแหล่งท่องเที่ยวแม้ว่าจะมีความพยายามทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากภัยที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวมักเกิดขึ้นจากสาเหตุที่แหล่งท่องเที่ยวนั้นไม่สามารถควบคุมได้โดยตรง เช่น เกิดขึ้นจากธรรมชาติ เกิดขึ้นจากมนุษย์ที่ไม่ใช่คนท้องถิ่น

หรืออันตรายต่อสุขภาพที่มีต้นเหตุจากนอกพื้นที่ ดังนั้นจึงควรยอมรับว่าในทางปฏิบัติ นั้นไม่สามารถกำจัดภัยต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไปทั้งหมดได้

- (2) แม้ว่าแหล่งท่องเที่ยวจะไม่สามารถป้องกันการเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ปลอดภัยไว้ได้ทั้งหมด แต่ก็สามารถเตรียมการรับมือสถานการณ์เหล่านั้นได้ ผ่านการวางแผนการจัดการในภาวะวิกฤตเพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชน เศรษฐกิจอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว และนักท่องเที่ยว
- (3) เหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวย่อมส่งผลกระทบต่อในทางลบกับแหล่งท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะมีระดับความรุนแรงของผลกระทบต่างกันโดยขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยประกอบกัน
- (4) หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบหลักในการสร้างและรักษาความมั่นใจในความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว ส่วนภาคเอกชนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบหลักในการป้องกันและลดการเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ปลอดภัยในสถานที่ท่องเที่ยวของตน
- (5) มีวิธีการมากมายทั้งเครื่องมือและนโยบายต่าง ๆ ที่สามารถช่วยป้องกันและลดการเกิดเหตุภัยต่อนักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวได้ แต่ประสิทธิภาพของเครื่องมือและมาตรการเหล่านั้นก็มีความแตกต่างกันมากเช่นกัน โดยวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดใน การป้องกันการเกิดเหตุการณ์ด้านความปลอดภัยและความมั่นคงในสถานที่ท่องเที่ยว คือ การร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ชุมชน รัฐบาล และนักท่องเที่ยว
- (6) ถึงแม้ว่าแหล่งท่องเที่ยวจะได้รับผลกระทบรุนแรงจากเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัย บางประเภทที่เกิดขึ้น แต่โดยปกติแล้วแหล่งท่องเที่ยวนั้นมักจะฟื้นกลับสู่ภาวะปกติได้ อย่างรวดเร็ว หากแหล่งท่องเที่ยวนั้นมีความต้องการแฝงของนักท่องเที่ยวอย่างเข้มแข็ง แม้อาจต้องรอจนเหตุการณ์กลับมาเป็นปกติก่อนก็ตาม ยกเว้นเหตุการณ์ที่ ยืดเยื้อเป็นเวลานาน อย่างเช่นสงคราม
- (7) ความสามารถในการฟื้นฟูที่จากผลกระทบอันเกิดจากความไม่ปลอดภัยของธุรกิจ การท่องเที่ยวขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนทางด้านเทคนิค เงินทุน และการสนับสนุนจาก หน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ
- (8) ผลกระทบจากเหตุการณ์ด้านความปลอดภัยและความมั่นคงไม่ได้จำกัดอยู่ในพื้นที่ที่ เกิดเหตุเท่านั้น แต่มักจะส่งผลไปถึงพื้นที่อื่น ๆ ด้วย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการสื่อสารที่ดี เพื่อป้องกันความเสียหายและผลกระทบที่อาจแพร่ไปสู่พื้นที่อื่น ๆ

- (9) นักท่องเที่ยวต้องได้รับการแจ้งข้อมูลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ในระหว่างท่องเที่ยวและวิธีการหลีกเลี่ยงและป้องกันภัยต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับตน และตระหนักดีว่าต่อความรับผิดชอบต่อการกระทำต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อความปลอดภัยของพวกเขา
- (10) บทบาทของสื่อและคำแนะนำด้านการท่องเที่ยวจากรัฐบาลในการสร้างตลาดมีบทบาทสำคัญต่อภาพลักษณ์ของสถานที่ท่องเที่ยว ดังนั้นผู้บริหารพื้นที่ท่องเที่ยวต้องทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับสื่อมวลชนและรัฐบาลเพื่อลดความตื่นตระหนกและทำให้สถานการณ์กลับสู่สภาวะปกติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าการจัดการความเสี่ยงภัยภาคการท่องเที่ยวมีความสำคัญ มีเช่นนั้นแล้วส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวจะก่อให้เกิดความสูญเสียไปเรื่อย ๆ และส่งผลกระทบต่อความตัดสินใจเลือกจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว การจัดการความเสี่ยงภัยภาคการท่องเที่ยวให้ครอบคลุมความเสี่ยงภัยจริงและการรับรู้ความเสี่ยงภัยทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะป้องกันและควบคุมได้หรือไม่ก็ตาม ซึ่งต้องจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับพื้นที่แหล่งท่องเที่ยว ระดับบังคับใช้กฎหมายและระดับนโยบาย ในส่วนของกระบวนการอย่างเป็นทางการในการรับรู้ความเสี่ยงภัย การระบุผลกระทบ การวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล การประเมินผล และการระบุข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยที่มีอยู่ รวมถึงการจัดการในเชิงป้องกันและการลดความเสี่ยงภัย

ที่ผ่านมาภาครัฐของไทยมีการตื่นตัวค่อนข้างน้อยต่อการบริหารความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว (รวมถึง ภายใต้ภาวะวิกฤติด้านการท่องเที่ยว) ซึ่งครอบคลุมการวางแผนด้านการบริหารความเสี่ยง และการจัดทำแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่องสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อย่างเช่น ไม่มี การจัดทำแผนรองรับกรณีเกิดภัยพิบัติ การจราจร ความไม่สงบทางเมือง การก่อการร้าย ฯลฯ อย่างไรก็ตามหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอยู่ในช่วงเริ่มต้นศึกษาและวางแผนด้านการบริหารความเสี่ยงด้านการท่องเที่ยว

## 2.5 แผนยุทธศาสตร์ด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวและยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทยฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ในอดีตไปจนถึงอนาคตอันใกล้ในช่วงระยะเวลา 5 ปีทั้งในระดับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ตลอดจนยุทธศาสตร์ด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและ

ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาและการขับเคลื่อนภาคการท่องเที่ยวของไทยในช่วงระยะเวลา 5 ปี โดยแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 - 2559 เป็นแผนพัฒนาฉบับแรกของประเทศ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ตามมาด้วยแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564) เพื่อการเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพอย่างยั่งยืน สอดคล้องตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนพัฒนาฯ นี้ได้ให้ความสำคัญกับการวางรากฐานและแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ทั้งด้านคุณภาพ แหล่งท่องเที่ยว บุคลากรการท่องเที่ยว และโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งการสร้างสมดุลของการพัฒนา ทั้งในมิติของพื้นที่ เวลา กิจกรรม รูปแบบ และกลุ่มนักท่องเที่ยว เพื่อการสร้างรายได้และกระจายรายได้สู่ชุมชน และการเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสู่การเติบโตในอนาคตบนพื้นฐานของ การลงทุนพัฒนา เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และระหว่างประเทศ (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2560, หน้า ก และ ค)

**แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560 - 2564)** ข้างต้นได้กำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ข้อ 3) พัฒนาระบบความปลอดภัยและสุขอนามัยในแหล่งท่องเที่ยว โดยสนับสนุนเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อป้องกันและช่วยเหลือนักท่องเที่ยว จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ท่องเที่ยว ฯลฯ ยุทธศาสตร์ที่ 4 ข้อ 1) เสริมสร้างภาพลักษณ์คุณภาพและความปลอดภัยให้กับประเทศไทย ด้านมาตรการรักษาความปลอดภัยและมาตรการป้องกันของประเทศไทย ข้อควรปฏิบัติเพื่อความปลอดภัย และยุทธศาสตร์ที่ 5 ข้อ 1) จัดให้มีแผนบริหารจัดการความเสี่ยง และแผนบริหารจัดการสภาวะวิกฤตด้านการท่องเที่ยวในทุกมิติ

**แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559** ได้กำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 3.4 เรื่องการป้องกันและรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว โดยมีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

1) เตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามของโรคติดต่อ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การระบาดของโรคและภัยพิบัติอื่นๆ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการวิกฤตการณ์ (Crisis Management) การเตรียมความพร้อมเพื่อการตอบสนองอย่างฉับไว และการกักกันโรค ในภาวะ

ฉุกเฉิน ครอบคลุมถึงการเตรียมความพร้อม การวางมาตรการป้องกันและแก้ไขเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน และมาตรการฟื้นฟูภายหลังเกิดเหตุการณ์

2) กำหนดมาตรการในการป้องกัน ดูแล รักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยว รวมถึง การท่องเที่ยวที่สร้างผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ให้เกิดการบังคับใช้อย่างจริงจัง และมีการ บังคับใช้บทลงโทษตามกฎหมาย

3) ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการเป็นตำรวจอาสาสมัครดูแลรักษา ความปลอดภัยในพื้นที่ชุมชนของตนเอง อาสาสมัครด้านการท่องเที่ยว สนับสนุนตำรวจท่องเที่ยว และอาสาสมัครรักษาความปลอดภัยทางทะเล (Lifeguard) ฯลฯ

ยุทธศาสตร์ที่ 5.1 เรื่องการสร้างและพัฒนากลไกในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว โดยมี แนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องบางประการได้แก่ บูรณาการงานด้านการรักษาความปลอดภัยใน ชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานและการ สั่งการในการป้องกัน ฝ้าระวัง เตือนภัย กำกับดูแล และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของนักท่องเที่ยวในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งในกรณีก่อน-หลังเกิดเหตุฉุกเฉินทางการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่นักท่องเที่ยว

ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวสู่การปฏิบัติ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็น ผู้รับนโยบายเพื่อประสานการแปลงนโยบายหรือแผนไปยังหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น ในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติเพื่อ ดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ รวมทั้งการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามแผน และ นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ทั้งนี้ต้องมีการประสาน ดูแล กำกับ ดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับนโยบายและพื้นที่ควบคู่กันไปด้วย ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการ พัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาท่องเที่ยว และคณะอนุกรรมการรายสาขา ได้แก่ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางน้ำ คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกพัฒนาและส่งเสริม ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้าน Medical and Wellness คณะอนุกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิง กีฬา การท่องเที่ยวสีเขียว การท่องเที่ยวเพื่อการประชุมและนิทรรศการ และการท่องเที่ยวกลุ่มมุสลิม คณะอนุกรรมการพัฒนาความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ

นอกจากนี้เมื่อสังเกตว่า แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 ได้ระบุถึงสถานการณ์และแนวโน้มการท่องเที่ยวไทยไว้ข้อหนึ่งว่า แม้ไทยจะประสบ ผลสำเร็จด้านรายได้และขีดความสามารถในการแข่งขันในภาพรวม แต่ยังคงมีจุดอ่อนด้านทรัพยากรที่ เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว (Enabling Environment) ในด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security) (จากการจัดอันดับของ World Economic Forum) ด้านการท่องเที่ยวมีภาพลักษณ์ด้าน

ลบประการหนึ่งคือ ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว คือ มีปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เกิดอาชญากรรม อุบัติเหตุ และการหลอกลวงนักท่องเที่ยวบ่อยครั้ง

**ยุทธศาสตร์กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564)** ซึ่งสอดคล้องตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 ยุทธศาสตร์นี้กล่าวถึงเช่นเดียวกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติในเรื่องจุดอ่อนด้านทรัพยากรที่เกื้อหนุนการท่องเที่ยว (Enabling Environment) ในด้านความปลอดภัยและความมั่นคง ยุทธศาสตร์นี้จึงมีมาตรการและแนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมและพัฒนาด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว โดยมีการปฏิบัติต่าง ๆ คือ แผนงานสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวด้านความปลอดภัย และเตรียมความพร้อมในการรักษาความปลอดภัยพร้อมรับมือกับสถานการณ์รุนแรง แผนงานประชาสัมพันธ์ด้านความปลอดภัยและเตือนภัยแก่นักท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพการบริการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้ความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยว แผนงานเพิ่มสถานที่ การรองรับดูแลช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยว

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ความสำคัญต่อการสร้างความมั่นใจในด้านความปลอดภัย (โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีนซึ่งเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีจำนวนมากที่สุด) และการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว ทั้งการท่องเที่ยวทางบกและทางน้ำ การยกระดับมาตรฐานด้านการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยวทุกคนที่มาเยือนซึ่งเป็นภารกิจที่ทำหายและสร้างการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และกระทรวงฯ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการด้านความปลอดภัยครั้งใหญ่ของประเทศ เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวของประเทศ (สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์, 2561)

**ยุทธศาสตร์ด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (พ.ศ. 2559-2562)** ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนด 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ดังนี้

1) บุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในทุกระดับ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ และภารกิจ ซึ่งได้แก่ (1) งานดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (2) งานให้บริการ ให้ความช่วยเหลือ และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (3) งานกำจัด-ต่อต้าน-ระงับยับยั้ง-ควบคุม ภัยคุกคามในด้านต่าง ๆ ที่เกิดกับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ-อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (4) งานการอำนวยความสะดวกธรรมเนียม คุ่มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือแหล่งท่องเที่ยว ให้ได้รับความเป็นธรรม ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และมีคุณภาพ มาตรฐานสากล อีกทั้งยังสามารถขับเคลื่อนงานในแต่ละด้านตามที่กล่าวมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) บุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ งานด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากการกระทำของชาวต่างชาติที่แฝงตัวมาในลักษณะของนักท่องเที่ยวและสามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) สร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างองค์กรทุกภาคส่วนเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในงานต่าง ๆ ตามข้อ 1) ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

4) พัฒนาระบบการบริหารจัดการ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เพื่อใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจในด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

แผนและยุทธศาสตร์เหล่านี้มีขึ้นเพื่อการนำไปปฏิบัติหรือดำเนินงานของส่วนราชการด้านการท่องเที่ยวที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยนักท่องเที่ยวต่างชาติและสำหรับหน่วยงานตำรวจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการบังคับใช้กฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลในการเพิ่มความมั่นคงปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยว แผนพัฒนาการท่องเที่ยวยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทยฉบับต่าง ๆ รวมถึงยุทธศาสตร์ด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่บนฐานของกฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งต่างให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความปลอดภัยของการท่องเที่ยวและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว ทั้งนักท่องเที่ยวต่างชาติและนักท่องเที่ยวไทย

## 2.6 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องทางด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ส่วนที่เกี่ยวข้องในทางกฎหมาย ได้แก่ สิทธิในความมั่นคงปลอดภัย กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยนักท่องเที่ยวต่างชาติ กฎหมายประกันภัยและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยและการช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ

### 2.6.1 สิทธิในความมั่นคงปลอดภัย

ในเรื่องของสิทธิของนักท่องเที่ยวต่างชาติ มีสองประเด็นพิจารณาคือ สิทธิของบุคคลและหน้าที่ของประเทศผู้รับ (รับนักท่องเที่ยวต่างชาติ)

ประเด็นแรกคือ **สิทธิของบุคคล** ในความเป็นคนต่างชาติของนักท่องเที่ยวซึ่งตามกฎหมายคือ บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย คนต่างชาติได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับคนสัญชาติไทย ยกเว้นข้อจำกัดสิทธิบางประการเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง สิทธิถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน สิทธิในทางการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการประกอบอาชีพของคนต่างชาติหรือการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ (อุทัย อาทิเวช, 2551, น. 227-228)

สิทธิในความมั่นคงปลอดภัยเป็นของบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนต่างชาติหรือคนชาติย่อมมีสิทธิและได้รับความคุ้มครองในความมั่นคงปลอดภัย ดังที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อ 9 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองปี ค.ศ. 1966 “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัย” ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกคน และเป็นสิทธิสากลที่ทุกประเทศ เขตปกครองทางการเมืองต่าง ๆ ต้องยึดถือและให้ความเคารพ เว้นแต่มีเหตุที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย การสาธารณสุข ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและสังคม

นอกจากนี้บุคคลที่เป็นคนชาติมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการได้รับความคุ้มครองทางกงสุลจากประเทศเจ้าของสัญชาติเมื่อบุคคลนั้น ๆ ไปเยี่ยมเยือน พำนักหรืออยู่อาศัยในต่างประเทศและประสบกับความเดือดร้อน ความไม่ปลอดภัยในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากหน่วยงานกงสุลของประเทศตนเอง เช่น การได้รับข้อมูลที่เป็นภาษาของตนเอง การติดต่อหรือตามหาสมาชิกในครอบครัว การสูญหายหรือเสียหายของเอกสารประจำตัว การใช้อำนาจบังคับหรือการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ การให้คำปรึกษาและเป็นตัวแทนทางกฎหมาย การประกันตัวเพื่อขอปล่อยตัวชั่วคราว ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเข้าประเทศนั้นด้วยวัตถุประสงค์ใด เป็นต้น (CELS, 2014, pp. 4-5) ในขณะเดียวกันประเทศเจ้าของสัญชาติมีเขตอำนาจในทางกฎหมายเหนือบุคคลที่มีสัญชาติของตนเองซึ่งเดินทาง พำนักหรืออยู่อาศัยในต่างประเทศ

ในอีกด้านหนึ่ง คือ การให้ความคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับหน้าที่ของประเทศผู้รับ ซึ่งเป็นประเทศที่คนต่างชาติไปเยี่ยมเยือน พำนักหรืออาศัย มีหน้าที่สำคัญในการทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่คนต่างชาติขณะเดินทางและพำนักอาศัยในประเทศผู้รับตามสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยของคนทุกคนซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ประเทศไทยในฐานะเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองปี ค.ศ. 1966 มีความผูกพันต้องเคารพและทำให้แน่ใจในความมั่นคงปลอดภัยแก่คนต่างชาติที่อยู่ในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ตามมติของสหประชาชาติที่ 68/179 ได้ยืนยันว่า ประเทศต่าง ๆ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 ในการให้และอำนวยความสะดวกให้คนต่างชาติในประเทศของตนเองได้รับความช่วยเหลือซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความคุ้มครองทางกงสุล (CELS, 2014, p. 4.)

กฎหมายไทยโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541 บัญญัติให้นำบทบัญญัติของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) มาใช้บังคับกับรัฐผู้ส่ง/รัฐต่างประเทศให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือทางกงสุลแก่บุคคลที่มีสัญชาติของคน ส่วนที่สำคัญคือ ยินยอมให้จัดตั้งสถานทำการทางกงสุลและปฏิบัติหน้าที่กงสุลของรัฐผู้ส่งได้ในราชอาณาจักรไทย โดยหน้าที่กงสุลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลธรรมดาต่างชาติ (ข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ) ได้แก่

- (1) คุ้มครองผลประโยชน์ของคนชาติของรัฐผู้ส่งภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต
- (2) ออกหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนชาติของรัฐผู้ส่ง
- (3) ช่วยเหลือคนชาติของรัฐผู้ส่ง
- (4) ทำหน้าที่โนตารี นายทะเบียนราษฎรและในฐานะหน้าที่อื่นที่คล้ายกัน ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะด้านปกครองบางประการ โดยมีเงื่อนไขว่า หน้าที่นั้นไม่ขัดกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ
- (5) พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของคนชาติของรัฐผู้ส่ง ในกรณีที่มีการรับมรดกในอาณาเขตของรัฐผู้รับตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ
- (6) เป็นตัวแทนหรือจัดให้มีผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับคนชาติของรัฐผู้ส่งในศาลและหน่วยงานอื่นของรัฐผู้รับ เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งมาตรการชั่วคราวสำหรับการรักษาสีทธิและผลประโยชน์ของคนชาติเหล่านี้ไว้ตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ ในกรณีที่คนชาติเหล่านี้ไม่สามารถปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนในเวลาอันเหมาะสมได้ เพราะเหตุของการไม่อยู่หรือเหตุอื่นใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ใช้อยู่ในรัฐผู้รับ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ประเทศไทยในฐานะรัฐผู้รับพึงต้องยินยอมให้รัฐผู้ส่งสามารถคุ้มครอง พิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ ของคนชาติของรัฐผู้ส่งและช่วยเหลือคนชาติของผู้ส่งในประเทศไทย

## 2.6.2 กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในพฤติการณ์ที่บุคคลต่างชาติเดินทางเข้าไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการท่องเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการเข้าเมือง โดยกฎหมายหลักคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2561 ส่วนสำคัญเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้คือ หลักเกณฑ์ การอนุญาตให้เข้าประเทศและการตรวจลงตราประเภทต่าง ๆ

1) คนต่างชาติที่ประสงค์จะเดินทางเข้าประเทศไทยจะต้องขอรับการตรวจลงตราหรือขอ วีซ่าจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ของไทยซึ่งตั้งอยู่ในประเทศที่ตนมีถิ่นพำนัก หรือ จากสถานเอกอัครราชทูตไทยที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลประเทศที่คนต่างชาติดังกล่าวมีถิ่นพำนัก

2) คนต่างชาติบางสัญชาติสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้โดยไม่ต้องมีวีซ่า หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งมี 2 กลุ่มดังนี้

(1) ประเทศที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อการท่องเที่ยว และสามารถพำนักอยู่ใน ไทยได้ไม่เกิน 30 วัน

(2) ประเทศที่มีความตกลงยกเว้นการตรวจลงตราหนังสือเดินทางทูต ราชการ และ ธรรมดา กับประเทศไทย

3) คนต่างชาติบางสัญชาติสามารถมาขอรับการตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองของ ไทยบางแห่งที่กำหนดไว้ เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยได้ (visa on arrival) พำนักอยู่ใน ราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 15 วัน

คุณสมบัติโดยทั่วไปของผู้ที่จะยื่นขอวีซ่าเข้าไทยตามที่บัญญัติในมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 คือ

1) ถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้องสมบูรณ์ และมีอายุการใช้งานไม่น้อยกว่า 6 เดือน

2) มีหลักฐานแสดงว่าจะเดินทางออกจากประเทศไทยหลังจากสิ้นสุดการพำนักในไทย เช่น ตั๋วเครื่องบิน และมีวีซ่าหรือหลักฐานว่าสามารถเดินทางกลับประเทศที่มีถิ่นพำนัก หรือเดินทางต่อไป ยังประเทศอื่นได้ (ในกรณีขอเดินทางผ่าน)

3) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เช่น เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ มี พฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบ สุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ มีเงินค่าใช้จ่ายเพียงพอในขณะที่พำนักในไทย (ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคืออย่างน้อยคนละ 20,000 บาท) เป็นต้น

ในการขอวีซ่า คนต่างชาติจะต้องขอรับการตรวจลงตราให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการเข้า มาในประเทศไทย ทั้งนี้ การอนุมัติวีซ่าอยู่ในดุลพินิจของสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลใหญ่ และ ในการตรวจลงตราให้แก่คนต่างชาติบางสัญชาติ ได้มีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์การพิจารณา เป็นพิเศษ

อายุของวีซ่า (visa validity) หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้ได้รับวีซ่าสามารถใช้เดินทางมาประเทศไทยได้ โดยทั่วไปคือ 3 เดือนนับจากวันที่ออกวีซ่า แต่ในบางกรณีอาจเป็น 6 เดือน หรือ 1 ปี หรือ 3 ปี ส่วนระยะเวลาพำนัก (period of stay) หมายถึง ระยะเวลาที่ผู้เดินทางได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยได้ เช่น transit visa ได้รับอนุญาตให้พำนักได้ไม่เกิน 30 วัน tourist visa หรือวีซ่าเพื่อการท่องเที่ยว ได้รับอนุญาตให้พำนักได้ไม่เกิน 30 วัน หรือ 60 วัน และ non-immigrant visa ได้รับอนุญาตให้พำนักได้ไม่เกิน 90 วัน หากมีความจำเป็นต้องอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตดังกล่าว

จึงเห็นได้ว่าสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยมีอำนาจหน้าที่ในการออกวีซ่าแก่คนต่างชาติเพื่ออนุญาตให้เดินทางมาประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้เข้าประเทศไทย รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาที่จะอนุญาตให้พำนักในประเทศไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง โดยอยู่ภายใต้ ดังนั้นคนต่างชาติที่ได้รับวีซ่าแล้วบางรายอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศไทยได้ หากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะหรือพฤติกรรมเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (กรมการกงสุล, ม.ป.ป.)

อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจการยกเว้น และการเปลี่ยนประเภทการตรวจลงตรา พ.ศ. 2555 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556 เพื่อให้การอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับการยกเว้นการตรวจลงตราประเภทต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 12 (1) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ตลอดจนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติฉบับต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจลงตราคนต่างด้าวที่เข้าอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว การอนุญาตให้คนต่างด้าวได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา การขอรับการตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทย (visa on arrival) ซึ่งได้กำหนดเอกสารหลักฐานที่ต้องนำมายื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง

### 2.6.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความปลอดภัยนักท่องเที่ยวต่างชาติ

กฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยว ดังนี้

### 2.6.3.1 พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

กฎหมายนี้ใช้บังคับกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติมีหน้าที่ส่วนหนึ่งในการจัดทำและเสนอนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือมาตรการเพื่อส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณานุมัติ รวมถึงอำนาจการ ติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน ของรัฐให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ และนโยบายหรือมาตรการเพื่อการส่งเสริมการ บริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งครอบคลุมการรักษาความปลอดภัยทางการท่องเที่ยวหรือการอื่น ใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมอันเป็นการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยไม่ได้แยกประเภทหรือกลุ่มว่าเป็น นักท่องเที่ยวไทย หรือนักท่องเที่ยวต่างชาติ

กฎหมายนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ พัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เสนอ คณะกรรมการเพื่อพิจารณานุมัติ แล้วให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายในเขตดำเนินการบริหารและ พัฒนาการท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการพัฒนาการ ท่องเที่ยว โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาอาจพิจารณาให้การสนับสนุนตามที่เห็นสมควร และให้ คณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการดังกล่าว รวมถึง

นอกจากนี้การพัฒนาการท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ ยังใช้ทุนหมุนเวียนจาก “กองทุนเพื่อ ส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย” เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยว พัฒนา ทักษะด้านการบริหาร การตลาด การอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน รวมถึงการดูแลรักษา คุณภาพแหล่งท่องเที่ยวและการส่งเสริมสินค้าทางการท่องเที่ยวใหม่ ๆ ในท้องถิ่น สนับสนุนเงิน อุดหนุนหรือเงินให้กู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนพัฒนาการ ท่องเที่ยวแห่งชาติ รวมทั้งแผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือ หรือสนับสนุนการท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนการศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การประชุม การ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้การดำเนินการบังเกิดผลต่อเนื่องในทางปฏิบัติและตรงตาม วัตถุประสงค์ของกองทุนนี้ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กองทุนยุทธศาสตร์และแผนงาน, 2558, หน้า 1)

### 2.6.3.2 พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559

กฎหมายนี้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพโดยผ่านการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต มุ่งสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล พัฒนาธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์โดยควบคุมมาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว มาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตาม กำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยว โดยไม่ได้จำแนกประเภทหรือกลุ่มว่าเป็นนักท่องเที่ยวไทยและนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ผู้ประกอบการต้องยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งจำแนกเป็น 4 ประเภท (ข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561) ได้แก่

- (1) ประเภทเฉพาะพื้นที่ สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด และจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น
- (2) ประเภทในประเทศ สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในราชอาณาจักร
- (3) ประเภทนำเที่ยวจากต่างประเทศ สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยนำนักท่องเที่ยวเดินทางจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวภายในราชอาณาจักร
- (4) ประเภททั่วไป สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในราชอาณาจักรและภายนอกราชอาณาจักร

ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกันเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารต่อนายทะเบียนเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ (มาตรา 18) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญเช่นเดียวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยการยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ประเภทที่ (3) นำเที่ยวจากต่างประเทศ ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงิน 1 แสนบาท ประเภทที่ (4) นำเที่ยวประเภททั่วไป ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงิน 2 แสนบาท (กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินหลักประกัน พ.ศ. 2555)

ในกรณีที่มีความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายใดภายใต้กฎหมายนี้จะมีการหักเงินจากหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายนั้นมาจ่ายให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่มีสิทธิได้รับ เมื่อมีจำนวนลดลงเพราะถูกใช้จ่ายไปตามกฎหมายนี้ ให้นายทะเบียนสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจนำ

เที่ยวนำเงินมาวางเพิ่มจนครบจำนวนเงินหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หลังจากนั้นจึงให้มีการนำเงิน (มาตรา 42) หลักประกันนี้ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ (มาตรา 38)

ในส่วนของการจัดให้มีการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยว พระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีการประกันภัยอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวในระหว่างเดินทางท่องเที่ยว ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่จัดให้มีการประกันภัยสำหรับอุบัติเหตุข้างต้น ต้องรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวเช่นเดียวกับผู้รับประกันภัย (มาตรา 34) ในการโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดของ “การจัดให้มีการประกันภัยสำหรับอุบัติเหตุ” (อนุมาตรา (9) ของมาตรา 26)) คณะกรรมการมีอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินชดเชยแก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว (มาตรา 12)

กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561 (มีผลใช้บังคับเมื่อ 22 มิถุนายน 2561) ระบุว่า ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทใด ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ซึ่งรวมถึงสำเนากรมธรรม์ประกันภัย ประกันอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว โดยมีจำนวนเงินเอาประกันกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคน และกรณีบาดเจ็บไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาทต่อคน และต้องมีอายุกรมธรรม์ไม่น้อยกว่า 6 เดือนนับแต่วันยื่นคำขอรับใบอนุญาต (ข้อ 5) ซึ่งเป็นหลักฐานเช่นเดียวกับการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่จะให้บริการดำน้ำแบบดำน้ำลึก โดยมีอุปกรณ์เครื่องช่วยหายใจและอุปกรณ์อื่นที่ช่วยในการดำน้ำ

ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องหลักเกณฑ์การประกันภัยสำหรับอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวในระหว่างเดินทางท่องเที่ยว พ.ศ. 2561 (มีผลใช้บังคับเมื่อ 29 กันยายน 2561) ระบุให้ประกันภัยอุบัติเหตุมีจำนวนเงินเอาประกันกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพไม่ต่ำกว่า 1 ล้านบาทต่อคน และกรณีบาดเจ็บไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาทต่อคน

กฎหมายนี้กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” เป็นหลักประกันสร้างความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองนักท่องเที่ยว โดยใช้เงินจากกองทุนฯ นี้เป็นเงินทดรองจ่ายแก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้แก่นักท่องเที่ยวหรือตามกฎหมายนี้

เช่น นักท่องเที่ยวซื้อแพคเกจท่องเที่ยวไว้กับผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่จดทะเบียนถูกต้อง ต่อมาปรากฏว่านักท่องเที่ยวไม่ได้เดินทางท่องเที่ยวเพราะผู้ประกอบการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือไม่ได้ทำตามที่โฆษณาไว้

นักท่องเที่ยวสามารถยื่นร้องเรียนและรับเงินค่าชดเชยจากกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ จะต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องกับกรมการท่องเที่ยวเท่านั้น โดยอัตราการจ่ายค่าชดเชยจะจ่ายไม่เกินหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้วางไว้กับกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว แหล่งเงินส่วนหนึ่งของกองทุนมาจากหลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับคืนภายใน 2 ปี เงินที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจ่ายชดเชยคืนกองทุนและเงินที่นายทะเบียนหักจากหลักประกันส่งคืนกองทุนและเงินเพิ่มตามกฎหมายนี้ เงินและทรัพย์สินมิไว้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน (มาตรา 70)

กรมการท่องเที่ยวทำหน้าที่เก็บรักษา บริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุน พ.ศ. 2553 รวมทั้งทำหน้าที่จ่ายเงินชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง (ดังกล่าวข้างต้น) ซึ่งเป็นอีกระดับในการคุ้มครองดูแลนักท่องเที่ยวได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม (กรมการท่องเที่ยวและกีฬา, ม.ป.ป., หน้า 3-4) เมื่อมีการจ่ายค่าชดเชยให้กับนักท่องเที่ยวแล้วกรมการท่องเที่ยวจะติดตามให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวรับผิดชอบค่าเสียหายต่อไป หากไม่ยอมปฏิบัติตามจะไม่ได้รับเงินค่าประกันคืนและอาจไม่ได้รับการต่อใบอนุญาต นักท่องเที่ยวจึงควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าบริษัทนำเที่ยวนั้นได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้รับการชดเชยในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2560) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ากองทุนฯ นี้โดยไม่ได้มีการจำแนกประเภทหรือกลุ่มว่าเป็นนักท่องเที่ยวไทย นักท่องเที่ยวต่างชาติแต่อย่างใด

### 2.6.3.3 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

กฎหมายนี้บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กลไก ซึ่งได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อันเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบทางด้านความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยว โดยส่วนราชการที่อำนาจหน้าที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าจะ เป็นนักท่องเที่ยวไทยหรือนักท่องเที่ยวต่างชาติ ได้แก่ กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว (สังกัดอยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ติดตามสถานการณ์ข้อมูลข่าวสาร และสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวในพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ
- (2) เสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการบริการนักท่องเที่ยวและให้ข้อมูลคำแนะนำด้านการป้องกันภัยจากการท่องเที่ยว
- (3) ประชาสัมพันธ์และจัดการด้านข่าวสารเพื่อให้ข้อเท็จจริงแก่นักท่องเที่ยว
- (4) ประสาน ติดตาม และดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการการอำนวยความสะดวก และการบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่นักท่องเที่ยว
- (5) ฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเครือข่าย ช่วยเหลือและบริการนักท่องเที่ยว
- (6) ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านความร่วมมือเกี่ยวกับการให้บริการ/การอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว
- (7) อำนวยความสะดวกและรับเรื่องร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเดือดร้อน ความเสียหาย หรือประสบภัยจากการท่องเที่ยว และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (8) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 5 กลุ่มงานคือ กลุ่มบริหารงานทั่วไป กลุ่มเฝ้าระวังการท่องเที่ยว กลุ่มประสานการแก้ไขปัญหานักท่องเที่ยวถูกหลอกหลวง กลุ่มประสานช่วยเหลือนักท่องเที่ยว และกลุ่มเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหานักท่องเที่ยวถูกหลอกหลวงในประเทศไทย (กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว, ม.ป.ป.)

จากอำนาจหน้าที่ในข้อสุดท้ายดังกล่าวข้างต้น กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวยังมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารกองทุนช่วยเหลือเหยื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ที่มีปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธาน และประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ดำเนินนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ วางระเบียบหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเหยื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเหยื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ทำหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับการบริหารบุคคลในกองทุนฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงบประมาณของกองทุนฯ ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และแต่งตั้งคณะกรรมการด้านต่างๆ

นอกจากนี้ กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยวได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (Tourist Assistance Center หรือ TAC) ตามที่ตั้งและการปฏิบัติการกิจของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา ท่าอากาศยาน แหล่งท่องเที่ยว การจัดเทศกาล งานประเพณี กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและกีฬาทุกภูมิภาคทั่วประเทศ



ในกรณีที่ผู้เสียหายในคดีอาญาถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าตอบแทน ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนตั้งแต่สามหมื่นบาท แต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท
- (2) ค่าจัดการศพ ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนสองหมื่นบาท
- (3) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนไม่เกินสามหมื่นบาท
- (4) ค่าเสียหายอื่นนอกจาก (1) (2) และ (3) ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

ส่วนกรณีทั่วไป ค่าตอบแทนที่ได้รับคือ 1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 30,000 บาท 2) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 20,000 บาท 3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบแรงงานได้ตามปกติ อัตราวันละไม่เกิน 200 บาท ระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และ 4) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรไม่เกิน 30,000 บาท

กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 2559 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีการแจ้งสิทธิการรับค่าตอบแทนหรือค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายแก่ผู้เสียหายหรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหายหรือแก่จำเลยที่เข้าข่ายได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย การใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการพิจารณาค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา วิธีการยื่นคำขอรับค่าตอบแทน ค่าทดแทน หรือค่าใช้จ่ายและปรับปรุงรายการท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อให้สามารถจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาได้รวดเร็ว ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 2.6.4 กฎหมายประกันภัย

การประกันภัยเป็นการกระจายความเสี่ยง ลดความเสี่ยง หรือโอนความเสี่ยงจากความแปรปรวนและความไม่แน่นอนของความเสี่ยง (ภัย) ต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการจัดการความเสี่ยง หรือการบริหารความเสี่ยง โดยการประกันภัยต้องเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาประกันภัยและหลักการประกันภัย นอกจากนี้ในการประกันภัยด้านการท่องเที่ยว อยู่บนหลักพื้นฐานของสัญญาประกันภัยและต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของภาคการท่องเที่ยว

### 2.6.4.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กฎหมายประกันภัยปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 20 ประกันภัย ซึ่งบัญญัติว่า “สัญญาประกันภัย คือ สัญญา ซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งให้ในกรณีวินาศภัยหากมีขึ้น หรือในเหตุอย่างอื่นในอนาคตซึ่งได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งตกลงจะส่งเงินซึ่งเรียกว่า เบี้ยประกันภัย” (มาตรา 861) ลักษณะสำคัญของนิติสัมพันธ์ในการประกันวินาศภัยคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งในกรณีที่มีวินาศภัยเกิดขึ้น และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นตกลงจะส่งเงินเบี้ยประกันภัย และนิติสัมพันธ์ในการประกันชีวิตคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งตกลงจะใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งในเหตุอย่างอื่นในอนาคตซึ่งได้ระบุไว้ในสัญญา และในการนี้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นตกลงจะส่งเงินเบี้ยประกันภัย

ในการก่อให้เกิดผลทางกฎหมายของการประกันภัย บุคคลฝ่ายหนึ่ง (ผู้รับประกันภัย) ทำหน้าที่เป็นหลักประกันให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง (ผู้เอาประกันภัย) ว่าเมื่อเกิดความสูญเสียหรือเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินขึ้นแก่ตน ตนหรือบุคคลที่สามได้รับประโยชน์ (ผู้รับประโยชน์) จะได้รับชดเชยตามจำนวนและเงื่อนไขที่ได้มีการตกลงกันไว้ โดยเป็นการชดเชยที่เป็นตัวเงินสำหรับความสูญเสีย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมตามรายละเอียดในสัญญาเมื่อมีความสูญเสีย ความเสียหายหรือความเสียหายเกิดขึ้น โดยผู้ทำหน้าที่ในการให้หลักประกันจะได้ค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประกันภัย เพื่อให้ความคุ้มครองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อันเป็นสัญญาต่างตอบแทนและเป็นสัญญาเสี่ยงภัยในเหตุการณ์ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตที่ไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นวันเวลาใดเมื่อใด

สัญญาประกันวินาศภัยมีลักษณะแตกต่างไปจากสัญญาประเภทอื่น ๆ โดยทั่วไปคือ เป็นสัญญาเพื่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การเกิดวินาศภัยมิใช่เงื่อนไขของสัญญาประกันวินาศภัย หากแต่เป็นเงื่อนไขของการชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัย และต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (สิทธิโชค ศรีเจริญ, 2528, น. 659)

- (1) เป็นวินาศภัยที่เกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ในสัญญาประกันวินาศภัย
- (2) เป็นเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายหลังจากที่ได้ทำสัญญาประกันภัย
- (3) เป็นวินาศภัยที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาประกันภัย
- (4) เกิดความเสียหายที่สามารถประมาณเป็นเงินได้

วินาศภัยจึงเป็นความเสียหายอย่างใด ๆ ที่จะพึงประมาณเป็นเงินได้ และรวมถึงความสูญเสียในสิทธิ ผลประโยชน์หรือรายได้ด้วย (มาตรา 869 และตามบทนิยามในพระราชบัญญัติประกัน

วินาศภัย พ.ศ. 2535) บทบัญญัติว่าด้วยการประกันภัยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบไปด้วยหลักการประกันภัยหลายประการดังจะกล่าวถึงต่อไป โดยผู้ประกอบการรับประกันภัยนำเอาหลักเกณฑ์ของนิติกรรมสัญญา สัญญาประกันภัยและหลักการประกันภัยไปออกเป็นรูปแบบประกันภัย กรมธรรม์ประกันภัยที่หลากหลายชนิดผลิตภัณฑ์ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เอาประกันภัยและตลาดประกันภัยที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

#### 2.6.4.2 หลักการประกันภัย

การประกันภัยต้องผ่านกระบวนการพิจารณารับประกัน เพื่อผู้รับประกันภัยมีการประเมินความเสี่ยงล่วงหน้าของบุคคล กลุ่มบุคคล ทรัพย์สินต่าง ๆ พร้อมกำหนดรายละเอียดความคุ้มครองและค่าเบี้ยประกันภัย ผู้รับประกันภัยอาจรับประกันภัยโดยแบ่งความเสี่ยงมาส่วนหนึ่ง หรืออาจปฏิเสธที่จะรับประกันภัยหากว่าไม่อาจรับความเสี่ยงนั้นได้ หรือผู้รับประกันภัยอาจรับประกันภัยโดยเพิ่มอัตราเบี้ยพิเศษเพื่อให้สามารถครอบคลุมความสูญหายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต จึงอาจกล่าวได้ว่า การทำประกันภัยมีจุดประสงค์ในการแบ่งเบาความเสี่ยงจากบุคคล กลุ่มบุคคล ทรัพย์สินนั้น ๆ ออกเป็นส่วน ๆ โดยร่วมกันชดเชยเมื่อมีความสูญหายหรือความเสียหายเกิดขึ้นโดยยึดหลักสุจริตเป็นสำคัญ โดยทั้งในไทยและต่างประเทศต่างยึดถือหลักการประกันภัยพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่

1) หลักส่วนได้เสียในการประกันภัย (Insurable interest) ผู้เอาประกันภัยต้องมีส่วนได้เสียในวัตถุที่เอาประกันภัยนั้น เช่น มีส่วนได้เสียในความปลอดภัย ในการสูญเสียทรัพย์สินนั้น ๆ แต่ถ้าผู้เอาประกันภัยไม่มีส่วนได้เสียแล้วจะทำให้กรมธรรม์ไม่มีผลบังคับขึ้นได้ (สุธรรม พงศ์สารานู วิรัช ฌ สงขลา และพึงใจ พึ่งพานิช, 2539, น.140) เพื่อป้องกันมิให้มีการจงใจ เจตนาทำให้เกิดความเสียหายกับวัตถุที่เอาประกันภัย หรือการทุจริตเพื่อหวังผลประโยชน์จากการประกันภัย ผู้มีส่วนได้เสียอาจได้แก่ ผู้เป็นเจ้าของ ผู้เป็นเจ้าของนี้ ผู้เป็นตัวแทนของเจ้าของ ผู้มีส่วนได้เสียอันเกิดจากสัญญา ผู้มีส่วนได้เสียอันเกิดจากความรับผิดชอบทางกฎหมาย (ณัฐวิษ ศิริกาญจน์, ม.ป.ป.)

2) หลักสุจริตอย่างยิ่ง (Utmost good faith) ผู้เอาประกันภัยมีหน้าที่ต้องเปิดเผยความจริงเกี่ยวกับรายละเอียดที่จำเป็น สภาวะแวดล้อม และพฤติกรรมความเสี่ยงภัย เพื่อให้ผู้รับประกันภัยมีข้อมูลเพียงพอที่จะพิจารณาว่าควรรับประกันภัยหรือไม่ อย่างไร เพราะผู้เอาประกันภัยเป็นฝ่ายที่ทราบข้อมูลที่เอาประกันภัยแต่เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่ผู้รับประกันภัยต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหากเกิดเหตุที่รับประกันภัยไว้ในอนาคต โดยพึงต้องมีการเปิดเผยข้อความจริง (disclosure) การไม่แถลงข้อความเท็จ (non-misrepresentation) การให้คำรับรอง (warranty) (มุกดา ไควหกุล, 2537, น.47)

3) หลักสาเหตุใกล้ชิด (Proximate cause) เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้รับประกันภัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเกิดความเสียหายจากสาเหตุใกล้ชิดกับภัยที่มีการเอาประกันภัยไว้ สาเหตุใกล้ชิด หมายถึง เหตุที่เกิดขึ้นจากผลโดยตรงของการเกิดภัยที่เอาประกันภัยไว้และเป็นการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยตลอด ไม่มีการขาดตอน ซึ่งหากไม่เกิดภัยนั้น เหตุใกล้ชิดก็จะไม่เกิดขึ้น เช่น จากเหตุการณ์ฝนตกฟ้าผ่าไหม้ต้นไม้แล้วหักลงมาทับและไหม้บ้านทันทีอันคือภัยที่ได้ทำประกันภัยไว้ ทั้งนี้ต้องระบุไว้แน่นอนในสัญญาประกันภัยว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วผู้รับประกันภัยต้องเป็นฝ่ายเสียประโยชน์โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ และเป็นหน้าที่ของผู้เอาประกันภัยที่ต้องพิสูจน์ว่าเหตุการณ์นั้นได้เกิดขึ้นตามสัญญาแล้ว (สุชาติ สถาวรวงศ์ และยุวดี ไชยศิริ, 2542, น. 78-79 และ สิทธิโชค ศรีเจริญ, 2528, น. 56)

4) หลักการชดใช้ (Indemnity) ให้มีการชดใช้ค่าสินไหมตามจริงเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยหวังผลกำไรจากการเกิดเหตุที่เอาประกันภัยไว้ จึงกำหนดให้ผู้รับประกันภัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมี 3 วิธีคือ จ่ายเป็นตัวเงิน ซ่อมแซมให้กลับคืนเหมือนเดิมโดยผู้รับประกันภัยเป็นผู้จ่าย การหากของแทนให้ใหม่ในชนิดและคุณภาพเท่าเทียมกัน (มุกดา โควิทกุล, 2537, น.49)

5) หลักการรับช่วงสิทธิ (Subrogation) การที่ผู้รับประกันภัยเข้าไปใช้สิทธิทั้งปวงของผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัยเท่ากับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้รับประกันภัยได้จ่ายให้ไปด้วยอำนาจของกฎหมาย (สิทธิโชค ศรีเจริญ, 2528, น. 108) ตามสัญญาประกันภัย เป็นหลักการที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดการเรียกร้องค่าสินไหมที่ซ้ำซ้อน หลักการรับช่วงสิทธินี้ใช้เฉพาะกับการประกันวินาศภัยและเฉพาะกับภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์เท่านั้น โดยผู้ก่อเหตุต้องมีใช้ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประกันภัย (สุชาติ สถาวรวงศ์ และยุวดี ไชยศิริ, 2542, น. 78-79)

6) หลักการเฉลี่ย (Contribution) เป็นหลักการมีส่วนร่วมในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่ผู้เอาประกันภัยทำประกันภัยไว้ตั้งแต่ 2 บริษัทขึ้นไปในความคุ้มครองสิ่งเดียวกันและภัยเดียวกัน การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจะเป็นการร่วมชดใช้ที่มีจำนวนรวมเท่ากับความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น การร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทำได้ 3 วิธีคือ ชดใช้เท่า ๆ กัน ชดใช้ตามอัตราส่วนของการรับประกันภัย ชดใช้ตามลำดับของการรับประกันภัย (สุชาติ สถาวรวงศ์ และยุวดี ไชยศิริ, 2542, น. 78-79)

ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของประกันภัยและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 มุ่งหมายให้มีการใช้อำนาจรัฐในการกำกับดูแลนิติสัมพันธ์ประกันภัย มิให้กระทบต่อความผาสุกและความปลอดภัยของสาธารณชน อันเป็นการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยและประชาชน พร้อมกันกับพัฒนาและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

การประกันภัยซึ่งแบ่งเบาความเสี่ยงจากบุคคล กลุ่มบุคคล ทรัพย์สินออกเป็นส่วน ๆ โดยร่วมกันชดเชยเมื่อมีความสูญหายหรือความเสียหายเกิดขึ้น เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สุดสำหรับใช้กับความเสียหายที่มีลักษณะเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้ง ความเสี่ยงที่รุนแรง เช่น มหันตภัย/ภัยพิบัติ แต่การประกันภัยเพียงอย่างเดียวไม่ใช้การแก้ปัญหาที่เพียงพอ อาจต้องใช้วิธีการทางเลือกอื่น ๆ ในกระบวนการบริการจัดการความเสี่ยงเพื่อร่วมในการแก้ปัญหาด้วย เช่น การควบคุม/บรรเทาความสูญเสีย กองทุนสาธารณะ (Ural, 2016, pp. 66, 70) รวมถึงความเสี่ยงภัยในสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงอย่างอื่น ได้แก่ อาชญากรรม การก่อการร้าย การใช้ความรุนแรง ฯลฯ ทั้งที่ส่งผลกระทบต่อคนไทยและชาวต่างชาติ

### 2.6.5 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยและการช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวต่างชาติ

จากการที่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยประสบภัยหรือเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหาย การช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวผู้ประสบภัยดังกล่าวในลักษณะต่าง ๆ อาทิเช่น การจลาจล การก่อการร้าย สถานการณ์ความไม่สงบ การใช้ความรุนแรงหรืออาชญากรรมที่กระทบต่อคนจำนวนมากนั้น ในขณะที่ภาคเอกชนที่เป็นผู้รับประกันภัยมักจะไม่ยอมรับประกันภัย ไม่มีกรมธรรม์ที่ครอบคลุมความเสี่ยงภัยดังกล่าวข้างต้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยวผู้ประสบภัยและส่งผลเสียหายต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทย ภาครัฐจึงหันมาใช้มาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีโครงการประกันภัยสำหรับบางความเสี่ยงภัยดังกล่าวข้างต้น และกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

#### 2.6.5.1 โครงการประกันภัยชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยกรณีเกิดการจลาจล

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552 ได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยอันเนื่องมาจากกรณีการเกิดจลาจล โดย คปภ. สมาคมประกันวินาศภัย และบริษัทประกันภัยได้จัดทำกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติจากกรณีการเกิดจลาจล โดยให้ความคุ้มครอง 6 เดือน ระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2552 (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, ม.ป.ป.)

ตามกรมธรรม์ประกันภัยนี้ “การจลาจล” หมายถึง

- (1) การกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งร่วมกับกลุ่มบุคคลอื่น เพื่อก่อความสงบสุขแห่งสาธารณชนหรือ
- (2) การกระทำโดยเจตนาของผู้นัดหยุดงาน หรือคนงานที่ถูกห้ามเข้าทำงานเพื่อส่งเสริมการนัดหยุดงาน หรือการต่อต้านการห้ามเข้าทำงาน ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะเป็นการก่อความสงบสุขแห่งสาธารณชนหรือไม่ก็ตามหรือ
- (3) การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการระงับหรือบรรเทาผลสืบเนื่องจากการกระทำตามข้อ (2)
- (4) การก่อความวุ่นวายของประชาชนอันเข้าลักษณะถึงลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาล
- (5) การประท้วง หรือการเดินขบวนของบุคคลใด ๆ
- (6) สงคราม สงครามกลางเมือง การปฏิวัติ กบฏ การยึดอำนาจทางการทหาร การก่อความวุ่นวายของประชาชนอันเข้าลักษณะการจลาจลถึงขนาดลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาล

ผู้ที่ได้รับความคุ้มครอง คือ ชาวต่างชาติทุกคนซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการประทับตราจากด่านตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทย ได้รับความสูญเสียหรือความเสียหายตามความคุ้มครองจากการเกิดจลาจล

ความคุ้มครองกรณีเกิดการจลาจล ประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก การเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ สายตา หรือทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (ประมาณ 350,000 บาท) ต่อคน

ประการที่สอง ค่ารักษาพยาบาล ตามที่จ่ายจริง และหากต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาลเกินกว่า 10 วันขึ้นไป จะได้รับเงินชดเชยอีก 1,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (ประมาณ 35,000 บาท) ต่อคน แต่รวมแล้วไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (ประมาณ 350,000 บาท) ต่อคน

ประการที่สาม ความสูญเสียหรือความเสียหายจากการหยุดชะงักของการเดินทาง ชดเชยวันละ 100 เหรียญสหรัฐอเมริกา (ประมาณ 3,500 บาท) ต่อคน แต่ไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (ประมาณ 350,000 บาท) ต่อคน

ทั้งนี้จำนวนเงินความคุ้มครองประการแรกถึงประการที่สามดังกล่าวข้างต้นรวมกันสูงสุดไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา (ประมาณ 350,000 บาท) ต่อคน และเมื่อมีการชดเชยความเสียหายตามความคุ้มครองเต็มตามจำนวน 10,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาแล้ว จะถือว่าความคุ้มครองของผู้ได้รับความคุ้มครองนั้นสิ้นสุดลง

ผู้ได้รับความคุ้มครองหรือผู้แทนต้องแจ้งเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยทันทีหรือแจ้งเป็นหนังสือภายใน 15 วัน นับจากวันที่เกิดความสูญเสียหรือความเสียหาย

การประกันภัยนักท่องเที่ยวต่างชาติในกรณีเกิดการจลาจลมีข้อยกเว้น ได้แก่

- (1) ความสูญเสียหรือความเสียหายใด ๆ อันเกิดจากหรือสืบเนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ ที่มีได้เกิดจากการจลาจล
- (2) ความสูญเสียหรือความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศไทย
- (3) สงคราม การรุกราน การกระทำที่มุ่งร้ายของศัตรูต่างชาติ หรือการกระทำที่มุ่งร้ายคล้ายกับสงคราม ไม่ว่าจะได้มีการประกาศสงครามหรือไม่ก็ตาม
- (4) ภัยก่อการร้าย

หนังสือกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ กก 0202/2709 ด่วนที่สุด ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2552 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องขอขยายระยะเวลาการดำเนินโครงการประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจล ระบุว่าภายใต้โครงการนี้รัฐบาลไทยได้อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการจำนวน 190.75 ล้านบาท ซึ่งมีการกำหนดเบี้ยประกันภัย 1 เหรียญสหรัฐต่อคนจากสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย โดยเบิกจ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยมีกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตกลงในรายละเอียดกับสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง

ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ได้อนุมัติตามที่เสนอมาให้ขยายระยะเวลาโครงการประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจลออกไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2553 เนื่องจากระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลงและที่กำหนดไว้เดิมไม่ครอบคลุมฤดูกาลท่องเที่ยวของประเทศไทย (High Season) โดยให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาประสานงานกับ คปภ. และสมาคมประกันวินาศภัยเพื่อดำเนินการ ตลอดจนการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยคนละ 1 เหรียญสหรัฐอเมริกา และอนุมัติให้เพิ่มกรอบวงเงินอีก 210 ล้านบาท รวมเป็นกรอบวงเงินจำนวนทั้งสิ้น 400,750,000 บาท โดยเบิกจ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

โครงการประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจลที่ขยายระยะเวลาและเงินงบประมาณดังกล่าวยังคงกำหนดให้มีการคุ้มครองกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ รักษาพยาบาล ค่าชดเชยกรณีรักษาตัวในโรงพยาบาล และจากการหยุดชะงักของการเดินทาง เช่นเดิม สมาคมประกันวินาศภัยผู้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยให้แก่ผู้ได้รับความคุ้มครองโดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2553 ได้อนุมัติตามที่เสนอมาให้ขยายระยะเวลาโครงการประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจล

ออกไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554 ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ โดยอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละคราวไปภายใน (กรอบ) วงเงินทั้งสิ้น 518 ล้านบาท หากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาดำเนินการตามมาตรการต่อไป ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทำการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่า ตลอดจนผลดีผลเสียในการใช้มาตรการดังกล่าวประกอบการพิจารณาด้วย ตามความเห็นชอบของสำนักงบประมาณ (อ้างอิงจากหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0505/3947 ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 5 มีนาคม 2553 ถึงกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจลออกไปจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554 ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ โดยอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2553 ได้อนุมัติตามที่เสนอมาให้ขยายระยะเวลาโครงการกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นตามภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละคราวไปภายใน (กรอบ) วงเงินทั้งสิ้น 518 ล้านบาท

โครงการประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจลมีการดำเนินงานใน 3 ระยะ

ระยะที่ 1 คือ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2552

ระยะที่ 2 คือ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2553

ระยะที่ 3 คือ 1 เมษายน พ.ศ. 2553 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554

ในส่วนของการขออนุมัติงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการประกันภัยคุ้มครองชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในกรณีเกิดจลาจล คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 อนุมัติในการเบิกจ่ายงบประมาณตามความเห็นของสำนักงบประมาณจำนวน 31.97 ล้านบาท จากเงินสำรองจ่ายในระยะเวลาดำเนินโครงการ 2 ระยะถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2553 (อ้างอิงจากหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0506/5453 ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554)

#### 2.6.5.2 กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

ด้วยเหตุที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบอันไม่ได้เกิดจากความประมาทหรือความบกพร่องในการปกป้องรักษาตนเองจากอุบัติเหตุ และในการบริหารความเสี่ยงในประเด็นความช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติดังกล่าวจึงมีความจำเป็นในการอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งจัดว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนอันอาจ

ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวและอื่นๆ ของประเทศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 และวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ให้ฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายสังคมจิตวิทยา โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวและมาตรการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวนั้น เพื่อให้การสร้างความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวมีความชัดเจนเป็นรูปธรรม จึงให้ฝ่ายสังคมจิตวิทยา โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพิจารณากำหนดรูปแบบ การประกันภัยให้แก่ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติผ่านกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เพื่อให้ นักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติได้รับความคุ้มครองในทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่บริษัทประกันภัยเอกชนไม่ รับประกัน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557, น.5.)

กองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติถูกจัดตั้งขึ้นและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2557 ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557 โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณใน วงเงิน 200 ล้านบาท ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบดูแลและบริหารกองทุนฯ นี้ โดยให้มี สำนักงานกองทุนฯ อันเป็นหน่วยงานธุรการอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ทุกคนที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ทั้งในภาวะปกติหรือภาวะวิกฤติ และเกิดความสูญเสีย หรือเสียหายใด ๆ จากการจราจร การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกข่มขืน ประสบ อุบัติเหตุ การหยุดชะงักของการเดินทาง การตกทุกข์ได้ยากเนื่องจากการประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน อาชญากรรมหรือภัยด้านอื่น ๆ โดยมีได้เกิดจากความประมาท เจตนา หรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย ของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นด้านการท่องเที่ยวของ ประเทศไทย

ในการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติซึ่งเป็นทุนหมุนเวียนตาม พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬาว่าด้วยการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2557 ซึ่ง ออกมาโดยได้รับความเห็นชอบของกระทรวงการคลังและเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการขอจัดตั้งการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557

ระเบียบกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาข้างต้นระบุไว้ว่า “การช่วยเหลือเยียวานัก” หมายความว่า การชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยให้แก่ นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติผู้ได้รับความ คุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ถือกรมธรรม์ประกันภัย และการจ่ายเงินช่วยเหลือในส่วนที่เกินความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัย

นอกจากนี้ในการเบิกจ่าย การใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้แก่ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ พ.ศ. 2558 ทั้งนี้เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนคือ (1) ในการช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (2) ในการบริหารกองทุน และ (3) ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติตามวัตถุประสงค์ของกองทุน (ข้อ 5)

คณะกรรมการบริหารกองทุนทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีผู้อำนวยการกองทุนช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เป็นกรรมการบริหารและเลขานุการ และมีผู้แทนจากสำนักงานประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (ไม่เกิน 2 คน) และผู้ทรงคุณวุฒิ (ไม่เกิน 3 คน) ร่วมเป็นคณะกรรมการ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติประสบเหตุการณ์ความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงดังต่อไปนี้ (1) ประสบเหตุจากการจลาจล (2) การก่อการร้าย (3) ประสบเหตุจากภัยธรรมชาติ (4) ถูกทำร้ายร่างกาย (5) ถูกข่มขืน (6) ประสบอุบัติเหตุ (7) การหยุดชะงักของการเดินทาง (8) การตกทุกข์ได้ยากเนื่องจากถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน (9) อาชญากรรมหรือภัยด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

รายละเอียดค่าสินไหมทดแทนเพื่อช่วยเหลือเยิวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเป็นดังนี้

1) การเสียชีวิต การสูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรืออันตรายสาหัส ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการปลงศพนอกประเทศภูมิลำเนา หรือค่าใช้จ่ายในการส่งศพหรือกระดูกของนักท่องเที่ยวกลับภูมิลำเนา ไม่เกิน 1,000,000 บาท/คน

2) ค่ารักษาพยาบาลทางการแพทย์ รวมถึงค่าเคลื่อนย้ายภายในประเทศ ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 500,000 บาท/คน

3) ความสูญเสียหรือความเสียหายจากการหยุดชะงักของการเดินทาง ไม่เกิน 2,000 บาท/คน/วัน ทั้งนี้ ไม่เกิน 20,000 บาท/คน

4) การฟื้นฟูสภาพจิตใจจากการประสบเหตุจลาจล การก่อการร้าย การประสบเหตุจากภัยธรรมชาติ และการถูกข่มขืน ไม่เกิน 20,000 บาท/คน

5) ความสูญเสียหรือเสียหายจากการถูกประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ทำให้ขาดปัจจัยในการดำรงชีวิต ให้เหมาจ่าย 6,000 บาท/คน

การช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยจะเริ่มต้นที่นักท่องเที่ยวเดินทางถึงประเทศไทยและดำเนินต่อเนื่องไปจนกระทั่งเดินทางออกจากประเทศไทย ทั้งการเดินทางถึงประเทศไทย หรือเดินทางออกจากประเทศไทย ให้ถือการผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองโดยถูกต้องทุกขั้นตอนแล้วเป็นสำคัญ

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินกองทุน คณะกรรมการบริหารกองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอาจกำหนดให้มีการจัดซื้อกรรมธรรม์ประกันภัยก็ได้ กรณีดังกล่าวให้ดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอแนะแนวทางการจัดซื้อกรรมธรรม์ประกันภัยต่อคณะกรรมการ ตลอดจนดำเนินการอื่นใดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมธรรม์ประกันภัย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความโปร่งใสและผลประโยชน์สูงสุดของทางราชการเป็นสำคัญ (ข้อ 15) ซึ่งกรรมธรรม์ประกันภัยดังกล่าวกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้เอาประกันภัย/ผู้ถือกรรมธรรม์ประกันภัย (ข้อ 4) กรรมธรรม์ประกันภัยออกโดยบริษัทประกันวินาศภัยผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวผู้ได้รับความคุ้มครองตามกรรมธรรม์ประกันภัย (ข้อ 4)

ในปีงบประมาณ 2559 กองทุนช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ได้มีการอนุมัติหลักการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวเป็นจำนวน 22.72 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2560 ได้มีการอนุมัติหลักการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวเป็นจำนวน 5.86 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2561 ได้มีการอนุมัติหลักการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยานักท่องเที่ยวไปแล้วเป็นจำนวน 116,533.43 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560) (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2560, น. 14)

## 2.7 ลักษณะกรรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติ

กรรมธรรม์ประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยว/นักท่องเที่ยวที่มีอยู่ในตลาดประกันภัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ส่วนใหญ่แล้วคือ กรรมธรรม์ประกันภัยภาคสมัครใจที่มีแผนความคุ้มครองให้เลือกตามความต้องการของนักท่องเที่ยวทั้งที่เป็น Inbound และ Outbound และกรรมธรรม์ประกันภัยภาคบังคับที่นักท่องเที่ยวต้องทำประกันภัยประเภทนี้สำหรับการยื่นขอวีซ่า (ตรวจลงตรา) เพื่อเข้าประเทศที่มีกฎหมาย กฎระเบียบ กรรมธรรม์ประกันภัยดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

### 2.7.1 ลักษณะกรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติภาคสมัครใจ

กรมธรรม์ประกันภัยภาคสมัครใจรับความเสี่ยงและมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยแก่นักเดินทาง/นักท่องเที่ยว ซึ่งมีความหลากหลายเสนอขายในตลาดบริการประกันภัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศให้แก่ นักเดินทาง/นักท่องเที่ยวทั่วไป หรือเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยแต่ละกรมธรรม์มีขอบเขตการให้ความคุ้มครองและมีข้อยกเว้นความคุ้มครอง จำแนกได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ (1) ประกันอุบัติเหตุการเดินทางสำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (2) ประกันอุบัติเหตุการเดินทาง (3) ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล

#### 2.7.1.1 ประกันอุบัติเหตุการเดินทางสำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

กรมธรรม์ประกันภัยประเภทนี้สำหรับประกันภัยนักท่องเที่ยวประเภทกรุ๊ปทัวร์ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ผู้รับประกันภัยภาคเอกชนจำนวนมากที่เป็นบริษัทประกันภัยได้จัดทำแผนความคุ้มครองหรือกรมธรรม์ประกันภัยลักษณะนี้ ซึ่งเป็นการประกันภัยที่ผู้ถือกรมธรรม์ต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่จดทะเบียนและได้รับใบอนุญาต เป็นการทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวเป็นกลุ่มในกรณีเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศ (Inbound) กรณีเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ (Outbound) และนักท่องเที่ยวภายในประเทศที่ประสบอุบัติเหตุในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้

ขอบเขตความคุ้มครอง คือ คุ้มครองกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ สายตา ทูพพลภาพถาวร สิ้นเชิง และค่ารักษาพยาบาล อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุระหว่างการเดินทาง โดยมีข้อกำหนดเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) เกณฑ์อายุของผู้เอาประกันภัย (อายุขั้นต่ำและอายุขั้นสูง)
- (2) ระยะเวลาความคุ้มครองต่อการเดินทางแต่ละครั้ง
- (3) จำนวนผู้เอาประกันภัยขั้นต่ำต่อกรมธรรม์
- (4) การแจ้งชื่อผู้เอาประกันภัยและระยะเวลาให้ผู้รับประกันภัยทราบก่อนการเดินทาง
- (5) จำนวนทุนประกันภัยสูงสุดต่อคน
- (6) จำนวนเงินที่รับผิดชอบสูงสุดต่อคนกรณีบาดเจ็บ
- (7) จำกัดจำนวนเงินที่รับผิดชอบต่อการเกิดอุบัติเหตุแต่ละครั้ง
- (8) อาณาเขตความคุ้มครอง
- (9) ความรับผิดชอบบุคคลภายนอก

## (10) ข้อยกเว้นความคุ้มครอง

ความคุ้มครองและข้อยกเว้นให้เป็นไปตามกรมธรรม์ประกันภัยอุบัติเหตุการเดินทางสำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฉบับมาตรฐาน

ข้อยกเว้นทั่วไปสำหรับความคุ้มครองตามกรมธรรม์**ประกันอุบัติเหตุการเดินทางสำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์** กรณีความสูญเสียหรือความเสียหายใด ๆ อันเกิดจากหรือสืบเนื่องจากสาเหตุและในขณะที่เกิดเหตุการณ์ตามที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย ซึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ได้แก่

กรณีความสูญเสียหรือความเสียหายใด ๆ อันเกิดจากหรือสืบเนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นทั่วไป เช่น สงคราม (ไม่ว่าจะประกาศหรือไม่ก็ตาม) การรุกราน หรือการกระทำของศัตรูต่างชาติ สงครามกลางเมือง การปฏิวัติ การกบฏ การที่ประชาชนก่อความวุ่นวายถึงขนาดลุกฮือขึ้นต่อต้านรัฐบาล การจลาจล การนัดหยุดงาน

กรณีความสูญเสียหรือความเสียหายใด ๆ อันเกิดขึ้นในขณะที่ผู้เอาประกันภัยขับขี่หรือปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานประจำอากาศยานใด ๆ เข้าร่วมทะเลาะวิวาทหรือมีส่วนช่วยให้เกิดการทะเลาะวิวาท ก่ออาชญากรรมหรือขณะที่ถูกจับกุมหรือหลบหนีการจับกุม เข้ามาหรือพำนักอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยผิดกฎหมาย

ตัวอย่าง แผนประกันอุบัติเหตุการเดินทางรายปี สำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของบริษัทผู้รับประกันภัย AIG เป็นดังนี้

- จำนวนนักท่องเที่ยวขั้นต่ำ 500 คน / ปี (เหมาจ่ายรายปี)
- ไม่จำกัดระยะเวลาคุ้มครองในแต่ละเที่ยวการเดินทาง และจะต้องอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่บริษัททัวร์ตามตารางการเดินทาง
- กำหนดอายุผู้เอาประกันภัยตั้งแต่ 1 เดือนขึ้นไป
- อายุ 1 เดือน ถึง 15 ปี และอายุเกินกว่า 70 ปีขึ้นไปจะได้รับผลประโยชน์ชดเชย 50% ของผลประโยชน์ชดเชยสูงสุดที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ความคุ้มครองและผลประโยชน์
- จำกัดความรับผิดชอบต่อการสูญเสียจากอุบัติเหตุแต่ละครั้ง สำหรับค่าชดเชยต่าง ๆ ตามกรมธรรม์รวมกันสูงสุดไม่เกิน 50,000,000 บาท

ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างแผนประกันอุบัติเหตุการเดินทางรายปี สำหรับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของบริษัทประกันภัย

ตารางผลประโยชน์ และความคุ้มครอง			
ความคุ้มครอง / Coverage	แผน 1	แผน 2	แผน 3
1. เสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ สายตา หรือทุพพลภาพถาวร สิ้นเชิง Personal Accident-Loss of Life, Dismemberment, Loss of Sight or total Permanent Disability	1,000,000	2,000,000	3,000,000
2. ค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากอุบัติเหตุ Medical Expenses Each Accident	500,000	500,000	500,000
3. บริการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน 24 ชั่วโมง Travel Guard Asia Pacific - Emergency Call 24 Hrs.	รวมอยู่ ด้วย	รวมอยู่ ด้วย	รวมอยู่ ด้วย
<b>ความคุ้มครองเพิ่มเติมสำหรับแผนกิจกรรมดำน้ำ เท่านั้น / Additional Cover for Scuba Diving option only</b>			
4. ค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายในทางการแพทย์ฉุกเฉิน Emergency Medical Evacuation	200,000	200,000	

ที่มา: ASINLIFES. (2018)

#### ขยายความคุ้มครองพิเศษ

- ให้ความคุ้มครองผลกระทบอันเนื่องมาจากการก่อการร้าย Act of Terrorism ที่อยู่ภายใต้การดูแลของผู้ถือกรมธรรม์
- ให้ความคุ้มครองอุบัติเหตุจากการเล่นสกีและการดำน้ำ Snorkling ที่อยู่ในรายการท่องเที่ยว ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ถือกรมธรรม์

#### ข้อยกเว้นความคุ้มครอง การประกันภัยดังกล่าวไม่คุ้มครองในกรณีที่

- เกิดความเจ็บป่วยทางร่างกาย เช่น การติดเชื้อแบคทีเรีย ไวรัส อากาศเสียเลื้อน ไล่ตัง

- เกิดความเจ็บป่วยทางร่างกายเนื่องจาก การทำร้ายร่างกายตนเองโดยเจตนา การฆ่าตัวตาย ภัยสงคราม การกระทำอาชญากรรม การทะเลาะวิวาท การจลาจลหรือการนัดหยุดงาน ขณะที่ผู้เอาประกันภัยอยู่ภายใต้อำนาจของสุราหรือยาเสพติด ขณะที่ผู้เอาประกันล่าสัตว์ในป่า ขณะที่ผู้เอาประกันแข่งกีฬาทุกชนิด ขณะที่ผู้เอาประกันภัยขับขี่หรือโดยสารจักรยานยนต์ การคลอดบุตร การแท้งบุตร
- ความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัย ญาติ หรือลูกจ้างของผู้เอาประกันภัย การมีกรรมสิทธิ์ การครอบครอง การใช้นานพาหนะทางอากาศ และทางน้ำทุกชนิด ความรับผิดชอบทางการค้าหรือวิชาชีพของผู้เอาประกันภัย
- การกระทำขณะที่ผู้เอาประกันอยู่ภายใต้อำนาจของสุราหรือยาเสพติดทุกชนิด การกระทำที่เกี่ยวข้องกับผู้เอาประกันซึ่งกระทำโดยจงใจมุ่งร้ายหรือผิดกฎหมาย
- การก่อการร้าย Act of Terrorism อันเนื่องมาจากอาวุธชีวภาพ อาวุธเคมีหรืออาวุธนิวเคลียร์

การเลือกความคุ้มครองแผนที่มีทุนประกัน วงเงินความคุ้มครองสูงย่อมต้องเสียค่าเบี้ยประกันภัยที่สูงขึ้น ซึ่งสามารถคิดเป็นจำนวนค่าเบี้ยประกันภัยต่อหัวได้ ฉะนั้นการเลือกความคุ้มครองแผนใด และของบริษัทใดขึ้นอยู่กับความสมัครใจ ความพึงพอใจหรือความต้องการการคุ้มครองจำนวนและลักษณะของกลุ่มผู้เดินทาง/นักท่องเที่ยวแต่ละปี ซึ่งไม่ได้จำแนกว่าเป็นนักท่องเที่ยวไทยหรือนักท่องเที่ยวต่างชาติ

### 2.7.1.2 ประกันอุบัติเหตุการเดินทาง

การประกันอุบัติเหตุการเดินทาง (Travel Accident Insurance หรือ TA) หรืออาจการประกันภัยการเดินทางเป็นการประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้เอาประกันภัย หากผู้เอาประกันภัยประสบอุบัติเหตุและผลของอุบัติเหตุส่งผลให้ผู้เอาประกันภัยเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจนต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล หรือสูญเสียอวัยวะ มือ เท้า และสายตา ทั้งนี้อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเกิดขึ้นภายในระยะเวลาระหว่างการเดินทางและระหว่างเมืองจุดเริ่มต้นถึงเมืองปลายทางการเดินทางที่กำหนดไว้เท่านั้น บุคคลที่สามารถทำประกันภัยประเภทนี้คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งต้องการเดินทางไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว การติดต่อธุรกิจ การดูงาน การเยี่ยมญาติ การศึกษาระยะสั้นไม่เกิน 6 เดือน

การประกันอุบัติเหตุการเดินทางให้ความคุ้มครองคล้ายกับการประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคล โดยให้ความคุ้มครองตามแบบ อบ. 1 คือ ให้ความคุ้มครองผู้เอาประกันภัยเสียชีวิต สูญเสีย

อวัยวะทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง หรือได้รับบาดเจ็บต่อร่างกายต้องเข้ารักษาพยาบาล อันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ และยังรวมถึงกรณีและผู้เอาประกันภัยถูกฆ่าหรือถูกทำร้ายร่างกายด้วย แต่คุ้มครองผู้เอาประกันภัยเฉพาะในระหว่างระยะเวลาการเดินทางเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางทั้งในประเทศ และนอกประเทศไทยตามเส้นทางที่ระบุไว้ ซึ่งคุ้มครองการเดินทางของผู้เอาประกันภัยแบบทั้งรายเดี่ยวหรือรายกลุ่ม ปัจจัยการกำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยได้แก่ จำนวนเงินความคุ้มครอง อายุผู้เอาประกันภัย และระยะเวลาการเดินทาง (จำนวนวัน) และการประกันอุบัติเหตุการเดินทางเป็นแบบประกันภัยตามกรมธรรม์ประกันภัยและอัตราเบี้ยประกันภัย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน คปภ. ให้ใช้มาตรฐานเดียวกันทุกบริษัท ในปัจจุบันผู้รับประกันภัยหลายรายได้พัฒนารูปแบบการประกันภัยการเดินทางโดยขยายความคุ้มครองเป็นเอกสารแนบท้ายเพิ่มเติม เช่น การสูญเสียและความเสียหายของกระเป๋าเดินทาง ความล่าช้าของกระเป๋าเดินทาง การยกเลิก การหยุดชะงักการเดินทาง หรือความล่าช้าของเที่ยวบิน เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2018)

ผู้รับประกันภัยภาคเอกชนที่เป็นบริษัทประกันภัยได้จัดทำแผนความคุ้มครองหรือกรมธรรม์ประกันภัยลักษณะนี้ ซึ่งมีความหลายหลายสำหรับรายบุคคลที่เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางด้วยตนเอง (FIT) ทั้งแบบทั่วไปและแบบเฉพาะ ในส่วนของประกันอุบัติเหตุการเดินทางรายบุคคลแบบทั่วไป เช่น เมืองไทยประกันภัยเสนอขาย **ประกันภัยการเดินทางในประเทศไทย (สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ)** โดยมีขอบเขตความคุ้มครองตามอัตราเบี้ยประกันภัย ซึ่งสำหรับความคุ้มครอง 1-7 วันครอบคลุมการเสียชีวิต ทุพพลภาพถาวรโดยสิ้นเชิงจากอุบัติเหตุการเดินทางสูงสุด 2 ล้านบาท ความรับผิดส่วนบุคคลไม่เกิน 1.5 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายทางการแพทย์จากอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยไม่เกิน 2 ล้านบาท บริการช่วยเหลือในการเดินทางสูงสุด 10 ล้านบาท คุ้มครองการยกเลิกการเดินทาง การลดจำนวนวันเดินทาง การจี้เครื่องบิน ความล่าช้าในการเดินทาง ความล่าช้าของกระเป๋าสัมภาระ การสูญหายหรือความเสียหายกระเป๋าสัมภาระและของใช้ส่วนตัว (เมืองไทยประกันภัย, ม.ป.ป.)

การประกันภัยอุบัติเหตุการเดินทางตามแนวนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แก่ **โครงการรับประกันภัยภาคสมัครใจหรือ Thailand Travel Shield** เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้ลงนามร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เพื่อจัดทำกรมธรรม์ประกันภัยให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยมี 4 บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยของไทย (เมืองไทยประกันภัย สยามชีวิตประกันภัย เจ้าพระยาประกันภัย และกรุงไทยพานิชประกันภัย) จัดให้มีแผนความคุ้มครองในรูปแบบกรมธรรม์ประกันภัยโดยเสนอขายทางออนไลน์ให้กับนักท่องเที่ยวที่อยู่ในต่างประเทศ เบี้ยประกันภัยเริ่มต้นที่ 650 บาท ได้รับความคุ้มครองสูงถึง 1-2 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับแผนความคุ้มครองหรือเงื่อนไขกรมธรรม์ โดยมีระยะเวลาคุ้มครองระหว่างพำนัก

ในประเทศไทยตั้งแต่ 1 สัปดาห์ถึง 1 ปี เริ่มต้นความคุ้มครองเมื่อผู้เอาประกันภัยผ่านจุดตรวจหนังสือเดินทางของหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองในประเทศไทย ไปจนกระทั่งผู้เอาประกันภัยออกจากจุดตรวจหนังสือเดินทางของหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง

ขอบเขตความคุ้มครอง ได้แก่ การสูญเสียชีวิต อวัยวะ (มือ เท้า) การมองเห็นหรือทุพพลภาพถาวรโดยสิ้นเชิงจากอุบัติเหตุระหว่างการเดินทาง ค่ารักษาพยาบาลจากอุบัติเหตุและความเจ็บป่วย การยกเลิกการเดินทาง การลดจำนวนวันเดินทาง การจี้เครื่องบิน ความล่าช้าในการเดินทาง การสูญเสียหรือความเสียหายต่อกระเป๋าและของใช้ส่วนตัว ความล่าช้าของกระเป๋า ความรับผิดชอบบุคคล บริการช่วยเหลือในการเดินทาง ซึ่งได้รับความช่วยเหลือฉุกเฉินตลอด 24 ชั่วโมงจาก Allianz Global Assistance ในการประกันค่ารักษาพยาบาลในระหว่างเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล การให้ข้อมูล คำแนะนำ ติดต่อสถานทูต การเคลื่อนย้ายทางการแพทย์ฉุกเฉินและการส่งศพไปยังประเทศของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ฯลฯ (Tourism Authority of Thailand, n.d.)

อย่างไรก็ตามข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2561 ไม่พบความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับโครงการ Thailand Travel Shield ในช่องทางข้อมูลทางออนไลน์ของ Allianz Global Assistance และ 4 บริษัทผู้รับประกันภัยข้างต้น ปรากฏเพียงบางบริษัทผู้รับประกันภัยที่มีการเสนอขายความคุ้มครองประกันภัยที่มีแผนความคุ้มครองแบบสมัครใจแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติอยู่นอกเหนือจากโครงการ Thailand Travel Shield

นอกจากนี้ แผนความคุ้มครองหรือกรมธรรม์ประกันภัยการเดินทางไปต่างประเทศที่มีการเสนอขายในประเทศไทย คือ CTA หรือ Comprehensive Travel Accident Insurance) จะเน้นให้ความคุ้มครองที่หลากหลายมากกว่าประกันเดินทางแบบปกติ โดยให้ความคุ้มครองผู้ถือกรมธรรม์ตั้งแต่ค่ารักษาพยาบาลทั้งจากอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยต่างๆที่อยู่ในเงื่อนไข การสูญหายหรือล่าช้าของสัมภาระและทรัพย์สิน ความล่าช้าของสายการบิน การถูกยกเลิกหรือการเปลี่ยนแปลงโปรแกรมท่องเที่ยวอย่างกะทันหัน รวมถึงการยกเลิกการเดินทางโดยมีเหตุผลอันควร ซึ่งอาจได้แก่ เกิดเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายในประเทศปลายทาง เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด การก่อการร้าย เป็นต้น การตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมต่างๆ อุบัติเหตุทางรถยนต์ก่อนการเดินทาง ฯลฯ นอกจากนี้ประกันเดินทางต่างประเทศยังอาจคุ้มครองในกรณีการรับบริการทางทันตกรรม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการระงับความเจ็บปวดที่เกิดขึ้นอย่างฉุกเฉิน การสูญหายของเงินการก่อการร้ายโดยคุ้มครองทั้งการรักษาพยาบาลและความเสียหายของทรัพย์สินอันเนื่องมาจากเหตุก่อการร้าย การสูญหายของหนังสือเดินทาง (ฉกรรณ อยู่นิ่ม, 2559)

ประกันภัยประเภทนี้มีลักษณะเดียวกับ International Travel Insurance ของต่างประเทศ ซึ่งประกันภัยสำหรับการไปอยู่ต่างประเทศระยะสั้น สำหรับผู้ต้องการไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่ม ความคุ้มครองระหว่างที่เดินทางออกจากประเทศถิ่นที่อยู่ของตนไปยัง

ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อไปท่องเที่ยว เยี่ยมเยือนครอบครัวที่ตั้งถิ่นฐานในต่างประเทศ บุคคลที่ทำงานในต่างประเทศระยะสั้น แผนประกันภัยนี้มักจะให้ความคุ้มครองในต่างประเทศเป็นหลัก โดยให้ความคุ้มครองภายในประเทศจำกัดมาก ซึ่งรับประกันได้ว่าผู้ใดก็ตามสามารถได้รับความคุ้มครองโดยไม่คำนึงถึงประวัติสุขภาพ สิทธิประโยชน์ครอบคลุมการชดเชยกรณีเสียชีวิต ทุพพลภาพ การสูญเสียอวัยวะ และความคุ้มครองในการรักษาพยาบาล (เช่น การเข้ารักษาเป็นผู้ป่วยใน ผู้ป่วยนอก และยาตามใบสั่งแพทย์) สำหรับความเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บที่เกิดขึ้นระหว่างช่วงระยะเวลาที่เดินทาง กำหนดวงเงินคุ้มครองไว้ ไม่คุ้มครองสภาพหรืออาการที่มีอยู่ก่อนการทำประกันภัย สำหรับช่วงวัยสูงอายุกำหนดวงเงินคุ้มครองไว้ต่ำกว่า บางแผนประกันภัยอาจเสนอความคุ้มครองที่จำกัดสำหรับการเกิดขึ้นแบบฉับพลันของเงื่อนไขที่มีอยู่ก่อน เพื่อให้ผู้รับประกันภัยมั่นคงในต่างประเทศและกลับบ้านได้เพื่อรักษาพยาบาลและให้การดูแลต่อไป แผนฯ นี้จึงครอบคลุมบริการการขนย้ายทางการแพทย์และการส่งกลับประเทศ ตลอดจนเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน ได้แก่ ความคุ้มครองสัมภาระสูญหาย ความล่าช้าและการยกเลิกเที่ยวบินโดยกระทันหัน การเลิกกิจการของตัวแทนท่องเที่ยวหรือผู้ให้บริการที่พัก

โดยแผนความคุ้มครองหรือกรมธรรม์ประกันภัยการเดินทางไปต่างประเทศไม่ให้ความคุ้มครองในหลายกรณี ได้แก่ การยกเลิกการเดินทางโดยไม่มีเหตุผลอันควร สภาวะความเจ็บป่วยที่มีอยู่ก่อนแล้ว (pre-existing conditions) ความเสียหายจากการดื่มแอลกอฮอล์จนขาดสติ กีฬาหรือกิจกรรมที่มีความเสี่ยงในชีวิตและทรัพย์สินสูง การไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐที่ให้หลีกเลี่ยงการเดินทางไปยังประเทศปลายทาง (ฉกรรณ อยู่นิม, 2559)

### 2.7.1.3 ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล

การประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล (Personal Accident Insurance หรือ PA) เป็นการประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองต่อผู้เอาประกันภัยในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุ ได้รับบาดเจ็บทางร่างกาย และหากผลของการได้รับบาดเจ็บนั้นส่งผลให้ผู้เอาประกันภัยต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลหรือรุนแรงถึงขั้นทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะหรือเสียชีวิต บริษัทประกันภัยจะเข้ามารับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของผู้เอาประกันภัย หรือจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยหากผู้เอาประกันภัยต้องสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพหรือเสียชีวิต

การประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคลแบ่งกรมธรรม์ออกเป็น 3 แบบคือ

- (1) กรมธรรม์ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล ใช้สำหรับการประกันภัยเฉพาะบุคคลคนเดียวเท่านั้น

(2) ธรรมเนียมประกันอุบัติเหตุกลุ่ม ใช้สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีการรวมตัวกันไว้ก่อนแล้ว เช่น กลุ่มพนักงานของบริษัทจำกัด กลุ่มข้าราชการของกรม เป็นต้น ไม่ใช่กลุ่มที่รวมตัวกันขึ้นเพื่อทำการประกันภัยเท่านั้น

(3) ธรรมเนียมประกันอุบัติเหตุสำหรับนักเรียน นิสิต นักศึกษา เป็นการรับประกันภัยกลุ่ม โดยที่สถาบันการศึกษาเป็นผู้จัดทำให้แก่นักเรียน นักศึกษาในสังกัด

ในธรรมเนียมประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคล และอุบัติเหตุกลุ่มนั้น จะมีแบบให้เลือก 2 แบบ คือ แบบ อบ. 1 และ แบบ อบ. 2 ซึ่งแบบ อบ. 1 จะให้ความคุ้มครองน้อยกว่าแบบ อบ. 2 กล่าวคือ

แบบ อบ. 1 จะมีความคุ้มครองให้เลือกซื้อ 4 ความคุ้มครอง ได้แก่ การเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ/สายตา การทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิง การทุพพลภาพชั่วคราวสิ้นเชิง การทุพพลภาพชั่วคราวบางส่วน และการรักษาพยาบาล ส่วนแบบ อบ. 2 จะให้ความคุ้มครองเพิ่มจาก อบ. 1 คือ การสูญเสียนิ้ว การสูญเสียการรับฟังเสียง/การพูดออกเสียง และการทุพพลภาพถาวรบางส่วน

สำหรับในธรรมเนียมประกันภัยสำหรับนักเรียน นิสิต และนักศึกษานั้น จะมีเฉพาะแบบ อบ. 1 เท่านั้น

การประกันอุบัติเหตุ โดยปกติแล้วจะให้ความคุ้มครองรวมถึงการถูกฆ่า หรือถูกทำร้ายร่างกายด้วย ไม่ว่าจะการถูกฆ่าหรือถูกทำร้ายร่างกายจะเป็นโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตามหากผู้เอาประกันภัยเห็นว่าตนไม่มีความเสี่ยงภัยในการถูกฆ่า หรือถูกทำร้ายร่างกาย ก็สามารถที่จะไม่เอาประกันภัยในส่วนนี้ได้ โดยผู้เอาประกันภัยก็จะได้รับส่วนลดเบี้ยประกันภัยไป

การประกันภัยอุบัติเหตุซึ่งมุ่งให้ความคุ้มครองที่เป็นความเสี่ยงภัยพื้นฐานของคนโดยทั่วไปเท่านั้น ดังนั้นจึงมีการกำหนดข้อยกเว้นในกรมธรรม์ที่จะไม่คุ้มครองในเหตุการณ์บางอย่าง และหากผู้เอาประกันภัยต้องการได้รับความคุ้มครองในเหตุการณ์ที่ระบุไว้ในข้อยกเว้นความคุ้มครองสามารถที่จะจ่ายเบี้ยประกันภัยเพิ่มเติมเพื่อขอขยายความคุ้มครองเพิ่มเติมได้ แต่ทั้งนี้สามารถขอขยายความคุ้มครองได้เพียง 5 กรณีเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2018) ได้แก่

- (1) การขับขี่หรือโดยสารรถจักรยานยนต์
- (2) การจลาจล การนัดหยุดงาน
- (3) การสงคราม
- (4) การโดยสารอากาศยานที่มีได้ประกอบการโดยสารการบินพาณิชย์
- (5) การเล่นหรือแข่งกีฬาอันตราย

ในส่วนของการรับประกันอุบัติเหตุการเดินทางรายบุคคลแบบเฉพาะ เช่น การจัดทำประกันคุ้มครองอุบัติเหตุส่วนบุคคลให้กับนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างชาติที่เข้ามาเที่ยวในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อยกระดับแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ

พร้อมสร้างความมั่นใจแก่นักท่องเที่ยวดังกล่าว โดยกรุงไทยพานิชประกันภัยที่เสนอขายประกันอุบัติเหตุภายในอุทยานแห่งชาติ ในชื่อ ประกันแก่นักท่องเที่ยวอุทยาน (Thai National Park PA) ให้ความคุ้มครองนาน 7 วันนับตั้งแต่ประทับตราวันที่ซื้อบัตรเข้าชมอุทยานแห่งชาติสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย และนักท่องเที่ยวต่างชาติอายุ 3-60 ปี โดยให้ความคุ้มครองกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ สายตาหรือทุพพลภาพถาวรสิ้นเชิงเนื่องจากอุบัติเหตุทั่วไป 3 แสนบาท การถูกฆาตกรรมหรือถูกทำร้ายร่างกาย การขบขี้หรือโดยสารรถจักรยานยนต์ 1 แสนบาท ค่ารักษาพยาบาลจากอุบัติเหตุทั่วไป รวมการถูกฆาตกรรมหรือถูกทำร้ายร่างกายต่ออุบัติเหตุแต่ละครั้ง (ไม่รวมขบขี้หรือโดยสารรถจักรยานยนต์) (กรุงไทยพานิชประกันภัย, ม.ป.ป.)

## 2.7.2 ลักษณะกรรมธรรม์ประกันภัยคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติภาคบังคับ

บางประเทศดังที่ระบุชื่อประเทศข้างล่างนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในทวีปยุโรปอยู่ในกลุ่มประเทศเชงเก้น มีกฎหมาย กฎระเบียบบังคับให้ต้องทำประกันภัยการเดินทางที่คุ้มครองการรักษาพยาบาล โดยมุ่งหมายลดภาระทางการเงินของภาครัฐในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลด้วยอุบัติเหตุหรือประสบภัยต่าง ๆ ซึ่งดูเหมือนว่า นักท่องเที่ยวจะเอาเปรียบจากการได้รับการรักษาพยาบาล ดูแลสุขภาพแล้วออกจากประเทศไปโดยไม่ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว

รายชื่อประเทศที่มีกฎหมาย กฎระเบียบบังคับให้ต้องทำประกันภัยการเดินทางซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การวีซ่า (ตรวจลงตรา) เข้าประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรีย ประเทศเบลเยียม ประเทศคิวบา ประเทศเดนมาร์ก ประเทศเอกวาดอร์ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศเยอรมัน ประเทศฮังการี ประเทศไอซ์แลนด์ ประเทศลิทัวเนีย ประเทศมอลตา ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศโปแลนด์ ประเทศกาตาร์ ประเทศรัสเซีย ประเทศสวีเดน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศตุรกี รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกา (20 ประเทศ)

ประเทศเหล่านี้ยืนยันให้มีการพิสูจน์ความคุ้มครองของกรรมธรรม์ประกันภัยไม่ว่าจะเป็นประกันภัยการเดินทางหรือประกันภัยสุขภาพก่อนอนุญาตให้ผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยวเข้าประเทศ มีหลายประเทศที่ยังยืนยันให้นักท่องเที่ยวซื้อประกันภัยการเดินทางจากผู้รับประกันภัยภายในประเทศเมื่อเดินทางมาถึงประเทศซึ่งจะต้องเสียค่าเบี้ยประกันภัยสูงกว่า จึงทำให้นักท่องเที่ยวเห็นว่าดีกว่าที่จะซื้อประกันภัยประเภทนี้ก่อนล่วงหน้า (International Travel & Health Insurance Journal, 2018 and D'Ambrosio, 2019)

กลุ่มประเทศเชงเก้น (Schengen Area) ประกอบไปด้วย 26 ประเทศ<sup>4</sup> ในทวีปยุโรปที่เป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป และประเทศอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ ประเทศไอซ์แลนด์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศลิกเตนสไตน์ โดยร่วมกันทำข้อตกลงพรมแดนเชงเก้น ให้มีการยกเลิกพรมแดนระหว่างประเทศของตนเองเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชาชนโดยเสรี และไม่มีข้อจำกัด โดยใช้กฎร่วมกันในการควบคุมชายแดนภายนอกและต่อสู้กับอาชญากรรมด้วยระบบยุติธรรมร่วมและความร่วมมือด้านตำรวจ คนชาติภายนอกพื้นที่ของกลุ่มประเทศเชงเก้นต้องขอวีซ่าเชงเก้น (Schengen Visa) โดยปฏิบัติตามข้อกำหนดการทำประกันภัยการเดินทาง

เมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ของ EC ที่ 810/0009 ที่ออกโดยรัฐสภายุโรปและคณะมนตรี ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อเมษายน พ.ศ. 2553 (2010) ระบุไว้ว่า “ผู้ขอวีซ่าเพื่อเข้าหนึ่งหรือสองครั้งต้องพิสูจน์ว่าตนได้ทำประกันภัยรักษาพยาบาลสำหรับการเดินทางที่เพียงพอและมีผลสมบูรณ์อยู่ โดยครอบคลุมค่าใช้จ่ายซึ่งอาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับการส่งตัวกลับประเทศด้วยเหตุผลทางการแพทย์ ประสบปัญหาสุขภาพด่วน และ/หรือเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลฉุกเฉินหรือเสียชีวิตในระหว่างที่อยู่อาศัยดินแดนของรัฐสมาชิก ประกันภัยต้องมีผลสมบูรณ์อยู่ในดินแดนของกลุ่มประเทศเชงเก้น และมีความคุ้มครองในช่วงระยะเวลาที่อยู่อาศัยหรือเดินทางผ่านดังที่ประสงค์ โดยความคุ้มครองขั้นต่ำต้องเป็นจำนวน 30,000 ยูโร”

ผู้ยื่นขอวีซ่าต้องถือกรมธรรม์คุ้มครองการรักษาพยาบาลตามเกณฑ์ต่อไปนี้

- (1) ความคุ้มครองขั้นต่ำอย่างน้อย 30,000 ยูโร (เท่ากับ 50,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาหรือประมาณ 1.1 ล้านบาท)
- (2) ความคุ้มครองควรครอบคลุมทุกประเทศในกลุ่มประเทศเชงเก้น
- (3) ครอบคลุมค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่อาจจะมีขึ้นเกี่ยวกับการส่งตัวกลับประเทศด้วยเหตุผลทางการแพทย์ ประสบปัญหาสุขภาพด่วน และ/หรือเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลฉุกเฉินหรือเสียชีวิต

ในบางกรณีนักท่องเที่ยวได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสังคมตามกฎหมายในกลุ่มประเทศ EEA และสวิตเซอร์แลนด์ สหภาพยุโรปได้จัดทำบัตรประกันภัยสุขภาพยุโรป (EHIC) ผู้ถือบัตรนี้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลในรัฐสมาชิกอื่นโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายที่ถูกลง หากการรักษาพยาบาลนั้นจำเป็นในระหว่างการเดินทางของนักท่องเที่ยวดังกล่าว

จึงเห็นได้ว่าการทำประกันสุขภาพเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับทุกคนที่เดินทางหรือท่องเที่ยวชั่วคราวไปในกลุ่มประเทศเชงเก้น แต่ไม่ใช่ผู้เดินทางทุกคนถูกบังคับให้ต้องทำประกันภัยนี้ เฉพาะ

<sup>4</sup>กลุ่มประเทศเชงเก้น ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิกเตนสไตน์ ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลต้า เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลวาเนีย สเปน สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์

คนที่มิสัญชาติอื่นที่ต้องมีวีซ่าในการเข้าประเทศจึงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ซึ่งต้องมีความคุ้มครองตามกรมธรรม์อยู่ตลอดเวลาที่อยู่อาศัยในประเทศในกลุ่มประเทศเชงเก้น ไม่ว่าจะเดินทางเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจ การท่องเที่ยว การศึกษา พักผ่อนในวันหยุด หรือเหตุผลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเดินทางเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่ม นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ได้รับประโยชน์จากการไม่ต้องขอวีซ่าในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอาจเลือกทำประกันภัยการเดินทางก็ได้ แต่กฎระเบียบไม่ได้กำหนดให้ต้องทำประกันภัย

โดยปกติทั่วไปกรมธรรม์ประกันสุขภาพการเดินทางสำหรับประเทศในยุโรปมีความคุ้มครองที่ครอบคลุมดังต่อไปนี้ การรักษาพยาบาลฉุกเฉินจากอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยในกลุ่มประเทศเชงเก้น การเคลื่อนย้ายออกจากประเทศฉุกเฉิน การส่งศพกลับประเทศ การเดินทางกลับของบุตร การยกเลิกการเดินทาง การหยุดชะงักการเดินทาง กรณีเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บหรือทุพพลภาพอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุ ค่าใช้จ่ายในการทำศพที่ต่างประเทศ สัมภาระ ของใช้ส่วนตัวหรือเอกสารเดินทางสูญหายเสียหายหรือถูกโจรกรรม ความล่าช้าของสัมภาระ (และการเปลี่ยนสิ่งจำเป็นให้ใหม่) พลาดการต่อเที่ยวบินอื่นเพราะตารางการบินชนกัน ความล่าช้าในการเดินทางเนื่องจากสภาพอากาศ การสลดอากาศหรือจี้เครื่องบิน คุ้มครองค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการตั้งครุฑหากการเดินทางเกิดขึ้นในช่วง 3 เดือนแรก หลังจากนั้นความคุ้มครองจะแตกต่างกันไปในแต่ละผู้รับประกันภัย

กรมธรรม์ประกันภัยการเดินทางสำหรับประเทศในยุโรปมีขอบเขตความคุ้มครองที่แตกต่างกันไปในแต่ละผู้รับประกันภัย อาจมีการเสนอความคุ้มครองเพิ่มเติมหากเห็นว่าจำเป็น ซึ่งต้องเสียเบี้ยประกันภัยเพิ่มเติม อาทิเช่น อาการของโรคที่มีอยู่ก่อนแล้ว (เช่น เบาหวาน หืดหอบ) กีฬาที่มีความเสี่ยงสูง (เช่น เล่นสกี ดำน้ำลึก) การเดินทางไปประเทศที่มีความเสี่ยงสูง (เช่น เนื่องจากเกิดสงครามภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีเหตุการณ์ก่อการร้าย) คุ้มครองกรณีฉุกเฉินของอาการของโรคที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งปรากฏอาการเฉียบพลัน ที่ไม่คาดคิดไว้ก่อนและไม่ได้รับการเตือนมาก่อนจากแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพดูแลสุขภาพ

กรมธรรม์ประกันประเภทนี้มีข้อยกเว้นทั่วไปของความคุ้มครอง ได้แก่ อาการของโรคที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งปรากฏอาการเฉียบพลัน เข้าร่วมในกีฬาที่มีความเสี่ยงสูง (เช่น เล่นสกี ดำน้ำลึก) สงคราม (เมื่อเดินทางเข้าไปในพื้นที่อันตราย) ช่วงระยะเวลาที่เกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่ตกลงไว้ การฆ่าตัวตาย การเสพสารติด ยาเสพติดหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Schengen Visa Info, 2019 and Schengen Visa Info, n.d.)

นอกจากนี้ยังมีประกันภัยสุขภาพ (International Health Insurance) ที่มีกรมธรรม์ให้ความคุ้มครองการรักษาพยาบาล การดูแลสุขภาพเป็นหลักสำหรับการไปอยู่ต่างประเทศระยะยาว สำหรับผู้ที่ไปอยู่ในต่างประเทศเพื่ออยู่อาศัยหรือทำงานตามงานที่ได้รับมอบหมายระยะยาว โดยทั่วไปมักจะให้ความคุ้มครองทั่วโลก รวมถึงความคุ้มครองในประเทศถิ่นที่อยู่ของบุคคลผู้นั้นในลักษณะ

comprehensive เหมาะสำหรับผู้ที่ต้องการความคุ้มครองที่ดีที่สุดโดยไม่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์  
 แผนฯ นี้กำหนดให้ต้องแสดงประวัติสุขภาพแบบเต็มรูปแบบและการลงนามรับรองว่ามีคุณสมบัติ  
 ได้รับความคุ้มครอง

สิทธิประโยชน์ครอบคลุมการชดเชยกรณีเสียชีวิต ทุพพลภาพ การสูญเสียอวัยวะ และความ  
 คุ้มครองในการรักษาพยาบาล (เช่น การเข้ารักษาเป็นผู้ป่วยใน ผู้ป่วยนอก และยาตามใบสั่งแพทย์)  
 สำหรับความเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บที่เกิดขึ้นระหว่างช่วงระยะเวลาที่เดินทางและไปอยู่อาศัยใน  
 ต่างประเทศ กำหนดวงเงินคุ้มครองเป็นแบบจำกัดและแบบไม่จำกัด คุ้มครองสภาพที่เป็นมาก่อนการ  
 ทำประกันภัย โดยทั่วไปมักจะหลังจากระยะเวลารอคอย 12 หรือ 24 เดือน แผนความคุ้มครองนี้  
 เสนอความคุ้มครองการตั้งครรภ์ การปลูกถ่ายอวัยวะ การดูแลในเชิงป้องกัน ฯลฯ รวมถึงบริการการ  
 ขนย้ายทางการแพทย์และการส่งกลับประเทศ ในบางประเทศกำหนดบังคับให้มีความคุ้มครองโดยทำ  
 ประกันภัย เช่น ในกรณีวีซ่าเข้าประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และนักศึกษาระหว่างประเทศใน  
 วิทยาลัยของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในกรณีส่วนใหญ่เป็นเรื่องของความสมัครใจ ตลอดจน  
 เหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน ได้แก่ ความคุ้มครองสัมภาระสูญหาย ความล่าช้าและการยกเลิก  
 เที่ยวบินโดยกระทันหัน การเลิกกิจการของตัวแทนท่องเที่ยวหรือผู้ให้บริการที่พัก ฯลฯ

## 2.8 การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติของต่างประเทศด้วยการประกันภัย

คณะผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ  
 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความ  
 ปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัยของต่างประเทศ รวมทั้งข้อสังเกตบางประการ  
 เกี่ยวกับกรอบการบริหารความเสี่ยงสำหรับเหตุการณ์ที่กระทบอย่างแรงต่อภาคการท่องเที่ยว กลไก  
 การบริหารจัดการความเสี่ยงภายใต้ภาวะวิกฤติด้านการท่องเที่ยว

### 2.8.1 ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย สาธารณรัฐประชาชนจีน (ซึ่งใน  
 งานวิจัยนี้เรียกว่า “จีน”) ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 15 ของโลก จากการประเมินค่าดัชนีความสามารถใน  
 การแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (Travel and Tourism Competitiveness Index -TTCI)  
 ในรายงานของ World Economic Forum 2017 จากการเติบโตอย่างรวดเร็วภาคอุตสาหกรรม  
 ท่องเที่ยวจากจำนวนนักท่องเที่ยวทั้ง Inbound และ Outbound และค่าใช้จ่ายสำหรับการท่องเที่ยว  
 ที่พุ่งสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการเปิดประเทศสู่การท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ภาครัฐส่งเสริมให้มีการ

เดินทางและการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น มีความพร้อมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวกและที่พักจำนวนมากสำหรับให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ฯลฯ แต่เมื่อพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้สามารถแข่งขันได้ (Enabling environment) ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & security) ของการท่องเที่ยวปรากฏว่า จีนมีค่าดัชนีอยู่ที่ 5.0 ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 95 ของโลก ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีสถานการณ์ความไม่สงบจากการใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรงเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเข้าข่ายว่าเป็นเหตุการณ์ก่อการร้ายภายในประเทศอยู่บ้าง ซึ่งทำให้มีค่าดัชนีต่ำและมีค่าใช้จ่ายทางธุรกิจสูงจากสถานการณ์การก่อการร้าย (World Economic Forum, 2017, pp. 128-129) ทั้งนี้จีนมีสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ แผนและยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว กฎหมายการท่องเที่ยวโดยเฉพาะในประเด็นความมั่นคงปลอดภัยและการประกันภัยที่บังคับใช้อยู่ดังมีรายละเอียดดังนี้

### 2.8.1.1 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

จากคำแนะนำการเดินทางของรัฐบาลสหราชอาณาจักรระบุถึง ผู้ก่อการร้ายพยายามทำการโจมตีในประเทศจีน ถึงแม้ว่านักท่องเที่ยวต่างชาติไม่ตกเป็นเป้าหมายโดยตรง นักท่องเที่ยวต่างชาติยังคงต้องระมัดระวังเพราะการโจมตีอาจเกิดขึ้นในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เช่น ช่วงต้นปี 2014 มีเหตุการณ์การระเบิดและการใช้มีดทำร้ายเกิดขึ้นหลายครั้งในพื้นที่สาธารณะและระบบขนส่งสาธารณะทำให้ผู้คนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต โดยมีความเสี่ยงสูงในพื้นที่ปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ ซึ่งมีชาวอุยกูร์ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดนและเชื่อมโยงกับกองกำลังชาวมุสลิมในตุรกีตะวันออก และมีความเป็นไปได้ของการข่มขู่ไปจนถึงการโจมตีของผู้ก่อการร้ายที่เป็นปฏิปักษ์กับประเทศสหรัฐอเมริกา และต้องการพุ่งเป้าโจมตีหรือการก่อเหตุก่อการร้ายต่อนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มีสัญชาติอันเป็นปฏิปักษ์กับผู้ก่อการร้าย (Government of United Kingdom, n.d.)

แม้ในภาพรวมปัญหาอาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยวต่างชาติจะมีไม่มาก แต่นักท่องเที่ยวต่างชาติต้องผจญกับอาชญากรรมรายบุคคล หรือเป็นแก๊งซึ่งล้วงกระเป๋าในพื้นที่แหล่งชุมชน สถานีรถไฟ หรือที่มีผู้คนจำนวนมาก หรือในช่วงงานเทศกาลต่าง ๆ รวมถึงปัญหาการถูกขโมยสิ่งของต่าง ๆ เมื่อตั้งวางทิ้งไว้ หรือจักรยานที่จอดทิ้งไว้ ซึ่งภาครัฐและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้ความสำคัญเช่นกัน นอกเหนือจากสถานการณ์อุบัติเหตุจากรถทางถนน ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติผจญกับอันตรายในหลายพื้นที่ที่มีการเดินทางและการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะในย่านชุมชนในประเทศจีนที่มีจำนวนรถยนต์และพาหนะอื่น ๆ ที่มีความหนาแน่น ความหยาบคายในการบังคับใช้

กฎหมายจราจร ผู้ขับขี่ไม่คอยหยุดให้คนเดินเท้าข้าม ลองใจกันเมื่อผ่านทางแยกและทางข้ามจนเกิดการเฉี่ยวชน (China Mike, n.d. and China Highlights, n.d.)

### 2.8.1.2 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว

เมื่อธันวาคม พ.ศ. 2559 สภาคณะมนตรี (State Council) แห่งประเทศจีนได้ออกแผน 5 ปีพัฒนาการท่องเที่ยวฉบับที่ 13 (2016-2020) มุ่งสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว รายได้จากการท่องเที่ยว และการลงทุนเพื่อการท่องเที่ยว โดยเพิ่มความต้องการการท่องเที่ยวที่หลากหลายและคุณภาพสูง การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยการบูรณาการกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้แก่ เกษตรกรรม เทคโนโลยี วัฒนธรรม กีฬา และสุขภาพ การส่งเสริมวัฒนธรรมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อให้เป็นทางเลือกคุณภาพสูงและเฉพาะด้าน เช่น การท่องเที่ยวตามชนบท การท่องเที่ยวด้านยานยนต์ การท่องเที่ยวทางทะเล การท่องเที่ยวน้ำแข็งหิมะ การท่องเที่ยวด้วยการบินในระดับต่ำ ร่วมกับการพัฒนาให้เป็นสังคมเมือง การพัฒนาให้เป็นอุตสาหกรรม การทำให้เป็นเกษตรกรรมที่ทันสมัย การพัฒนาอุตสาหกรรมบริการสมัยใหม่ โดยมีสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งชาติสาธารณรัฐประชาชนจีน (China National Tourism Administration หรือ CNTA) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (The State Council of the People's Republic of China, 2016) ตลอดจนระบุถึงความร่วมมือและการส่งเสริมการพัฒนา ร่วมกับกับพื้นที่ปกครองพิเศษฮ่องกง ในส่วนของความปลอดภัย แผน 5 ปีนี้ระบุถึงความปลอดภัยทางเกษตรกรรม ความปลอดภัยทางอาหาร

### 2.8.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย

#### 1) กฎหมายประกันภัย แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015

กฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับการประกันภัย มุ่งหมายวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมประกันภัย คุ้มครองสิทธิตามกฎหมายหลายและประโยชน์ของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมประกันภัย ทำให้การกำกับดูแลและการบริการอุตสาหกรรมประกันภัยเข้มแข็ง คุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางสังคมและเศรษฐกิจ และประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจประกันภัย

มีบทบัญญัติในบทต่าง ๆ ดังนี้ (1) บททั่วไป (2) สัญญาประกันภัย (3) บริษัทประกันภัย (4) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย (5) ตัวแทนและนายหน้าประกันภัย (6) การกำกับดูแลและการบริหารอุตสาหกรรมประกันภัย (7) ความรับผิดชอบตามกฎหมาย (8) บทบัญญัติเพิ่มเติม

กฎหมายประกันภัยของจีนบัญญัติถึงหลักการของการทำสัญญาประกันภัยด้วยความสุจริตอย่างยิ่ง คู่สัญญาในกิจกรรมประกันภัยต้องปฏิบัติตามหลักสุจริตในการใช้สิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของตน (มาตรา 5) หน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความจริง ดังที่บัญญัติไว้ว่า เมื่อผู้รับประกันภัยสอบถามเรื่องของผู้เอาประกันภัยหรือที่เกี่ยวกับผู้เอาประกันภัยเมื่อเข้าทำสัญญาประกันภัยผู้ขอทำประกันภัยต้องบอกความจริง (มาตรา 16)

## 2) กฎหมายการท่องเที่ยว ค.ศ. 2013

กฎหมายของประเทศจีนที่เกี่ยวข้องคือ **กฎหมายการท่องเที่ยว ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 ตุลาคม 2556 (2013)** มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวโดยทั่วไป กฎหมายนี้มุ่งหมายคุ้มครองสิทธิและประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายของนักท่องเที่ยวจีนซึ่งมักจะตกอยู่ในที่นั่งลำบากหรือเป็นฝ่ายเสียเปรียบเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการท่องเที่ยว (Barba, M., 2013) เช่น ทัวร์ศูนย์เหรียญ การถูกหลอกลวงหรือถูกบังคับให้ซื้อสินค้าและบริการตามที่กำหนด การแสวงหาประโยชน์จากค่านายหน้าหรือสินรางวัลของมัคคุเทศก์ และผู้ประกอบการนำเที่ยว การได้สินค้าราคาแพงไม่คุ้มค่ากับเงินที่เสียไป เป็นต้น ซึ่งสร้างความเสียหายและเสียชื่อเสียงมานานทั้งในประเทศจีนและต่างประเทศซึ่งเป็นปลายทางของนักท่องเที่ยวจีน รวมถึงประเทศไทยด้วย

กฎหมายนี้มีบทบัญญัติหมวด 6 ว่าด้วยความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว กฎหมายรับรองให้เป็นสิทธิของนักท่องเที่ยวในความมั่นคงและความปลอดภัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นักท่องเที่ยวมีสิทธิสำคัญ ได้แก่ สิทธิร้องขอความช่วยเหลือในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือทรัพย์สินตกอยู่ในอันตราย สิทธิได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายในกรณีที่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินถูกละเมิด (มาตรา 12) ซึ่งในกรณีที่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตกอยู่ในอันตราย นักท่องเที่ยวมีสิทธิร้องขอผู้ประกอบการท่องเที่ยว หน่วยงานปกครองท้องถิ่น และสถาบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความช่วยเหลือทันเวลา (มาตรา 82) ตัวแทนท่องเที่ยวต้องชำระเงินรับประกันคุณภาพบริการท่องเที่ยวซึ่งเป็นไปตามกฎเกณฑ์และใช้เงินนั้นชดเชยค่าเสียหายเมื่อนักท่องเที่ยวถูกละเมิดสิทธิและประโยชน์ ตัวแทนท่องเที่ยวต้องชำระค่าธรรมเนียมการปฐมพยาบาลให้แก่นักท่องเที่ยวที่ตกอยู่ในอันตราย (มาตรา 32)

ในหมวด 6 ว่าด้วยความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวมีบทบัญญัติว่า

1) ภาครัฐเหนือกว่าระดับอำเภอ (county) รับผิดชอบความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐต้องรับผิดชอบในความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ (มาตรา 76)

2) ภาครัฐมีระบบเตือนความเสี่ยงไม่ได้รับความปลอดภัยของแหล่งท่องเที่ยว โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้คณะรัฐมนตรีต้องพัฒนา ระดับและการดำเนินการตามกระบวนการการเตือนความเสี่ยงไม่ได้รับความปลอดภัยของแหล่งท่องเที่ยว ภาครัฐเหนือกว่าระดับอำเภอ (county) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐต้องนำประเด็นความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการติดตามตรวจสอบและประเมินผลในภาวะฉุกเฉิน (มาตรา 77)

3) ผู้ประกอบการท่องเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ และมาตรฐานด้านการผลิตที่ปลอดภัยและการจัดการด้านอัคคีภัยให้เป็นไปตามข้อกำหนด และพัฒนาระบบคุ้มครองความปลอดภัยและแผนในภาวะฉุกเฉินสำหรับนักท่องเที่ยว (มาตรา 79 วรรค 1) เมื่อฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้น ๆ กำหนดไว้ (มาตรา 107)

4) ผู้ประกอบการท่องเที่ยวต้องอธิบายให้ชัดเจนหรือเตือนนักท่องเที่ยวให้ทราบล่วงหน้าเกี่ยวกับมาตรการป้องกันด้านความปลอดภัยที่จำเป็นและมาตรการในภาวะฉุกเฉิน พุทธิการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของท่องเที่ยว ฯลฯ (มาตรา 80)

5) ผู้ประกอบการท่องเที่ยวต้องให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและมาตรการให้ที่อยู่อาศัย ปฏิบัติหน้าที่ในการรายงาน และให้ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมแก่นักท่องเที่ยวทันทีหลังจากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว (มาตรา 81)

ในขณะเดียวกันกฎหมายนี้กำหนดหน้าที่ให้นักท่องเที่ยวต้องปฏิบัติตามคำสั่งและเคารพต่อศีลธรรมทางสังคมในกิจกรรมการท่องเที่ยว เคารพต่อธรรมเนียมท้องถิ่น ประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา ปกป้องสิ่งแวดล้อมเชิงนิเวศน์

**ในด้านของการประกันภัย** กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการนำระบบประกันภัยมาใช้ในภาคการท่องเที่ยวว่า

1) กำหนดให้ภาครัฐยอมรับระบบประกันภัยความรับผิดของผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว อาทิเช่น ตัวแทนท่องเที่ยว ผู้ให้บริการที่พักอาศัย ผู้ให้บริการขนส่งเพื่อการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการกิจกรรมท่องเที่ยวที่มีความเสี่ยงสูงตามระดับของความเสียหาย (มาตรา 56) ซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการ

2) ตัวแทนท่องเที่ยวต้องเตือนนักท่องเที่ยวที่เป็นนักท่องเที่ยวกลุ่มให้ซื้อประกันวินาศภัยครอบคลุมกรณีเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุหรือการได้รับบาดเจ็บโดยไม่คาดคิด (มาตรา 61)

3) เมื่อตัวแทนท่องเที่ยวฝ่าฝืนกฎหมายนี้และไม่ทำให้การประกันภัยมีผลบังคับ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบทางสังคมของตัวแทนท่องเที่ยวตามกฎหมายเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสั่งให้เยียวยาสถานการณ์ และให้มีการลงโทษ ไม่ว่าจะโดยการยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ และการปรับเป็นจำนวนเงินระหว่าง 5,000 – 50,000 หยวน หากสถานการณ์ถึงขั้นรุนแรง อาจสั่งให้หยุดประกอบการชั่วคราวหรือเพิกถอนใบอนุญาต และบุคคลที่รับผิดชอบโดยตรง อาจถูกสั่งลงโทษปรับเป็นจำนวนเงินระหว่าง 2,000 – 20,000 บาท (มาตรา 97)

จึงเห็นได้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและผู้ประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมท่องเที่ยวซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการต้องทำประกันภัยความรับผิด ต้องจัดให้นักท่องเที่ยวประเภทกลุ่มหรือกรุ๊ปทัวร์ทำประกันอุบัติเหตุ (สำหรับธุรกิจนำเที่ยว) ที่คุ้มครองกรณีเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ

นอกจากนี้จีนยังมีกฎระเบียบว่าด้วยตัวแทนท่องเที่ยว ค.ศ. 2009 (Decree of the State Council of the PRC No. 550) ซึ่งมุ่งหมายให้มีกำกับดูแลที่เข้มแข็งต่อบริษัทตัวแทนท่องเที่ยว ปกป้องประโยชน์ตามกฎหมายของนักท่องเที่ยว รักษาความเรียบร้อยของตลาดภาคการท่องเที่ยวและเพิ่มการพัฒนาที่ดีให้แก่การท่องเที่ยว บริษัทตัวแทนท่องเที่ยวต้องยึดถือหลักการของเจตจำนงเสรี ความเท่าเทียมกัน ความเป็นธรรม และความสุจริตในการดำเนินกิจการ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพการให้บริการเพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายของนักท่องเที่ยว กฎหมายนี้มีบทบัญญัติว่าด้วย (1) บททั่วไป (2) การจัดตั้งบริษัทตัวแทนท่องเที่ยว (3) การลงทุนของต่างประเทศในบริษัทตัวแทนท่องเที่ยว (4) การดำเนินกิจการตัวแทนท่องเที่ยว (5) การกำกับดูแลและการตรวจตรา (6) ความรับผิดตามกฎหมาย (7) บทบัญญัติเพิ่มเติม

กฎระเบียบว่าด้วยตัวแทนท่องเที่ยว ค.ศ. 2009 บัญญัติให้ตัวแทนท่องเที่ยวที่ได้รับอนุญาตและจัดตั้งขึ้นในดินแดนของสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องทำประกันภัยความรับผิดของตัวแทนท่องเที่ยว และลักษณะของแผนความคุ้มครองสำหรับการประกอบธุรกิจของตัวแทนท่องเที่ยวให้เป็นไปตามที่มีการกำหนดไว้โดยหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจภายใต้การกำกับดูแลของคณะมนตรี (มาตรา 38) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบนี้โดยไม่ได้ทำประกันภัยความรับผิดของตัวแทนท่องเที่ยว ให้หน่วยงานกำกับดูแลสั่งให้มีการแก้ไข หากไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้ฝ่าฝืนที่ถือใบอนุญาตธุรกิจตัวแทนท่องเที่ยวอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 49)

**มาตรการประกันภัยความรับผิดของตัวแทนท่องเที่ยว (the Measures on the Administration of Travel Agency Liability Insurance)** ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี 2011 กำหนดร่วมกันโดยองค์การการท่องเที่ยวแห่งชาติ (NTA) และคณะกรรมการกำกับดูแลการประกันภัยแห่งจีน (CIRC) โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการทำประกันภัย การชดเชยความเสียหาย การกำกับดูแลและตรวจตรา และบทลงโทษ ซึ่งสอดคล้องกับบัญญัติของกฎหมาย โดยตัวแทนท่องเที่ยวที่

มีใบอนุญาตและจัดตั้งขึ้นในดินแดนของสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องเข้าทำสัญญากับบริษัทประกันภัยจัดให้มีการประกันภัยความรับผิด เพื่อรับประกันสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายของทั้งบริษัทและลูกค้า ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งในอดีตนั้นบริษัทนำเที่ยวทำประกันภัยเพื่อให้บริษัทเป็นผู้รับประกันภัยที่ได้รับการชดเชยความเสียหายแต่เพียงผู้เดียว

