



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครอง
ผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีบริษัทนำเที่ยว

จัดทำโดย นายदनัย หงส์อรุณพันธ์
รหัส 8007

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การแก้ไขปัญหารื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครอง
ผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีบริษัทนำเที่ยว

จัดทำโดย นายदनัย หงสุรพันธ์
รหัส 8007

หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 8 ปี 2559
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับราชการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัจจุบันสถานการณ์การเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยเฉพาะบริษัทนำเที่ยวที่กระทำการละเมิดสิทธิผู้บริโภคมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามมา ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อดูแลและดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ แต่ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลนักท่องเที่ยว โดยยังไม่มีบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ

จากการศึกษาเห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น โดยมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค แต่กฎหมายดังกล่าวก็เป็นกฎหมายในลักษณะเป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมายเฉพาะเท่านั้น จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในบทบาทหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ยังไม่มีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว จึงไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรที่จะต้องมืองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของชาติในการบูรณาการการทำงาน of หน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกัน การบังคับใช้กฎหมายร่วมกันเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นคณะกรรมการเชิงนโยบายอันเป็น การยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศทั้งระบบเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว ผู้ทำการศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
2. เสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ปรับโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานอื่นๆ ที่มีภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภค และแก้ไขบทบัญญัติ บางมาตรา ได้แก่ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพื่อให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งมีอำนาจพิจารณาและมีมติดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคให้ได้รับการชดเชยเยียวยาได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความรู้จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม อาจารย์ที่ปรึกษารายงานการศึกษาส่วนบุคคล พร้อมทั้ง ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และ เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง ที่ให้เกียรติร่วมเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รายงานการศึกษาส่วนบุคคล โดยกรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยตรวจสอบแก้ไขรายงาน การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน ทั้งในด้านเนื้อหา และรูปแบบการ วิจัย ซึ่งผู้ศึกษาต้องขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทั้งสามเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่านเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (นายอำพล วงศ์ศิริ) ผู้บังคับบัญชาของผู้ศึกษาที่สนับสนุนให้โอกาสในการศึกษาคั้งนี้ และขอขอบคุณบุคคลอื่นๆ ที่ เข้าพเจ้าได้ปรึกษาและติดต่อในการทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล จนสำเร็จด้วยดี

दनัย หงสุรพันธ์

สิงหาคม 2559

สารบัญ

| | |
|---|----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร | ง |
| กิตติกรรมประกาศ | จ |
| สารบัญ | ฉ |
| สารบัญภาพ | ช |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา | 4 |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา | 4 |
| 1.4 สมมุติฐานการศึกษา | 4 |
| 1.5 ประโยชน์ของการศึกษา | 5 |
| 1.6 นิยามศัพท์ | 5 |
| บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง | 7 |
| 2.1 การคุ้มครองผู้บริโภค | 7 |
| 2.2 บทบาทและการใช้อำนาจรัฐคุ้มครองผู้บริโภค | 11 |
| 2.3 การควบคุมบริษัทน้ำดื่ม | 14 |
| 2.4 การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น | 16 |
| 2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง | 16 |
| บทที่ 3 ผลการศึกษา | 18 |
| บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 22 |
| 4.1 สรุปผลการศึกษา | 22 |
| 4.2 ข้อเสนอแนะ | 22 |
| บรรณานุกรม | 24 |
| ประวัติผู้เขียน | 26 |

สารบัญภาพ

| | |
|----------|---|
| ภาพที่ 1 | สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ และรายได้จากการท่องเที่ยว พ.ศ. 2550-2557 |
|----------|---|

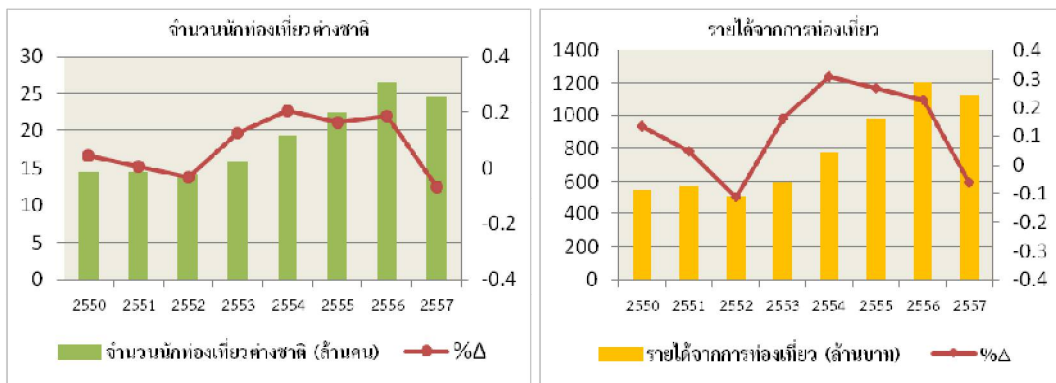
บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมา

รัฐบาลให้ความสำคัญการส่งเสริมการท่องเที่ยวส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าออกประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ภาคการท่องเที่ยวของไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งกลายเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ซึ่งจำนวนและรายได้จากการท่องเที่ยวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แม้ว่าในบางช่วงจะประสบปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติแต่ภาคการท่องเที่ยวก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วและ เป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศให้พลิกฟื้นขึ้นมาในระยะเวลาอันสั้นด้วย



ภาพที่ 1 สถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ และรายได้จากการท่องเที่ยว พ.ศ. 2550-2557
ที่มา: กรมการท่องเที่ยว

ท่องเที่ยวไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องจากสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ และ รายได้จากการท่องเที่ยวระหว่างปี 2550-2557 แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของภาคการ ท่องเที่ยวไทยยกเว้นในปี 2552 และ 2557 ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองจึงเกิด ภาวะชะงักงันในภาคการท่องเที่ยวโดยสถานการณ์นักท่องเที่ยว ปี 2557 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติ ทั้งหมด 24.7 ล้านคน หดตัวร้อยละ 6.6 สร้างรายได้ 1.13 ล้านล้านบาท หดตัวร้อยละ 5.8 จากปีที่ ผ่านมา ซึ่งเป็นผลจากการลดลงของจำนวนนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ขณะที่สถานการณ์ท่องเที่ยวใน ประเทศ มีชาวไทยเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ 136 ล้านคน-ครั้ง ก่อให้เกิดรายได้ 0.68 ล้าน ล้านบาท ขยายตัวประมาณร้อยละ 3 จากปีที่ผ่านมาอย่างไรก็ตามในปี 2558 คาดว่าสถานการณ์ ตลาดต่างประเทศมีแนวโน้มฟื้นตัวมากขึ้น ซึ่งอาจเกิดการขยายตัวทั้งจำนวนและรายได้จากการ

ท่องเที่ยว ประกอบกับการส่งเสริมในปี 2558 เป็นปีท่องเที่ยววิถีไทย จะช่วยสร้างอัตลักษณ์และนำเสนอความเป็นไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในช่วงที่เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะชะลอตัวได้

