

การพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

วราภรณ์ พลเยี่ยม¹ จรัส เล็งวิทยา²

ชนกฤต วรณัชชากุล³ สราวุธ เบญจกุล⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายการท่องเที่ยวของไทย เปรียบเทียบกฎหมายการท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ และเสนอมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยว ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 45 คน และการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง จำนวน 10 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย พบว่า การพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยวยังคงมีปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ปัญหามาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสียหายที่ผู้ร้องซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชี้ชวนปัญหาระยะเวลาในการพักใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน ดังนั้น จึงควรแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐสามารถกักยืม กำหนดให้จัดตั้งผู้ดูแลเป็นการเฉพาะในลักษณะของการคุมประพฤติ กำหนดให้มีการเพิ่มจำนวนเวลาต่อครั้งในการพักใบอนุญาตให้มากขึ้น และกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจในการพิจารณาพักใบอนุญาตกรณีพิเศษต่อเนื่องให้คณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนในการออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้

คำสำคัญ: การท่องเที่ยว; พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551; พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: warapomponyiam@gmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

⁴ ที่ปรึกษาพิเศษประจำสำนักงานศาลยุติธรรม

The Development of a Legal System Related to Tourism

Waraporn Ponyiam¹ Charan Lengvithaya²

Thanakrit Worathanachakul³ Sarawut Benjakul⁴

Abstract

This research article aims to examine the legal problems related to tourism in Thailand, compares the laws related to tourism in Thailand and the laws related to tourism abroad and constructs legal measures in the development of a legal system related to tourism. The researcher employed a qualitative research approach, utilizing data collection methods including documentary research, in-depth interviews with 45 participants, and focus group discussions with 10 participants. The data were analyzed using content analysis and comparative analysis techniques.

Findings are as follows: The development of the legal system related to tourism poses problems in the following matters. The authority and duties of the Tourism Business and Guide Committee pose problems in the proposal of opinions to the minister for the consideration of an issuance of regulations and measures. The measures to control tourism business operators and guides for damages from tourist complainants. The complaints that are received are from the fact that tourism business operators and guides do not perform in accordance with the agreement or advertisements or persuasion. The duration for suspending a license for a tourism business and guides. Consideration of appeals and adjudication of orders of the registrar. Therefore, The committee should be designated to have the authority and duties in proposing opinions to the minister specifically. Government agencies should be authorized for making loans. Caretakers should be specifically appointed in the characteristics of probation. The period of time for license suspension should be increased per time. The registrar should have the authority to consider license suspension specifically in a continuous manner. The committee should be able to use discretion in the consideration of appeals to the registrar's orders to issue orders differently.

Keywords: Tourism; Tourism Business and Guide Act B.E. 2551; National Tourism Policy Act B.E. 2551

Type of Article: Research Article

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Huamak, Bangkapi, Bangkok, 10240, Thailand
Corresponding Author Email: warapornponyiam@gmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Provincial Attorney at the Office of the Attorney General

⁴ Special Advisor to the Office of the Court of Justice

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันรายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีการเพิ่มปริมาณมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Nitiprapha, 2022) การท่องเที่ยวจึงเป็นรายได้ลำดับต้น ๆ ของประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยและระบบเศรษฐกิจของโลก (National Statistical Office, 2021) จนกลายมาเป็นสินค้าหลักในระบบการค้าระหว่างประเทศ และเป็นการพักผ่อนที่ช่วยลดความตึงเครียดพร้อม ๆ กับสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้มาเยือนและเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจและปลอดภัยต่อการเดินทางท่องเที่ยวในทุกช่วงเวลา การพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยวจึงมีความสำคัญมากเป็นลำดับต้น ๆ ที่จะต้องมีการพัฒนาระบบกฎหมายให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ มาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสียหายที่ผู้ร้องซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชี้ชวน ระยะเวลาในการพักใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ในปัจจุบันได้อย่างรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยทิศทางการเติบโตในระบบการท่องเที่ยวไทยขึ้นอยู่กับภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวอย่างปลอดภัย สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ การชะลอตัวและความผันผวนของค่าเงินด้วย (Thai Health Promotion Foundation, 2013) รวมถึงการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ซึ่งอาเซียนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีบทบาทสำคัญมากในการนำพารายได้ไปสู่อาเซียน ๆ อย่างต่อเนื่องอีกด้วย และจากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายการท่องเที่ยวของไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการท่องเที่ยวของต่างประเทศเพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและสร้างมาตรการอื่นที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายการท่องเที่ยวของไทย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยว

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยจะทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการท่องเที่ยว ได้แก่ แนวคิดการคุ้มครองนักท่องเที่ยว แนวคิดการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว แนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งศึกษาปัญหาของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ได้แก่ ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ปัญหามาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสียหายที่ผู้ร้องซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่

ผู้ประกอบการจันทิเยวและมคคเทศกัไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชี้ชวน ปัญหาระยะเวลาในการพักใบอนุญาตประกอบการจันทิเยวและมคคเทศกั ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน โดยเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore Tourism Board Act 1997) สหรัฐอเมริกา (The Federal Trade Commission Act 1994) อังกฤษ (The Package Travel Package Holidays and Tours Regulation 1992) และญี่ปุ่น (Tourism Nation Promotion Basic Law About the JTA Japan Act No.117 of 2006) เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และสร้างมาตรการอื่นที่เหมาะสมต่อไป

2. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย (1) กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ (2) กลุ่มหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย (3) กลุ่มนักวิชาการด้านกฎหมาย (4) กลุ่มผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจท่องเที่ยว (5) กลุ่มประชาชนทั่วไป โดยเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจงทั้งห้ากลุ่มดังกล่าวมาใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 45 คน และการอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง จำนวน 10 คน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

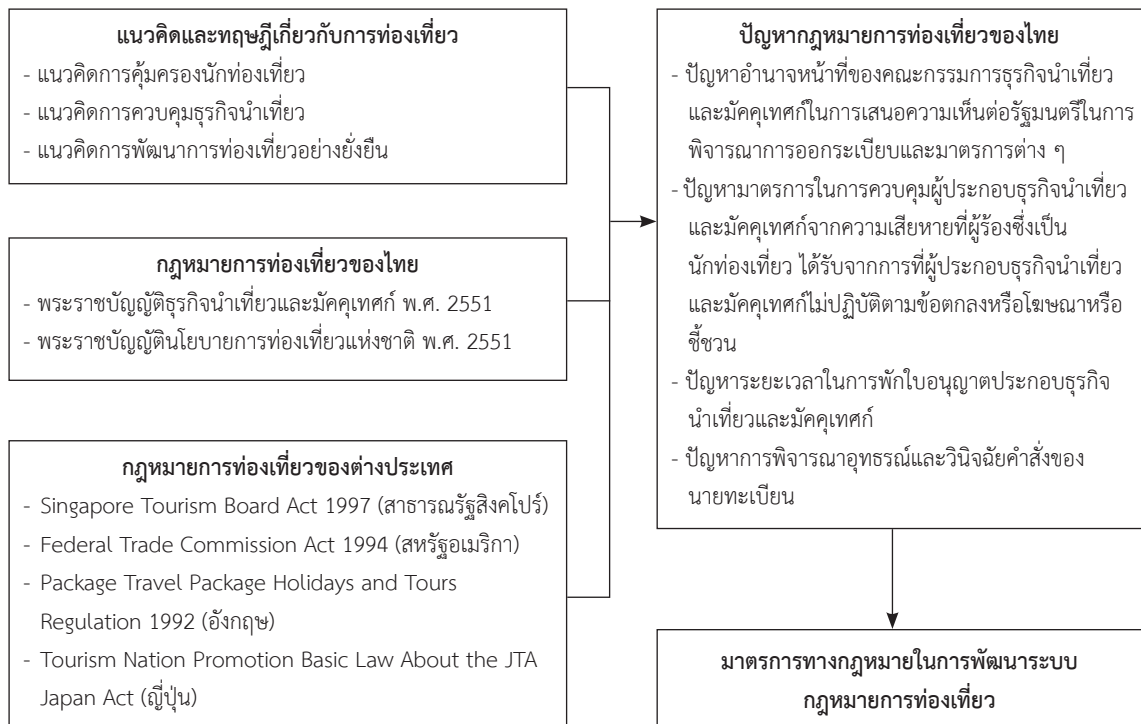
1. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายการท่องเที่ยวของไทย
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบกฎหมายการท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ
3. ได้มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยว

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ได้แก่ แนวคิดการคุ้มครองนักท่องเที่ยว แนวคิดการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว แนวคิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งบทบัญญัติพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคคเทศกั พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องพบว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีอัตราการแข่งขันสูง ดังนั้น การจะพัฒนาอุตสาหกรรมธุรกิจนำเที่ยวและมคคเทศกัโดยควบคุมมาตรฐานและคุณภาพในการให้บริการ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล จำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคคเทศกั พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมคคเทศกัให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมคคเทศกัในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมคคเทศกัและผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการจันทิเยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มีมคคเทศกัและผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบการจันทิเยว หรือออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราการจ่ายเงินชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการจันทิเยว หรือการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการจันทิเยว การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบการจันทิเยวเรื่องการวางหลักประกัน การโฆษณาชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจันทิเยว การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมคคเทศกัและหลักเกณฑ์การต่ออายุใบอนุญาตเป็นมคคเทศกัเพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพ

เป็นมัคคุเทศก์มีความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและคุณสมบัติของผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยว การกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน และการเก็บอัตราค่าธรรมเนียมในการขอและต่อใบอนุญาตต่าง ๆ อีกด้วย (Office of the Council of State, 2008a) ทั้งนี้ นอกจากจะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังกล่าวแล้ว การจะพัฒนาอุตสาหกรรมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน ด้วยการบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยการคำนึงถึงหลักการการท่องเที่ยวเพื่อคนทั้งมวล เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย (Office of the Council of State, 2008b)

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

บทบัญญัติกฎหมายการท่องเที่ยวในประเทศไทยยังไม่สามารถทำให้ระบบการท่องเที่ยวเกิดความเหมาะสมได้อย่างแท้จริง เนื่องด้วยระบบกฎหมายการท่องเที่ยวยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันที่ยังพบว่ามีปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี

ในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ปัญหามาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสียหายที่ผู้ร้องซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชี้ชวน ปัญหาระยะเวลาในการพักใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน ที่จำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขกฎหมายและสร้างมาตรการอื่นที่เหมาะสมต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบวิจัยแบบการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 วิธีการดังนี้

การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าทางเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยว ดังที่ได้กล่าวไว้ในขอบเขตของการวิจัย เพื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและสร้างมาตรการอื่นที่เหมาะสมต่อไป

การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยนำผลการวิจัยเอกสารซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง จำนวน 45 คน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาสร้างเป็นร่างมาตรการทางกฎหมายการท่องเที่ยว

การอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง (focus group discussion) ผู้วิจัยนำร่างมาตรการทางกฎหมายการท่องเที่ยวที่ได้จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวมาอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะจง เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยวจำนวน 10 คน ได้ประเมินร่างมาตรการทางกฎหมายการท่องเที่ยวต่อไป ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและการเปรียบเทียบ

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ผลการศึกษาปัญหากฎหมายการท่องเที่ยวของไทย

1.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ พบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 12 ได้กำหนดให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่กำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวและความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ออกระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 18 รวมทั้งการคืนหลักประกันตามมาตรา 39 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบ

หาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยของนายทะเบียนตามมาตรา 40 ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตรา การจ่ายเงินชดเชยให้แก่พนักงานท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 41 พิจารณา และวินิจฉัยยุทธศาสตร์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษา และการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 71 และปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณามาตรา 12 ดังกล่าว จะเห็นว่า ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการเฉพาะในการพิจารณา การออกระเบียบหรือมาตรการคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวขาดสภาพคล่อง เพื่อพ่วงธุรกิจให้สามารถเดินหน้าต่อไปได้ หรือในกรณีฉุกเฉินหรือเฉพาะกิจเร่งด่วนที่เกิดผลกระทบต่องานประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวเป็นวงกว้างและอยู่ในระยะเวลาที่ยาวนาน เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่กำลังระบาดอยู่ ในช่วงปี พ.ศ. 2019-2021 เป็นต้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ก็ไม่พบว่ามีข้อกำหนดนิยามคำว่า เหตุไม่คาดคิด เฉพาะกิจ เหตุฉุกเฉิน เร่งด่วน เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ที่ถูกต้องและมีการช่วยเหลือกันในเวลาที่เกิดเหตุได้ทันเวลาไว้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินโยบาย การท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 นิยามคำว่า “การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว” ไม่ได้ให้ความ หมาย “เหตุการณ์ไม่คาดคิด ฉุกเฉิน เร่งด่วน เฉพาะกิจ” ในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ช่วงเวลาในการช่วยเหลือ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้ หรือเมื่อพิจารณามาตรา 22 การจัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ไทยก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการพ่วงผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่อย่างใด รวมทั้ง มาตรา 23 ก็ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องจ่ายเงินคืนกองทุนหรือไม่หลังจากที่รัฐ ได้ประกาศให้สังคมกลับเข้าสู่สภาวะปกติ และมาตรา 26 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีหน้าที่ และอำนาจต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพิ่มเติมในกรณีหลังจากที่รัฐได้ประกาศให้สังคมกลับเข้าสู่ สภาวะปกติและการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้กลับเข้าสู่สภาวะปกติแล้วอีกด้วย

ดังนั้นจะเห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้กำหนดให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการเฉพาะในการพิจารณา การออกระเบียบหรือมาตรการคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวขาดสภาพคล่อง เพื่อพ่วงธุรกิจให้สามารถเดินหน้าต่อไปได้ รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการ พ่วงธุรกิจให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้เช่นกัน

1.2 ปัญหามาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสียหายที่ผู้ร้อง ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือ ชีชวน พบว่า การที่นักท่องเที่ยวเลือกใช้บริการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวในระบบนั้น ผู้ประกอบการธุรกิจ นำเที่ยวมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชีชวนไว้ เพื่อให้นักท่องเที่ยวประทับใจและกลับมาใช้ บริการซ้ำในครั้งถัดไป ซึ่งหากมีการบริการดีสิ่งที่ตามมาคือนักท่องเที่ยวที่เลือกเข้ามาเป็นนักท่องเที่ยวในระบบ จะมีปริมาณมากขึ้น ทำให้ผลประกอบการของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีกำไรเพิ่มขึ้น ธุรกิจเกิดสภาพคล่อง และ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อประเทศไทยในระยะยาว แต่พบว่ามีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวบางรายที่ไม่ได้ปฏิบัติตาม ข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชีชวนไว้ ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่พนักงานท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก รวมทั้งภาพลักษณ์ที่ดี

เกี่ยวกับการท่องเที่ยวไทยลดลงอันเป็นการส่งผลให้นักท่องเที่ยวที่จะเลือกใช้บริการธุรกิจนำเที่ยวลดลงตามไปด้วย ดังนั้น เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่านักท่องเที่ยวผู้ใดได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้ หรือตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นี้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 40 จึงได้กำหนดให้นายทะเบียนดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยในการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยดังกล่าวให้นายทะเบียนรับฟังคำชี้แจงของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกกล่าวหาประกอบด้วย และเมื่อปรากฏผลจากการสอบหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 40 ว่านักท่องเที่ยวผู้ใดได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวรายใด และเป็นจำนวนเงินเท่าใด พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 41 ยังกำหนดให้นายทะเบียนสั่งจ่ายเงินจาก “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” ตามมาตรา 69 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทดรองจ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้กับนักท่องเที่ยวหรือตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อชดเชยความเสียหายนั้นไปพลางก่อน และแจ้งให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวนั้นส่งคืนเงินชดเชยกองทุนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินชดเชยดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และถ้าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ส่งเงินชดเชยกองทุนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้นายทะเบียนหักเงินจำนวนดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา 18 ส่งคืนกองทุน

เมื่อพิจารณาตามมาตราดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า มิได้มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการในการดูแลและสร้างความเชื่อมั่นในระบบการท่องเที่ยวไทยให้แก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งได้เข้ามาร้องเรียนต่อนายทะเบียนตามมาตรา 40 ไว้ ซึ่งหากนายทะเบียนพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมตามมาตรา 41 ก็จะมีเพียงเงินกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวไปพรางก่อน เงินกองทุนดังกล่าว คือ กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 69 จะถูกนำมาทดลองจ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่โฆษณาหรือรับรองไว้ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวนั้นไม่ได้มีข้อกำหนดมาตรการอย่างอื่นเพิ่มเติม อีกทั้งในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก็ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการในการดูแลผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้มีความตระหนักรู้มากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือประกอบอาชีพให้เป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแม้ว่านายทะเบียนจะสามารถเข้าไปตรวจสอบสถานประกอบการได้มีอำนาจสั่งเรียกข้อมูลหรือสามารถเรียกมาให้ถ้อยคำชี้แจงได้ก็ตาม แต่ไม่มีมาตรการเพิ่มเติมทันทีที่ตรวจสอบพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีความผิดจริง โดยมาตรการที่ว่าจะต้องไม่ใช่การเรียกดูหรือรอคำสั่งเรียกข้อมูลหรือเรียกมาให้ถ้อยคำชี้แจง แต่เป็นมาตรการที่ผู้กระทำความผิดต้องกระทำทันทีที่พบว่ามีความผิดจริงลักษณะเชิงเป็นหน้าที่ที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะต้องกระทำตามมาตรการนั้นอย่างชัดเจนในการควบคุมดูแลผู้ที่ได้กระทำผิดแล้วมีโอกาสกลับเข้ามาทำงานอีกครั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอย่างชัดเจนอันเกิดจากความกระตือรือร้นในการประคับประคองให้การทำงานอยู่ในระดับมาตรฐาน และในมาตรา 26 ไม่ได้มีการกำหนดให้การโฆษณาชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว กรณีที่ไม่นำเที่ยวตามโฆษณาชี้ชวนโดยไม่มีเหตุอันควรหากไม่ดำเนินการจะมีผลอย่างไรไว้ในส่วนใดส่วนหนึ่งของการโฆษณาจะมีการดูแลนักท่องเที่ยวเพิ่มเติมอย่างไร รวมทั้งในเรื่องการควบคุม มาตรา 76

ไม่ได้กำหนดอำนาจให้นายทะเบียนหรือผู้ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน การกำกับ และรับ การรายงานจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นระยะ ๆ ในกรณีมีมาตรการเพิ่มเติมทันทีที่ผู้กระทำ ความผิดได้รับแจ้งว่ามีความผิดจริง ดังนั้น หากมีการควบคุมและตรวจสอบการทำงานอย่างเป็นระบบจะเป็นการ ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีพฤติกรรมแบบเดิมอีก ซึ่งจะสร้างความ เสียหายให้แก่การท่องเที่ยวในระยะยาว

1.3 ปัญหาระยะเวลาในการพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พบว่า การประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวนั้น ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องมีใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ของการประกอบธุรกิจนำเที่ยวอย่างเคร่งครัดเพื่อพัฒนาธุรกิจนำเที่ยวให้เป็นระบบ หากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจนำเที่ยว นายทะเบียนมีอำนาจในการออกคำสั่งพักหรือเพิกถอน เกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ โดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 45 (2) กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน เมื่อ ปรากฏว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว” ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยผู้ประกอบการ ธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ นำเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะ เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 62 ยังได้กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน เมื่อปรากฏว่า “มัคคุเทศก์” ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) หรือ มาตรา 57 กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 51 หรือมาตรา 58 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่ง ตามมาตรา 76 ทั้งนี้ มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใบอนุญาต เป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหาย ที่จะเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว ดังนั้น เมื่อพิจารณาตรา 45 การพักใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจ นำเที่ยว และมาตรา 62 การพักใบอนุญาตมัคคุเทศก์ ทั้งสองมาตราดังกล่าว จะเห็นว่า เป็นการสั่งพักใบอนุญาต ได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน ในกรณีที่ผู้ประกอบการฝ่าฝืนที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่มีการระบุรายละเอียด มาตรการ บทลงโทษ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงโทษที่ได้รับ อันจะสร้างความหลากหลายไม่ให้เกิดความ ผิดเดิมซ้ำ ๆ และถือเป็นการให้โอกาสผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้กลับมาประกอบอาชีพและสร้าง เศรษฐกิจที่ดีให้กับประเทศชาติพร้อมทั้งพัฒนางานให้เปี่ยมล้นมากขึ้น จากกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อนที่จะถึงขั้นที่มีโทษร้ายแรงในการเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 46 และมาตรา 63

1.4 ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน พบว่า การประกอบอาชีพโดย การปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบอาชีพเป็นไปอย่าง ราบรื่น แต่หากมีการกระทำใดที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ได้กระทำลงไปนอกเหนือจากที่กฎหมาย ให้อำนาจไว้ก็จะต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแล ห้ามปราม ตักเตือน หรือมีบทลงโทษ ซึ่งหากมีการกระทำ ที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ยิ่งมีความร้ายแรงมากก็ต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบมากขึ้นเป็นเท่าตัว เพราะความร้ายแรงนั้นหากคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์พิจารณาแล้วเห็นควรเพิกถอนตาม คำสั่งของนายทะเบียนแล้วจะไม่สามารถกลับเข้ามาประกอบอาชีพเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 12 (8) จะพบว่า มีการกำหนดให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นี้ นั่นคือ พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 46 ที่กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ เมื่อปรากฏว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว” ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายนี้ หรือเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 มาแล้วและภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม หรือประพฤติดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรงและนายทะเบียนได้ตกเตือนและสั่งระงับหรือแก้ไขแล้วแต่ไม่ดำเนินการ หรือต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 63 ที่กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ เมื่อปรากฏว่า “มัคคุเทศก์” ขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย และภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม การประพฤติดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรงและนายทะเบียนได้ตกเตือนและสั่งระงับหรือแก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ให้นำความในมาตรา 47 และมาตรา 48 มาใช้บังคับกับการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนุโลม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามลำดับข้างต้น จะพบว่า ไม่ได้กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนในการใช้ดุลพินิจหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยเหตุของความผิดเป็นโทษพักใบอนุญาตที่มีการกระทำซ้ำเกี่ยวกับโทษพักใบอนุญาตภายใน 1 ปี เป็นครั้งแรก อันจะมีผลผูกพันในคำสั่งที่จะให้คณะกรรมการต้องวินิจฉัยไปตามกฎหมาย ไม่ได้มีการระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 12 (8) ในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยเหตุของความผิดเป็นโทษพักใบอนุญาตที่มีการกระทำซ้ำเกี่ยวกับโทษพักใบอนุญาตภายใน 1 ปีเป็นครั้งแรก ซึ่งหากเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะไม่สามารถกลับมาประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาและเพิ่มระดับความละเอียดในการพิจารณามากขึ้น และในมาตรา 46 (3) มาตรา 63 (2) เป็นการกำหนดข้อกฎหมายที่ขาดความยืดหยุ่นหรือขาดแนวทางแก้ไขในการนำไปสู่การเพิกถอนใบอนุญาต อันอาจจะส่งผลให้การพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อคำสั่งของนายทะเบียนเป็นผลร้ายต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 48 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนเป็นอย่างอื่นได้ ในการออกคำสั่งพักใบอนุญาตเป็นกรณีพิเศษซึ่งขาดความยืดหยุ่นในกฎหมายที่จะให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน

2. ผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายการท่องเที่ยวของราชอาณาจักรไทย (พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore Tourism Board Act 1997) สหรัฐอเมริกา (The Federal Trade Commission Act 1994) อังกฤษ (The Package Travel Package Holidays and Tours Regulation 1992 หรือ PTRs) และญี่ปุ่น (Tourism Nation Promotion Basic Law About the JTA Japan Act No.117 of 2006) พบผลการเปรียบเทียบ ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ พบว่า (1) ราชอาณาจักรไทย พบว่า ไม่ปรากฏการระบุเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อย่างชัดเจนในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อออกคำสั่งฉุกเฉิน ในกรณีที่มีโรคระบาด หรือ ภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยมีผลกระทบโดยตรงกับผู้ประกอบอาชีพธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในระยะยาว (2) สาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า The Singapore Tourism Board มีการกำหนดหลักการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาและส่งเสริมสาธารณรัฐสิงคโปร์ในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและให้คำแนะนำแก่รัฐเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในมิติต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวภาคเศรษฐกิจของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (3) สหรัฐอเมริกา พบว่า มีองค์กรควบคุมการประกอบธุรกิจ ซึ่งมีคณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission--FTC) เป็นองค์กรหลัก และ Federal Reserve Board, Office of the Comptroller of the Currency ซึ่ง FTC ยังมีหน้าที่บังคับการตามกฎหมายอื่นอีก เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Credit Protection Act) (4) อังกฤษ พบว่า กระบวนการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมระบบการท่องเที่ยวของอังกฤษ โดยให้อำนาจของกระทรวงการค้าเป็นองค์กรที่จะแต่งตั้งผู้ตรวจสอบปฏิบัติการของบริษัทและบริษัทในเครือ และ (5) ญี่ปุ่น พบว่า กระบวนการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมระบบการท่องเที่ยวของญี่ปุ่นได้ใช้วิธีการแก้ไขปัญหาด้านการจัดวางนโยบายการตรากฎหมายเพื่อสนับสนุนการนำเอานโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ระบบการท่องเที่ยวดำเนินการได้อย่างเป็นมาตรฐาน กระทรวงคมนาคมเป็นองค์กรที่เข้ามาควบคุม

2.2 มาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสี่ยงที่ผู้ร้องซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชี้ชวน พบว่า (1) ราชอาณาจักรไทย พบว่า ไม่ปรากฏมาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อให้เกิดความตระหนักหรือกระทำความผิดซ้ำ (2) สาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า มีการให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการหรือนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เสียหาย 2 กรณี คือ การเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการพิจารณาของศาล และการเยียวยาความเสียหายโดยกองทุนการท่องเที่ยว และมีการจัดตั้งองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคกับภาคเอกชนที่เรียกว่า “สมาคมผู้บริโภคของสาธารณรัฐสิงคโปร์” ในการเยียวยาความเสียหาย (3) สหรัฐอเมริกา พบว่า มีหน่วยงานของรัฐดูแลรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ State Attorney General และในระดับสหพันธรัฐมี Bureau of Consumer Protection ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ Federal Trade Commission (FTC) ดูแลรับผิดชอบการโฆษณาและการกระทำทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะหรือ The Consumer Product Safety Act ซึ่งมี Consumer Product Safety Commission (SPSC) เป็นผู้กำกับดูแลและอยู่ภายใต้การกำกับของ Food and Drug Administration (FDA) (4) อังกฤษ พบว่า

ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่มีสัญญาจะต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่นักท่องเที่ยว เช่น การนำนักท่องเที่ยวกลับไปยังสถานที่ที่ออกเดินทางหรือการเสนอบริการท่องเที่ยวทดแทน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติในการกำกับดูแลการโฆษณา กำหนดให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวจะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่นักท่องเที่ยวก่อนทำสัญญาและกำหนดให้มีการแสดงคำโฆษณาท่องเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ ราคาท่องเที่ยว หรือเงื่อนไขในสัญญาจะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลที่ไม่ว่างทำให้นักท่องเที่ยวเข้าใจผิด หากมีการฝ่าฝืนผู้ประกอบการท่องเที่ยวจะต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้นแก่นักท่องเที่ยว และ (5) ญี่ปุ่น พบว่า กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้ผู้ที่จะประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีการจดทะเบียนและวางเงินประกันธุรกิจ และพนักงานสาขาแต่ละแห่งซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลการประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามกฎหมายท่องเที่ยวต้องได้รับการจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงขนส่ง เพื่อไม่ให้มีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการอนุญาตหรือตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับธุรกิจประเภทอื่น

2.3 ระยะเวลาในการพักใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พบว่า (1) ราชอาณาจักรไทย พบว่า กรณีที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้มีคำสั่งพักใบอนุญาต ให้มีโทษเป็นขั้นบันไดเพื่อให้โอกาสได้กลับเข้ามาทำงาน กระตุ้นให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เกิดการพัฒนาตนเองและมีวินัยในการประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (2) สาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า หากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาจลงโทษปรับหรือจำคุก หรือกระทำการหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ (3) สหรัฐอเมริกา พบว่า จะมีการลงโทษทางแพ่งหรือให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค เช่น อาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งมาตรการชั่วคราวเพื่อระงับการกระทำดังกล่าวไว้ก่อน (4) อังกฤษ พบว่า หากผู้ประกอบการท่องเที่ยวและตัวแทนการเดินทางฝ่าฝืนบทบัญญัติจะมีความผิดทางอาญา หรือกำหนดให้มีรายการตามที่ระบุไว้ในกฎหมายตามมาตรา 5 หรือการกำหนดให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและตัวแทนการเดินทางแจ้งข้อมูลตามมาตรา 7 แก่นักท่องเที่ยว ก่อนเข้าทำสัญญาในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม และ (5) ญี่ปุ่น พบว่า ไม่ปรากฏข้อมูล

2.4 การพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน พบว่า (1) ราชอาณาจักรไทย พบว่า ไม่ปรากฏการให้อำนาจนายทะเบียนใช้ดุลพินิจสั่งพักใบอนุญาตเป็นกรณีเฉพาะที่มีการกระทำผิดด้วยเหตุเดียวกัน หรือเหตุต่างกันภายใน 1 ปีนับจากวันที่ได้รับโทษพักใบอนุญาตเป็นล่าสุด ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการเพื่อให้โอกาสให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้กลับมาทำงานและสร้างรายได้ให้กับประเทศในอนาคต (2) สาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า ไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน (3) สหรัฐอเมริกา พบว่า Division of Enforcement ทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค การกระทำที่ไม่เป็นธรรม โดยหากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายก็จะมีออกคำสั่งยุติหรือยกเลิกการกระทำดังกล่าว ส่วนการอุทธรณ์คำวินิจฉัยจะพิจารณาโดยคณะกรรมการ และการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะพิจารณาโดยศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (4) อังกฤษ พบว่า ไม่ปรากฏข้อมูล (5) ญี่ปุ่น พบว่า ไม่ปรากฏข้อมูล

3. มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาระบบกฎหมายการท่องเที่ยว

3.1 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ พบว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นการ

เฉพาะเพื่อพิจารณาอกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับคำสั่งเฉพาะกิจ อุกฉิน เริงด่วน กำหนดให้มี คำนายมเฉพาะ และเงื่อนไขต่าง ๆ ให้รัดกุม รวมถึงการจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีอย่างต่อเนื่อง และให้อำนาจ หน่วยงานของรัฐสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในกรณีเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด อุกฉิน เริงด่วน เฉพาะกิจ มีการ จัดตั้งกองทุนเฉพาะกิจหรือกองทุนทางเลือก อันจะเป็นการลดผลกระทบและลดอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 มาตรา 12 (11) มาตรา 35 และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 มาตรา 22 มาตรา 23 (7) มาตรา 24 (5) และมาตรา 26 (8)

3.2 ปัญหามาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสี่ยงที่ผู้ร้อง ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณา หรือชี้ชวน พบว่า ควรกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มี การกระทำความผิดและได้กลับมาประกอบธุรกิจอีกครั้ง ในลักษณะของการคุมประพฤติมีการรายงานการทำงาน เป็นระยะ ๆ ทุกวันที่ 1 ของเดือน จำนวน 3 เดือน พร้อมตั้งผู้ดูแล รับเรื่อง และควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ อีกทั้งสร้างมาตรการในการแก้ไขปัญหาและแนวทางในการพัฒนาระบบการทำงานให้ดีขึ้นอย่าง ต่อเนื่องและควรกำหนดให้มีการจ่ายค่าธรรมเนียมรายปีอย่างต่อเนื่องด้วย โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 12 (12) มาตรา 26 (9) มาตรา 41 วรรคสาม และมาตรา 76 (3)

3.3 ปัญหาระยะเวลาในการพักใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พบว่า ควรกำหนด ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตได้ไม่เกิน 4 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 6 เดือน โดยให้นายทะเบียนพิจารณาเพิ่ม โทษพักใบอนุญาตให้หนักขึ้นในกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำในฐานความผิดเดิม โดยนายทะเบียนใช้ดุลพินิจ พิจารณาเพิ่มระยะเวลาในการพักใบอนุญาตตามความเหมาะสม ซึ่งพิจารณาจากจำนวนครั้งที่กระทำความผิดซ้ำ ฐานความผิดเดิม เพื่อสร้างความหลาบจำและตระหนักในโทษที่ตนได้รับ ก่อนได้รับโอกาสให้กลับมาทำงานได้อีก ครั้งและเป็นการสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีการปรับปรุงและแก้ไขการทำงานให้ดีขึ้น เพื่อระบบเศรษฐกิจที่ดีของประเทศชาติในระยะยาว เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้อง กับสถานะสังคมในปัจจุบัน และแก้ไขเพิ่มเติมให้นายทะเบียนมีอำนาจในการพิจารณาพักใบอนุญาตกรณีพิเศษ ซึ่งต้องเป็นเหตุในการพักใบอนุญาตความผิดต่างเหตุกันหรือเหตุเดียวกันภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งพัก ใบอนุญาตครั้งล่าสุด และนายทะเบียนจะสามารถมีคำสั่งแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่กระทำ ผิดนั้นได้เพียง 1 ครั้ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง มาตรา 45/1 และมาตรา 62 วรรคหนึ่ง

3.4 ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน พบว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการ สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนในการออกคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ ปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 46 มาตรา 63 (2) ประกอบมาตรา 48 จากเดิม ที่หากเป็นการกระทำความผิดต่างเหตุกันหรือเหตุเดียวกันภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งพักใบอนุญาตครั้งล่าสุด นายทะเบียนจะมีคำสั่งเพิกถอนทันที โดยยกเลิกมาตรา 46 (3) และเพิ่มเติมมาตรา 63 (2) ให้นายทะเบียน สามารถมีคำสั่งพักใบอนุญาตเป็นกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง จะมีผลผูกพันให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งของนายทะเบียนเป็นอย่างอื่นได้ โดยหากมีการกระทำผิดที่เข้าเงื่อนไขพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตอีก

ก็สามารถมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันที โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 46 มาตรา 63 (2) มาตรา 48 และยกเลิกมาตรา 46 (3)

การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว การควบคุม บทกำหนดโทษ เพื่อกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยว และกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่บทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ กลไกการดำเนินการต่าง ๆ ก็ยังมีข้อบกพร่องและช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาการออกระเบียบและมาตรการต่าง ๆ ปัญหามาตรการในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จากความเสียหายที่ผู้ร้องซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือโฆษณาหรือชี้ชวน ปัญหาระยะเวลาในการพักใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียน ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแก้ไขข้อบกพร่องและช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดการคุ้มครองนักท่องเที่ยว การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว และการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) เพิ่มเติมนิยามมาตรา 4 คำว่า “เหตุไม่คาดคิด เฉพาะกิจ เหตุฉุกเฉิน แรงด่วน หมายความว่า เหตุใด ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันอันไม่สามารถควบคุมได้ในระยะเวลาอันสั้น และส่งผลกระทบระยะยาวเป็นวงกว้างหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์”

(2) เพิ่มเติมาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

“(11) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉิน แรงด่วน หรือคำสั่งเกี่ยวกับโรคระบาด ภัยธรรมชาติ อันส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(12) ออกคำสั่งให้มีการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในลักษณะของการคุมประพฤติและรายงานให้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องเป็นระยะๆ

(13) แต่งตั้งหน่วยงานหรือผู้ควบคุมที่จะคุมประพฤติและดูแลผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์”

(3) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 26 ดังนี้

“ในการโฆษณาชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (9) ในกรณีที่ไม่นำเที่ยวตามโฆษณาชี้ชวนโดยไม่มีเหตุอันควร จะมีการดูแลนักท่องเที่ยวเพิ่มเติมอย่างไร ไว้ในการโฆษณาด้วยเพื่อเป็นการยืนยันและไว้วางใจแก่การท่องเที่ยวครั้งนี้”

(4) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 41 วรรคสาม “ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวดำเนินการแจ้งเหตุ และแนวทางแก้ไขรายงานให้นายทะเบียนหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบในการนี้ทราบ และดำเนินการรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะทุกวันที่ 1 ของเดือนจำนวน 3 เดือน เพื่อดูแลผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในลักษณะของการคุ้มครองประเพณีและเผื่อระวังการทำงานอย่างใกล้ชิด”

(5.) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 76 (3) “ให้นายทะเบียนหรือผู้ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นผู้กำกับและรับการรายงานจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นระยะทุก ๆ วันที่ 1 ของเดือน จำนวน 3 เดือน”

(6) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง “ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตได้ไม่เกิน 4 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 6 เดือน โดยให้นายทะเบียนพิจารณาเพิ่มโทษพักใบอนุญาตให้หนักขึ้น เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว มีการกระทำความผิดซ้ำในฐานความผิดเดิม โดยนายทะเบียนใช้ดุลพินิจพิจารณาเพิ่มระยะเวลาในการพักใบอนุญาตตามความเหมาะสม ซึ่งพิจารณาจากจำนวนครั้งที่กระทำความผิดซ้ำฐานความผิดเดิม โดยทั้ง 4 ครั้งนั้นจะต้องเป็นเหตุเดียวกัน (โดยการเทียบเคียงจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 40 ซึ่งในมาตรา 40 วรรคสอง อนุมาตรา 1 นั้น ได้ให้อำนาจนายทะเบียนสามารถสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ซึ่งจะต้องไม่เกิน 4 ครั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด จึงได้นำหลักการดังกล่าวมาเทียบเคียงในการพัฒนาพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการพักใช้ใบอนุญาตเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมในปัจจุบัน)” และบัญญัติเพิ่มมาตรา 45/1 “นายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเคยถูกสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (1)-(5) มาแล้วและภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวครั้งล่าสุดนั้น มีการที่อาจถูกสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีก หากเป็นความผิดต่างเหตุกันหรือเหตุเดียวกันเป็นครั้งแรก ให้นายทะเบียนมีคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง จำนวน 10 เดือน”

(7) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 62 วรรคหนึ่ง “ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตได้ไม่เกิน 4 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 6 เดือน โดยให้นายทะเบียนพิจารณาเพิ่มโทษพักใบอนุญาตให้หนักขึ้น เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์ มีการกระทำความผิดซ้ำในฐานความผิดเดิม โดยนายทะเบียนใช้ดุลพินิจพิจารณาเพิ่มระยะเวลาในการพักใบอนุญาตตามความเหมาะสม ซึ่งพิจารณาจากจำนวนครั้งที่กระทำความผิดซ้ำฐานความผิดเดิม โดยทั้ง 4 ครั้งนั้นจะต้องเป็นเหตุเดียวกัน” และเพิ่มเติมความในมาตรา 62 วรรคสอง “นายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์ เคยถูกสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 62 วรรค 1 มาแล้วและภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใบอนุญาตมัคคุเทศก์ครั้งล่าสุดนั้น มีการที่อาจถูกสั่งพักใบอนุญาตมัคคุเทศก์อีก ให้นายทะเบียนมีคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง คือ 10 เดือน

(8) ยกเลิกข้อความในมาตรา 63 (2) มาตรา 63 วรรคสอง และใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

มาตรา 63 (2) “นายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์เคยถูกสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 62 วรรคสามสองแล้ว และภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใบอนุญาตมัคคุเทศก์ครั้งล่าสุดนั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใบอนุญาตมัคคุเทศก์อีก หากเป็นความผิดต่างเหตุกันหรือเหตุเดียวกันเป็นครั้งแรก ให้นายทะเบียนมีคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษได้ 1 ครั้ง คือ 10 เดือน”

มาตรา 63 วรรคสอง “หากมัคคุเทศก์ได้รับคำสั่งให้พักใบอนุญาตกรณีพิเศษแล้วภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษ มีการกระทำความผิดที่น่าจะถูกสั่งพักใบอนุญาตมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม นายทะเบียนสามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันที”

(9) ยกเลิกข้อความในมาตรา 46 (3) และใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“หากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้รับคำสั่งให้พักใบอนุญาตกรณีพิเศษแล้ว ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพักใบอนุญาตกรณีพิเศษ ตามมาตรา 45/1 มีการกระทำความผิดที่น่าจะถูกสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม นายทะเบียนสามารถออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันที”

(10) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 48 วรรคสอง “ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนเป็นอย่างอื่นได้ ในการออกคำสั่งพักใบอนุญาตเป็นกรณีพิเศษได้ 1 ครั้งหากเป็นความผิดต่างเหตุกันหรือเหตุเดียวกันภายใน 1 ปี นับแต่วันที่มีคำสั่งพักใบอนุญาตครั้งล่าสุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ และหากมีการกระทำความผิดที่เป็นเหตุเดียวกันอีก คณะกรรมการสามารถมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันที”

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ดังนี้

(1) เพิ่มเติมข้อความในนิยามมาตรา 3 ดังนี้

“การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว หมายความว่า รวมถึง การช่วยเหลือเพื่อผู้ประกอบการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในการสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน พร้อมทั้งลดปัญหาและอุปสรรคในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อให้ประกอบธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง”

“เหตุการณ์ไม่คาดคิด ฉุกเฉิน เร่งด่วน เฉพาะกิจ หมายความว่า เหตุการณ์ใดๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้โดยเร็ว อันเป็นสาเหตุและอุปสรรคที่ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่สามารถประกอบกิจการได้เป็นปกติและที่ส่งผลกระทบต่อระยะยาวในการทำงาน”

(2) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 22 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงานเรียกว่า “กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย” ให้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในการพัฒนาการท่องเที่ยวด้านผู้ประกอบการเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวในระยะยาว”

(3) เพิ่มเติมมาตรา 23 (7) “เงินที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จ่ายเงินคืนให้กับกองทุนหลังจากที่รัฐได้ประกาศให้สภาวะสังคมกลับเข้าสู่สภาวะปกติและการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้กลับเข้าสู่สภาวะปกติแล้วให้ครบถ้วนภายใน 1 ปี โดยไม่มีดอกเบี้ยเว้นแต่จะไม่สามารถชำระได้ตามที่กำหนดจะมีดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีและค่าปรับตามดุลพินิจของคณะกรรมการ”

(4) เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 24 “เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้ (5) เป็นเงินอุดหนุน

หรือเงินให้กู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปใช้ดำเนินการเกี่ยวกับเหตุการณ์ไม่คาดคิด ฉุกเฉิน เร่งด่วน เฉพาะกิจ หรือเหตุการณ์ใดๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้โดยเร็ว อันเป็นสาเหตุและอุปสรรคที่ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้เป็นปกติและที่ส่งผลกระทบต่อระยะยาวในการทำงาน”

(5) ให้เพิ่มเติมข้อความในมาตรา 26 (8) “ติดตามพร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์จ่ายเงินคืนให้แก่กองทุนหลังจากที่รัฐได้ประกาศให้สภาวะสังคมกลับเข้าสู่สภาวะปกติและการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้กลับเข้าสู่สภาวะปกติแล้ว”

References

- National Statistical Office. (2021). *Statistical data and key indicators: Tourism and sports sector*. Retrieved from https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/statistics_and_indicators?impt_branch=320 [In Thai]
- Nitiprapha, N. (2022). *Analysis of the MSME situation in the tourism business sector in 2021 and trends in 2022*. Retrieved from https://en.sme.go.th/upload/mod_download/download-20211012232619.pdf [In Thai]
- Office of the Council of State. (2008a). *Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 (2008)*. Retrieved from <https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/QXZ3MzRwY1VOY0ZFaHNvbSt3bExuQT09> [In Thai]
- Office of the Council of State. (2008b). *National Tourism Policy Act B.E. 2551 (2008)*. Retrieved from <https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/public/doc/MWZFcHF6T0F5SG1NZVZSS1NITGIRdz09> [In Thai]
- Thai Health Promotion Foundation. (2013). *Traveling in Thailand, everyone wants to come*. Retrieved from <https://www.thaihealth.or.th/เที่ยวไทย-ใครใคร่> [In Thai]