

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ Legal Measure for the Supervision of Tour Operator and Tour Guide

ตะวัน พรหมวงศ์^{1*}
Tawan Promwong^{1*}

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ วิเคราะห์มาตรการและแนวทางในการแก้ปัญหาและเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้คำนิยามของ “ธุรกิจนำเที่ยว” ไม่ครอบคลุมถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยว จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในด้านบทนิยามของธุรกิจนำเที่ยวให้สามารถควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวด้วย ปัญหาต่อมา คือ คุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ที่ยังไม่มีข้อกำหนดเรื่องความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในการทำงานในด้านการท่องเที่ยว ควรให้มีคุณสมบัติที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว นอกจากนั้นยังไม่มีบทกำหนดถึงรูปแบบการให้บริการในระบบอินเทอร์เน็ต โดยอาจเกิดผลกระทบในการให้บริการเกินขอบเขตประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว จึงควรเพิ่มข้อกำหนดเรื่องรูปแบบหรือช่องทางในการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือการให้บริการในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

การควบคุมมัคคุเทศก์ พบว่า ประเทศไทยอนุญาตให้บุคคลที่มีวุฒิการศึกษาหลายระดับสามารถเป็นมัคคุเทศก์ได้ จึงทำให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์ไม่มีคุณภาพ ทั้งด้านความรู้และความสามารถทางภาษา ปัญหาต่อมา คือ ประเภทของใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีจำนวนมากเกินความจำเป็น จึงควรปรับปรุงการแบ่งประเภทมัคคุเทศก์ใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งานจริง นอกจากนั้น การที่กฎหมายไม่ได้ระบุให้ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์ทำหน้าที่ในการนำเที่ยวไว้ จึงเป็นช่องทางให้ชาวต่างชาติทำหน้าที่มัคคุเทศก์แทนชาวไทย จึงควรมีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดให้มีมัคคุเทศก์ในการนำเที่ยว

ปัญหาสุดท้ายคือ การควบคุมโดยองค์การภาครัฐยังไม่สามารถประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์กัน จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่มอบอำนาจให้องค์การหนึ่งเป็น ผู้มีอำนาจควบคุมดูแล เพื่อความสะดวกรวดกุมในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: นิยามศัพท์ คุณสมบัติ การควบคุม

Abstract

This research aimed to study the legal measures for the supervision of the tour operator and tour guide, including problems and appropriate suggestions on legal measures to supervise the tour operator and tour guide businesses.

The result showed that TOURISM AND TOURIST GUIDE BUSINESS ACT, B.E. 2551 (2008) definition of “Tour Operator” has not been covered other businesses related the tour operator. There should have been supervise the tour operator businesses and other businesses related. The following issue was the qualification of the tour operator which was defined in the law. There were no requirements to check the qualifications and skills and experiences in working in the tourism sector. It should be suggested to have an adjustment to the terms of business registration and necessary requirements for running the tour operator business. In addition, there was no clear of the law whether they could do advertising and publishing their tour programs and services pattern on the internet. This might impact the services of the

¹ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่

¹ North-Chiang Mai University

* Corresponding author. E-mail: k.tawan911@hotmail.com

others tour operator entrepreneurs that they might do something over the limit of the license. Therefore, to add the requirement of the tour operator businesses that have patterns or channels in public relations or advertising, selling tour programs in the Internet network

In case of the supervision on Tour Guide, it was found that Thailand allowed people with different levels of education applying for a tour guide. From this, it resulted in the quality of their performance in both the knowledge and the expertise, including the ability of languages. Then, there were a lot of excess and redundant types of "Guide licenses". There should improving the new category for the tour guide to be efficient use and clearly supply classification. Moreover, it has not required that the entrepreneurs must arrange the tour guide with the tour, this would be an opportunity for the foreigners to work as a tour guide instead of Thai tour guide. There should be arrange the tour guide with the tour.

Regarding to the final issue, it was the supervision of the tour operator and tour guide authorized by the government. They were not be able to be responsible for the solution causing from the supervision effectively and helped each other. There should have the legal requirement or measures that might authorize a single organization to supervise the problems to facilitate in the supervision effectively and covered every action of the tour operator and tour guide.

Keywords: Definition, Qualification, Supervision

บทนำ

ในปัจจุบัน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้กลายมาเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของโลก โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าเกือบจะทุกประเทศในโลก มีการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจนกลายมาเป็นสินค้าหลักในระบบการค้าระหว่างประเทศอย่างรวดเร็ว ในภาพรวมของการท่องเที่ยวสถานการณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558 ปริมาณนักท่องเที่ยวยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่องแม้จะขยายตัวในอัตราที่น้อยกว่าปีที่ผ่านมาจากสถิติในช่วง 9 เดือนที่ผ่านมา มีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย จำนวน 22,135,871 คน และก่อให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวถึง 1,049,671 ล้านบาท (กรมการท่องเที่ยว, 2558 : ระบบออนไลน์)

