

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕
(ข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและการเรียกร้องค่าเสียหาย)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ที่ นร ๖๕๐๕/๐๐๕๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ และที่ นร ๖๕๐๕/๐๒๕๕ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผิด ข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหาย ได้ไปใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยยื่นฟ้องผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเป็นจำเลยในคดีแพ่งเรื่องผิดสัญญาจ้างบริการนำเที่ยว หรือเป็นจำเลยในคดีอาญาฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๕ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล และต่อมาผู้เสียหายได้มีหนังสือร้องเรียนต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขอให้ ททท.ดำเนินการนำเงินจากหลักประกันมาชดใช้แก่ผู้เสียหายต่อไป สำนักงานทะเบียนฯ จึงนำประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการกิจการทั่วไปเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๕ วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้สำนักงานทะเบียนฯ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า การควบคุมตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความหมายครอบคลุมเพียงใด

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จึงขอหารือในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑. เมื่อผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลแล้ว ซึ่งผลคดียังไม่ถึงที่สุด ผู้เสียหายได้มาร้องเรียนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทางหนึ่งนั้น ททท.สามารถดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาข้อยุติตามกฎหมายได้หรือไม่

๒. หาก ททท.สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑ เมื่อข้อยุติฟังได้ว่า ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเป็นฝ่ายผิดข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหายและไม่ได้โต้แย้งแต่อย่างใด ททท.สามารถนำหลักประกันมาชดใช้แก่ผู้เสียหายได้หรือไม่ หรือหากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีหนังสือโต้แย้งมาและไม่สามารถตกลงกับผู้เสียหายได้ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดหรือไม่

๓. ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ต่างประเทศ) ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในต่างประเทศและได้รับความเสียหายจากการผิดข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว (ไทย) แต่มูลหนี้ดังกล่าวเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรไทยผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ต่างประเทศ) จะใช้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทน ททท. ประกอบเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ผู้แทน ททท. ได้นำเสนอ สรุปความได้ว่า ประเด็นที่ข้อหาหรือ ประเด็นที่ ๑ และ ๒ นั้น มีข้อเท็จจริงว่า บริษัทแห่งหนึ่งซึ่งได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทที่จดทะเบียนตามกฎหมายต่างประเทศและมีสำนักงานจดทะเบียนตั้งอยู่ในต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับตัวแทนท่องเที่ยว ซึ่งในทางปฏิบัติ ททท. ถือว่าเข้าลักษณะเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เป็นผู้ดำเนินการนำลูกค้าของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ แต่เมื่อบริษัทต่างประเทศนั้นได้ให้บริการตามข้อตกลงแล้วผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยไม่ยอมชำระค่าบริการให้แก่บริษัทต่างประเทศบริษัทต่างประเทศจึงได้มายื่นฟ้องต่อศาลแพ่งในประเทศไทย ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยชำระค่าบริการนำเที่ยวในครั้งนั้น และคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง ในขณะที่เดียวกับบริษัทต่างประเทศนั้นก็ได้นำเรื่องเรียนต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และนายทะเบียนฯ ได้เชิญผู้จัดการหรือตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยมาให้ถ้อยคำ ซึ่งผู้จัดการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยได้มาให้ถ้อยคำและแจ้งความประสงค์ขอให้ ททท. รอฟผลคำพิพากษาของศาลแพ่งต่อไปก่อน ส่วนประเด็นที่ ๓ นั้น เป็นเรื่องซึ่ง ททท. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ต่างประเทศ) หลายรายทั้งทางโทรสารและที่เป็นหนังสือว่า ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยได้ผิดข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว และ ททท. ก็ได้รับดำเนินการให้ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในปัจจุบันมีเรื่องร้องเรียนในทำนองนี้เพิ่มขึ้น และ ททท. ประสบปัญหาในการพิจารณา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ภาษาของผู้ร้องเรียน การติดต่อจ่ายเงินให้แก่ผู้ร้องเรียน ฯลฯ และ ททท. ไม่แน่ใจว่าการดำเนินการที่ผ่านมาชอบด้วยมาตรา ๒๑ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาในประเด็นที่ ๑ เห็นว่า เมื่อผู้เสียหายได้ใช้สิทธิทางศาลและผลคดียังไม่ถึงที่สุด ศาลอาจมีคำพิพากษาในที่สุดเป็นประการใดก็ได้ หาก ททท. รับพิจารณาคำร้องเรียนของผู้เสียหาย ตามมาตรา ๒๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว

^๑ มาตรา ๒๑ ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนจากการรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือความปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่า บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ได้ทำไว้กับบุคคลดังกล่าว ให้นายทะเบียนดำเนินการดังต่อไปนี้

อาจพิจารณาวินิจฉัยเป็นประการอื่นที่ไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลก็ได้ ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือไป ททท.จึงไม่ควรพิจารณาปัญหานี้ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเมื่อผู้เสียหายได้เลือกใช้สิทธิทางศาลแล้ว

๒. ปัญหาในประเด็นที่ ๒ นั้น เมื่อเห็นว่า ททท.ไม่ควรพิจารณาปัญหานี้ตามความเห็นในประเด็นที่ ๑ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

๓. ปัญหาในประเด็นที่ ๓ เห็นว่า บทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แต่บทนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติ

(๑) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย เมื่อนายทะเบียนได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นจริงตามนั้นและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นยังไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวหรือไม่ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ก) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายไม่เกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการที่จะพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายได้เอง ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายดังกล่าวจากหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นได้วางไว้ตามมาตรา ๑๔ ให้แก่นักท่องเที่ยวดังกล่าวโดยไม่ชักช้า แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบ หรือให้ผู้ว่าการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา ตามควรแก่กรณี

(ข) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายเกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายในส่วนที่ไม่เกินวงเงินดังกล่าวให้แก่ นักท่องเที่ยวผู้นั้นก่อน ส่วนค่าเสียหายในส่วนที่เกินวงเงินดังกล่าว ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบโดยเร็ว

(๒) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยหรือเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนดำเนินการตาม (๑) (ก) หรือ (ข) โดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าการเจรจาทำความตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้เสียหาย ถ้าตกลงกันได้ให้ผู้ว่าการจ่ายเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามที่ได้อัดกลบกิน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้ผู้เสียหายและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด และให้กฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) เสร็จแล้ว ให้นายทะเบียนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๒ แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นตามควรแก่กรณี

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งหมายความถึง ผู้ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นั้น มีความหมายไม่ชัดเจนว่า จะหมายความถึงเฉพาะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของคนไทยเท่านั้นหรือไม่ แต่เมื่อได้พิจารณาบทนิยามคำว่า “อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้หมายความถึง อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร โดยมีค่าตอบแทน ประกอบกับความในมาตรา ๒๑ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติแยกผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย หรือเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแล้ว ทำให้แปลความได้ว่า ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นั้นหมายความว่าผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของต่างประเทศด้วย เพราะหากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้หมายความเฉพาะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของคนไทยเท่านั้น ก็น่าจะระบุว่า “เป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยวซึ่งมีสำนักงานอยู่ในราชอาณาจักรไทย” ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่เป็น “นักท่องเที่ยว” ดังนั้น ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ต่างประเทศ) ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในต่างประเทศและได้รับความเสียหายจากการผิดข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว (ไทย) ไม่ว่ามูลหนี้ดังกล่าวจะเกิดขึ้นในหรือนอกราชอาณาจักรไทยก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน

(นายอักขราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้ดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ฯลฯ

ฯลฯ

๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร โดยมีค่าตอบแทนและหมายความรวมถึง

(๑) ธุรกิจนำเที่ยว

(๒) ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว

(๓) ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการ และสถานที่ตากอากาศ สำหรับนักท่องเที่ยว

(๔) ธุรกิจขายของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว

(๕) ธุรกิจกีฬาสำหรับนักท่องเที่ยว

(๖) การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การโฆษณาเผยแพร่ หรือการดำเนินงานอื่นใดโดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

ฯลฯ

ฯลฯ

๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๐