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (Tourism Industry) ซึ่งประกอบด้วยธุรกิจหลายประเภท ทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรง และธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางอ้อม หรือธุรกิจสนับสนุนต่างๆ การซื้อบริการของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ถือได้ว่าเป็นการส่งสินค้าออกที่มองไม่เห็นด้วยสายตา (Invisible Export) เพราะเป็นการซื้อด้วยเงินตราต่างประเทศ การผลิต สินค้า คือ บริการต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวซื้อ ก็จะต้องมีการลงทุน ซึ่งผลประโยชน์จะตกอยู่ในประเทศและจะช่วยให้เกิดงานอาชีพอีกหลายแขนงเกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ทางด้านสังคม การท่องเที่ยวเป็นการพักผ่อนคลายความตึงเครียด พร้อมกับการได้รับความรู้ ความเข้าใจในวัฒนธรรมที่ผิดแผกแตกต่างออกไป อีกทั้งอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ ซึ่งจะมีส่วนช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับดุลการชำระเงินได้ เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การท่องเที่ยวยังมีบทบาทช่วยกระตุ้นให้มีการนำเอาทรัพยากรของประเทศมาใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง ที่ผู้อยู่ในท้องถิ่นได้เก็บมาประดิษฐ์เป็นหัตถกรรมพื้นบ้านขายเป็นของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงมีผลต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

จากสถานการณ์การเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัทนำเที่ยวมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะในกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวและพักอาศัยภายในประเทศระยะสั้น เนื่องจากระยะเวลาที่จะอยู่ดำเนินการเรื่องร้องเรียนมีน้อย การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต้องใช้เวลาทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจใช้เป็นช่องทางในการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว แต่จากการศึกษาพบว่าภาครัฐได้เน้นการสนับสนุนให้มีการกระตุ้นให้ธุรกิจการท่องเที่ยวมีการเจริญเติบโตในทุกภาคส่วน โดยมีการโรดโชว์ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวในต่างประเทศ และมีการรณรงค์ให้มีการท่องเที่ยวภายในประเทศควบคู่กันไปเช่น กำหนดเมืองท่องเที่ยวที่ต้องห้ามพลาด และอื่นๆ แต่ไม่ได้เน้นการป้องกันหรือคุ้มครองผู้บริโภคที่ประสบปัญหาที่เกิดจากการท่องเที่ยวในเชิงป้องกัน หรือเชิงเยียวยาความเสียหายด้วยซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

1) กรณีบทบาทของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ

เมื่อมีผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการท่องเที่ยว เป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องเข้ามารับผิดชอบดูแลและดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค แต่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลและดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคนักท่องเที่ยว มีหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมการท่องเที่ยว กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ตำรวจท่องเที่ยวฯ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนให้กับผู้บริโภค ตั้งแต่ปี 2556-ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบริษัทนำเที่ยวจำนวน 185 เรื่อง โดยมีประเด็น อาทิ

- ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้รับเงินค่าบริการไปแล้วไม่ดำเนินการจัดให้บริการท่องเที่ยว

- การจัดการท่องเที่ยวผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้จัดบริการให้เป็นไปตาม
คำโฆษณา
- ไม่สามารถติดต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ภายหลังการเกิดปัญหาต่างๆ
- เมื่อเกิดปัญหาขึ้นการชดเชยเยียวยาของเงินกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว
ไม่เพียงพอต่อความเสียหาย
- ความปลอดภัยในการท่องเที่ยวไม่ได้รับการดูแลเมื่อเกิดอุบัติเหตุ
- ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวประกอบธุรกิจโดยไม่รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ
นำเที่ยว
- ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวประกอบธุรกิจไม่ตรงตามธุรกิจนำเที่ยวที่ได้ขอ
อนุญาตไว้

2) กรณีการควบคุมคุณภาพของบริษัทนำเที่ยว

ธุรกิจท่องเที่ยวเป็นธุรกิจหนึ่งที่มีการแข่งขันกันค่อนข้างสูง เพื่อให้นักท่องเที่ยว
ได้มาเยือนท้องถิ่นของตน ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ข่าวสารไร้พรมแดน และการโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็น
สิ่งจำเป็นและใช้แพร่หลายในการทำธุรกิจประเภทนี้ ซึ่งง่าย และสะดวกทำให้การทำธุรกิจการนำเที่ยว
ในปัจจุบันแตกต่างไปจากเดิมมากคือไม่ต้องไปจดทะเบียนผู้ประกอบการท่องเที่ยว
ก็สามารถทำธุรกิจได้เพราะมีการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่อาจควบคุมได้
เมื่อเกิดข้อพิพาทก็ปิดเว็บไซต์ ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับ
การเยียวยาความเสียหาย

กรณีผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวนั้นไม่เฉพาะแต่ในสื่อ
อิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น แต่ยังมีปัญหาที่นักท่องเที่ยวถูกล่อลวงโดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและ
มัคคุเทศก์¹ ซึ่งสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้มีการประชุมสัมมนาเพื่อจัดการและแก้ไข
ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ การประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยให้คนไทยเป็นตัวแทน (Nominee) และ
แนวทางการกำกับดูแลราคาของบริการนำเที่ยวให้มีมาตรฐาน ไม่สูงเกินความเป็นจริง โดยอาศัยการ
สอดส่องดูแลช่วยกันเป็นหลักแต่ยังไม่มีมาตรการอื่นบังคับ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวนั้นไม่ได้มีหน่วยงานใดที่
ควบคุมในการเยียวยาผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายที่จะสามารถให้ความคุ้มครองเมื่อถูกละเมิดสิทธิ
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภค
มีหน้าที่ในการจัดการเรื่องเรียนโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้ประกอบการเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการ
เยียวยาความเสียหายอย่างทันท่วงที แต่หากไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ สำนักงานคณะกรรมการ
คุ้มครองผู้บริโภคยังทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอีกชั้นหนึ่งโดยมีอำนาจในการฟ้องร้องเรียก
ค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้อีกหน้าที่หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานของ
รัฐการดำเนินการใดๆ ต้องมีกฎหมายรับรองให้มีอำนาจในการดำเนินการได้ ปัญหาด้านการคุ้มครอง

¹ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์, การแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและนักท่องเที่ยวถูก
หลอกลวง, การประชุมคณะอนุกรรมการ ครั้งที่ 1/2559 วันอังคารที่ 24 พฤษภาคม 2559 เวลา 15.00 น. ณ ห้อง
ประชุม 2 ชั้น 3 กรมการท่องเที่ยว.

