

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทย

จากการศึกษาเนื้อหาในบทที่ 2 พบว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมหลักของโลกที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งผลให้เกิดการลงทุนในธุรกิจและเกิดการสร้างงานหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องหลายแขนง รวมถึงอาชีพมัลคูเทศก์ด้วย นอกจากนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสภาวะการณ์โลกและพฤติกรรมของผู้บริโภค แต่ละประเทศจึงต้องมีการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศตนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมถึงปัจจัยสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวคือกฎหมายทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะสามารถพัฒนาไปในทิศทางใดและมีข้อจำกัดอย่างไร ซึ่งได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์และแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยวแล้ว ในบทนี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ของต่างประเทศในบทต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ของประเทศไทย

ปัจจุบันการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ในประเทศไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551¹ นอกจากนี้ ยังต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย โดยในหัวข้อนี้จะศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ของ

¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. (2551, 6 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก, หน้า 1-27.

ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศในบทที่ 4 นำไปสู่การวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยต่อไป

3.1.1 คุณสมบัติและเงื่อนไขในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน² โดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและเงื่อนไขในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ดังต่อไปนี้

(1) คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์³

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
 - 2) มีสัญชาติไทย
 - 3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิบัตรว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด
 - 4) ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
- 1) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด
 - 2) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว
 - 3) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (1) (3) หรือ (4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 49.

³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 50.

4) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)

5) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติบางประการทำหน้าที่มัคคุเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดแล้ว รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติเรื่องอายุ ระดับการศึกษา หรือการผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดกว้างในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มากยิ่งขึ้น⁴

(2) ประเภทของมัคคุเทศก์

ประเภทของมัคคุเทศก์และประเภทของใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่เดิมกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535⁵ ซึ่งแบ่งประเภทมัคคุเทศก์เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) มัคคุเทศก์ทั่วไป คือมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา สำหรับน่านักท่องเที่ยวไปยังที่ต่าง ๆ โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศในการปฏิบัติงาน ซึ่งมัคคุเทศก์ทั่วไปยังแบ่งเป็นประเภทย่อยได้ 2 ประเภท คือ

1. มัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ สามารถนำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร

2. มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย) นำเที่ยวได้เฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทย สามารถนำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร

2) มัคคุเทศก์เฉพาะ คือมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะสาขา เช่น สาขาประวัติศาสตร์ โบราณคดี และการนำเที่ยวป่า เป็นต้น อันเป็นการให้ความรู้แก่

⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 51.

⁵ กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535. (2539, 11 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 59 ก, หน้า 22-23.

นักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในสาขานั้น ๆ ตามที่นักท่องเที่ยวต้องการจะทราบ ซึ่งมีคฤเทศก์เฉพาะ
ยังแบ่งเป็นประเภทย่อยได้ 8 ประเภท คือ

1. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ-เฉพาะพื้นที่) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศเฉพาะจังหวัดที่ระบุไว้บนบัตร และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน
2. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย-เฉพาะพื้นที่) นำเที่ยวเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยเฉพาะจังหวัดที่ระบุไว้บนบัตรและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน
3. มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทย หรือชาวต่างประเทศในเขตพื้นที่ป่า
4. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศทางด้านประวัติศาสตร์, โบราณคดี, ศิลปวัฒนธรรม และวรรณคดีไทยได้ทั่วราชอาณาจักร
5. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทย หรือชาวต่างประเทศในเขตพื้นที่ทางทะเล
6. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ในเขตพื้นที่ทางทะเลหรือเกาะต่าง ๆ โดยมีระยะห่างจากชายฝั่ง ถึงสถานที่ท่องเที่ยวได้ไม่เกิน 40 ไมล์ทะเล
7. มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทย หรือชาวต่างประเทศเฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่ระบุชื่อไว้บนบัตร
8. มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศทางด้านวัฒนธรรมท้องถิ่น เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี เฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยววัฒนธรรมท้องถิ่นที่ระบุชื่อไว้ในบัตรเท่านั้น

จากการแบ่งประเภทของมัคคุเทศก์และประเภทของใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ดังกล่าวนี้ เป็นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์แต่ละประเภทแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ มัคคุเทศก์ทั่วไปสามารถทำหน้าที่นำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร แต่มัคคุเทศก์เฉพาะสามารถทำหน้าที่นำเที่ยวได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เช่น มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) สามารถทำหน้าที่นำเที่ยวได้เฉพาะในเขตพื้นที่ป่าเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในเขตเมืองได้ เป็นต้น⁶

⁶ วิริยะ เกิดผล. (2544). *การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 19-21.