การซื้อขายกรมธรรม์ประกันภัยนี้ซึ่งมีไว้สำหรับบริษัทนำเที่ยวโดยเฉพาะ โดยให้ความคุ้มครองเมื่อเกิดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในระหว่างที่บริษัทนำเที่ยวให้บริการหรือทำกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยบริษัทนำเที่ยว ครอบคลุมการชดเชยความเสียหายหลัก ๆ ในกรณีสูญเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ ทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหาย มีอายุกรมธรรม์เพียง 1 ปี และกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำสำหรับชดเชยกรณีได้รับบาดเจ็บให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติคนละไม่ต่ำกว่า 200,000 หยวน (ประมาณ 920,000 บาท) (Zeldin, W., 2011)

แต่กรมธรรม์ประกันภัยประเภทนี้ไม่ครอบคลุมการชดเชยความเสียหายใด ๆ ที่เกี่ยวกับอุบัติเหตุ นอกเหนือการควบคุมของบริษัทนำเที่ยว จึงมีข้อเสนอให้นักท่องเที่ยวซื้อประกันภัยส่วนบุคคลที่เป็นประกันภัยการเดินทางก่อนนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางออกจากประเทศของตนเอง เพื่อให้ครอบคลุมการเสียชีวิต การได้รับบาดเจ็บ ค่ารักษาพยาบาลและอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือไปจากความคุ้มครองภายใต้กรมธรรม์ที่บริษัทตัวแทนท่องเที่ยวหรือบริษัทนำเที่ยวถือกรรมธรรม์อยู่ (TravelChinaGuide, 2018)

ในส่วนของนักท่องเที่ยวรายบุคคลที่เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางด้วยตนเอง (FIT) และนักท่องเที่ยวเป็นกลุ่ม (group tour tourists) อาจจำเป็นต้องทำการประกันภัยการเดินทางและการรักษาพยาบาล (Comprehensive travel medical insurance) ซึ่งครอบคลุมความปลอดภัยในการเดินทาง การรักษาพยาบาล สัมภาระสูญหาย บริการขนย้ายผู้ป่วยทางอากาศ บริการขนส่ง การยกเลิกการเดินทาง การลดจำนวนวันเดินทางท่องเที่ยว การยกเลิกการเดินทาง ความล่าช้าในการเดินทาง การส่งตัวไปรักษาพยาบาล ฯลฯ สำหรับการเดินทางไปและอยู่ในประเทศจีนในระยะสั้น

## 2.8.2 ประเทศเครือรัฐออสเตรเลีย

ภาพรวมของเครือรัฐออสเตรเลีย (ในที่นี้เรียกว่า “ออสเตรเลีย”) ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก จากการประเมินค่าดัชนีความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (Travel and Tourism Competitiveness Index -TTCI) ในรายงานของ World Economic Forum 2017 และเมื่อพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้สามารถแข่งขันได้ (Enabling environment) ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & security) ของการท่องเที่ยวปรากฏว่า เครือรัฐออสเตรเลียมีค่าดัชนีอยู่ที่ 6.1 ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 22 ของโลก แสดงให้เห็นถึงระดับที่พัฒนาแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับ

ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค จุดแข็งด้านการท่องเที่ยวในหลายด้านโดยเฉพาะด้านความปลอดภัยและความมั่นคง ของเครือรัฐออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญระดับภูมิภาคและระดับโลก (World Economic Forum, 2017, pp. 22, 87) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวสร้างรายได้มหาศาลให้แก่ประเทศและเป็นสัดส่วนที่สูงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)

### 2.8.2.1 สถานการณ์ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ออสเตรเลียเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ปลอดภัยที่สุดและอันตรายน้อยที่สุด มีอัตราอาชญากรรมอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ถึงแม้ว่านักท่องเที่ยวบางส่วนอาจเสี่ยงต่อการลักขโมยเล็กน้อยในบางเมือง ภัยอันตรายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ในออสเตรเลียมาจากอันตรายจากธรรมชาติ (เช่น จมน้ำ คลื่นความร้อน ไฟไหม้จากแสงแดด เป็นต้น) และสัตว์อันตรายบางชนิด (เช่น ฉลาม จระเข้ งู แมงมุม เป็นต้น) มีความเสี่ยงต่ำจากการถูกทำร้ายเพื่อปล้นทรัพย์ การถูกลักพาตัว การฉ้อโกง การก่อการร้าย การเดินทางตามลำพังของสตรีและผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ แต่ก็ควรหลีกเลี่ยงการเดินทางตอนกลางคืนในบางพื้นที่ กรณีมาแล้วขับ (SafeAround, 2017)

ที่ผ่านมาออสเตรเลียพิจารณาถึงภัยหรือหลายเหตุการณ์ที่กระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงในหลายประเทศของทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา เช่น ความไม่สงบ การก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติลดลง เกิดความตื่นตระหนกและวิตกกังวลในประเทศอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ออสเตรเลียจึงได้ออกคำเตือนแก่พลเมืองของประเทศให้ระมัดระวังในการเดินทางและการท่องเที่ยวในประเทศที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว (ซึ่งให้เห็นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและการท่องเที่ยวของเครือรัฐออสเตรเลีย) (News Corp Australia Network, 2016)

### 2.8.2.2 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว

ออสเตรเลีย ได้กำหนดให้มีแผนระยะยาวด้านการท่องเที่ยว 2020 (Tourism 2020) โดยมีแผนการดำเนินงานในช่วงปี 2015-2020 ซึ่งให้ความสำคัญลำดับต้น ๆ เชิงนโยบายในระดับเครือรัฐ ระดับรัฐ และระดับดินแดนใน 4 ด้านคือ (1) กระตุ้นการสร้างประสบการณ์การท่องเที่ยวคุณภาพสูง รวมถึงการท่องเที่ยวชนพื้นเมือง (2) จำกัดภาษี ลดขั้นตอนและความล่าช้าในระบบราชการ และภาระของการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อื่น (3) รมรงค์ด้านการตลาดที่ประสานงานกันและมีประสิทธิผลเพื่อเพิ่มอุปสงค์ (4) ทำงานร่วมกันกับภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยวที่สามารถเพิ่มอุปสงค์ โดยมีคณะกรรมการการค้าและการลงทุนแห่งออสเตรเลีย (Australian Trade and Investment Commission หรือ AUSTRADE)

และองค์การการท่องเที่ยวออสเตรเลีย (Tourism Australia) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก (Australian Trade and Investment Commission, n.d.)

ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว แผนการดำเนินงานในช่วงปี 2015-2020 ระบุให้ปรับปรุงการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะและปรับปรุงความปลอดภัยของพื้นที่รับผู้โดยสารต่าง ๆ ไม่ว่าจะสนามบินหรือท่าเรือในแหล่งท่องเที่ยวหลักต่าง ๆ ปรับปรุงการปกป้องตามพื้นที่ชายแดนด้วยการใช้การวิเคราะห์ความเสี่ยงมากขึ้น (Australian Trade and Investment Commission, 2015) ประเทศออสเตรเลียมีการเพิ่มจำนวนตำรวจท่องเที่ยวเพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยว และให้บริการด้านความปลอดภัยและความมั่นคงแก่นักท่องเที่ยวรวมถึงนักท่องเที่ยวต่างชาติ

นักวิชาการด้านการต่อต้านการก่อการร้ายของออสเตรเลียได้ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าออสเตรเลียมีความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวในระดับสูง มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นเกาะ ยังคงเกิดภัยคุกคามต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของนักท่องเที่ยวในประเทศต่าง ๆ ประเทศออสเตรเลียจึงควรยึดถือแนวทางดำเนินงานที่ดีและเป็นองค์รวมต่อภัยคุกคามจากการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการข่าว การปกป้องตามพื้นที่ชายแดนและการกำหนดนโยบาย (Ironsides, R., 2016)

นอกจากนี้ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้มี “แผนการสื่อสารในเหตุการณ์ด้านการท่องเที่ยวแห่งชาติ” (The National Tourism Incident Communication Plan - NTICP) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการประจำด้านการท่องเที่ยวแห่งออสเตรเลีย (ASCOT) เพื่อเป็นกรอบการบริหารความเสี่ยงสำหรับเหตุการณ์ที่กระทบอย่างแรงต่อภาคการท่องเที่ยว หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวปฏิบัติในกรณีเกิดเหตุวิกฤติหรือความไม่ปลอดภัยระดับประเทศ โดยให้หน่วยงานราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ สื่อสารข้อมูลที่ถูกต้องและทันเวลา ประสานงานและเผยแพร่ข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของเหตุการณ์ดังกล่าวต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่กระทบอย่างแรงต่อภาคการท่องเที่ยว อย่างเช่น การก่อการร้าย สงคราม การระบาดของโรค ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น โดยมีกรมทรัพยากร พลังงานและการท่องเที่ยว (RET) รับผิดชอบการปฏิบัติตามแผนฯ นี้ โดยจะมีการเรียกประชุมหน่วยงานและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องเมื่อเหตุการณ์มีความเสี่ยงถึงระดับปานกลาง (AMBUR/Medium risk) หรือระดับสูง (RED/High risk) และใช้ Tourism Industry Resilience Kit กำหนดให้แต่ละหน่วยงานและคณะทำงานแผนการสนองตอบ (incident response plan) ของตนเองต่อเหตุการณ์นั้น ๆ และสอดคล้องกับแผนฯ นี้ ด้วยการ (1) จัดเตรียมเผื่อระวังความไม่ปลอดภัยและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่ (2) แนวทางปฏิบัติในกรณีเกิดเหตุวิกฤติในพื้นที่ทั้งในระยะสั้น (24 ชั่วโมง) ระยะกลาง (2-14 วัน) และระยะยาว (15 วันขึ้นไป) และ (3) แนวทางการฟื้นฟูการท่องเที่ยว

ในพื้นที่ให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติ (Department of Resources, Energy and Tourism and the Tourism Australia, 2013, pp. 2-6)

จากที่ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศออสเตรเลียมีความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยวในระดับสูง จากการที่ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับความปลอดภัยและความมั่นคงของแหล่งท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวซึ่งต่างก็มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวและยกระดับความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

### 2.8.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย

ปัจจุบันกำลังมีการผลักดันในเชิงนโยบายให้มีการออกกฎหมาย กฎระเบียบของประเทศออสเตรเลียกำหนดให้ผู้เดินทางเข้าเมืองหรือนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศออสเตรเลียต้องถูกบังคับให้ทำประกันภัยสุขภาพหรือประกันภัยการเดินทางก่อนมาถึงประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากมีข้อมูลว่า มีการใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาลในแต่ละปีเพื่อรักษานักท่องเที่ยวต่างชาติที่เจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บซึ่งเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาล เช่น ในมลรัฐนิวเซาท์เวลล์ จำนวนเงิน 30 ล้านเหรียญออสเตรเลียจากจำนวนเงิน 100 ล้านเหรียญออสเตรเลียที่ใช้รักษานักท่องเที่ยวต่างชาติที่เจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บมาจากเงินภาษีที่เรียกเก็บจากชาวออสเตรเลีย และมีการสอบสวนเพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวต่างชาติหลายชาติว่าได้ทำประกันภัยหรือไม่ และได้รับความคุ้มครองจากกรมธรรม์ประกันภัยเพียงใด ดังนั้นจึงมีข้อเสนอของรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขของมลรัฐนิวเซาท์เวลล์ให้ออกกฎหมายบังคับให้นักท่องเที่ยวต่างชาติต้องซื้อประกันภัย ขณะที่นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เป็นผู้สูงอายุ รวมทั้งบุตรของผู้สูงอายุดังกล่าว (เมื่อต้องจ่ายให้แก่บุคลากรผู้สูงอายุ) มีความเสี่ยงสูงที่จะต้องเสียเงินค่ารักษาพยาบาลจำนวนมหาศาลหากไม่ได้ทำประกันภัยการเดินทางไว้

ในปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างพิจารณาหาข้อสรุปเกี่ยวกับการออกกฎหมายบังคับให้ทำประกันภัยการเดินทาง ด้วยหลักการที่ว่า หากไม่สามารถจ่ายเงินซื้อประกันภัยการเดินทางได้ ย่อมไม่สามารถมีเงินพอสำหรับการเดินทางท่องเที่ยวได้ จึงมีข้อเสนอแนะจากระดับนโยบายของภาครัฐว่า นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่จำเป็นต้องรอให้มีการออกกฎหมายมาใช้บังคับแล้วจึงซื้อประกันภัย นักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถเลือกซื้อประกันภัยดังกล่าวได้เลย ในขณะที่ผู้ประกอบการประกันภัยรายหลัก ๆ ในประเทศออสเตรเลียกำลังเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัยการเดินทางเพื่อให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติตลอดระยะเวลาที่เข้ามาและพำนักอยู่ในประเทศออสเตรเลีย โดยทั้งผู้ที่ซื้อประกันภัยที่เป็นผู้เอาประกันภัยด้วยตนเองและผู้ที่ซื้อประกันภัยเพื่อให้แก่ญาติพี่น้องต่างก็มี

หน้าที่ต้องยึดหลักการประกันภัย ในเรื่องความสุจริต การเปิดเผยประวัติสุขภาพซึ่งเป็นเงื่อนไขในการทำประกันภัย นอกจากนี้ในระดับนโยบายของภาครัฐเห็นว่าอาจมีการซื้อประกันภัยดังกล่าวจากผู้รับประกันภัยธุรกิจในประเทศของนักท่องเที่ยวเอง และให้ข้อสังเกตว่าผู้รับประกันภัยที่เป็นกิจการของบุคคลชาวออสเตรเลียเป็นที่ไว้วางใจในแง่ความคุ้มครองและการชดเชยเยียวยาในออสเตรเลียได้มากกว่าผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยของชาติอื่น

อย่างไรก็ตามนักท่องเที่ยวต่างชาติบางส่วนไม่ได้ทำประกันภัยการเดินทางเพราะว่ามีการทำข้อตกลงดูแลสุขภาพต่างตอบแทนระหว่างประเทศออสเตรเลียและประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ มอลต้า ฟินแลนด์ สวีเดน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ไอร์แลนด์ เบลเยียม นอร์เวย์ และสโลวาเนีย ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่เป็นคนสัญชาติดังกล่าวข้างต้นมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล (Medicare) ในออสเตรเลียได้ ในทางกลับกันนักท่องเที่ยวชาวออสเตรเลียนิยมมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล (Meidcare) เมื่อเดินทางไปพำนักหรือท่องเที่ยวในประเทศดังกล่าว แต่ขอบเขตความคุ้มครองของ Medicare จำกัดอยู่เพียงเภสัชกรรม ค่าธรรมเนียมรถฉุกเฉิน กายภาพบำบัด หรือทันตกรรมฉุกเฉิน ซึ่งน้อยกว่าความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยการเดินทางแบบธรรมดาที่สุดซึ่งมีแนวโน้มคุ้มครองมากกว่าและมีข้อเสนอให้ขยายความคุ้มครองให้ได้รับประโยชน์เพิ่มเติมครอบคลุมกระเป๋าสัมภาระ ค่าธรรมเนียมยกเลิกการเดินทาง และเงินที่สูญเสียไปในกรณีเจ็บป่วยหรือสภาพอากาศที่เลวร้าย (News Pty Limited, 2018)

### 2.8.3 ประเทศญี่ปุ่น

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยญี่ปุ่น (ซึ่งในงานวิจัยนี้เรียกว่า “ญี่ปุ่น”) ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลก จากการประเมินค่าดัชนีความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว (Travel and Tourism Competitiveness Index -TTCI) ในรายงานของ World Economic Forum 2017 ซึ่งระบุว่าประเทศไทยญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาปรับปรุงมากที่สุดในเชิงของการแข่งขันด้านการเดินทางและท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยว Inbound ที่เข้าไปท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์และการเดินทางไปทำธุรกิจ มีระบบการขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน และเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่พัฒนาสู่การเชื่อมต่อข้อมูลและการบริการทางออนไลน์ที่ทันสมัย มีความโดดเด่นด้านทรัพยากรธรรมชาติและการรณรงค์ทางการตลาดที่มีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้สามารถแข่งขันได้ (Enabling environment) ด้านความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & security) ของการท่องเที่ยวปรากฏว่าประเทศไทยญี่ปุ่นมีค่าดัชนีอยู่ที่ 6.1 ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 26 ของโลก อันเนื่องมาจากมีค่าดัชนีสูงในประเด็นย่อยส่วนใหญ่ แต่มีค่าดัชนีต่ำกว่าประเด็นอื่นในส่วนของค่าใช้จ่ายทางธุรกิจสูงจากอาชญากรรม การใช้ความรุนแรง และเหตุการณ์การ

ก่อการร้าย รวมทั้งมีอัตราฆาตกรรมที่ต่ำ (ต่อประชากรหนึ่งแสนคน) (World Economic Forum, 2017, pp. 198-199) ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นมีสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ แผนและยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว กฎหมายการท่องเที่ยวโดยเฉพาะในประเด็นความมั่นคง ปลอดภัยและการประกันภัยที่บังคับใช้อยู่ ดังมีรายละเอียดดังนี้

### 2.8.3.1 สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

นักท่องเที่ยวต่างชาติไม่ค่อยประสบกับอาชญากรรมในญี่ปุ่นมากนัก เช่นเดียวกับหลายตัวชี้วัดต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดขึ้นไม่มากนักหรือไม่ถึงขั้นเป็นปัญหาความไม่ปลอดภัย เช่น การเข้าถึงอาวุธ ความขัดแย้ง (ภายใน) ที่ถูกจัดตั้ง การเดินขบวนที่มีลักษณะรุนแรง อาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง ความไม่มั่นคงทางการเมือง การนำเข้าอาวุธ กิจกรรมของผู้ก่อการร้าย การเสียชีวิตจากความขัดแย้ง (ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ถึงกระนั้นก็ตีจากคำแนะนำของกระทรวงการต่างประเทศระบุว่าอาชญากรรมที่มีลักษณะรุนแรง ลักทรัพย์ การทำลายทรัพย์สิน การปล้นทรัพย์ ทารุณกรรมทางเพศแม้ว่าจะไม่ได้มีรายงาน ส่วนใหญ่ของความไม่ปลอดภัยเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว พายุไต้ฝุ่น คลื่นยักษ์ อุทกภัย เป็นต้น (Folger, 2015) ซึ่งมักจะมีการออกคำเตือนเกี่ยวกับสภาพอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติภายในประเทศและจากต่างประเทศ

### 2.8.3.2 แผนและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านการท่องเที่ยว

มีการกำหนดเป็นครั้งแรกให้การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในเสาหลักนโยบายของญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21ตามที่ปรากฏในกฎหมายหลักในการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ (Tourism Nation Promotion Basic Law) ซึ่งมีผลใช้บังคับปี ค.ศ. 2007 วางหลักการให้มีมาตรการและนโยบายทั้งหลายเพื่อทำให้ประชาชนญี่ปุ่นมีชีวิตที่ดี ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการจัดการเดินทางเที่ยวชม การมีมุมมองระดับโลก การประสานงานกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือกำหนดให้มีแผนแม่บทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งชาติ ส่งเสริมให้เพิ่มนักท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ส่งเสริมการแข่งขันระหว่างประเทศในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พัฒนาบุคลากรที่จะมีส่วนส่งเสริมการท่องเที่ยว กำหนดมาตรการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเดินทาง (Japan Tourism Agency, 2016)

ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของญี่ปุ่นมุ่งหมายดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ 40 ล้านคน และใช้จ่าย 8 ล้านล้านเยนต่อไปภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งทำให้เป็นหนึ่งในประเทศแหล่งท่องเที่ยวชั้นนำของโลก โดยมีโครงการรณรงค์เที่ยวญี่ปุ่น (Visit Japan Campaign) การส่งเสริมการเป็นเจ้าภาพ

และดึงดูดให้จัดประชุม สัมมนา งานแสดง และนิทรรศการ (MICE) ระบบล่ามสำหรับการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โครงการรณรงค์เที่ยวญี่ปุ่นมุ่งเน้นการสื่อสารในตลาดที่มีความสำคัญลำดับต้น เพื่อดึงดูดความสนใจในผลิตภัณฑ์ท่องเที่ยวของญี่ปุ่น ร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนผลักดันโครงการส่งเสริมการเดินทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติ (Japan Tourism Agency, n.d.)

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวครั้งที่ 9 เมื่อมิถุนายน พ.ศ. 2561 (2018) ได้เห็นชอบให้มีโครงการ Tourism Vision Realization Program 2018 ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการสำหรับปีต่อไปเพื่อให้ตระหนักในวิสัยทัศน์การท่องเที่ยว เช่น นำเสนอโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่น่าดึงดูดต่อไป เพิ่มการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม โดยผ่านการจำลองเหตุการณ์เสมือนจริง (VR) พัฒนาการสร้างจุดเด่นให้กับสวนสาธารณะแห่งชาติ เร่งกระบวนการคนเข้าเมืองโดยการใช้เทคโนโลยี เช่น facial recognition ฯลฯ ทั้งนี้ในแผนและยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไม่ปรากฏแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

### 2.8.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย

#### กฎหมายตัวแทนท่องเที่ยว (Travel Agency Act)

กฎหมายตัวแทนท่องเที่ยวปี 2005 บัญญัติเกี่ยวกับระบบลงทะเบียนและกฎเกณฑ์การทำธุรกิจการท่องเที่ยวสำหรับผู้ประกอบการบริษัทเดินทางท่องเที่ยวซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการทำธุรกิจ ทำให้แน่ใจในการเดินทางท่องเที่ยวที่ปลอดภัยและพัฒนาความสะดวกให้นักเดินทาง/นักท่องเที่ยว ทำให้แน่ใจในกิจกรรมและวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและตัวแทนท่องเที่ยวต่าง ๆ กฎหมายนี้มุ่งหมายคุ้มครองนักเดินทาง/นักท่องเที่ยวให้ดีขึ้นในการใช้บริการผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือตัวแทนท่องเที่ยว (Japan Tourism Agency, 2016) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือตัวแทนท่องเที่ยวรับผิดชอบในการชดเชยต่อความสูญหายและความเสียหาย และชดเชยวงเงินความรับผิดที่ระบุไว้ในสัญญาที่ทำกันระหว่างผู้ประกอบการฯ และนักเดินทาง/นักท่องเที่ยว เช่น ในกรณีที่นักท่องเที่ยวที่ใช้บริการตัวแทนท่องเที่ยวและเสียชีวิตเนื่องจากอุบัติเหตุในญี่ปุ่น ทายาทมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายเป็นจำนวน 15 ล้านเยน (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2004, p. 48)

สมาคมตัวแทนท่องเที่ยวแห่งญี่ปุ่น (JATA) จึงกำหนดให้มีระบบหลักประกันการชดเชยความเสียหาย (The Compensation Bond System) เพื่อบรรเทาภาระรับผิดชอบจากหลักประกันการประกอบการ ซึ่งสมาชิกสมาคมฯ และจดทะเบียนภายใต้ Travel Agency Act ต้อง

รับผิดชอบเต็มที่ตามกฎหมาย โดยสมาชิกสมาคมฯ ต้องจ่ายเงินเท่ากับ 1 ใน 5 ของหลักประกันการประกอบธุรกิจ (Business Guarantee Bond) มาตรฐานเพื่อให้เป็นหลักประกันการชดเชยความเสียหาย ซึ่งเป็นหลักประกันร่วมกันของสมาชิกสมาคมฯ สำหรับการชดใช้ต่อความสูญหายหรือความเสียหายที่นอกเหนือจากความรับผิด หรือเป็นข้อยกเว้นความรับผิดที่ระบุไว้ในสัญญาที่ทำกันระหว่างผู้ประกอบการฯ และนักท่องเที่ยว/นักท่องเที่ยว รวมถึงกรณีที่ตัวแทนท่องเที่ยวรายใดรายหนึ่งล้มละลายต้องรับผิดชอบจ่ายให้เป็นลำดับต้น ๆ ให้กับผู้บริโภคที่เป็นผู้เดินทาง/นักท่องเที่ยว (Japan Tourism Agency, 2016)

ส่วนผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือตัวแทนท่องเที่ยวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสมาคมฯ ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นหลักประกันการประกอบธุรกิจ (Business Guarantee Bond) ตามกฎหมาย Travel Agency Act สำหรับการชดใช้ให้แก่นักท่องเที่ยว/นักท่องเที่ยวในลักษณะเดียวกับที่กล่าวถึงข้างต้น นอกจากนี้องค์การการท่องเที่ยวญี่ปุ่น (Japan Tourism Agency) ได้ออกคำแนะนำสำหรับการจองใช้บริการทางเว็บไซต์ญี่ปุ่นที่ประกอบการตัวแทนท่องเที่ยวทางออนไลน์ (“OTA Guidelines”) (Japan Tourism Agency, 2016)

## 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

APEC International Centre for Sustainable Tourism, 2004 ชี้ให้เห็นความสำคัญของกลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงเฉพาะด้านการท่องเที่ยวของประเทศทั้งระดับนโยบายและกฎหมายมีความสำคัญการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว มิใช่เพียงการมีกลไกการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยรวมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เตือนภัยพิบัติแห่งชาติโดยรวมทั้งในระดับส่วนกลางและระดับท้องถิ่น ขณะที่คู่มือปฏิบัติการในการบริหารจัดการวิกฤติด้านการท่องเที่ยวของ APEC ร่วมกับองค์การท่องเที่ยวโลกแนะนำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเสี่ยงและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นให้สามารถบังคับใช้ในทางการปฏิบัติได้ การจัดตั้งกลไกการทำงานในระดับประเทศที่รับผิดชอบโดยตรง แผนความปลอดภัยและความมั่นคงด้านการท่องเที่ยว แผนการให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยว

**ทวีศักดิ์ ตะกระโทก (2556)** ในงานวิจัยการยกระดับความปลอดภัยในการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติตามมาตรฐานสากล ชี้ให้เห็นว่าปัญหาความไม่ปลอดภัยของนักท่องเที่ยวเป็นปัญหาที่อาจจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย นักท่องเที่ยวที่ประสบอุบัติเหตุในประเทศไทยส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการจัดการต่าง ๆ ตั้งแต่ขณะเกิดเหตุ หลังเกิดเหตุ หรือช่วงเยียวยา ที่มีจะสร้างความยุ่งยากกับนักท่องเที่ยว ครอบครัวของ

นักท่องเที่ยวที่เกิดอุบัติเหตุทั้งในด้านความช่วยเหลือ การรักษา การสื่อสาร ค่าใช้จ่าย ค่าخذใช้ การติดตามเรื่องคดีความ เอกสาร ตลอดจนการขอรับความช่วยเหลือในด้านการหาข้อมูลในประเทศไทย ทำให้ผลที่สะท้อนกลับมาจากปัญหาความยุ่งยากคือ การเกิดความไม่พอใจและกลายเป็นข่าวในเชิงลบมากขึ้นกับประเทศไทย ที่เกิดจากการสูญเสียเหล่านั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรให้ครอบคลุมไม่เพียงแต่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แต่ให้รวมไปถึงความปลอดภัยในการเดินทางด้วย

**ไชยวัฒน์ อัครวิชัยตระกูล (2556)** พบว่านักท่องเที่ยวที่มาจากภูมิภาคยุโรปเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวถนนข้าวสารเป็นครั้งแรกและคนเดียวพบว่า ส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวจะรู้สึกวิตกกังวลด้านอาชญากรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินมากกว่าอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ เนื่องจากการเลือกเป้าหมายของผู้กระทำผิดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลักทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การวิ่งราวทรัพย์ การขายสิ่งผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นยาเสพติด การค้าบริการทางเพศ การขายสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ต่าง ๆ ให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ สรุปได้ว่าการรับรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมีอิทธิพลต่อการกลับมาท่องเที่ยวซ้ำ และแนะนำบอกต่อนักท่องเที่ยวต่างชาติคนอื่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 เมื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติทั่วทุกมุมโลก ต่างพากันทราบจากข้อมูลข่าวสารว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภัยคุกคามนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเกิดขึ้นมากและมีความปลอดภัยน้อย นอกจากภาพลักษณ์ของประเทศไทยจะเสียหาย ตกต่ำลงในความรู้สึกของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

**จิรัฐ ชวนชม และนงลักษณ์ โพธิ์ไพจิตร (2557)** ชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารธุรกิจนำเที่ยวมีขีดความสามารถในการบริหารด้านการตลาดโดยรวมในระดับมาก โดยมีการจัดทำประกันภัยให้กับลูกค้าที่มาใช้บริการ นอกจากนี้ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร/ผู้จัดการธุรกิจนำเที่ยวพบว่า บริษัทให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของลูกค้าโดยทำประกันภัยให้กับนักท่องเที่ยวที่เดินทางไปกับบริษัท ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมให้มีการทำประกันภัยให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างชาติ

**ภาวิณี เอี่ยมตระกูล และคณะ (2558)** ชี้ให้เห็นในงานวิจัยการศึกษาพฤติกรรมและทัศนคติของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่ส่งผลต่อความปลอดภัยทางถนนสำหรับการท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยผลการศึกษาพบว่า นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับข้อมูลในการท่องเที่ยวด้านการรับรู้สถานการณ์ความปลอดภัยทางถนน ด้านการทำประกันภัยท่องเที่ยว กลุ่มที่มาเที่ยวประเทศไทยเป็นครั้งแรกและกลุ่มที่ต้องการแสวงหาประสบการณ์ในการท่องเที่ยวล้วนเป็นกลุ่มเสี่ยงพบว่าในกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีอายุน้อย (น้อยกว่า 20 ปี) ส่วนใหญ่จะไม่ได้ใส่ใจในการทำประกันภัยแต่ในทางตรงกันข้ามหากเป็นกลุ่มที่มาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นครั้งแรกและวางแผนการเดินทางจะเตรียมพร้อมด้านการทำประกันภัย รวมถึงกลุ่มผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะ (ร้อยละ 44.2) จะเตรียมความพร้อมในส่วนของการทำประกันภัยมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลประวัติ

ของลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวต่างชาติเพื่อรวบรวมประวัติของผู้ประสบอุบัติเหตุหรือตกอยู่ในภาวะเสี่ยงอื่น ๆ ให้มีการเยียวยาผู้ประสบเหตุและประสานกับญาติของนักท่องเที่ยวที่ได้รับอุบัติเหตุ ดังนั้นการจัดทำกลยุทธ์ทางการตลาดและประสานงานกับกลุ่มผู้ประกอบการให้เห็นความสำคัญของการทำประกันภัยการท่องเที่ยว การสนับสนุนนโยบายด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับการส่งเสริมความปลอดภัยอันเป็นมาตรการที่สำคัญต่อภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยเพื่อความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติและลดความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุ

**เชมภูมิ ถาวร (2558)** มุ่งเสนอแนวทางที่เป็นรูปธรรม ที่ได้รับการปฏิบัติและได้ผลมาแล้วในประเทศฝรั่งเศส เมื่อครั้งที่ประเทศฝรั่งเศสต้องเผชิญกับปัญหาการก่อการร้ายในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ฝรั่งเศสได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกันภัยสำหรับการก่อการร้าย เพื่อให้หลักประกันแก่ผู้เอาประกันจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังปรากฏในกฎหมายฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการประกันภัยการก่อการร้าย เลขที่ 88-260 ลงวันที่ 18 มีนาคม 1988 และต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้ริเริ่มจัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการก่อการร้าย จากการเสนอให้มีการนำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนผู้ประสบภัยจากรถมาเป็นแนวทางในการจัดตั้งกองทุนสำหรับผู้เสียหายจากการก่อการร้าย ซึ่งรัฐเข้ามาเยียวยาผู้ประสบภัยโดยการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้น เพื่อลดภาระของผู้ประสบภัยในการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อความเสียหายด้วยการฟ้องคดีซึ่งใช้เวลานาน และเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างแน่นอนและทันท่วงที ในประเทศฝรั่งเศสใช้กองทุนเยียวยาความเสียหายจากการก่อการร้ายและการประกันภัยควบคู่กันไปซึ่งมีประสิทธิผลเป็นที่น่าพึงพอใจได้ในระดับหนึ่ง (ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ)

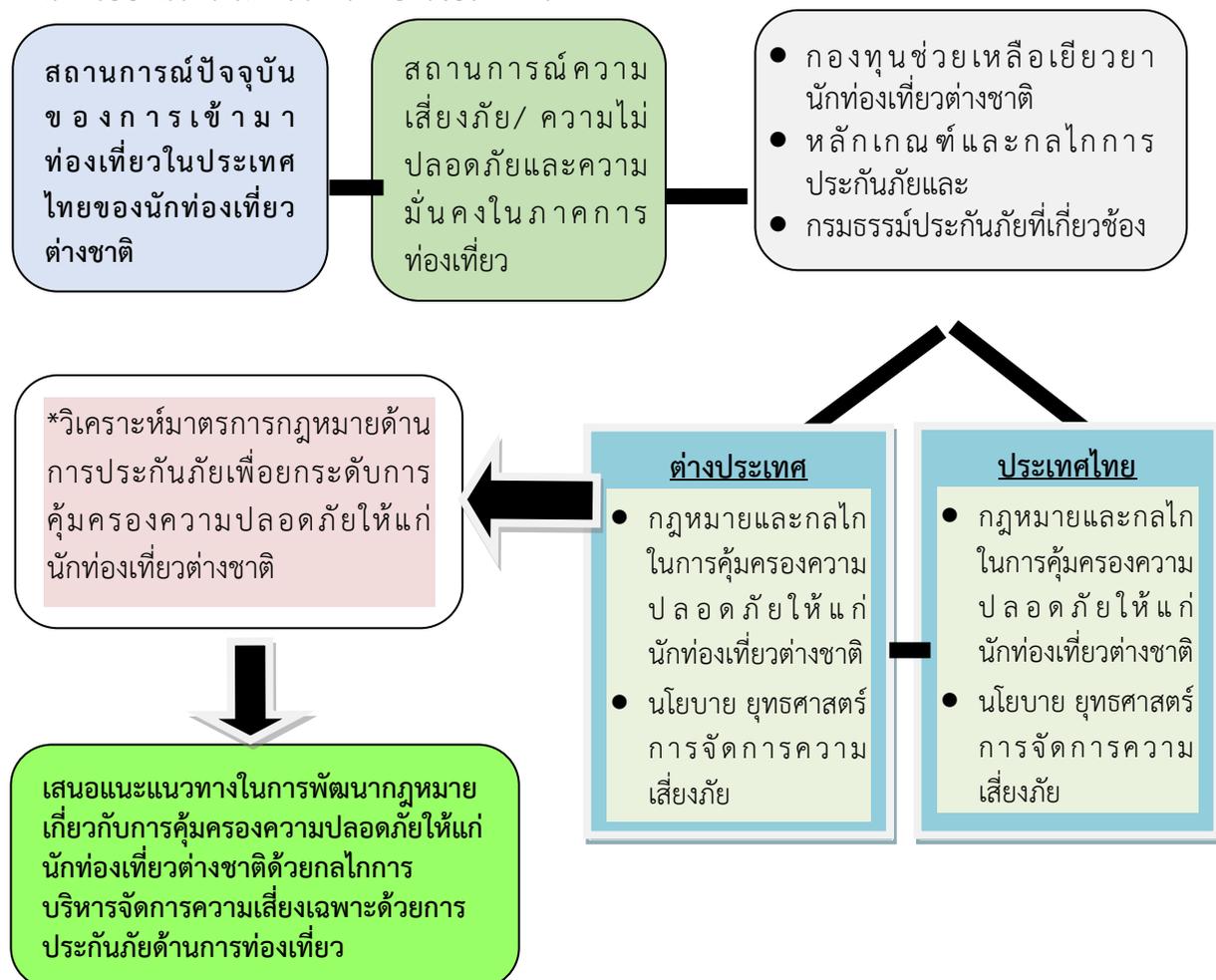
**สถาชัย เคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (2559)** ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างการพัฒนากองทุนท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ค่อนข้างรัดกุมและตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ดีอยู่แล้ว แต่ในอดีตไม่ได้ถูกนำขึ้นมาใช้ รวมถึงยังมีข้อขัดข้องบางประการ แนวทางการปฏิรูปจึงมุ่งที่จะผลักดันให้กลไกตามกฎหมายฉบับนี้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ มากกว่าที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างของภาคท่องเที่ยวทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนไปทั้งหมด ในการปฏิรูปด้านการบริการการท่องเที่ยวควรมีมาตรฐานด้านความปลอดภัย สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักท่องเที่ยว ความปลอดภัยจากอาชญากรรมเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สิน การฉ้อโกงนักท่องเที่ยว ความปลอดภัยจากอุบัติเหตุบนท้องถนน ควรมีระบบป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ให้มีการเสริมบทบาทหรือระดับกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทยให้มีรายได้ที่มั่นคงและเพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ โดยพิจารณาวิธีการจัดสรรให้มีแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้มีแหล่งรายได้ที่ผูกพันกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนได้สะดวกและตรงตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งมีการตรวจสอบประเมินผล และจัดลำดับความสำคัญในการใช้จ่ายเงินด้วย

**กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ (2561)** ปัจจุบันสถานพยาบาลภาครัฐในจังหวัดท่องเที่ยวชั้นนำประสบปัญหาการเรียกเก็บเงินจากการรักษาพยาบาลให้กับชาวต่างชาติ จนกลายเป็นหนี้สูญ เนื่องจากผู้ป่วยชาวต่างชาติไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเองและไม่มีประกันสุขภาพ หรือบางส่วนเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ จึงได้มีการจัดทำคู่มือการจัดเก็บค่ารักษาพยาบาลชาวต่างชาติสำหรับสถานพยาบาลภาครัฐ (Claim Center) เพื่อให้สถานพยาบาลต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานในการเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของผู้ป่วยชาวต่างชาติได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งมีแนวทางในการจัดทำบัญชี blacklist ลูกหนี้ การเจรจาให้ชดใช้เงินคืน การผลักดันกฎหมายข้อประกันภัย

**สาวิตรี ธีรเสณี (2547)** ชี้ให้เห็นในงานวิจัยมาตรฐานทางกฎหมายในการคุ้มครองนักท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีการซื้อบริการรายการนำเที่ยวแบบเหมาจ่าย โดยผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการนำเที่ยวเป็นจำนวนมากนิยมจัดให้บริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวในรูปของรายการท่องเที่ยวแบบเหมาจ่าย เพราะสัญญาจัดให้บริการดังกล่าวจะรวบรวมการให้บริการไว้อย่างรอบด้านเพื่อความสะดวกสบายในการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นด้านที่พัก อาหาร พาหนะในการเดินทาง ซึ่งอาจรวมไปถึงมัคคุเทศก์ผู้ทำหน้าที่ในการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยว เพื่อไปยังแหล่งท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ตามรายการท่องเที่ยวแบบเหมาจ่ายนั้น สัญญาซื้อขายดังกล่าว จึงเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ผู้ซื้อมีหน้าที่ชำระราคาให้แก่ผู้ขาย และผู้ขายมีหน้าที่จัดให้บริการนำเที่ยวตามที่ได้ตกลงไว้ แต่เนื่องจากสัญญาซื้อขายรายการท่องเที่ยวแบบเหมาจ่ายมักจะมีการกำหนดวิธีการจ่ายค่าบริการเป็นการล่วงหน้า ซึ่งแตกต่างจากการซื้อสินค้าและบริการโดยทั่วไปซึ่งมักจะเกิดขึ้นพร้อมกัน กล่าวคือ จะมีการชำระค่าซื้อสินค้าและบริการพร้อมกันกับสิ่งของสินค้าหรือบริการแต่สัญญาซื้อขายรายการท่องเที่ยวแบบเหมาจ่ายนั้น ผลตอบแทนที่นักท่องเที่ยวได้รับกลับมาจะอยู่ในรูปของการได้รับบริการ ซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคต นักท่องเที่ยวผู้บริโภคจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะสัญญาที่ผู้ขายเสนอขายให้แก่นักท่องเที่ยวจะเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่ฝ่ายผู้ขายจะกำหนดรายละเอียดและเงื่อนไขในการชำระเงินหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการยกเลิกรายการนำเที่ยวไว้ การโฆษณาขายบริการนำเที่ยวผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น ปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อนักท่องเที่ยวได้ชำระราคาแล้วมีการผิดสัญญาเกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือผู้ขายไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญา เช่น จัดให้บริการไม่ครบตามรายการ การบริการที่ด้อยคุณภาพ การโฆษณาเกินจริง หรือคิดค่าบริการแพงเกินจริง ยังผลให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว

## 2.10 กรอบแนวคิดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยให้นักท่องเที่ยวต่างชาติด้วยการประกันภัย คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดของการวิจัย