

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551¹

ร้อยตำรวจเอก จตุภัทร สุคันโท²

การท่องเที่ยวเป็นการเดินทางไปตามสถานที่ต่างๆ ที่มีความน่าสนใจ จุดประสงค์ เพื่อพักผ่อน หย่อนใจ เพื่อความตื่นเต้น สนุกสนาน หรือเพื่อหาความรู้ ซึ่งการท่องเที่ยวมีหลายประเภทได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงเกษตร การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ ในทศวรรษที่ผ่านมา ธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยได้เติบโตขึ้นอย่างมากมีจำนวนนักท่องเที่ยวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วรายได้จากการท่องเที่ยวภายใน ประเทศได้เพิ่มขึ้นจนได้กลายมาเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไปแล้ว

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่มีการขยายตัวสูง มีบทบาทความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญนำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ การสร้างงาน และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคนอกจากนี้การท่องเที่ยวยังมีส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคมขนส่ง รวมไปถึงการค้าและการลงทุน เมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในการสร้างรายได้ให้กับประเทศสามารถช่วยให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ในเวลาที่รวดเร็วกว่าภาคผลิตและบริการอื่นๆ อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวมีแนวโน้มการแข่งขันรุนแรงขึ้นตามลำดับ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความอ่อนไหวง่ายจากปัจจัยลบทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สถานการณ์และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นความท้าทายต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทย

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นปัจจัยหลักสำคัญทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งในประเทศไทยซึ่งนำรายได้จากประชาชนชาวไทย และชาวต่างชาติเข้าสู่ประเทศไทยทำให้ประเทศเรามีรายได้สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเมื่อกลายเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นระดับต้นๆ จึงมีการแข่งขันที่สูงขึ้น โดยมีบริษัทที่จัดทำโปรแกรมทัวร์นำเที่ยวอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นสายการบิน โรงแรมหรือบริษัททัวร์ต่างๆ รวมถึงมีหลากหลายอาชีพเข้ามาเกี่ยวข้อง และก็เกิดมีการทำอย่างตามใจฉันเกิดมีบุคคลที่หากินกับธุรกิจประเภทนี้กันในลักษณะที่ไม่สุจริต เช่น หลอกหลวงนักท่องเที่ยว เป็นต้น จึงได้มีการกำหนดกฎหมายที่กันขึ้นมาควบคุมการประกอบการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิตยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศยังเป็นธุรกิจที่เป็นที่นิยมของบริษัทต่างๆ รวมทั้งบุคคลทั่วไปเพราะสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง การจัดสถานที่พัก อาหาร การนำทัศนอาจร การให้บริการด้านมัคคุเทศก์ ให้แก่นักท่องเที่ยว โดยมุ่งหมายถึงการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ ธุรกิจนี้จึงเป็นธุรกิจที่เป็นที่นิยมของผู้ที่สนใจในการเดินทาง เพื่อการพักผ่อนอย่างแท้จริง ไม่ต้องเหนื่อยในการวางแผนเรื่องการขับรถ การจองสถานที่พัก และเรื่องอาหารการกิน ธุรกิจนำเที่ยวจึงเป็นธุรกิจที่ไม่ต้องใช้การลงทุนสูง แต่สิ่งที่ทำให้ธุรกิจนี้ประสบความสำเร็จ คือการให้บริการที่ประทับใจต่อลูกค้าในหลายๆ ด้าน ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อความสำเร็จของธุรกิจ

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 นั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยว

กฎหมายได้บัญญัติผู้ที่จะประกอบอาชีพธุรกิจนำเที่ยวต้องไปยื่นคำขอใบอนุญาตจากนายทะเบียน นายทะเบียนในที่นี้นั้นคือนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางหรือนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาแล้วแต่กรณีเมื่อนายทะเบียนออกใบอนุญาตให้นำเที่ยวให้ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องนำไปติดไว้ในที่เปิดเผย เห็นได้ชัด ณ สถานที่ประกอบการนำเที่ยว เพื่อที่จะให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวได้ประกอบการอย่างตรงไปตรงมาต่อผู้ใช้บริการซึ่งธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ (1) ธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่เป็นการจัดนำเที่ยวในจังหวัดที่ดำเนินธุรกิจนำเที่ยวและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน (2) ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศเป็นการจัดนำเที่ยวไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งราชอาณาจักร และ (3) ธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศเป็นการจัดนำเที่ยวไปยังต่างประเทศน่านักท่องเที่ยวต่างประเทศเที่ยวในประเทศไทยทั้งราชอาณาจักร และน่านักท่องเที่ยวชาวไทยเที่ยวภายในประเทศไทยทั้งราชอาณาจักร (outbound, inbound and domestic)

อีกอาชีพหนึ่งที่กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้คือ มัคคุเทศก์ หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว อาชีพนี้มีความสำคัญมากเพราะการนำเที่ยวจะต้องมีความรู้ในสถานที่นั้นๆ ที่พานักท่องเที่ยวไป เพราะนักท่องเที่ยวที่ไปได้เสียค่าใช้จ่ายในการไปเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจในการนำเที่ยวต้องคอยแนะนำและให้ความรู้สถานที่ต่างๆ ได้อาชีพ นี้จึงต้องมีการควบคุมเช่นเดียวกัน ดังนั้นผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน คนที่จะเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และเพื่อสนับสนุนการ

ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล แต่ก็ยังมีปัญหาช่องว่างของกฎหมาย รวมถึงความหละหลวมในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในหลายกรณีทำให้พบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอยู่เสมอ ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วนเพื่อรักษาศักยภาพด้านการท่องเที่ยวของไทยให้คงอยู่ได้

จากการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “ตัวแทนธุรกิจนำเที่ยว” ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว หมายถึง ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรืออำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” ซึ่งตามคำนิยามไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับตัวแทนธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งตัวแทนนี้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวการตัวแทน แต่ธุรกิจนำเที่ยวในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 นี้เป็นกฎหมายพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจกรรมเฉพาะ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมกิจการธุรกิจท่องเที่ยวไม่ให้เอาเปรียบลูกค้าหรือประชาชน และเมื่อไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวที่มีหน้าที่ในการหาลูกค้าซึ่งไม่ได้เป็นบริษัทนำเที่ยวโดยตรง แต่เป็นตัวแทนในการหาลูกค้าให้บริษัทนำเที่ยวต่างๆ สามารถกระทำการใดๆซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ประกอบการดังกล่าวไม่ต้องตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมกิจกรรมธุรกิจท่องเที่ยวไม่ให้เอาเปรียบลูกค้าหรือประชาชน

2. ประเด็นปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดห้ามมิให้มัคคุเทศก์ทั่วไปเข้าไปทำหน้าที่ในพื้นที่เฉพาะ จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น กฎหมายกำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใด ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น จากมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พบว่า กฎหมายคุ้มครองมัคคุเทศก์ท้องถิ่น โดยไม่เปิดช่องว่างให้กับมัคคุเทศก์ทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาในทางปฏิบัติอันอาจเป็นการสร้างผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ผูกขาดทำธุรกิจท่องเที่ยว ทำให้เกิด “มัคคุเทศก์เถื่อนที่กฎหมายรับรอง” ขึ้น ทำให้มัคคุเทศก์ทั่วไปไม่สามารถนำเที่ยวในเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดได้ เพื่อความเป็นธรรมแก่มัคคุเทศก์ทั่วไปซึ่งต้องสำเร็จการศึกษาหรือการฝึกอบรมตามที่คณะกรรมการกำหนด จึงไม่ควรกำหนดห้ามมัคคุเทศก์ทั่วไปเข้าไปนำเที่ยวในเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใด ควรให้มัคคุเทศก์ทั่วไปและมัคคุเทศก์ท้องถิ่นสามารถนำเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนใดซึ่งเป็นเขตพื้นที่เฉพาะได้อย่างเท่าเทียมกัน

3. ประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการลงโทษมัลคฤเทศก์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า ในการกระทำความผิดของมัลคฤเทศก์ ตามมาตรา 58 มาตรา 60 มิได้กำหนดมาตรการลงโทษทางปกครองไว้แต่อย่างใด แม้จะมีมาตรการลงโทษอาญาก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้เกรงกลัวต่อโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ และยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิดเพื่อแลกกับผลตอบแทนที่จะตนจะได้รับจากการกระทำความผิดนั้นๆ ผู้วิจัยจึงเห็นว่านอกจากจะมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้แล้ว ควรเพิ่มมาตรการการลงโทษทางปกครองไว้ด้วย อันประกอบไปด้วย การดักเตือน การพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราว และการถอนใบอนุญาตเป็นการถาวร ซึ่งเป็นโทษที่สูงสุด โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เป็นผู้ออกบัตรประกอบวิชาชีพหรือใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการลงโทษ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความและความไม่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทำให้มาตรการในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวไม่สำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสมควรศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ.2551 ไว้

3 แนวทางดังนี้

1. การแก้ไขปัญหการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “ตัวแทนธุรกิจนำเที่ยว” เมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 4 ไม่ได้กำหนดในคำนิยามไว้ ย่อมทำให้ผู้ประกอบการตัวแทนธุรกิจนำเที่ยวไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งหากผู้ประกอบการดังกล่าวไม่ดำเนินการตามสัญญาแก่ลูกค้าก็ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่ลูกค้าหรือประชาชนซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 4 ควรจะมีกฎหมายกำหนดให้เพิ่มเติมคำนิยาม “ตัวแทนธุรกิจนำเที่ยว” ไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ผู้ประกอบการตัวแทนธุรกิจนำเที่ยวอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้

2. การแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ มาตรา 51 ควรกำหนดให้ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดที่คณะกรรมการประกาศเป็นพื้นที่เฉพาะนั้นบุคคลซึ่งอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้นสามารถเป็นมัลคฤเทศก์ได้โดยการยกเว้นคุณสมบัติในการได้รับอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน แต่ไม่ควรกำหนดห้ามมิให้มัลคฤเทศก์ทั่วไป ซึ่งเป็นมัลคฤเทศก์ที่ถือว่ามีความรู้ความสามารถในการนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขาการนำเที่ยว เข้าไปทำหน้าที่นำเที่ยวในพื้นที่นั้น มิฉะนั้นอาจเกิดปัญหาการสร้างอิทธิพลผูกขาดการนำเที่ยวของคนในพื้นที่ เพื่อความเป็นธรรมแก่มัลคฤเทศก์ทั่วไปซึ่งต้องสำเร็จการศึกษาหรือการฝึกอบรมตามที่คณะกรรมการกำหนด จึงไม่ควรกำหนดห้ามมัลคฤเทศก์ทั่วไปเข้าไปนำเที่ยวในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนใด ควรให้มัลคฤเทศก์ทั่วไปและมัลคฤเทศก์ท้องถิ่นสามารถนำเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนใดซึ่งเป็นเขตพื้นที่เฉพาะได้อย่างเท่าเทียมกัน

3. การปรับมาตรการลงโทษมั่วคุกเทศก์ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมั่วคุกเทศก์ ด้วยการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษของมาตรา 89 อันเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรา 58 ว่าด้วยการที่มั่วคุกเทศก์จ่ายเงินหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว และมาตรา 60 ว่าด้วยการที่มั่วคุกเทศก์ยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมั่วคุกเทศก์ปฏิบัติหน้าที่แทนตน (ซิดดิงไคด์) โดยการเพิ่มมาตรการในการกำหนดโทษ จากเดิมซึ่งมีเพียงการลงโทษจำคุกและปรับ โดยเพิ่มการตัดเตือน การพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราว และการถอนใบอนุญาตเป็นการถาวรเข้าไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

- จันทน์ วรรณณอม. (2552). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. กรุงเทพมหานคร : สามลดา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
2558. หน้า 53
- พิทยะ ศรีวัฒนสาร. (2553). *หนังสือเอกสารคำสอนวิชาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วรรณ วลัยวานิช. (2546). *ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.
- อรรษา สิงห์สงบ. (2546). *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. หน้า 215
- สุขุม สุภณิตย์. (2540). *คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หน้า 9-10.