ทั้งนี้ กองทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว ได้แจ้งสถิติ จำนวนยอดจดทะเบียนมัคคุเทศก์ ณ วันที่ 24 ตุลาคม 2561 โดยมีมัคคุเทศก์ที่จดทะเบียน มีจำนวน 76,950 ราย⁷ แยกจำนวนมัคคุเทศก์ที่จดทะเบียนตามประเภทได้ดังต่อไปนี้⁸

1) มัคคุเทศก์ทั่วไป

1. มัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จำนวน 50,346 คน
2. มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย) จำนวน 739 คน

2) มัคคุเทศก์เฉพาะ

1. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ-เฉพาะพื้นที่) จำนวน 20,152 คน
2. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย-เฉพาะพื้นที่) จำนวน 412 คน
3. มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) จำนวน 200 คน
4. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) จำนวน 4 คน
5. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) จำนวน 33 คน
6. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) จำนวน 2,991 คน
7. มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) จำนวน 241 คน
8. มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) จำนวน 201 คน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561⁹ ซึ่งได้แบ่งประเภทของมัคคุเทศก์และใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่¹⁰

1) มัคคุเทศก์ทั่วไป คือมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร

⁷ กองทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว. (2561). *สถิติจำนวนยอดจดทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://tourism.go.th/view/1/สถิติกองทะเบียน/TH-TH>. [2561, 27 ธันวาคม].

⁸ ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการท่องเที่ยวของประเทศไทย. (2561). *ข้อมูลธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thailandtic.com/th/graph/travelrank/index>. [2561, 27 ธันวาคม].

⁹ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561. (2561, 22 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 43 ก, หน้า 10-15.

¹⁰ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561. ข้อ 3.

2) ประเภทมัครุเทศก์เฉพาะภูมิภาค คือมัครุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะภายในภูมิภาคที่กำหนดในใบอนุญาต และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้เฉพาะภายในภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น

ภูมิภาคการนำเที่ยวของมัครุเทศก์ดังกล่าว แบ่งออกเป็น 4 ภูมิภาคดังต่อไปนี้¹¹

1. ภาคกลาง ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ตราด นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง รวม 26 จังหวัด

2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุตรธานี และอุบลราชธานี รวม 20 จังหวัด

3. ภาคใต้ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี รวม 14 จังหวัด

4. ภาคเหนือ ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี รวม 17 จังหวัด

3) มัครุเทศก์ท้องถิ่น สำหรับมัครุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4) และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดแล้ว รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติเรื่องอายุ ระดับการศึกษา หรือการผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัครุเทศก์สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ให้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีมัครุเทศก์ดังกล่าวทำหน้าที่มัครุเทศก์ในเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4) แล้วห้ามมิให้มัครุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัครุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น¹² ทั้งนี้ ปัจจุบันมีประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้

¹¹ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ พ.ศ. 2561. ข้อ 4.

¹² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 51.

มัลลเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัลลเทศก์ พ.ศ. 2561¹³ กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน ไว้ดังต่อไปนี้

1. ชุมชนบ้านนาต้นจั่น ประกอบด้วยพื้นที่ หมู่ที่ 5 บ้านนาต้นจั่น ตำบลบ้านดึก อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย

2. ชุมชนบ้านน้ำเขียว ประกอบด้วยพื้นที่ หมู่ที่ 1 บ้านท้ายเขา หมู่ที่ 2 บ้านหนองใหญ่ หมู่ที่ 3 บ้านน้ำเขียว และหมู่ที่ 4 บ้านท่าประคู้ ตำบลน้ำเขียว อำเภอแหลมทอง จังหวัดตราด

3. ชุมชนบ้านรวมไทย ประกอบด้วยพื้นที่ หมู่ที่ 7 บ้านรวมไทย หมู่ที่ 8 บ้านพุดอน และหมู่ที่ 9 บ้านย่านซื่อ ตำบลหาดขาม อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

4. ชุมชนแหลมสัก ประกอบด้วยพื้นที่ หมู่ที่ 1 บ้านหินราว หมู่ที่ 2 บ้านอ่าวน้ำ หมู่ที่ 3 บ้านแหลมสัก หมู่ที่ 4 บ้านสมิหลัง หมู่ที่ 5 บ้านคลองแรด และหมู่ที่ 6 บ้านในไส ตำบลแหลมสัก อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่

จะเห็นได้ว่า ตามกฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่ มีการแบ่งประเภทของมัลลเทศก์และใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ใหม่เป็น 3 ประเภท จากเดิมที่แม้จะแบ่งประเภทมัลลเทศก์ไว้ 2 ประเภท แต่แบ่งเป็นประเภทย่อยได้ถึง 10 ประเภท ซึ่งมัลลเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์อยู่แล้วตามกฎหมายเดิม หากประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ จะต้องยื่นคำขอเข้ารับการอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถในการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ เรื่อง การอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถในการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์สำหรับกรณีเปลี่ยนผ่านประเภทใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ พ.ศ. 2561¹⁴ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนผ่านประเภทใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ให้เป็น 3 ประเภทตามกฎกระทรวงฉบับใหม่

¹³ ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้มัลลเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัลลเทศก์ พ.ศ. 2561. (2561, 31 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 124 ง, หน้า 38.

¹⁴ ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ เรื่อง การอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถในการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ สำหรับกรณีเปลี่ยนผ่านประเภทใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ พ.ศ. 2561. (2561, 13 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 224 ง, หน้า 10-12.

(3) อายุและการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์มีอายุ 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต¹⁵ โดยใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์จะสิ้นสุดลงเมื่อมัลกุเทศก์ตาย หรือไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์¹⁶

มัลกุเทศก์อาจต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ได้ โดยผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ต้องผ่านการอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัลกุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดด้วย มัลกุเทศก์ที่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ ต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้¹⁷

- 1) สำเนาใบอนุญาต
- 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- 3) สำเนาทะเบียนบ้าน
- 4) หนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัลกุเทศก์ที่ออกโดยกรมการท่องเที่ยว
- 5) ใบรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่รับรองว่าไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งออกให้ไม่เกินสามสิบวันนับถึงวันยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต

โดยเมื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว มัลกุเทศก์ซึ่งยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นมัลกุเทศก์ต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต¹⁸

3.1.2 หน้าที่ของมัลกุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดหน้าที่ของมัลกุเทศก์ไว้หลายประการ ดังต่อไปนี้

- (1) ในการรับทำงานเป็นมัลกุเทศก์ ห้ามไม่ให้มัลกุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมด

¹⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 56.

¹⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 61.

¹⁷ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2561. ข้อ 11.

¹⁸ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2561. ข้อ 12.

หรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว¹⁹ หรือเรียกการกระทำดังกล่าวว่า "การซื้อหัวนักท่องเที่ยว" พฤติกรรมการซื้อหัวนักท่องเที่ยวเกิดจากความตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้มัคคุเทศก์รับนักท่องเที่ยวกลุ่มหนึ่งหรือจำนวนหนึ่งไปบริหารจัดการเอง หรือเกิดจากการที่มัคคุเทศก์เสนอคำตอบแทนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเพื่อแลกกับการให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวส่งนักท่องเที่ยวให้ตนบริหารจัดการ โดยมัคคุเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าที่พัก ค่าอาหาร และการนำเที่ยวทั้งหมดไปก่อน และมัคคุเทศก์จะมีวิธีหารายได้ให้คุ้มค่ากับการลงทุนซื้อหัวนักท่องเที่ยวดังกล่าวจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว โดยการเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) หรือนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าบริการจากร้านค้าหรือผู้ประกอบการที่ตกลงกันไว้และได้รับค่านายหน้าจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นสินค้าปลอม สินค้าหรือบริการที่ไม่ได้มาตรฐานหรือราคาสูงเกินไป กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวอย่างมาก²⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงบัญญัติห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว หากฝ่าฝืนนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครึ่งละหกเดือน และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังบัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมการซื้อหัวนักท่องเที่ยวของมัคคุเทศก์นั้นยังเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงและมีกรณีที่เกี่ยวข้องสืบเนื่องมาจากปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดในหัวข้อ 3.2 ต่อไป

(2) มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรายการนำเที่ยวที่ได้ตกลงไว้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และจะดำเนินการใดให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวมิได้²¹

¹⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 58.

²⁰ คณาธิป ทองรวีวงศ์, (2551). "ผลกระทบของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์". *วารสารเซนตจอร์จ*, 11 (มกราคม - ธันวาคม), หน้า 113.

²¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 59.

(3) มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน²²

ด้วยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน ทั้งนี้ ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ผู้นั้นต้องมีสัญชาติไทย นอกจากนี้ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มัคคุเทศก์ถือเป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยเด็ดขาด เนื่องจากอาชีพมัคคุเทศก์มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดีงามทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย

การที่คนต่างด้าวไม่สามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยได้นั้น สวนทางกับสภาพข้อเท็จจริงของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันนอกจากจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารแล้ว ยังมีนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งมีภาษาเป็นของตนเองและจำนวนนักท่องเที่ยวดังกล่าวมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต เช่น จีน เกาหลี อินเดีย รัสเซีย เป็นต้น แต่มัคคุเทศก์ของไทยที่มีใบอนุญาตและสามารถใช้ภาษาเฉพาะของแต่ละประเทศนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด ส่งผลให้คนต่างด้าวที่สามารถใช้ภาษาเฉพาะเข้ามานำเที่ยวและทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย นอกจากกรณีที่มีมัคคุเทศก์ไทยที่มีใบอนุญาตไม่สามารถใช้ภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาเฉพาะ ยังมีกรณีที่ธุรกิจนำเที่ยวจากต่างชาติที่นำนักท่องเที่ยวของตนเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย มีความต้องการให้ผู้ที่มีสัญชาติเดียวกับนักท่องเที่ยวทำหน้าที่นำเที่ยว อันเนื่องมาจากทัศนคติของนักท่องเที่ยวต่างชาติด้วย การที่คนต่างด้าวเข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ดังกล่าวย่อมเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงทำให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เกิดการกระทำโดยมัคคุเทศก์ของไทยผู้มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อย่างถูกต้องตามกฎหมายจะติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ มีหน้าที่ในการประสานงานกับสถานที่ท่องเที่ยว ร้านอาหาร ร้านค้า และหัวหน้าคณะทัวร์ชาวต่างชาติ โดยตนมิได้เป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว แต่ได้ยินยอมให้คนต่างด้าวซึ่งมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาเฉพาะแต่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์กระทำการในบทบาทมัคคุเทศก์แทนตน หากมีเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตโดยถูกต้องก็จะแสดงตนว่าเป็นมัคคุเทศก์ และอ้างว่าคนต่างด้าวนั้นเป็นเพียงผู้นำเที่ยว (Tour Leader) ซึ่งมีได้บรรยายให้ความรู้ในฐานะมัคคุเทศก์แต่อย่างใด ทั้งนี้

²² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 60.

มณฑลเทศาภิบาลของไทยจะได้รับคำตอบแทนแก่กับการกระทำดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้เรียกในทางปฏิบัติว่า "ซิตติ้งไกด์" (Sitting Guide)²³

การที่มณฑลเทศาภิบาลไทยกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ถือว่ายังมีข้อดีในบางประการ เนื่องจากเป็นโอกาสของมณฑลเทศาภิบาลไทยที่มีใบอนุญาตเป็นมณฑลเทศาภิบาล แต่ยังมีประสบการณ์น้อยเกี่ยวกับการนำเที่ยว หรืออยู่ระหว่างการศึกษาภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาเฉพาะ มณฑลเทศาภิบาลไทยก็จะอาศัยการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เพื่อฝึกฝนและสั่งสมประสบการณ์ ภาษา รวมถึงมีโอกาสได้ศึกษาอุปนิสัยและแนวทางการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ถือเป็นกรณีก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบัน และการปล่อยให้คนต่างด้าวทำหน้าที่เป็นมณฑลเทศาภิบาล ก็อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรมณฑลเทศาภิบาลของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมของประเทศไทย

ก่อนที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ. 2551 จะมีผลใช้บังคับ มีการใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้แต่อย่างใด แต่มีปรากฏอยู่ในประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมณฑลเทศาภิบาล เรื่อง ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมณฑลเทศาภิบาลในตลาดจีน ประกาศ ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ข้อ 2.6 ที่กำหนดให้มณฑลเทศาภิบาลต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมณฑลเทศาภิบาลทำหน้าที่เป็นมณฑลเทศาภิบาลแทนตน แต่ตามประกาศดังกล่าวก็มีผลเป็นการกำหนดห้ามมณฑลเทศาภิบาลไทยกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับตลาดจีนเท่านั้น หากกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่ใช่กลุ่มนักท่องเที่ยวจากประเทศจีน การเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ก็ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนประกาศฉบับดังกล่าว

คดีที่นำสู่ศาลปกครองที่น่าสนใจ เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวคนต่างด้าว และซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)²⁴ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ว่าจ้างนายปาร์คซึ่งเป็นบุคคลสัญชาติเกาหลี ที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมณฑลเทศาภิบาล ทำหน้าที่นำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวชาวเกาหลี โดยผู้ฟ้องคดีให้การว่าได้ว่าจ้างนายปาร์คให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้ความสะดวกในด้านภาษาเกาหลีแก่นักท่องเที่ยว โดยไม่ได้จ่ายค่าจ้างให้ เนื่องจากนายปาร์คจะมีรายได้จากการขายรายการนำเที่ยวนอกรายการปกติ และนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า และผู้ฟ้องคดีว่าจ้างนางภาพร เป็นมณฑลเทศาภิบาลที่มีใบอนุญาตให้ทำหน้าที่เป็นมณฑลเทศาภิบาลประเภทซิตติ้งไกด์ (Sitting

²³ คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2550). "พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมณฑลเทศาภิบาล พ.ศ. 2535 กับปัญหาการควบคุมซิตติ้งไกด์". *วารสารเขตนัดจ้อทั้น*, 10 (มกราคม - ธันวาคม), หน้า 83-95.

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. 192/2548.

Guide) ร่วมอยู่ในคณะนักท่องเที่ยวชาวเกาหลี ซึ่งซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) คือการยอมให้คนต่างชาติมาปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในการนำเที่ยวแทนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมัคคุเทศก์ไทยเพียงแต่นั่งร่วมไปกับคณะนักท่องเที่ยว อันเป็นการช่วยเหลือหรือเปิดโอกาสให้คนต่างชาติปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยผิดกฎหมาย ส่วนนางภาพรได้ให้ถ้อยคำว่าได้รับการว่าจ้างจากผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่บรรยายความรู้เกี่ยวกับพระราชวัง สถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ส่วนที่เหลือเป็นหน้าที่ของนายปาร์คที่จะขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นายปาร์คทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ร่วมกับมัคคุเทศก์ไทยในลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำ ต่อมาศาลจังหวัดพญาได้มีคำพิพากษาว่านายปาร์คมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 33 และมีความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 39 และมาตรา 65 ลงโทษจำคุก 3 เดือน ปรับ 2,500 บาท แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 2 ปี ตามคดีหมายเลขแดงที่ 3318/2544 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2544 ข้อเท็จจริงต้องฟังเป็นยุติว่าการกระทำของนายปาร์คเป็นการทำหน้าที่มัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างนายปาร์คทำหน้าที่พานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าจ้างหรือให้มีรายได้จากการขายรายการนำเที่ยวอื่นนอกรายการปกติ ล้วนแต่เป็นการยอมให้คนต่างด้าวกระทำการหรือดำเนินการธุรกิจท่องเที่ยวของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ชอบด้วยมาตรา 39 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) อีกทั้งยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่คนต่างด้าวให้เข้ามาประกอบอาชีพและแสวงหารายได้ในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ธุรกิจท่องเที่ยวต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ และจรรยาบรรณของธุรกิจนำเที่ยวตามข้อ 9 วรรคหนึ่ง (8) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) จึงมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 3 เดือน²⁵

จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวไม่ได้มีการพิจารณากรณีมัคคุเทศก์ไทยกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เนื่องจากในขณะนั้นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีบทกำหนดโทษกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด รวมถึงการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ตามคำพิพากษาดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับตลาดจีน จึงไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน ประกาศ ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

²⁵ วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์. (2556). *องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 118-121.