ผู้บริโภครด้านการท่องเที่ยวที่ไม่ประสบผลสำเร็จนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะบังคับหรือดำเนินการกับบริษัทนำเที่ยวโดยตรง

จากที่กล่าวมาข้างต้นการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยวพบว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานรัฐ (Operator) ที่มีบทบาทการเป็นผู้ให้บริการในการรับเรื่องร้องเรียนระดับ ข้อพิพาทเบื้องต้นโดยการเจรจาไกล่เกลี่ย และดำเนินคดีแทนผู้บริโภค รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้จึงมุ่งเน้นการศึกษาไปที่กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคโดยใช้แนวคิดเรื่องบทบาทของรัฐและแนวคิดเรื่องการควบคุมคุณภาพมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาซึ่งผลการศึกษานี้สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาการกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยวของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการควบคุมคุณภาพเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยว

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นจากเอกสาร ได้แก่ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำรา บทความทางวิชาการ ข้อเขียน บทความ บทสัมภาษณ์ วารสาร หนังสือ สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารเผยแพร่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในมิติหน่วยงานที่มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายและศึกษากระบวนการควบคุมคุณภาพบริษัทนำเที่ยว

1.3.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

ในการศึกษาคั้งนี้เป็นการยกกรณีศึกษา (Case study) กรณีบริษัทนำเที่ยว โดยผลที่ได้จากการศึกษาจะนำไปปรับใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวในภาพรวมทั้งระบบต่อไป

1.4 สมมุติฐานการศึกษา

การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยว กรณีบริษัทนำเที่ยวที่ขาดประสิทธิภาพเป็นเพราะปัญหาเรื่องโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น การปรับโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นผู้กำกับดูแล

และบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) จะส่งผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยวมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 เพื่อทราบถึงกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยวของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1.5.2 เพื่อทราบถึงแนวทางการควบคุมคุณภาพเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยว

1.6 นิยามศัพท์

1.6.1 ผู้บริโภค หมายความว่า “ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ ซึ่งจำกัดแต่เฉพาะผู้ที่ต้องเสียค่าตอบแทนเท่านั้น”

ในการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะให้ความคุ้มครอง ปัญหาเบื้องต้นคือการให้คำจำกัดความ (Definition) คำว่า “ผู้บริโภค” ซึ่งความหมายของผู้บริโภคนี้มีบุคคลให้คำจำกัดความหลายความหมายด้วยกัน

ยุทธนา ธรรมเจริญ (2549) ได้กล่าวถึงความหมายของผู้บริโภคว่า หมายถึง บุคคลหนึ่งหรือหลายคน que แสดงออกซึ่งสิทธิที่จะต้องการ และใช้สินค้าหรือบริการที่ถูกเสนอขายในตลาด

อดุลย์ จาตุรงค์กุล (2545) ได้กล่าวถึงความหมายของผู้บริโภคว่า คือบุคคลต่างๆ ที่มีความสามารถในการซื้อหรืออีกนัยหนึ่งถ้ามองในแง่เศรษฐกิจ คือ ใช้เงินเป็นสื่อกลางก็คือ ทุกคนที่มีเงินนอกจากนั้นผู้บริโภคจะต้องมีความเต็มใจในการซื้อ (Willingness to Buy) สินค้าหรือบริการด้วย

ธงชัย สันติวงศ์ และฉายศิลป์ เขียวชาญพิพัฒน์ (2540) ได้แสดงทัศนะว่า “ตราบดีที่คนเราทุกคนต้องใช้สิ่งเปลืองหรือบริโภคสิ่งใดสิ่งหนึ่งเสมอ เมื่อนั้นคนเราก็จะมีฐานะเป็นผู้บริโภค ผู้บริโภคจึงหมายถึงใครก็ตามที่ใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการมาเพื่ออุปโภคบริโภคตอบสนองความต้องการของตน ทั้งนี้เป็นความต้องการทางร่างกายและเพื่อความพึงพอใจ”

1.6.2 ผู้ประกอบธุรกิจ หมายถึง ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

1.6.3 ธุรกิจนำเที่ยว หมายถึง การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัด หรือการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทักษนาจร หรือมัคคุเทศก์ ให้แก่นักท่องเที่ยว โดยมีมุ่งหมายถึง "การนำเที่ยว" เป็นสำคัญ โดยจะเป็นการนำเที่ยวทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

1.6.4 มัคคุเทศก์ หรือไกด์ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ข้อมูล ความเข้าใจทางด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และเหตุการณ์ร่วมสมัยต่างๆ แก่บุคคลที่อยู่ในกลุ่มท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว เอกเทศ หรือนักท่องเที่ยวในกรณีทัศนศึกษาที่สถานที่ทางศาสนาหรือประวัติศาสตร์ พิพิธภัณฑ และ

สถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความสนใจอื่นๆ มักคุเทศก์ส่วนใหญ่จะได้รับการรับรองจากองค์กรที่เกี่ยวข้องก่อนเข้าทำงาน ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศและภูมิภาค

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยว
ศึกษากรณีบริษัทนำเที่ยว มีวัตถุประสงค์เพื่อ มุ่งเน้นการศึกษาไปที่กระบวนการคุ้มครองผู้บริโภค

ศึกษากรณีบริษัทนำเที่ยวโดยใช้กรอบแนวคิดประกอบด้วยสองส่วนคือ ตัวแบบเรื่องของ
บทบาทภาครัฐที่มีบทบาทในการกำกับดูแลและในฐานะผู้ปฏิบัติ และแนวคิดเรื่องการควบคุม
คุณภาพนำผลการวิเคราะห์ที่ได้ไปใช้ในการเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเรื่อง
ร้องเรียนด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวกรณีบริษัทนำเที่ยวโดยจะได้ศึกษาแนวความคิด
ทฤษฎีตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อเป็นกรอบความคิดในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. การคุ้มครองผู้บริโภค จะศึกษาจาก
 - แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
 - ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
2. บทบาทและการใช้อำนาจรัฐคุ้มครองผู้บริโภค จะศึกษาจาก
 - แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่
 - ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
 - ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ
3. การควบคุมบริษัทนำเที่ยว
 - แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ
 - กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
4. การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 การคุ้มครองผู้บริโภค

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

แนวคิดทางกฎหมายของประเทศไทยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่า เป็นหน้าที่
ของรัฐหรือภารกิจที่สำคัญของรัฐ ที่จะต้องให้การคุ้มครอง ป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตร่างกาย
และทรัพย์สินของราษฎร รัฐในฐานะผู้ปกครองไม่อาจปฏิเสธในความรับผิดชอบดังกล่าวได้ดังปรากฏ
อยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ว่าด้วยเรื่องของสิทธิในชีวิต ร่างกาย ย่อมได้รับการรับรอง
ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหลักการคล้ายกับหลายๆ ประเทศคือ ทำให้ประชาชนมีความคิดมาตลอดว่า

เป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ประกอบการต้องดูแลประชาชน² โดยมีหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลสังคม ดูแลประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิตในการประกอบอาชีพซึ่งเหมือนสิ่งนี้จะป็นสิ่งที่ผูกพันกับสังคมไทยมาตลอด แต่เดิมมิได้มีบทบัญญัติถึงการชดใช้เยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดจากการบริโภค จึงไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมได้อย่างสมบูรณ์ เมื่อผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือรับบริการ มีความต้องการให้มีการชดใช้เยียวยาก็จำต้องฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจในตลาดเอง ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายประกอบกับหลักกฎหมายในการดำเนินคดีที่ใช้อยู่ไม่สามารถเอื้อให้ผู้บริโภคจะดำเนินคดีได้ เนื่องจากการจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ความเสียหายตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความ ทั้งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการฟ้องร้องผู้ประกอบการด้วยตนเองได้ จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นโดยมีการนำเสนอเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ว่า

“เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนนับวันมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้า และบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม

แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของ ผู้ประกอบการการค้า และผู้ประกอบการโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบ ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”³

แนวคิด (Regime) ในการบัญญัติให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตั้งอยู่บน แนวคิดหลัก 2 แนวคิดที่สำคัญ คือแนวคิดแรกเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) จึงถือว่า กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้า เช่น ออสเตรเลีย ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภคต้องใช้มาตรการเฉพาะจึงแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ไทย เป็นต้น

² ปกรณ์ นิลประพันธ์, การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.lawretorm.go.th> [5 มิถุนายน 2559].

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา", เอกสารข่าวรัฐสภา 93, 5 (16 มกราคม 2522): 15.

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวคิดใด การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศจะมีลักษณะสำคัญร่วมกัน 2 ประการ คือ

1) การผลักภาระพิสูจน์ (Onus of Proof) ในเรื่องทางเทคนิคให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้า โดยผู้บริโภคมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ชำรุดบกพร่องหรือไม่ปลอดภัยอย่างไรเท่านั้น

2) การให้รัฐมีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภค กระทั่ง เมื่อปี พ.ศ. 2512 สหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Union: IOCU) ซึ่งเป็นองค์การอิสระที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ได้ส่งเจ้าหน้าที่มาชักชวนองค์กรเอกชนในไทยให้มีการจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคขึ้น แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนเมื่อปี พ.ศ. 2517 สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชูปถัมภ์ ภายใต้โครงการสภาสตรีส่งเสริมผู้บริโภค (ส.ส.บ.) ในนามประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ⁴ ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 สมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 9 (6) มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 มีรองนายกรัฐมนตรี นายสมภพ โหดระกิตต์ เป็นประธานกรรมการเพื่อศึกษาหามาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค พร้อมทั้งพิจารณาข่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ... ภายใต้กรอบความคิดหลัก 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อกำหนดสิทธิของผู้บริโภค
- 2) เพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ
- 3) เพื่อกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค⁵

สิทธิของผู้บริโภค มี 8 ประการ ดังนี้⁶

1) สิทธิที่จะได้รับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ผู้บริโภคต้องมีการเข้าถึงสินค้าที่จำเป็นและบริการขั้นพื้นฐานในการส่งเสริมเรื่องอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพ การศึกษา สาธารณูปโภคน้ำ และการสุขภาพ

2) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการบริโภคสินค้าและบริการ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากผลิตภัณฑ์ เพื่อจะป้องกันผลิตภัณฑ์ กระบวนการผลิต และการบริการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือชีวิต เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในระยะยาวให้ได้รับความปลอดภัย

⁴ มานิตย์ สุธาพร, “ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค,” นิตยสารดุสิต 5, 32 (กันยายน-ตุลาคม 2528): 49.

⁵ วิชัช จีระแพทย์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 23.

⁶ Consumer International, Consumer Rights [Online], 2014, Available from: <http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights#.UV6VhqUnF-w>.

3) สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกบริโภคสินค้าและบริการ ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับข้อเท็จจริงที่จำเป็นเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ

4) สิทธิในการเลือกบริโภคสินค้าและบริการ สามารถเลือกผลิตภัณฑ์และบริการที่มีการแข่งขันราคาและมีการรับรองคุณภาพที่น่าพอใจ

5) สิทธิในการรับรู้รับฟังข้อมูลของสินค้าและบริการเพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกใช้สินค้าและบริการดังกล่าว

6) สิทธิในการได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สินค้าและบริการ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยารวมทั้งการชดเชยจากสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพหรือบริการที่ไม่ได้คุณภาพ

7) สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับการพิทักษ์สิทธิของตนจากการบริโภคสินค้าและบริการ สิทธิในการศึกษาที่ผู้บริโภคจะได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นเพื่อให้ทราบและมั่นใจในเลือกสินค้าและบริการ อีกทั้งผู้บริโภคจะได้ตระหนักและทราบถึงสิทธิของผู้บริโภคขั้นพื้นฐานและความรับผิดชอบของผู้บริโภคเพื่อประโยชน์ของตนเองต่อไป

8) สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่จะใช้ชีวิต และทำงานในสภาพแวดล้อมที่จะไม่ถูกคุกคามต่อสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคต

2.1.2 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

ประมาณปลายคริสต์ศตวรรษ ที่ 20 นักนิติศาสตร์เริ่มมีความเห็นว่า ทฤษฎีกฎหมายในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีข้อบกพร่อง เพราะเหตุที่ว่าเมื่อระบบการค้าแบบเศรษฐกิจเสรีเป็นที่แพร่หลายเกิดการแข่งขันในทางการค้าบรรดาปัจเจกชนเหล่านั้นย่อมแสวงหาผลประโยชน์เพื่อใหตนเองเกิดความมั่นคงมากที่สุด การที่บุคคลมีทรัพย์สินมากทำให้ฐานะทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป และเกิดอำนาจในทางเศรษฐกิจ ในแง่ของทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล นักนิติศาสตร์ได้มีความเห็นว่า หากบุคคลมีทรัพย์สินมากเกินไป อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในสังคมได้ เช่น การกักตุนสินค้าการกว้านซื้อที่ดินเอาไว้เป็นจำนวนมากเพื่อเก็งกำไร การที่บริษัทใหญ่อาศัยทุนอันมหาศาลประกอบการค้าแบบผูกขาด กีดกัน หรือ จำกัดการแข่งขันในทางการค้าทำให้บริษัทเล็กๆ ที่มีทุนน้อยต้องล้มเลิกกิจการไป เป็นต้น นักนิติศาสตร์ได้เล็งเห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าเป็นธรรมแก่สังคม น่าจะให้มีการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของบุคคลเพื่อส่วนรวม โดยบัญญัติกฎหมายมิให้ผู้ที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจดำเนินกรรมวิธีการค้าที่จะใช้ทรัพย์สินของตน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ หรือผู้บริโภค ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงได้ออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Antitrust Law) ขึ้น เพื่อการให้การค้ามีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดกับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคลอย่างชัดเจน แต่ก็เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของมนุษย์ที่รวมตัวกันเป็นสังคมมนุษย์ มีรัฐ มีผู้ปกครองรัฐ ซึ่งเห็นว่ากรณีบุคคลในสังคมฝ่าฝืนระเบียบ หรือข้อกำหนดความประพฤติของสังคมที่รัฐกำหนดขึ้นแล้ว รัฐมีหน้าที่เข้าไปดูแลด้วยการลงโทษผู้กระทำผิดนั้นในทางอาญา ส่วนผู้เสียหายที่ต้องเสียหายจากการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน

ข้อกำหนดดังกล่าว ควรมีสติที่จะได้รับการชดใช้เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ จึงเกิดหลักในเรื่องของ สติเรียกร่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากการกระทำละเมิด

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดในระบบ Common Law มี 2 แนวทาง คือ แนวคิดก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ถือว่า เมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวความคิดดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย จะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวมุ่งตรงต่อการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะจงใจกระทำหรือมิได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะวิสัยเช่นนั้น พึงมีและอาจ ใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่ก็ตาม หากมีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแล้วจะต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวความคิดนี้ก่อให้เกิดทฤษฎีรับภัย (Theory of Risk) หรือต่อมาพัฒนาเป็นทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) ซึ่งมีหลักที่ว่า บุคคลต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

แนวความคิดในอีกด้านหนึ่งถือว่า ความเสียหายนั้นจะมีผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยาให้ได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำ หรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะแนวความคิดนี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย การชดใช้เยียวยาตามแนวความคิดนี้ จึงต้องพิเคราะห์ด้วยว่า ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือผู้กระทำนั้นได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือไม่ หากมิได้ จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้วก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย แนวความคิดดังกล่าวก่อให้เกิด ทฤษฎีกฎหมายที่ถือว่าต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดชอบได้ (No Liability without Fault หรือ Fault Theory)⁷

สรุปได้ว่าการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคจะทำให้ทราบถึง ที่มาหรือความจำเป็นของการคุ้มครองผู้บริโภคตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และตลอดจนถึงทฤษฎีของการออกหมายมาบังคับใช้เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

2.2 บทบาทและการใช้อำนาจรัฐคุ้มครองผู้บริโภค

2.2.1 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

⁷ สุขุม ศุภนิത്യ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 7.

เหตุผลที่ต้องนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้

1) กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

2) ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญ คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็ส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่างๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
- 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์
- 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงานเห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะเกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยั้งการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

2.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การเข้าแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลควรจำกัดเพียงสามประการดังนี้ ประการแรกหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ประการที่สองหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่างๆ ที่ผลิตขึ้นได้แจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง และประการที่สาม หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม หลักการดังกล่าวแม้จะดูสมเหตุสมผล แต่เขียนไว้อย่างกว้าง ไม่มีการอธิบายเหตุผลดังกล่าว นักวิชาการจึงได้มีการพัฒนาแนวคิดหรือทฤษฎีที่สนับสนุนว่ารัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งทฤษฎีได้สะท้อนกรอบแนวความคิดพื้นฐาน

2.2.3 ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐ (Public Administration Theory)

ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐมองว่าการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของภาคเอกชน ก็เพราะว่า รัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคมหรือให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำกับดูแลยังทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยทั่วไปรัฐจะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของเอกชนเพื่อทำให้การบริหารจัดการของรัฐดีขึ้น หรือทำให้การกำกับดูแลของรัฐมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลในหลายๆ ประเทศได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความโปร่งใสของกฎเกณฑ์กำกับดูแลต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเครื่องมือหลักของรัฐบาลสิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ เพื่อธำรงไว้และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชนในประเทศ

ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครอง มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคโดยส่วนรวม ซึ่งเดิมการทำสัญญาของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย แม้คู่สัญญาจะอ้างความศักดิ์สิทธิ์แห่งการการแสดงเจตนาของคู่สัญญาในขณะที่ทำสัญญาว่าเป็นเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งถูกละเมิดสิทธิโดยผลของสัญญา ซึ่งมักจะเป็นผู้บริโภคที่ไร้อำนาจต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ แม้สัญญานับนั้นจะไม่

เป็นธรรมก็ตาม ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย รัฐจึงจำเป็นต้องแทรกแซงกิจการของเอกชนได้เท่าที่มิให้เอกชนต้องแบกรับภาระเกินสมควร ดังนั้น ทฤษฎีตามที่ได้กล่าวมานี้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การทำงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคอย่างแท้จริง รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

สรุปหน่วยงานของรัฐในการใช้อำนาจประการใดต้องมีกฎหมายให้การรับรองอำนาจในการดำเนินการ ดังนั้น การออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือกฎ ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก แต่ไม่ทำให้ผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระเกินสมควร ในการคุ้มครองผู้บริโภคของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ถือทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพราะหากรัฐไม่สามารถแทรกแซงได้ก็จะทำให้ผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าถูกเอาเปรียบได้ แต่การดำเนินการของรัฐก็ต้องให้ผู้ประกอบการมีโอกาสได้แก้ไขข้อกล่าวหาหรือให้ผู้ประกอบการได้มีโอกาสในการแข่งขันทางการค้าด้านอื่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว เป็นการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักและลดขั้นตอนนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ได้มากที่สุด

2.3 การควบคุมบริษัทนำเที่ยว

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ

แนวคิดของการควบคุมคุณภาพ⁸ องค์กรธุรกิจจะสามารถอยู่รอดและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ต้องมีผลิตภัณฑ์ที่สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายคือลูกค้าของตนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยการควบคุมคุณภาพทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน คือ

- 1) ชั้นนโยบาย จะต้องสามารถกำหนดระดับมาตรฐานของคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายขององค์กรนโยบาย คือ แนวทางระดับผู้บริหารกลุ่มหนึ่งพึงกระทำโดยแสดงเป็นข้อความของหลักการเป็นการจัดเตรียมแนวทางต่างๆ สำหรับถือปฏิบัติ
- 2) ชั้นการออกแบบทางวิศวกรรม จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือผู้บริโภคที่ได้จากการวิจัยหรือศึกษามาแล้ว (Research & Development /R&D)
- 3) ชั้นการผลิต จะต้องมีการควบคุมตั้งแต่วัตถุดิบกระบวนการผลิตตลอดสายงานไปจนถึงการตรวจนับบรรจุหีบห่อให้เป็นไปตามนโยบาย และมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ทางวิศวกรรม
- 4) ชั้นการใช้งานภาคสนาม การเปิดหีบห่อผลิตภัณฑ์ออกมาใช้หรือการติดตั้ง อาจมีผลต่อคุณภาพของสายการดำเนินงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำให้การรับรองคุณภาพและการทำหน้าที่ของผลิตภัณฑ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการคุณภาพ คือ การจัดการองค์กรและกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพตรงตาม

⁸ ดวงพร คำฤทธิ์, แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/448108> [5 มิถุนายน 2559].

มาตรฐานหรือ ข้อกำหนด โดยมีต้นทุนต่ำ และตอบสนองความต้องการ ความพอใจของผู้บริโภค กิจกรรมการจัดการคุณภาพ ประกอบไปด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

1) จัดองค์กร และบุคลากร และ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้มีความพร้อม เพื่อให้กิจกรรมจัดการคุณภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) กำหนดวิธีตรวจสอบ และวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์ที่มีความแม่นยำ สะดวกรวดเร็ว เชื่อถือได้ เพื่อให้การควบคุมคุณภาพอยู่ในมาตรฐานที่กำหนด

3) ดำเนินการควบคุมคุณภาพ ปัจจัยการผลิต การดำเนินการผลิตและผลิตภัณฑ์ขั้นสุดท้ายให้อยู่ในระดับที่กำหนด

4) วางแผนด้านงบประมาณ และแผนงานควบคุมคุณภาพ

5) ร่วมในการพัฒนา และออกแบบผลิตภัณฑ์วิเคราะห์คุณสมบัติและคุณลักษณะของสินค้าดำเนินการป้องกันการผลิตสินค้าด้วยคุณภาพ

6) สร้างสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมการทำงานที่ดี

7) รวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านคุณภาพทั้งขององค์กรเอง และหน่วยงานนอก เพื่อเป็นการปรับปรุงผลิตภัณฑ์

8) ดำเนินการแก้ไขเมื่อสภาพการผลิตที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายโดยการปรับปรุงกระบวนการผลิต รวมไปถึง ปัจจัยการผลิตต่างๆ

9) รายงานผลด้านคุณภาพให้องค์กร และผู้เกี่ยวข้องได้ทราบ

จากแนวคิดทฤษฎีการจัดการคุณภาพดังกล่าว สามารถจัดเข้าได้ 5 หมวดหมู่ ได้แก่

1) การวางแผน ได้แก่ กิจกรรมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้านคุณภาพการวางแผนงานและประมาณเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพ

2) การจัดองค์กร ได้แก่ กิจกรรมการจัดองค์กรด้านคุณภาพซึ่งจะรวมไปกิจกรรมด้านการออกแบบควบคุมคุณภาพในขั้นตอนต่างๆ ด้วย

3) การจัดบุคลากร ได้แก่ กิจกรรมการจัดตารางและภาระงานแก่พนักงาน รวมไปถึงการจัดฝึกอบรมและจูงใจการทำงานแก่พนักงาน

4) การสั่งการ ได้แก่ การจัดซื้อการดำเนินการผลิต การตรวจสอบ และประเมินผลงานคุณภาพ

5) การควบคุม ได้แก่ การควบคุมคุณภาพในระหว่างการผลิตโดยใช้แผนภูมิควบคุม รวมทั้งการควบคุมต้นทุนคุณภาพและการรายงานผลงานด้านคุณภาพให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

2.3.2 กฎหมายการท่องเที่ยว

กฎหมายสำคัญของไทยที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหลายฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน โดยที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ตระหนักและถือปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวและพัฒนาการท่องเที่ยวให้เติบโตและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ต่อไป

2.3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับองค์การที่ดูแลสนับสนุนการท่องเที่ยวโดยทั่วไป

- 1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
- 2) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้น
- 3) พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และอื่นๆ

2.3.2.2 กฎหมายควบคุมนักท่องเที่ยว

- 1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2523 และ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้าออกประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยว
- 2) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2496 ถึง พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการนำของเข้า ส่งของออกนอกราชอาณาจักร การเสียภาษีตามอัตราศุลกากรของนักท่องเที่ยว

2.3.2.3 กฎหมายควบคุมเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยว

- 1) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
 - 2) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- สรุปการดำเนินการของหน่วยงานรัฐนั้น ต้องมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลด้วย

2.4 การคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น จะมีสำนักงานผู้บริโภคแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (NCAC) เป็นหน่วยงานของรัฐที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคโดยให้คำปรึกษาแก่ผู้บริโภค และเป็นທີ່ปรึกษาให้แก่องค์กรกิจการผู้บริโภคระดับท้องถิ่นการวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนและการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน การทดสอบผลิตภัณฑ์การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมศักยภาพของที่ปรึกษาด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีบทบาทเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย

2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

กฤตยชญ์ ศิริเซต (2544) ได้ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาฉ้อโกงหรือเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวต่างชาติ ในธุรกิจการค้าปลีกอัญมณี และเครื่องประดับของไทยโดยการเสนอมาตรการที่ควรดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ดังนี้ 1) มาตรการตรวจสอบประวัติผู้ขอจดทะเบียนพาณิชย์กิจการค้าปลีกอัญมณี และเครื่องประดับ 2) มาตรการเพิกถอนใบทะเบียนพาณิชย์ของผู้ประกอบการที่ฉ้อโกง หรือเอารัดเอาเปรียบจากชาวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2537) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาความเดือดร้อนของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ (ภูเก็ต) โดยการสัมภาษณ์ ณ แหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม บริษัทนำเที่ยว มัคคุเทศก์ เป็นต้น ผลการศึกษา ปัญหาที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ คือ การถูกลักทรัพย์ ถูกโกงราคาสินค้า และบริการ วิธีป้องกันการแก้ไขปัญหา คือ ควรเพิ่มบทลงโทษ และแนะนำความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว และเพิ่มจำนวนตำรวจท่องเที่ยว

เกษัย ขอประเสริฐ (2549) ได้ศึกษาเรื่อง ความเป็นธรรมของนักท่องเที่ยวจากการถูกหลอกลวงของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตการณ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความธรรม ได้แก่ ความไม่สะดวก และไม่ได้รับความปลอดภัยในการเดินทาง ได้รับสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรขอความร่วมมือทุกภาคส่วน เช่น สมาคมมััคคุเทศก์ สมาคมโรงแรม สมาคมท่องเที่ยว หน่วยงานรัฐ และเอกชน ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมกันสอดส่องดูแลนักท่องเที่ยว

ศรัณย์ รักษ์เผ่า (2542) ได้ศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต่อเศรษฐกิจของประเทศ พบว่า การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวไทย 1 ล้านบาท จะทำให้เกิดค่าทวีคูณมูลค่าเพิ่มทางตรง จำนวน 565,615 บาท และค่าทวีคูณมูลค่าเพิ่มทางอ้อม จำนวน 941,683 บาท ในปี พ.ศ. 2541 กล่าวคือ การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวไทย 1 ล้านบาท จะก่อให้เกิดค่าทวีคูณมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นรวม 1,507,298 บาท ส่วนการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ 1 ล้านบาท จะทำให้เกิดค่าทวีคูณมูลค่าเพิ่มทางตรง จำนวน 503,581 บาท และค่าทวีคูณมูลค่าเพิ่มทางอ้อม จำนวน 1,143,628 บาท กล่าวคือ การใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ 1 ล้านบาท จะก่อให้เกิดค่าทวีคูณมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นรวม 1,647,210 บาท ส่วนผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อมูลค่าเพิ่มจากการใช้เงินงบประมาณของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พบว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย 1 บาท จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางตรงจากนักท่องเที่ยว จำนวน 57.13 บาทต่อคน และมูลค่าเพิ่มทางอ้อม จำนวน 109.60 บาทต่อคน ใน ปี พ.ศ. 2541 กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว 1 บาท จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มรวม 166.70 บาทต่อคนในระบบเศรษฐกิจ

สรุป การท่องเที่ยวจะมีผลกระทบต่อมูลค่าเพิ่มสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย มีผลกระทบต่อสาขาบริการอื่นๆ มากที่สุด เช่น การบริการการท่องเที่ยว การเข้าชมพิพิธภัณฑ์และแหล่งประวัติศาสตร์รองลงมาคือ สาขาการค้าส่ง-ค้าปลีก และสาขาการคมนาคมขนส่งส่วนผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อมูลค่าเพิ่มสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติมีผลกระทบต่อสาขาการคมนาคมขนส่งมากที่สุด รองลงมาคือ สาขาการค้าส่ง-ค้าปลีก และสาขาภัตตาคารและโรงแรมตามรายงานการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยของนายศรัณย์ รักษ์เผ่า และการลดลงหรือเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวจะมีผลกระทบต่อปัญหาหลายด้าน อาทิ ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ปัญหาด้านอาชญากรรม ปัญหาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ ปัญหาความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลควรให้การสนับสนุนและคุ้มครองนักท่องเที่ยวเพื่อการพัฒนาให้เหมาะสมต่อไป

บทที่ 3 ผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ทฤษฎีว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีการบริหารงานของรัฐบาล นโยบาย ของรัฐ การควบคุมคุณภาพ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การดำเนินการปรับโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) จะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการท่องเที่ยวในภาพรวมทั้งระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการดำเนินงานของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย พบว่า

1) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานรัฐมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 ได้แก่ หน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ หน้าที่ในการติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทำ ทดสอบ หรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใดๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็น เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภครวมถึงการสนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ ทั้งยังต้องดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภคเพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพละทานามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด และต้องประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการตลอดจนหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมายซึ่งเป็นบทบาทของผู้ปฏิบัติ (Operator)

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานภาครัฐแห่งเดียวที่ดำเนินคดีแทนประชาชนทั่วไปหรือผู้บริโภคทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่ถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งมีหลักในการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีดังนี้

- ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสียหายต้องเป็นผู้บริโภค
- ถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจ
- การดำเนินคดีแทนจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ซึ่งกรณีการคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิจากผู้ประกอบธุรกิจนำที่เกี่ยวนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในฐานะฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์มีอำนาจ และหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

2) กรมการท่องเที่ยวมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ในการดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต สั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตรับชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ การวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ดำเนินการจัดทำ เก็บรักษา บันทึก และติดตามแก้ไขข้อมูลและประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

3) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและไม่ใช่ภาคธุรกิจที่แสวงหากำไร ก่อตั้งขึ้นและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่มีความมุ่งมั่นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของกลุ่มคน โดยมีเป้าหมายในการทำประโยชน์ให้กับสังคม ช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหา ถูกเอารัดเอาเปรียบ และไม่ได้รับความยุติธรรมภายในสังคม

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อผู้ด้อยโอกาสให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย งานขององค์กรพัฒนาเอกชนจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยผ่านกลไกต่างๆ ของรัฐ แต่องค์กรพัฒนาเอกชนไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย มีบทบาทเพียงให้การส่งเสริมสนับสนุนต่อการคุ้มครองสิทธิเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1) การเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายอันเป็นผลมาจากความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ องค์กรพัฒนาเอกชนจะดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไข ยกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เหล่านั้นหรือให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ โดยการจัดอภิปราย แสดงความคิดเห็น รวมทั้งการเรียกร้องโดยตรงต่อรัฐในรูปของแถลงการณ์หรือจดหมายเปิดผนึก เช่น การเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมาย การเรียกร้องให้มีการออกกฎหมาย เป็นต้น

2) การรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง สร้างจิตสำนึกเพื่อให้รับรู้ต่อปัญหาในรูปของการฝึกอบรมอภิปราย เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายต่อผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ

เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบัญญัติว่ากรณีใดที่มีกฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยในการจัดการปัญหาข้อร้องเรียนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะต้องให้หน่วยงานดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ก่อน จึงเป็นข้อจำกัดของการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประการหนึ่งซึ่งการปฏิบัติของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะหากไม่สำเร็จหรือไม่ได้ข้อยุติจะส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินการฟ้องคดีแทน

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภคให้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานนั้น โดยมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค หน่วยงานต่างๆ

ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะจึงมีการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานในลักษณะต่างคนต่างปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตน โดยมิได้มีการกำหนดนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกัน มิได้มีการร่วมมือกันหรือบูรณาการงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ อีกทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภคบางกรณีไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้โดยอาศัยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญในบางกรณีไม่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ หรือมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภค เป็นเหตุให้ปัจจุบันผู้บริโภคยังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นกฎหมายกลางในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคแต่กฎหมายดังกล่าวก็เป็นกฎหมายในลักษณะเป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมายเฉพาะเท่านั้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในบทบาทหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ยังไม่มีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว จึงเป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างครบถ้วนทุกปัญหา สมควรที่จะต้องมืองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของชาติ บูรณาการหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเข้าด้วยกัน การบังคับใช้กฎหมายร่วมกัน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภค โดยการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นคณะกรรมการเชิงนโยบาย อันเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศทั้งระบบ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานรัฐที่มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว ซึ่งจะสามารถควบคุมคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดได้

ผู้ทำการศึกษา จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

1.1 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (คคบ.)

1.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมให้ คคบ. เป็นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ โดยเป็นคณะกรรมการเชิงนโยบายเพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศ

1.1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของ คคบ. เพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันและกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

1.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ คคบ. เพื่อทำหน้าที่บูรณาการหน่วยงานต่างๆ ของรัฐเข้าด้วยกัน การบังคับใช้กฎหมายเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ในประเด็นดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายและมาตรการ (แผนชาติ)
- 2) เสนอแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย
- 3) ขอให้หน่วยงานของรัฐจัดทำทบทวน ปรับปรุง ประเมิน การปฏิบัติ

ราชการตามแผนชาติ

- 4) ให้ความเห็นในการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย

5) กำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนชาติ

1.2 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศจึงควรยกฐานะให้ สคบ. เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวมทั้งให้มีหน้าที่ ดังนี้

- 1) ศูนย์กลางในการรับเรื่องราวร้องทุกข์
- 2) ศูนย์ปฏิบัติการร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค
- 3) ศูนย์ข้อมูลข่าวสารการคุ้มครองผู้บริโภค
- 4) การแจ้งหรือโฆษณาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าและบริการที่อาจกระทบต่อสิทธิผู้บริโภค
- 5) การปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

6) กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นให้ สคบ. เสนอนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งได้

2. การปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

2.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายให้ สคบ. เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

2.2 ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา สามารถออกคำสั่งในการระงับการโฆษณาเป็นการชั่วคราวในกรณีจำเป็นเร่งด่วน หรือคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา มีดุลยพินิจในการออกประกาศควบคุมสัญญา หรือหลักฐานการรับเงินในกรณีที่จะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคต่อส่วนรวม รวมทั้งให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของสินค้าและบริการ

2.3 การดำเนินคดีแทนผู้บริโภคให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้คณะกรรมการพิจารณาดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ เพื่อความรวดเร็วและเป็นธรรม

2.4 การเจรจาไกล่เกลี่ยให้รวดเร็วมากขึ้นโดยขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับได้กรณีผู้ประกอบการธุรกิจไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

การที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัวแต่ก็ยังคงต้องเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเป็นผู้ให้บริการ (Operator) ด้วย เนื่องจากในสถานะปัจจุบันผู้ประกอบการธุรกิจยังคงมีปัญหาถูกร้องเรียนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิอยู่จำนวนมาก อันแสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจยังขาดคุณธรรมจริยธรรมในการขายสินค้าหรือบริการ ประกอบกับพฤติกรรมลักษณะการบริโภคของคนไทยมีช่องว่างให้ผู้ประกอบการธุรกิจกระทำการละเมิดสิทธิได้ อาทิเช่น นิยมสินค้าและบริการราคาถูก ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคยังจำเป็นต้องเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการเป็นผู้ให้บริการ (Operator) ด้วย เนื่องจาก การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นนโยบายแห่งรัฐที่รัฐจัดให้มีเพื่อการดูแลคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนผู้บริโภคโดยการใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงในกรณีที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (Tourism Industry) ซึ่งประกอบด้วย ธุรกิจหลายประเภท ทั้งธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงและธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางอ้อม หรือธุรกิจสนับสนุนต่างๆ การซื้อบริการของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ถือได้ว่าเป็น การส่งออกที่มองไม่เห็นด้วยสายตา (Invisible Export) เพราะเป็นการซื้อด้วยเงินตราต่างประเทศ การผลิต สินค้า คือ บริการต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวซื้อก็ต้องมีการลงทุน ซึ่งผลประโยชน์จะตกอยู่ในประเทศและจะช่วยให้เกิดงานอาชีพอีกหลายแขนง เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ทางด้านสังคมการท่องเที่ยวเป็นการพักผ่อนคลายความตึงเครียด พร้อมกับการได้รับความรู้ ความเข้าใจในวัฒนธรรมที่ผิดแผกแตกต่างออกไปอีกทั้งอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ

จากมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐที่เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นนโยบายในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวมากขึ้น ควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีการท่องเที่ยวภายในประเทศ แต่ยังไม่มีการควบคุมผู้ประกอบการหรือบริษัทนำเที่ยวไม่ให้เอาเปรียบผู้บริโภคหรือการได้รับการเยียวยาความเสียหายในกรณีผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยวถูกละเมิดสิทธิ จะเห็นได้ว่ากรมการท่องเที่ยว สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีหน้าที่และภาระความรับผิดชอบในการกำกับดูแลให้ผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 หากบริษัทนำเที่ยวกระทำผิดกฎหมายก็เพิกถอนใบอนุญาตแต่ไม่มีการใดในการช่วยเหลือเยียวยาผู้บริโภคได้ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานที่คุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง จากการศึกษาพบว่า สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่ในบทบาทหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ปฏิบัติ (Operator) ยังไม่มีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว จึงเป็นเหตุให้มีข้อจำกัดหลายประการไม่สามารถดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างครบถ้วนทุกปัญหา

4.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ทำการศึกษาเห็นว่าสิ่งที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมาย (Regulator) แบบเต็มตัว ควรดำเนินการดังนี้

- 1) เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 2) เสนอให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ปรับโครงสร้างสำนักงาน

คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานอื่นๆ ที่มีภารกิจในการคุ้มครองผู้บริโภค และแก้ไขบทบัญญัติ บางมาตรา ได้แก่ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคพ.ศ. 2522 เพื่อให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้งมีอำนาจพิจารณาและมีมติดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคให้ได้รับ การชดเชยเยียวยาได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กองวิชาการและฝึกอบรมการท่องเที่ยวประเทศไทย. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ: กองวิชาการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว, ม.ป.ป.
- กัลยา วานิชย์บัญชา. การวิเคราะห์สถิติ : สถิติเพื่อการตัดสินใจ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสาร, 2544.
- ฉลองศรี พิมพ์สมพงศ์. การวางแผนและการพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์, 2540.
- นิคม จารุมณี. การท่องเที่ยวอุตสาหกรรมท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา, 2553.
- สุขุม ศุภนิത്യ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532.
- สุขุม ศุภนิത്യ. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สุขุม ศุภนิത്യ. องค์กรเอกชนเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.

บทความ/วารสาร

- มานิตย์ สุธาพร. ลักษณะเฉพาะบางประการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. นิตยสารดุลยภาพ 5, 32 (กันยายน-ตุลาคม 2528): 49.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ข่าวเกี่ยวกับการประชุมสภา. เอกสารข่าวรัฐสภา 93, 5 (16 มกราคม 2522): 15.
- สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์. การแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและนักท่องเที่ยวถูกหลอกลวง. การประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 1/2559 วันอังคารที่ 24 พฤษภาคม 2559 เวลา 15.00 น. ณ ห้องประชุม 2 ชั้น 3 กรมการท่องเที่ยว.

วิทยานิพนธ์

- วิชช์ จีระแพทย์. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- ศรัณย์ รักษ์เฝ้า. การศึกษาผลกระทบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2542.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 96 ตอนที่ 72 (4 พฤษภาคม 2522).

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 96 ตอนที่ 72 (4 พฤษภาคม 2522).

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 25 (19 มีนาคม 2535).

พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 118 ตอนที่ 112 ก (4 ธันวาคม 2544).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ดวงพร คำฤทธิ์. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.gotoknow.org/posts/448108> [5 มิถุนายน 2559].

ปกรณ์ นิลประพันธ์. การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.lawretorm.go.th> [5 มิถุนายน 2559].

Consumer International. Consumer Rights. [Online]. 2014. Available from:

<http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights#.UV6VhqUnF-w>.

ประวัติผู้เขียน

| | |
|--------------------|---|
| ชื่อ-สกุล | นายदनัย หงสุรพันธ์ |
| ประวัติการศึกษา | – ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง – ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายและการวางแผนสังคม) มหาวิทยาลัยเกริก |
| ประวัติการทำงาน | |
| พ.ศ. 2525 | ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 3) จังหวัดอุบลราชธานี |
| พ.ศ. 2527 | ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 4) จังหวัดกาญจนบุรี |
| พ.ศ. 2530 | บุคลากร 4 กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง |
| พ.ศ. 2531 | เจ้าพนักงานปกครอง 5 กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง |
| พ.ศ. 2533 | นักวิชาการปกครอง 5 กองบัตรประจำตัวประชาชน กรมการปกครอง |
| พ.ศ. 2537 | เจ้าพนักงานปกครอง 6 สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง |
| พ.ศ. 2539 | ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7) จังหวัดนนทบุรี |
| พ.ศ. 2543 | เจ้าพนักงานปกครอง 7 สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง |
| พ.ศ. 2547 | ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7) จังหวัดสระบุรี |
| พ.ศ. 2547 | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7ว. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| พ.ศ. 2550 | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 8ว. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค |
| พ.ศ. 2551 | ผู้อำนวยการส่วนวิชาการวางแผนและติดตามการประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค |
| พ.ศ. 2553 | ผู้อำนวยการส่วนประสานงานภาครัฐและเอกชน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค |
| พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน | ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา และปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการสำนักประสานและส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา และปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักประสานและส่งเสริมการคุ้มครอง ผู้บริโภคจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค |