

# มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

สุทธินี สุดใจ\*

รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี\*\*

## 1. บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่สร้างรายได้เป็นอันดับหนึ่งของภาคการค้าบริการรวมของประเทศไทย และธุรกิจนำเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่มักจะเดินทางท่องเที่ยวด้วยตนเอง แต่ยังมีนักท่องเที่ยวอีกส่วนหนึ่งที่จะใช้บริการธุรกิจนำเที่ยว เพื่ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่ตนเองในการเดินทางไปท่องเที่ยวสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยวไทยและนักท่องเที่ยวต่างชาติ ที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยหรือไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศ

เมื่อธุรกิจนำเที่ยวมีความแพร่หลายมากขึ้น ตลอดจนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีลักษณะเฉพาะที่ให้นักท่องเที่ยวหรือผู้รับบริการชำระค่าบริการเป็นการล่วงหน้า การพิจารณากฎหมายที่จะควบคุมธุรกิจนำเที่ยวจึงเข้ามามีความสำคัญ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาธุรกิจนำเที่ยวให้บริการในลักษณะเอาเปรียบนักท่องเที่ยว และการประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ขาดมาตรฐานและจรรยาบรรณในการให้บริการนำนักท่องเที่ยวไปเที่ยวยังสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ในประเทศไทย รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมธุรกิจนำเที่ยว โดยมีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว อันได้แก่ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้และการตีความกฎหมาย ดังกรณีที่ปรากฏต่อไปนี้

1) กรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวประเภทนิติบุคคล ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนนิติบุคคล ทำให้คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่สอดคล้องกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการให้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

2) นักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงตามรายการนำเที่ยวไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายครอบคลุมความเสียหายแท้จริง เนื่องจาก

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

กฎหมายกำหนดให้เสียหายความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวได้ไม่เกินจำนวนเงินหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมาวางในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

3) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ถูกต้องตามประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ขอใบอนุญาตไว้ โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเสียหายแก่นักท่องเที่ยวและมาตรการลงโทษทางปกครองไว้อย่างชัดเจน

4) การประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ทำให้เกิดปัญหากรณีนักท่องเที่ยวซื้อรายการนำเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย นักท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการใช้กระบวนการทางศาลเท่านั้น

5) ปัญหาการควบคุมการเสนอขายรายการนำเที่ยว กรณีการขายรายการนำเที่ยวผ่านทางเว็บไซต์หรือเทคโนโลยีอื่น ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและพิสูจน์การกระทำความผิดได้ยากและการเสนอขายรายการนำเที่ยวในงานส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่จัดขึ้น หากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงตามรายการนำเที่ยวตามที่ได้ออกรายงานในงานดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวจำนวนมาก อันสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมาก โดยบทบัญญัติทางกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการเสนอขายรายการนำเที่ยวในกรณีดังกล่าวไว้

6) ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญหรือทัวร์ดิตลบ ที่มีการนำนักท่องเที่ยวต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยในลักษณะของทัวร์คุณภาพต่ำ โดยอาจมีการหลอกลวง ช่มชู้ หรือจูงใจให้นักท่องเที่ยวซื้อสินค้าหรือบริการที่ไม่มีคุณภาพและราคาแพง เป็นการเอาเปรียบนักท่องเที่ยวเพื่อแสวงหารายได้จากนักท่องเที่ยวกลุ่มดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

7) กรณีการยกเลิกการนำเที่ยวไม่ว่าจะเหตุเกิดจากนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดเหตุยกเลิกการนำเที่ยวไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณากรณีดังกล่าว และระเบียบกำหนดอัตราคืนเงินกรณียกเลิกการนำเที่ยวไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ

8) มาตรการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทั้งทางอาญาและทางปกครอง อันได้แก่การพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่มีความเคร่งครัดในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวยังคงขายรายการนำเที่ยวในระหว่างถูกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีเงื่อนไขในการทำคำสั่งที่ไม่สามารถระงับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวนำเที่ยวที่สร้างความเสียหายต่อนักท่องเที่ยวได้