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยในวันนี้กลับต้องประสบปัญหา ทั้งปัญหาการเมืองการปกครองของประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจของโลกตกต่ำ ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ปัญหาการก่อการร้ายและอีกหนึ่งปัญหาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาอื่นๆ คือ ปัญหาที่เกิดจากธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยก่อนปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประชาชนทุกคนสามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ ส่วนมัคคุเทศก์ก็ไม่มีกฎหมายควบคุมโดยเฉพาะไว้ ยกเว้นกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทยซึ่งรวมอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ด้วย ทำให้ธุรกิจบริการแข่งขันมีพัฒนาการและการแข่งขันกันในด้านธุรกิจมากขึ้น โดยมีแนวโน้มที่จะทำให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ให้บริการและอาจสร้างความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รัฐบาลจึงเห็นควรให้มีกฎหมายที่จะควบคุมกิจการด้านธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ขึ้น จึงได้ออกพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการที่ได้มาตรฐานจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และฉบับที่สองในปี พ.ศ. 2545 และฉบับที่ใช้ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยให้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2551

แต่จากข้อเท็จจริงก็ยังพบปัญหาในการร้องเรียนและมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวอยู่ตลอด ทั้งการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตรงและการหลบเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่องในด้านารควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังมีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถนำมาควบคุมดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์และ

วัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวประการแรกคือ ปัญหาการควบคุมในด้านบทนิยามของคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว” ที่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้ความหมายครอบคลุมทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ในการขายบริการในรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยที่องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของภาครัฐไม่สามารถใช้กฎหมายกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากการซื้อบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว กลับต้องไปดำเนินการทางศาลเอง โดยหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่สามารถช่วยเหลือเยียวยาได้ตามกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทำให้ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเป็นเงินจำนวนมาก ปัญหาต่อมาคือ คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ว่าต้องมีประสบการณ์ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการธุรกิจมาก่อน ทำให้ผู้ที่มีความสนใจในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ขาดประสบการณ์ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นจำนวนมาก เมื่อผู้ประกอบการยื่นคำขอขาดประสบการณ์ย่อมก่อให้เกิดภาวะความเสี่ยงภัยสูงที่นักท่องเที่ยวจะได้รับการบริการที่ไม่ตรงตามที่ได้ตกลงไว้หรือได้รับการบริการที่ไม่เหมาะสมกับราคาที่ได้รับเสียไป และอาจถึงขั้นไม่ได้รับการเลยจากเหตุถูกหลอกลวง โดยที่นักท่องเที่ยวไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติในด้านประสบการณ์ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว เพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจในการเลือกซื้อบริการนำเที่ยว และปัญหาประการสุดท้าย คือ รูปแบบการโฆษณาของธุรกิจนำเที่ยวในแต่ละประเภท กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดที่ระบุถึงแนวทางในการโฆษณาหรือการให้บริการในช่องทางอินเทอร์เน็ตไว้ โดยการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในปัจจุบัน ระบบการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตเป็นอย่างมากซึ่งกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฉบับปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดที่แน่ชัดว่า ธุรกิจนำเที่ยวประเภทใดสามารถที่จะโฆษณาเผยแพร่รายการนำเที่ยวของตนในระบบการสื่อสารดังกล่าวได้มากหรือน้อยเพียงใดเป็นภาษาใด และสามารถตกลงซื้อขายรายการนำเที่ยวผ่านระบบการสื่อสารดังกล่าวได้หรือไม่ ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่าเว็บไซต์ของผู้ให้บริการนำเที่ยวส่วนใหญ่สามารถทำการตกลงซื้อขายหรือจองรายการนำเที่ยวและชำระเงินค่ารายการนำเที่ยวผ่านระบบสื่อสารดังกล่าวได้ ซึ่งกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ตนยื่นขอไว้และเกิดความยากลำบากแก่องค์กรภาครัฐในการควบคุมดูแลตรวจสอบการให้บริการในสื่ออินเทอร์เน็ตของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้อย่างทั่วถึง

ในด้านการควบคุมมัคคุเทศก์ พบปัญหามัคคุเทศก์ไม่มีคุณภาพ ขาดทักษะความรู้ความสามารถในการทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ จากที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาไว้หลายระดับ รวมทั้งหลังจากได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และครบกำหนดต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดหรือมาตรการใดที่ควบคุมคุณภาพมาตรฐานในด้านทักษะความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์ก่อนที่จะอนุญาตต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ทำให้มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ไม่เคยปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำ ได้รับการร้องเรียนจากนักท่องเที่ยวในเรื่องความรู้ความสามารถในภาษาว่าไม่มีคุณภาพ และไม่ได้มาตรฐานตามที่นักท่องเที่ยวคาดหวัง ปัญหาต่อมา คือ การที่กฎหมายมีการกำหนดประเภทของใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ โดยปัจจุบันใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มี 2 ประเภท รวมทั้งหมดถึง 10 ชนิดแบบใบอนุญาต ซึ่งใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์บางชนิด มีผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากทั้งประเทศเพียง 3 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกำหนดรูปแบบของบัตรมัคคุเทศก์หรือคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานจริงของมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่ยื่นขอรับใบอนุญาต

เป็นมัคคุเทศก์เพียง 2 – 3 ชนิดเท่านั้น และปัญหาสุดท้ายในด้านการปฏิบัติหน้าที่ จากการที่กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่ได้ระบุให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่ในการนำเที่ยวไว้ จึงเป็นช่องทางให้ชาวต่างชาติผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานและเดินทางมาพร้อมกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนมัคคุเทศก์ชาวไทย ซึ่งมัคคุเทศก์เหล่านี้จะไม่ให้ความสำคัญกับแหล่งท่องเที่ยวและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่จะคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองที่จะหลอกลักนักท่องเที่ยวให้จ่ายซื้อของที่เกินราคาหรือซื้อบริการที่เกินราคา เมื่อเกิดปัญหาจะหลบหนีเดินทางกลับประเทศสร้างความเสียหายและทำลายความเชื่อมั่นในการท่องเที่ยวของประเทศไทยไว้กับนักท่องเที่ยว

ในส่วนองค์กรภาครัฐผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ก็ยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายเช่นเดียวกัน โดย 2 องค์กรภาครัฐที่จะกล่าวถึงคือ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สังกัดกรมการท่องเที่ยว และองค์กรตำรวจ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบังคับแห่งกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ซึ่งกัน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาหลักการหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ต่อไป

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร โดยจะทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในประเด็นหลัก 3 ประเด็น คือ การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว การควบคุมมัคคุเทศก์ และการควบคุมขององค์กรภาครัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ โดยอาจมีการเปรียบเทียบกับข้อมูลผลการศึกษากฎหมายต่างประเทศในด้านความหมายของธุรกิจนำเที่ยว คุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมถึงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาจากบทความ หนังสือ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และค้นคว้าข้อมูลจากเว็บไซต์ โดยนำข้อมูลที่รวบรวม เพื่อสรุปความเห็นให้ปรากฏในรูปแบบพรรณนาและวิเคราะห์ เพื่อนำเสนอเป็นข้อสรุปผลการศึกษาและนำเสนอในข้อเสนอนี้ต่อไป

ผลการศึกษา

1. การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

1.1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทยนั้น ได้นิยามคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว” หมายถึง ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่าในข้อความตอนท้ายของบทนิยามจะได้มีข้อความระบุถึงบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการตีความว่าบริการอื่นใดที่ว่านั้น มีขอบเขตหรือรวมถึงกิจการใดบ้าง ดังนั้นคำนิยามของ “ธุรกิจนำเที่ยว” จึงยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการสำคัญบางประการ เช่น กิจการด้านการจัดยานพาหนะในการนำพานักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว หรือกิจการอื่นใด ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น การ

เป็นตัวแทนจำหน่ายบัตรโดยสารหรือบัตรเข้าชมสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ เป็นต้น ทำให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ในการขายบริการในรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว โดยที่ผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

1.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งหากพิจารณามาตรการในการกำหนดคุณสมบัติการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวพบว่า คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยกำหนดให้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ โดยมีข้อกำหนด คือ กรณีบุคคลธรรมดา อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี มีสัญชาติไทย ส่วนกรณีนิติบุคคล ต้องมีคุณสมบัติเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบเป็นผู้มีสัญชาติไทย ถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทยและกรรมการของบริษัทเกินกึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และกำหนดลักษณะต้องห้ามโดยอ้างอิงจากกรณีผู้ยื่นขอในนามบุคคลธรรมดา คุณสมบัติของผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามที่กฎหมายฉบับปัจจุบันกำหนดนั้น ยังไม่มีบทกำหนดหรือมาตรการใดเพิ่มเติมที่จะให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการตรวจสอบคุณสมบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ยกตัวอย่างเช่น ประสิทธิภาพในการทำงานในด้านการท่องเที่ยว เงินทุนในการจัดตั้งสถานประกอบการหรือเงินทุนหมุนเวียนในการบริหารจัดการ สถานที่ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ มัคคุเทศก์ รวมถึงบุคลากรที่จำเป็นในการดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งสิ่งที่กล่าวมานั้นล้วนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ทั้งผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวนักท่องเที่ยว รวมถึงองค์กรภาครัฐ เกิดความมั่นใจว่าผู้ประกอบการดังกล่าวมีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญในกิจการที่กำลังจะดำเนินการ

1.3 การโฆษณาและรูปแบบการให้บริการในแต่ละประเภทของธุรกิจนำเที่ยว ประเทศไทยยังไม่มีบทกำหนดที่แน่ชัดถึงการประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละประเภทที่กำหนดว่า ธุรกิจนำเที่ยวประเภทใดสามารถที่จะโฆษณาประชาสัมพันธ์เผยแพร่รายการนำเที่ยวของตนในระบบการสื่อสารต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใด และสามารถตกลงซื้อขายรายการนำเที่ยวผ่านระบบการสื่อสารดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของประเภทใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ตนยื่นขอ และมีผลกระทบในการเลี้ยงที่จะขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้ตรงประเภท

2. การควบคุมมัคคุเทศก์

2.1 คุณสมบัติของผู้ที่ยื่นคำขอเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายของไทยนั้น กำหนดคุณสมบัติในด้านการศึกษาไว้หลายระดับ ทั้งระดับปริญญาตรี อนุปริญญา หรือได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด จากเหตุที่มีการเปิดโอกาสนั้น ทำให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์ไม่มีคุณภาพ ทั้งด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว รวมถึงปัญหาเรื่องความสามารถทางภาษาต่างประเทศในการบรรยายให้ความรู้ นอกจากนี้ หลังจากที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไปแล้ว เมื่อครบกำหนดในการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดหรือมาตรการควบคุมมัคคุเทศก์ในด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ ความรู้ความสามารถหรือความเชี่ยวชาญ ในการให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว รวมถึงความรู้ความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศ จากการที่มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไปแล้ว แต่ไม่เคยปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์เลยหรือปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์เป็นบ้าง

เป็นครั้งคราว เมื่อมาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อาจส่งผลกระทบต่อพนักงานท่องเที่ยวที่คาดหวังได้รับบริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆของสถานที่ท่องเที่ยวจากมัคคุเทศก์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญความชำนาญ

2.2 ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่มีจำนวนมากเกินความจำเป็นและซ้ำซ้อนกัน พบว่าประเทศไทยมีการจำแนกประเภทของมัคคุเทศก์มากที่สุด โดยมีถึง 10 รูปแบบใบอนุญาต และมีความซ้ำซ้อนไม่สอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานจริงของมัคคุเทศก์ ซ้ำซ้อนกันในด้านพื้นที่ ในกรปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์ หรือใบอนุญาตแบบเดียวกันแต่สามารถใช้อุบัติการศึกษที่แตกต่างกันขอใบอนุญาตได้ หรือกรณีความเข้าใจของบุคคลภายนอกต่อประเภทของใบอนุญาต

2.3 การควบคุมมัคคุเทศก์ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของประเทศไทยไม่ได้มีข้อกำหนดระบุให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่ในการนำเที่ยว ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 26 (7) ในการโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องมีรายละเอียดของจำนวนมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวในกรณีการจัดให้มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว จึงเป็นช่องทางให้ชาวต่างชาติผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานและเดินทางมาพร้อมกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนมัคคุเทศก์ชาวไทย โดยอาศัยข้อบกพร่องของกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่ไม่ได้ระบุว่า ในการนำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้อง จัดให้มีมัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในการนำเที่ยว

3. การควบคุมโดยองค์กรผู้ทำหน้าที่

องค์กรแรกคือ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรผู้มีส่วนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในทางปกครองเป็นหลัก โดยมอบอำนาจให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีภาระหน้าที่ในการกำกับควบคุมผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรที่สอง คือ องค์กรตำรวจ มีภาระหน้าที่ดำเนินการในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ที่มีโทษทางอาญาและในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยกำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินคดีหรือจับกุมผู้ที่มีโทษทางอาญาและมัคคุเทศก์ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังไม่สามารถประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้

อภิปรายผล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จากแนวคิด ทฤษฎี และจากการเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย พบว่า

1. การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

1.1 ปัญหา नियามของ ธุรกิจนำเที่ยว

แม้ว่าในข้อความตอนท้ายของบทนิยามจะได้มีข้อความระบุถึงบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการตีความว่าบริการอื่นใดที่ว่านั้นมีขอบเขตหรือรวมถึงกิจการใดบ้าง ดังนั้นคำนิยามของ “ธุรกิจนำเที่ยว” จึงยังไม่ครอบคลุมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

ประเทศมาเลเซียใช้กฎหมายรัฐบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2549 ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยกำหนดค่านิยามในเรื่องการท่องเที่ยวไว้อย่างกว้างและให้อำนาจภาครัฐในการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ และยังได้กำหนดค่านิยามของที่พักของนักท่องเที่ยวทำให้รัฐสามารถเข้าควบคุม จัดการที่พักของนักท่องเที่ยว ทั้งขึ้นทะเบียนจัดลำดับความปลอดภัยของรัฐและนักท่องเที่ยวได้รวมทั้งการบัญญัติค่านิยามของ บริษัทท่องเที่ยวให้ครอบคลุมถึงธุรกิจจัดหาสถาบันอบรมการท่องเที่ยวด้วย ทำให้รัฐมีอำนาจพิเศษในการควบคุมสถาบันการอบรมการท่องเที่ยวได้อีกด้วยและยังมีมาตรการห้ามมิให้บุคคลอื่นใดที่ไม่ใช่บริษัทท่องเที่ยวที่ได้รับอนุญาตใช้คำว่า “การท่องเที่ยว” “ท่องเที่ยว” “การเดินทาง” “ตัวแทนนักท่องเที่ยว” “ตัวแทนท่องเที่ยว” หรือ “ผู้ประกอบการการท่องเที่ยว” ไม่ว่าใช้ภาษาใดก็ตามที่สื่อถึงการดำเนินธุรกิจหรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือมีบุคคลเข้ามาดำเนินการส่วนหนึ่งของธุรกิจ หรือใช้ข้อความที่มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือมีป้ายโฆษณา ใบเสร็จ กระดาษ ประกาศ โฆษณา หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากกรมการเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามกฎหมาย Law No. 210 of 1949, Revised Law No.39 of 2008 ได้มีการกำหนดให้มีบริษัทย่อยของตัวแทนนำเที่ยว หรือที่เข้าใจได้ว่า ตัวแทนธุรกิจนำเที่ยว ที่ทำหน้าที่โฆษณารายการนำเที่ยวให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่แท้จริง โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องรับผิดชอบต่อการจัดการท่องเที่ยวในกรณีที่บริษัทตัวแทนย่อยของบริษัทนำเที่ยวเป็นผู้โฆษณาและต้องมีเอกสารสัญญาที่อธิบายรายละเอียดต่างๆของการท่องเที่ยว นอกจากนั้นยังมีการกำหนดให้มี ตัวแทนการเดินทางมีสาระสำคัญและกลไกการควบคุมเรื่องข้อสัญญาและเงื่อนไขต่างๆ ในสัญญา

ประเทศฝรั่งเศสใช้ประมวลกฎหมายท่องเที่ยว พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของธุรกิจนำเที่ยวว่าเป็นผู้ให้บริการในการพานักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว ตามที่ประมวลกฎหมายท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ การจำหน่ายรายการท่องเที่ยวหรือการพักผ่อน และกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการ นำเที่ยวพิพิธภัณฑสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษาเปรียบเทียบเรื่องบทนิยามความหมายของ “ธุรกิจนำเที่ยว” พบว่า ประเทศไทยมีการให้ความหมายเฉพาะกิจการที่เป็นการประกอบธุรกิจนำเที่ยวเท่านั้น โดยไม่ได้ให้ความหมายของธุรกิจอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวไว้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายกระทำได้เพียงการควบคุมดูแลธุรกิจนำเที่ยวเท่านั้น ไม่สามารถควบคุมดูแลในธุรกิจอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวได้

1.2 ปัญหาของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่มีมาตรฐาน

ศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติในการได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศมาเลเซีย พบว่าการสมัครขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้นและจะต้องยื่นพร้อมเอกสารและข้อมูลที่ระบุไว้ในใบสมัครและก่อนพิจารณาใบสมัครกรมการอาจร้องขอผู้สมัครด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรให้เตรียมเอกสารเพิ่มเติมหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อใช้ในการพิจารณาความเหมาะสมของผู้สมัครในการขอใบอนุญาต เมื่อกรมการร้องขอผู้ประกอบการต้องยื่น

ส่วนเงื่อนไขอันเป็นคุณสมบัติในการได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศฝรั่งเศส พบว่า บริษัทท่องเที่ยวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยื่นคำขอจดทะเบียนพร้อมเอกสารแสดงคุณสมบัติอันเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการท่องเที่ยวประจำจังหวัดโดยคุณสมบัติของการได้รับใบอนุญาตในข้อแรก คือต้องมีประสบการณ์ด้านงานท่องเที่ยวทั้งในภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสามปี

หรือมีประสบการณ์ด้านงานท่องเที่ยวทั้งในภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองปีและได้ปริญญาด้านการท่องเที่ยวหรือเทียบเท่าจากสถาบันของรัฐ หรือมีปริญญาอย่างหนึ่งอย่างใดและมีประสบการณ์การทำงานที่ไม่ใช่ด้านการท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าห้าปี โดยมีหลักประกันทางการเงินและยังต้องทำประกันสำหรับกรณีที่เกิดความผิดในการประกอบการเพื่อเป็นการคุ้มครองความเสียหายทางแพ่งที่เกิดกับลูกค้าหรือต่อบุคคลที่สามอีกด้วย

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ากฎหมายธุรกิจนำเที่ยวของประเทศมาเลเซียและประเทศฝรั่งเศส มีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่เข้มงวดและรัดกุมเพียงพอที่จะทำได้มาซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับของประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสนใจในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเข้ามาดำเนินธุรกิจได้โดยไม่ได้มีมาตรการหรือข้อกำหนดถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในด้านความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในภาคการท่องเที่ยวหรือประสบการณ์ในด้านการบริหารจัดการที่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบธุรกิจ

1.3 ปัญหาด้านการโฆษณาและรูปแบบการให้บริการ

ตามกฎกระทรวง เรื่อง การอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2556 จะเห็นได้ว่าประเภทของธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทย แบ่งตามลักษณะของการให้บริการนำเที่ยวในพื้นที่ที่ยื่นคำขอและแบ่งตามลักษณะการให้บริการนำเข้าหรือส่งออกนักท่องเที่ยว กล่าวคือลักษณะการให้บริการนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยหรือลักษณะการให้บริการส่งนักท่องเที่ยวจากประเทศไทยออกไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ ซึ่งข้อกำหนดตามกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในเรื่องรูปแบบของการโฆษณาประชาสัมพันธ์มีข้อกำหนดเพียงรายละเอียดที่ควรระบุไว้ในกาโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวเท่านั้น ไม่ได้มีข้อกำหนดอื่นใดที่กล่าวถึงรูปแบบในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในสื่อต่างๆ ไว้ซึ่งปัจจุบันระบบอินเทอร์เน็ตมีส่วนสำคัญและเป็นช่องทางสำคัญในการโฆษณาประชาสัมพันธ์

หากกฎหมายฉบับปัจจุบันยังคงไม่มีการมาตรการในการควบคุมดูแลผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ใช้ช่องทางในการโฆษณาและขายรายการนำเที่ยวในระบบอินเทอร์เน็ต อาจสร้างความเสียหายต่อนักท่องเที่ยวจากการซื้อรายการนำเที่ยวจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวซึ่งอาศัยช่องทางที่กฎหมายธุรกิจนำเที่ยวไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน ดังนั้น จากการพิจารณาถึงปัญหาการโฆษณาประชาสัมพันธ์และขายรายการนำเที่ยวในระบบอินเทอร์เน็ต จึงขออาศัยบทบัญญัติในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการพิจารณา หากนำบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรที่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “บริการ” และคำว่า “นำเข้า” มาใช้พิจารณาถึงการให้บริการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในแต่ละประเภทว่าสามารถมีรูปแบบการให้บริการนำเสนอข้อมูลสินค้าหรือบริการผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งหากมีการให้บริการที่กระทำได้ในต่างประเทศและได้มีการใช้บริการนั้นในราชอาณาจักร ถือว่าเป็นการนำเข้าบริการจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวประเภทเฉพาะพื้นที่และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทภายในประเทศจะไม่สามารถให้บริการนำเสนอข้อมูลสินค้าหรือบริการผ่านอินเทอร์เน็ตได้ เนื่องด้วยระบบดังกล่าวนี้สามารถเข้าถึงได้จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2. การควบคุมมัคคุเทศก์

2.1 ปัญหามัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่มีคุณภาพ

เมื่อพิจารณาศึกษาจากกฎหมายของไทยและในต่างประเทศ เห็นว่าแนวโน้มในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้กำหนดความรู้พื้นฐานขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ที่จะต้องจบชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในหลายประเทศมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพของมัคคุเทศก์ไว้ค่อนข้างสูง กล่าวคือ มัคคุเทศก์จะต้องผ่านการอบรมความรู้อย่างสม่ำเสมอก่อนยื่นขอต่อใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ เช่น กรณีของประเทศมาเลเซีย ที่กำหนดให้มัคคุเทศก์จะต้องผ่านการอบรมถึง 6

ครั้ง ภายในระยะเวลา 2 ปี ที่ใบอนุญาตมัคคุเทศก์มีอายุการใช้งาน และเมื่อใบอนุญาตมัคคุเทศก์หมดอายุในสิ้นปีที่ 2 แล้ว จะต้องนำหลักฐานแสดงว่าผ่านการอบรมทั้ง 6 ครั้งมาแสดงจึงจะสามารถขอยื่นต่ออายุใบมัคคุเทศก์ต่อได้ ส่วนประเทศญี่ปุ่นนั้น ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่มีอายุจึงไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตแต่ก็กำหนดให้มัคคุเทศก์จะต้องพยายามรักษาและเพิ่มพูนความรู้ความสามารถที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง โดยการศึกษาและอบรมจากองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยเจ้าพนักงานขององค์กรท่องเที่ยวญี่ปุ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจัดการบรรยายการเผยแพร่ให้ข้อมูลหรือใช้มาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในการรักษาและเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์ นอกจากนี้ ในประเทศฝรั่งเศสมัคคุเทศก์ต้องได้รับวุฒิปริญญาตรีทางวิชาชีพสาขามัคคุเทศก์บรรยายนำชมสถานที่หรือปริญญาโทที่มีการลงทะเบียนในรายวิชาบังคับตามที่กฎหมายกำหนด หรือประกาศนียบัตรแห่งชาติทางมัคคุเทศก์บรรยายนำชมสถานที่และประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิคชั้นสูงทางด้านงานนันทนาการและการจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องการต่ออายุเพราะใบอนุญาตมีอายุตลอดชีพ

การที่กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการอบรมหรือมีการสอบวัดความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์ ก่อนต่อใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ทำให้มีผลต่อมาตรฐานของมัคคุเทศก์รวมถึงมีปัญหาในเรื่องสถิติตัวเลขของมัคคุเทศก์ที่ปฏิบัติงานอยู่จริงหรือมัคคุเทศก์อาชีพในปัจจุบันด้วย เนื่องจากการต่อใบอนุญาตในปัจจุบันทำได้โดยง่ายและไม่มีมีการตรวจสอบว่าผู้มาต่อใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ปฏิบัติงานเป็นมัคคุเทศก์ในช่วงที่ผ่านมาหรือไม่ ทำให้ตัวเลขสถิติที่มีอยู่ไม่สามารถชี้วัดจำนวนมัคคุเทศก์ที่มีอยู่ในตลาดแรงงานอย่างแท้จริงในปัจจุบันได้ และมีผลกระทบต่อการวางแผนกำหนดนโยบายด้านมัคคุเทศก์ของภาครัฐและของผู้ประกอบการภาคเอกชนด้วย และกรณีการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น ควรมืองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบวัดความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์ ซึ่งอาจกำหนดโดยใช้วิธีการอบรมให้ความรู้เพิ่มเติมหรืออาจมีการจัดสอบประเมินความรู้ของมัคคุเทศก์

2.2 ปัญหาใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่มีจำนวนมากเกินความจำเป็น

หากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ เช่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฝรั่งเศส มีการแบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ ดังนี้ ประเทศมาเลเซีย แบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ มัคคุเทศก์ชนิดชั่วคราวและมัคคุเทศก์ชนิดถาวร ประเทศญี่ปุ่น แบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ มัคคุเทศก์ทั่วไปและ มัคคุเทศก์เฉพาะท้องถิ่น และประเทศฝรั่งเศส ไม่มีการแบ่งประเภทมัคคุเทศก์ โดยมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ประเภทเดียว จากการศึกษาพบว่าใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของประเทศไทยมีความซ้ำซ้อนของประเภทใบอนุญาตมัคคุเทศก์และมีการแบ่งประเภทที่มากเกินความจำเป็น โดยต่างมีปัญหากการปฏิบัติงานที่ซ้อนทับกันทั้งในแง่ของพื้นที่การปฏิบัติงานและขอบเขตลักษณะของการปฏิบัติงาน ดังนั้นประเทศไทยจึงควรมีการศึกษาปรับปรุงแก้ไขหรือมีแนวทางที่ชัดเจนในการควบคุมมัคคุเทศก์ประเภทต่างๆและลดประเภทใบอนุญาตและสีของใบอนุญาตให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์

2.3 ปัญหาการควบคุมมัคคุเทศก์ในด้านการปฏิบัติหน้าที่

จากการศึกษาปัญหามาตรการควบคุมมัคคุเทศก์ในด้านการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ของประเทศไทยกับของต่างประเทศนั้น พบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ของทั้ง ประเทศมาเลเซียและประเทศญี่ปุ่น ยังคงมีข้อกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ไม่ว่าจะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ประเภทใดก็ตามต้องได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ โดยที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น กำหนดบังคับเพียงมัคคุเทศก์บรรยายนำชมสถานที่ ซึ่งเป็นสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และพิพิธภัณฑ์เท่านั้นที่ต้องมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ส่วนการทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในประเภทอื่นๆ ได้เปิดเสรีไปหมดแล้ว นอกจากนี้ในเรื่องข้อกำหนดด้านสัญชาติของมัคคุเทศก์ ประเทศมาเลเซียยังคงกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเป็นคนสัญชาติมาเลเซียเช่นเดียวกับประเทศไทยที่กำหนดให้มัคคุเทศก์ยังคงต้องเป็นผู้มีสัญชาติ

ไทยเท่านั้น จากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เห็นพ้องต้องกันว่า อาชีพมัคคุเทศก์ควรจะเป็นอาชีพซึ่งสงวนไว้สำหรับคนของแต่ละชาติ การที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ไม่มีข้อกำหนดบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว นั้น เพื่อให้การควบคุมดูแลมัคคุเทศก์ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ให้เกิดความมีมาตรฐานและรัดกุมมากขึ้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้อยู่ในปัจจุบัน

3. การควบคุมโดยองค์กรผู้ทำหน้าที่

จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของต่างชาติในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ควบคุมดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้น เห็นได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจควบคุมดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สามารถใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งใดๆ เพื่อเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้ นอกจากนั้นยังสามารถใช้อำนาจทางอาญาในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกฎหมายนี้ของประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ภายใต้บทบังคับแห่งกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้แตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังไม่สามารถประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ นอกจากนี้ในการที่ภาครัฐมอบอำนาจให้องค์กรใดมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ ควรพิจารณาการให้อำนาจองค์กรนั้นๆ ในการควบคุมดูแลได้อย่างครอบคลุมในทุกๆ ด้านหรือมีข้อกำหนดให้มีการประสานความร่วมมือในการดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มอบอำนาจให้กับสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นผู้ควบคุมดูแลผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยมีอำนาจในการดำเนินการทางปกครองเป็นหลัก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดที่มีโทษทางอาญาและในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินคดีหรือจับกุมผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น ในการปฏิบัติงานของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยการดำเนินงานและการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้อำนาจในการดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่พระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีข้อกำหนดให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจในการจับกุมและดำเนินการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีได้ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อมีการจับกุม สอบสวน รวมถึงการดำเนินคดีในชั้นศาลต่อผู้กระทำความผิดตามกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ก็ไม่มีข้อกำหนดในกฎหมายให้ต้องแจ้งผลการดำเนินคดีให้แก่องค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในทางปกครองทราบ ทำให้ผู้ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่มีโทษในทางอาญาและมีโทษในทางปกครองด้วยนั้น หลุดรอดจากการได้รับโทษในทางปกครอง เนื่องด้วยเป็นการยากลำบากที่ทราบได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้กระทำความผิดตามกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่มีโทษทางอาญาและมีโทษทางปกครองในท้องที่ใดบ้างในเขตอำนาจรับผิดชอบของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

สรุป

1) การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว

ควรปรับปรุงนิยามของคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว” ที่ยังไม่ครอบคลุม (มาตรา 4) ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้คำนิยามของคำว่า “ธุรกิจนำเที่ยว” ว่า หมายถึง ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปที่ท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ โดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยควรมีการกำหนดเพิ่มเติมถึงธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ว่าธุรกิจใดถือรวมเป็นธุรกิจนำเที่ยว

การประกอบธุรกิจนำเที่ยวควรได้รับความเชื่อมั่นจากลูกค้าและนักท่องเที่ยวซึ่งหากมองในแง่มุมมองของความน่าเชื่อถือของบุคคลธรรมดาอาจไม่พอเพียงพอต่อความเชื่อมั่นของลูกค้าและนักท่องเที่ยวรวมถึงควรมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในด้านอื่นๆ นอกเหนือจากคุณสมบัติทั่วไปของผู้ยื่นขอรับใบอนุญาต เช่น ประสบการณ์ทำงานในด้านการท่องเที่ยว เงินทุนในการจัดตั้งธุรกิจ แผนการเดินทางท่องเที่ยว สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ รวมถึงบุคลากรที่จำเป็นในการดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการเพิ่มข้อกำหนดการประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่มีรูปแบบหรือช่องทางในการโฆษณาหรือมีการให้บริการขายรายการนำเที่ยวในสื่อออนไลน์ โดยผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตในกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแจ้งให้ทราบหรือต้องขออนุญาตเพิ่มเติมหากมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือการให้บริการขายรายการนำเที่ยวในสื่ออินเทอร์เน็ตหรือกำหนดให้นำมาตรวจการของบทบัญญัติกฎหมายที่ใกล้เคียงมาบังคับใช้เพิ่มเติม

2) การควบคุมมัคคุเทศก์

กำหนดคุณสมบัติของมัคคุเทศก์เพิ่มเติมจากเดิม คือ การกำหนดหลักสูตรด้านการอบรม เพื่อให้ความรู้เพิ่มเติมกับผู้ที่ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตมัคคุเทศก์ โดยหลักสูตรดังกล่าวต้องมีการปรับปรุงให้มีความทันสมัยกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ทั้งสถานการณ์โลกและสถานการณ์ภายในประเทศ ภาครัฐควรเข้มงวดกับคุณสมบัติด้านภาษาต่างประเทศสำหรับการยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ภาษาต่างประเทศ โดยจัดให้มีการทดสอบก่อนออกใบอนุญาต เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้งานจริงและการแบ่งประเภทที่ชัดเจนมากขึ้น โดยอาจแบ่งตามอาณาเขตภูมิภาคของประเทศหรือแบ่งตามความสามารถของมัคคุเทศก์ หรือหากมีการรวมใบอนุญาตมัคคุเทศก์บางประเภทที่มีความใกล้เคียงกันหรือซ้ำซ้อนกัน ควรมีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวทุกประเภทจัดให้มีมัคคุเทศก์ในการนำเที่ยวและเดินทางไปกับนักท่องเที่ยวทุกครั้งโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างชาติ

3) การควบคุมโดยองค์กรผู้ทำหน้าที่

สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ควรประสานความร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยมีมาตรการในการดำเนินการร่วมกันในความผิดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ หรือมีบทกำหนดทางกฎหมายที่มอบอำนาจให้องค์ใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจควบคุม ดูแลปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั้งหมดแต่เพียงองค์กรเดียว เพื่อความสะดวกรัดกุมในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกๆ การกระทำของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมถึงผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวที่ยังไม่มีบทกำหนดไว้ในกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

- กรมการท่องเที่ยว. (2556). โครงการศึกษากฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2558. กรมการท่องเที่ยว
- กรมการท่องเที่ยว. (2557). โครงการการศึกษาการแบ่งประเภทมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. กรมการท่องเที่ยว
- ทศพล กองสุข. (2549). ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิริยะ เกิดผล. (2544). การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เศรษฐพล จินดานนท์. (2549). กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว. หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 9 วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สุทธิลักษณ์ สำราญอยู่. (2552). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มีผลต่อความน่าเชื่อถือของนักท่องเที่ยวต่างประเทศ. หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 12 วิทยาลัยยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.