ด้วยปัญหาที่กล่าวไปข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มีปัญหาในการบังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่สามารถนำมาเป็นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยได้

เพื่อนำมาปรับปรุงข้อกำหนดในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้สามารถบังคับใช้ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## 2. มาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

### 2.1. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวตามกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการ และดำเนินการตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ และนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทำหน้าที่กำกับดูแล สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต และอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการขอใบอนุญาต หน้าที่ ข้อควรปฏิบัติ และมาตรการลงโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

#### (1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมี 2 ประเภท ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งบุคคลธรรมดาต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทย ไม่ได้อยู่ระหว่างพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แล้วยังไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีกครั้ง และส่วนนิติบุคคล ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งต้องเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยที่มีวัตถุประสงค์ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลดังกล่าวต้องมีสัญชาติไทย ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทบุคคลธรรมดา

#### (2) ประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและ

กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2556 ได้กำหนดประเภทของใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว 4 ประเภท ได้แก่ ประเภทเฉพาะพื้นที่ (Local Travel Agency) สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดและจังหวัด ประเภทในประเทศ (Domestic) สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในราชอาณาจักร ประเภทนำเที่ยวจากต่างประเทศ (Inbound) สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยการนำนักท่องเที่ยวที่เดินทางจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวภายในราชอาณาจักร และประเภททั่วไป (Outbound) สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในราชอาณาจักรหรือภายนอกราชอาณาจักร

### (3) การกำหนดจำนวนหลักประกันในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินหลักประกันพ.ศ. 2555 ได้กำหนดจำนวนเงินหลักประกันตามประเภทของใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว กล่าวคือ *ประเภทเฉพาะพื้นที่ (Local Travel Agency)* ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงินหนึ่งหมื่นบาท *ประเภทในประเทศ (Domestic)* ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงินห้าหมื่นบาท *ประเภทนำเที่ยวจากต่างประเทศ (Inbound)* ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงินหนึ่งแสนบาท และ *ประเภททั่วไป (Outbound)* ต้องวางหลักประกันเป็นจำนวนเงินสองแสนบาท

### (4) การยกเลิกการนำเที่ยว

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวชำระเงินค่าบริการแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้ามีเหตุที่ทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางได้เฉพาะตัว หรือมีเหตุให้ต้องยกเลิกการนำเที่ยวตามที่ได้โฆษณาไว้ ทั้งนี้ โดยมีใช้ความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจ่ายเงินคืนให้แก่นักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าอัตราตามที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้ประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับอัตราการจ่ายเงินค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยว พ.ศ. 2553 ถ้านักท่องเที่ยวแจ้งยกเลิกการเดินทางล่วงหน้าให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันที่นำเที่ยว ให้คืนในอัตราร้อยละหนึ่งร้อยของเงินค่าบริการ ถ้าแจ้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันที่นำเที่ยว ให้คืนในอัตราร้อยละห้าสิบของเงินค่าบริการ และกรณีแจ้งน้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันที่นำเที่ยว ไม่ต้องคืนเงินค่าบริการ

### (5) การควบคุมเกี่ยวกับทัวร์ศูนย์เหรียญ

ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ เป็นกรณีที่บริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยไม่เรียกเก็บค่าบริการจากบริษัทนำเที่ยวต่างประเทศที่เป็นบริษัทคู่ค้า ส่งคณะนักท่องเที่ยวมาให้บริการบริษัทนำเที่ยวในไทย ทั้งที่บริษัทนำเที่ยวของไทยจะต้องจ่ายค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าบริการนำเที่ยว และอื่น ๆ อันเป็นค่าใช้จ่ายปกติในการรับคณะนักท่องเที่ยว ดังนั้นบริษัทนำเที่ยวของไทยจึงต้องหาวิธีการต่างๆ ที่จะแสวงหากำไรกลับคืนจากคณะนักท่องเที่ยวให้ได้ โดยกฎหมายได้กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้กำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ พ.ศ. 2553 ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศจะต้องมีอัตราค่าบริการที่ไม่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายตามรายการที่ได้จ่ายจริง ประกอบด้วย ค่าที่พัก ค่าขนส่งหรือค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าตอบแทนมัคคุเทศก์ ค่าจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุ ค่าเข้าชมสถานที่ที่มีการเรียกเก็บ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น หากรายการดังกล่าวไม่ได้มีการจ่ายจริง ไม่ให้นำมาคำนวณเป็นอัตราค่าบริการนำเที่ยว

## (6) การเสนอขายรายการนำเที่ยว

ในส่วนของการเสนอขายรายการนำเที่ยว กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดทำเอกสารเพื่อโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้มีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ชื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว เลขที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเที่ยว ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการนำเที่ยว สถานที่พัก และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้ จำนวนมัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวในกรณีที่มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว และจำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการนำเที่ยว เป็นต้น

## (7) มาตรการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

มาตรการในการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่กระทำผิดมีทั้งการลงโทษทางอาญาและการใช้มาตรการทางปกครอง เช่น พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

โดยกฎหมายกำหนดกรณี que ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องรับผิดชอบทางอาญาไว้ในหลายฐานความผิด ได้แก่ ความผิดฐานประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยมิได้รับอนุญาต ความผิดฐานไม่แสดงใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ความผิดฐานกระทำการใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวแหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ความผิดฐานไม่จัดทำรายละเอียดในเอกสารที่โฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวตามที่กำหนดหรือดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวผิดไปจากโฆษณาหรือชี้ชวนไว้โดยไม่ได้แจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบ ความผิดฐานจัดบริการนำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวที่มาจากต่างประเทศโดยไม่รับค่าบริการหรือรับค่าบริการต่ำกว่าที่ค่าใช้จ่ายจริงหรือมอบหมายให้มัคคุเทศก์นำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ หรือให้มัคคุเทศก์รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว ความผิดฐานใช้มัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว

ส่วนมาตรการทางปกครองที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้แก่ การพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เรียกเก็บค่าบริการอื่นใดนอกจากที่ตกลงกันไว้ หรือจัดบริการนำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ โดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย หรือมอบหมายให้มัคคุเทศก์นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่ชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดสามเดือนนับแต่

วันที่กำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมทุกสองเดือน ไม่วางหลักประกันเพิ่มจนครบถ้วนเกินหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดมาตรการทางปกครอง โดยให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอน

ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ไม่ชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ถูกลงโทษใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว เคยถูกสั่ง พักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมาแล้วและภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น มีกรณีที่น่าจะถูกลงโทษใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีก ไม่ว่าจะเป็เหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้วแต่ไม่ดำเนินการ หรือต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกั๊ยมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

## 2.2. มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

จากการศึกษากฎหมายของสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐจีน (ประเทศไต้หวัน) พบว่ามีมาตรการในการควบคุมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือธุรกิจตัวแทนท่องเที่ยว สรุปสาระสำคัญแต่ละประเทศ ดังนี้

### (1) สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการขายและการให้บริการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ โดยจะเน้นการกำกับดูแลในส่วนของสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกับนักท่องเที่ยว สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ มีการกำหนดเนื้อหาสาระของสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือรูปแบบอื่นที่นักท่องเที่ยวเข้าใจและเข้าถึงได้ โดยแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบก่อนทำสัญญา และการแจ้งข้อมูลก่อนทำสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือตัวแทนการเดินทางจะต้องจัดทำให้นักท่องเที่ยว อันได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและการประทับตราหนังสือเดินทาง ข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาที่ได้รับหนังสือเดินทาง และวีซ่า ข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดในเรื่องสุขภาพสำหรับการเดินทางหรือการพักอาศัย

### (2) สาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติตัวแทนท่องเที่ยว (Travel Agents Act) และข้อบังคับตัวแทนท่องเที่ยว (Travel Agents Regulation) โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์เป็นหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการตัวแทนการท่องเที่ยว ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้

อำนาจคณะกรรมการอย่างกว้าง ทั้งเรื่องการพิจารณาการให้ใบอนุญาตตัวแทนท่องเที่ยวอย่าง มีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดได้ สามารถพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตกรณีประกอบกิจการ ไม่เหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการกำหนดขอบเขตการดำเนินกิจการของตัวแทนท่องเที่ยว และหน้าที่ ของผู้รับใบอนุญาตตัวแทนท่องเที่ยว เช่น แจกการเปลี่ยนสถานประกอบกิจการต่อคณะกรรมการ แจกการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารกิจการตัวแทนท่องเที่ยวต่อคณะกรรมการทราบด้วย และมีการกำหนด หน้าที่ของผู้บริหารกิจการตัวแทนท่องเที่ยว โดยผู้บริหารกิจการตัวแทนท่องเที่ยวต้องสามารถติดต่อ ได้ตลอดเวลา

### (3) ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนบริษัท ตัวแทนนำเที่ยว โดยมีการแบ่งเป็นประเภทและมีกำหนดขอบเขตการจัดบริการนำเที่ยว การจำหน่าย รายการนำเที่ยว และจัดการท่องเที่ยวของบริษัทตัวแทนนำเที่ยวแต่ละประเภทไว้ โดยบริษัทตัวแทน นำเที่ยวจะต้องมีผู้ดูแลรับรองการท่องเที่ยวที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นบุคคลที่รับผิดชอบการดำเนิน กิจการด้านธุรกิจท่องเที่ยว ในส่วนของการโฆษณาและเอกสารทำสัญญา มีการกำหนดรายละเอียด ต่าง ๆ ของรายการนำเที่ยวที่ต้องอยู่ในเอกสารทำสัญญาและกฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวระบุให้บริษัท ตัวแทนนำเที่ยวต้องอธิบายรายละเอียดในสัญญาให้นักท่องเที่ยวรู้และเข้าใจก่อนจะลงนามตกลง ทำสัญญา นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเกี่ยวกับการนับจำนวนและชนิดของเหตุการณ์ที่มี การเปลี่ยนแปลง รวมทั้งกำหนดอัตราการจ่ายค่าชดเชยกรณีบริษัทตัวแทนนำเที่ยวได้เปลี่ยนแปลง ก่อนการเดินทาง และหลังการเดินทาง

### (4) สาธารณรัฐจีน(ประเทศไต้หวัน)

สาธารณรัฐจีน(ประเทศไต้หวัน)ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจตัวแทน การท่องเที่ยว (Regulations Governing Travel Agencies) โดยข้อบังคับนี้มีการกำหนดขอบเขตของ การประกอบธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยวแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน โดยกรณีที่ธุรกิจตัวแทน การท่องเที่ยวได้เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโครงสร้างของธุรกิจ ชื่อหรือประเภทของผู้ประกอบธุรกิจ ที่อยู่ และคณะกรรมการ ผู้บริหารหรือผู้จัดการ ผู้ประกอบธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยวดังกล่าวจะต้อง นำเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อสำนักงานการท่องเที่ยวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และ ในเรื่องของการวางเงินหลักประกัน หากมีการเพิ่มสาขาในการประกอบกิจการผู้ประกอบธุรกิจตัวแทน การท่องเที่ยวต้อง การวางเงินหลักประกันเพิ่มขึ้นด้วย โดยมีการกำหนดให้หน่วยงานบริหารงานกลาง จะพิจารณาลดจำนวนเงินหลักประกันตามสัดส่วนหนึ่งในสิบของจำนวนเงินที่นำมาวางเป็นเงิน หลักประกันของธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยวแต่ละประเภทได้ หากผู้ประกอบธุรกิจตัวแทนการ ท่องเที่ยวไม่ได้หยุดพักธุรกิจชั่วคราวเป็นเวลาสองปี ไม่ได้มีการบังคับคดีจากเงินหลักประกันในการ ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และได้เข้าเป็นสมาชิกของสมาคมเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่ยอมรับ อีกทั้ง ข้อบังคับฉบับนี้ยังมีการกำหนดให้สมาคมประกันคุณภาพการท่องเที่ยวประกาศราคาตลาดของ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น ตัวเครื่องบิน อาหาร ที่พัก และราคาสำหรับ

การให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่ง ทุก ๆ สามเดือน เพื่อเป็นใช้เป็นฐานการอ้างอิงของผู้บริโภค และมีการกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยวผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยผู้ประกอบการธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยวต้องจัดทำรายงานต่อสำนักงานการท่องเที่ยว ซึ่งมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนดและรายละเอียดดังกล่าวจะต้องปรากฏในหน้าแรกของเว็บไซต์

### 3. ปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

#### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทนิติบุคคล

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทนิติบุคคล และกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ หากผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะต้องออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าให้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือกรณีมีการเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนนิติบุคคลทำให้คุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ไม่สอดคล้องกฎหมาย แม้ว่ามีกฎกระทรวง แบบ รายละเอียดและวิธีการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2555 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในรูปแบบนิติบุคคลต้องแจ้งข้อมูลการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนนิติบุคคลต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียน แต่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวปฏิบัติตามจำนวนน้อยรายเท่านั้น

#### 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเงินหลักประกัน

บุคคลที่ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องวางเงินหลักประกันเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินหลักประกัน พ.ศ. 2555 ได้กำหนดจำนวนเงินหลักประกันที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกันต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แตกต่างกันตามแต่ละประเภทของใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว เมื่อพิจารณาจำนวนเงินหลักประกันที่ผู้ขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องนำมาวางเพื่อขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวนี้ยังคงมีจำนวนเงินหลักประกันเท่ากับจำนวนเงินหลักประกันตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และเป็นระยะเวลาผ่านมายี่สิบกว่าปีแล้ว โดยปัจจุบันค่าเงินมีอัตราเพิ่มขึ้นมาก ประกอบกับความเสียหายที่ปรากฏจากกรณีที่นักท่องเที่ยวร้องเรียนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีจำนวนมากกว่าจำนวนเงินหลักประกันตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนำมาวางต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับการเยียวยาที่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงได้



### 3.3 ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและทัวร์ติดลบ

แม้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะมีการกำหนดห้ามผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ โดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดบริการนำเที่ยวที่ไม่ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายตามรายการที่ได้จ่ายจริง ซึ่งประกอบด้วยค่าที่พัก ค่าขนส่งหรือค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าตอนแทน มัคคุเทศก์ ค่าจัดให้มีประกันอุบัติเหตุ ค่าเข้าชมสถานที่ที่มีการเรียกเก็บ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้มีการบังคับใช้ประกาศดังกล่าวในการแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญหรือทัวร์ติดลบที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

### 3.4 การยกเลิกการนำเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรณีที่นักท่องเที่ยวชำระเงินค่าบริการแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้ามีเหตุทำให้นักท่องเที่ยวต้องยกเลิกการนำเที่ยวตามที่ได้โฆษณาไว้ โดยมีสาเหตุของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจ่ายเงินคืนให้นักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าอัตราตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้ประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับอัตราการจ่ายเงินค่าบริการคืนให้นักท่องเที่ยว พ.ศ. 2553 โดยกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาที่นักท่องเที่ยวต้องแจ้งยกเลิกการเดินทางล่วงหน้าให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทราบ ซึ่งเงื่อนไขระยะเวลาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในกรณีที่นักท่องเที่ยวได้ซื้อรายการนำเที่ยวกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งมีระยะเวลาห่างจากวันกำหนดเดินทางนำเที่ยวเป็นระยะเวลาน้อยกว่าสามสิบวัน โดยต่อมานักท่องเที่ยวต้องการที่จะยกเลิกการนำเที่ยวดังกล่าว จะไม่สามารถพิจารณาตามเงื่อนไขการยกเลิกการนำเที่ยวตามที่คณะกรรมการประกาศได้ นอกจากนี้ มีกรณีที่นักท่องเที่ยวไม่สามารถใช้บริการนำเที่ยว เนื่องจากมาจากปัญหาเรื่องวีซ่า ไม่ผ่านการตรวจคนเข้าเมือง หรือเกิดข้อผิดพลาดของสายการบิน เป็นปัญหาว่าเป็นกรณีการยกเลิกการนำเที่ยวหรือไม่ เพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนมีการให้บริการนำเที่ยวและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวบางรายในขณะนักท่องเที่ยวเท่านั้น เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอ้างว่าไม่ใช่ความผิดของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว เนื่องจากยังคงให้บริการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวรายอื่นได้

### 3.5 มาตรการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

#### (1) มาตรการการลงโทษทางปกครอง

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดมาตรการลงโทษทางปกครองแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว 2 กรณี กล่าวคือ การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

การพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว เป็นมาตรการลงโทษทางปกครองชั่วคราว กล่าวคือ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน ในกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้ และหากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะต้องมีโทษทางอาญาเช่นเดียวกับกรณีการประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่ได้รับใบอนุญาตด้วย เมื่อพิจารณาเหตุพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจมีจำกัดเพียงบางมาตราเท่านั้น ทั้งที่เป็นมาตรการชั่วคราวในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยว นอกจากนี้กรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวถูกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวระหว่างถูกคำสั่งพักใช้เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวรายดังกล่าวต้องได้รับโทษทางอาญา แต่เมื่อคำสั่งพักใช้มีผลสิ้นสุดลงผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวสามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้ ทั้งที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวรายดังกล่าวกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้

การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว เป็นมาตรการลงโทษทางปกครองที่รัฐใช้เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้กระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะส่งผลให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสิ้นสุดลง ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่สามารถใช้ใบอนุญาตที่ถูกเพิกถอนประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวใหม่ได้ เป็นระยะเวลา 5 ปี แต่การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ไม่สามารถระงับการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรงในทันทีได้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ต้องตักเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ดำเนินการดังกล่าว นายทะเบียนจึงจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวของกฎหมายทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในรายการนำเที่ยวของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และหยุดพฤติกรรมที่สร้างความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวได้อย่างทันทั่วทั้ง อีกทั้งผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวยังคงสามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ต่อไป

## (2) มาตรการลงโทษทางอาญา

เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดโทษทางอาญาไว้ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวดังกล่าวได้กระทำความผิดทางอาญาซึ่งจะต้องถูกดำเนินคดีเพื่อรับโทษตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนไม่ว่าจะมีโทษปรับเป็นจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามหลักเกณฑ์

ที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จากข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีทางอาญาต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่กระทำความผิดนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวใช้มัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและพบการกระทำความผิดซึ่งหน้า จึงเข้าจับกุมส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินการต่อไปในทันที ส่วนกรณีความผิดอื่น ๆ ไม่ปรากฏข้อมูลว่าเจ้าหน้าที่ได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด และไม่พบว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจดำเนินการเปรียบเทียบปรับกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ได้กระทำความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว แสดงให้เห็นว่ามาตรการลงโทษอาญาไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้เกรงกลัวต่อโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ และยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิดเพื่อแลกกับผลตอบแทนที่จะตนจะได้รับจากการกระทำความผิดนั้น ๆ

#### 4. ข้อเสนอแนะ

4.1 ควรมีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว” ให้รวมถึงการขายรายการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการขายรายการนำเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจนำเที่ยวที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ควรปรับปรุงกฎกระทรวงกฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2556 ที่กำหนดประเภทของใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละประเภท เพื่อเป็นการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตของประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ขอใบอนุญาตไว้

4.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทนิติบุคคลภายหลังได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้ว โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากมีเหตุอันสงสัยว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้เปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ทำให้ขาดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ในทันที และควรบัญญัติหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่จะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนนิติบุคคลในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยควรกำหนดโทษกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้ดำเนินการแจ้งดังกล่าวด้วย เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนด

4.3 ควรแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินหลักประกัน พ.ศ. 2555 โดยให้เพิ่มจำนวนเงินหลักประกันในแต่ละประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว เพื่อเป็นการคุ้มครองนักท่องเที่ยว

ที่ได้รับความสะดวกสบายจากกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงให้ได้รับการเยียวยา ค่าเสียหายที่ครอบคลุมความเสียหายแท้จริงได้ และเป็นการควบคุมให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ตระหนักถึงการปฏิบัติตามข้อตกลงที่มีต่อนักท่องเที่ยว ตลอดจนคัดกรองผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่มีสถานะทางการเงินเหมาะสมต่อการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวอย่างแท้จริง ทั้งนี้ควรมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่มีสิทธิได้รับการพิจารณาในการลดจำนวนเงินหลักประกันที่วางไว้ได้ โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาและคุณสมบัติที่ดีของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่มีสิทธิได้รับการลดจำนวนเงินหลักประกัน เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยิ่งขึ้น

4.4 ควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องหลักเกณฑ์ การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ พ.ศ. 2553 ให้มีการกำหนดอัตราค่าบริการในราคาตลาดของการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เพื่อควบคุม ปัญหาที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ โดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย หรือปัญหา ทวีร์ศูนย์เหรียญ และเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบจำนวนค่าบริการที่ผู้ประกอบการธุรกิจ นำเที่ยวของไทยจะต้องได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ รวมทั้งนักท่องเที่ยวสามารถใช้ ราคาดังกล่าวเป็นฐานอ้างอิงในการตรวจสอบราคาค่าบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

4.5 ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการขายรายการนำเที่ยว ทั้งกรณีการขายรายการ นำเที่ยวในงานส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ควรกำหนดกระบวนการให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์ จะเข้าร่วมงานดังกล่าว ต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก่อนเข้าร่วมงาน และกรณีการประกอบธุรกิจนำเที่ยวผ่านทางเว็บไซต์ ที่ควรกำหนดกระบวนการให้ผู้ประกอบการธุรกิจ นำเที่ยวต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการขายรายการนำเที่ยวผ่านทางเว็บไซต์ โดยกำหนดรายละเอียด ที่จะต้องมีในหน้าเว็บไซต์ดังกล่าว ตลอดจนการกำหนดข้อปฏิบัติที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้อง ปฏิบัติในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อให้มีมาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจ นำเที่ยวในงานส่งเสริมการท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจนำเที่ยวผ่านทางเว็บไซต์ และป้องกัน ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อนักท่องเที่ยวในการซื้อรายการนำเที่ยวจากงานส่งเสริมการท่องเที่ยวและ ผ่านทางเว็บไซต์ ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความคุ้มครองในการซื้อรายการนำเที่ยวในกรณีดังกล่าวมากขึ้น

4.6 ควรแก้ไขประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักเกณฑ์และ วิธีการเกี่ยวกับอัตราค่าบริการเงินค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยว พ.ศ. 2553 เกี่ยวกับกรณี นักท่องเที่ยวมีเหตุให้ต้องยกเลิกการนำเที่ยวตามที่ได้โฆษณาไว้ ซึ่งมีใช้ความผิดของผู้ประกอบการ ธุกิจนำเที่ยว โดยกำหนดเงื่อนไขที่นักท่องเที่ยวจะต้องปฏิบัติในการได้รับเงินคืนให้สอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกรณีนักท่องเที่ยวต้องการยกเลิกการนำเที่ยว เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถ นำหลักเกณฑ์ตามประกาศดังกล่าวมาปรับใช้ได้ในทุกกรณีที่นักท่องเที่ยวยกเลิกการนำเที่ยว โดยมีใช้ ความผิดของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และควรกำหนดอัตราค่าบริการคืนให้แก่

นักท่องเที่ยว อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวได้ใช้จ่ายจริงในการเตรียมการบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการก็นำเที่ยวด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ควรปรับปรุงเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยว กรณีเหตุการณ์นอกเหนือความคาดหมายที่เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับบริการนำเที่ยวจากผู้ประกอบการก็นำเที่ยว โดยข้อเท็จจริงไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดของผู้ประกอบการก็นำเที่ยวหรือไม่ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่ให้นักท่องเที่ยวผ่านการตรวจคนเข้าเมือง กรณีนักท่องเที่ยวทำวีซ่าไม่ผ่าน เป็นต้น

4.7 ควรแก้ไขมาตรการลงโทษทางปกครองและทางอาญาในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ทั้งเรื่องการพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยว และบทกำหนดโทษทางอาญา

การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยว ควรให้อำนาจนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยวอย่างกว้าง เพราะการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยวเป็นมาตรการชั่วคราวในการระงับการประกอบการก็นำเที่ยวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ หากกรณีมีผู้ประกอบการก็นำเที่ยวกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายบัญญัติหรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย นายทะเบียนจะสามารถใช้อำนาจพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยว เพื่อยับยั้งการกระทำของผู้ประกอบการก็นำเที่ยวที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อไปได้ นอกจากนี้ควรกำหนดผลของการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยวไว้ให้ชัดเจน เพื่อป้องกันและควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวที่ถูกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยวกระทำการใดๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบการก็นำเที่ยวที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้ในระหว่างถูกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยว

การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยว ควรให้อำนาจนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สามารถเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการก็นำเที่ยวได้ทันที เมื่อได้มีการตรวจสอบและปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่า ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง เพื่อผู้ประกอบการก็นำเที่ยวจะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 อย่างเคร่งครัด และเป็นมาตรการทางปกครองที่ใช้ควบคุมผู้ประกอบการก็นำเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่จะยับยั้งผู้ประกอบการก็นำเที่ยวที่กระทำการฝ่าฝืนตามบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้และก่อให้เกิดความเสียหายต่อนักท่องเที่ยวอย่างร้ายแรงได้

นอกจากนี้ควรเพิ่มอัตราโทษทางอาญาในกรณีที่ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวได้กระทำความผิดตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ต้องรับโทษทางอาญา เพื่อให้ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวเกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้และควบคุมให้ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธุรกิจ

นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มากขึ้น และควรแก้ไขหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์เกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการลงโทษ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่กระทำความผิดกรณีมีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ไม่ว่าจะมิโทษปรับเป็นจำนวนเท่าใดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การควบคุมธุรกิจนำเที่ยวตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## บรรณานุกรม

- คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม
- จूरรัตน์ ทองอิม. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการนำเที่ยว*. รายงานการศึกษา  
อิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2549). *ธุรกิจนำเที่ยว*. กรุงเทพฯ : บริษัท เพรส แอนด์ ดีไซน์ จำกัด
- ชลดา สิทธิวรรณ. (2542, เมษายน-มิถุนายน). “ *กฎหมายธุรกิจท่องเที่ยวใหม่ของญี่ปุ่น*.” *จุลสารการท่องเที่ยว*. 16.
- สาวิตรี ธีรเสนี. (2547). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนักท่องเที่ยว:ศึกษาเฉพาะกรณี การซื้อบริการรายการนำเที่ยวแบบเหมาจ่าย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต.  
กรุงเทพฯ :มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว. (2550). *รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ (Final Report) โครงการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาและผลกระทบทัวร์ศูนย์เหรียญ*. กรุงเทพมหานคร:บริษัท เทสโก้ จำกัด
- เสาวภาคย์ วัลย์มาลี. (2553). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ (แพ็คเกจทัวร์)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์