แต่ในปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงป้องกันกรณีคนต่างด้าวซึ่งทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ให้ความรู้หรือคำแนะนำเกี่ยวกับประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมไทย พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงบัญญัติให้มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมใ้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นความผิดครอบคลุมไม่ว่าจะกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวตลาดใดก็ตาม

จากบทสัมภาษณ์รองอธิบดีกรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2558 (นายพรหมโชติ ไตรเวช)²⁶ เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) นั้น พบว่ามัคคุเทศก์ที่กระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เรียนจบใหม่ หรือเพิ่งจะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ยังขาดความเชี่ยวชาญด้านภาษา จึงหาความรู้และประสบการณ์จากการติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ แต่ผู้ที่ทำหน้าที่นำเที่ยวจริง ๆ คือคนต่างชาตินั่นเอง เพราะสามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่ามัคคุเทศก์ไทย การร่วมมือกันของมัคคุเทศก์ไทยและคนต่างชาตินั้นเป็นการแสวงประโยชน์ร่วมกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและจับกุมผู้กระทำความผิดทำงานได้ยากลำบาก ประกอบกับปัญหาในทางปฏิบัติที่ยากต่อการแก้ไขคือจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบและจับกุม

(4) มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) โดยปัจจุบันมีระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2562 ข้อ 5 ถึงข้อ 12 ได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ไว้ ดังต่อไปนี้

1) มัคคุเทศก์ต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

²⁶ ฉัฐพัชร สีเงิน. (2558). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 : ศึกษากรณีซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และคุณสมบัติของมัคคุเทศก์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 98.

1. อธิบายหรือบอกกล่าวเรื่องราวแก่นักท่องเที่ยว อันจะนำมาซึ่งความไม่ถูกต้องและเสื่อมเสียแก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รวมทั้งภาพพจน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยและต่างประเทศ

2. ไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่ของมัคคุเทศก์ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยวตามข้อตกลงเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวเป็นสำคัญ หรือละทิ้งหน้าที่การทำงาน

3. ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ

4. ปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนศีลธรรม ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของประเทศไทย หรือกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบของสถานที่ท่องเที่ยวแต่ละแห่ง รวมทั้งอธิบายให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติเช่นเดียวกัน

2) มัคคุเทศก์ต้องส่งผลการตรวจสอบคุณภาพแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีการร้องขอ

3) มัคคุเทศก์ต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

4) มัคคุเทศก์ต้องแต่งกายสุภาพตามกาลเทศะ

5) มัคคุเทศก์ต้องมีใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) เพื่อแสดงให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) จะแสดงในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ได้

6) มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตรงต่อเวลาในการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวตามข้อตกลงที่ได้กระทำไว้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

7) ในกรณีที่มัคคุเทศก์ได้รับเงินทอนจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ต้องคืนเงินดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สิ้นสุดการนำเที่ยว

8) มัคคุเทศก์ต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือส่งเสริมสนับสนุนหรือมีส่วนรู้เห็นให้มีการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. การกระทำผิดกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการทำลายสิ่งแวดล้อม โบราณสถาน หรือโบราณวัตถุ การทารุณสัตว์ การค้าแรงงานข้ามชาติ การค้าประเวณีหรือกิจกรรมทางเพศและยาเสพติด การกระทำผิดเกี่ยวกับภาษี รวมถึงสัตว์ป่าและพืชป่าต่าง ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น

2. การกระทำที่ขาดมนุษยธรรม

3. การกระทำอื่นใดที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงต่อศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของประเทศไทย

ซึ่งหากมัลคุเทศก์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัลคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน

3.1.3 มาตรการควบคุมมัลคุเทศก์และบตลงโทษ

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติในการควบคุมมัลคุเทศก์ รวมถึงมีการกำหนดบตลงโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) โทษทางปกครอง

1) การพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัลคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัลคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่ามัลคุเทศก์กระทำการดังต่อไปนี้²⁷

1. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) หรือมาตรา 57
2. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 หรือมาตรา 58
3. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 76

โดยมัลคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่มัลคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัลคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

2) การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัลคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัลคุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามัลคุเทศก์มีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้²⁸

1. ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 (2) (ก) (ค) (ง) และ (จ)

²⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 62.

²⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 63.

2. เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

3. ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

4. เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

5. ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ล้อ โกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานล่อ โกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ให้ นายทะเบียนส่งหนังสือแจ้งคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนดังกล่าวแล้วแต่กรณี ให้มััคคุเทศก์ทราบภายในห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว โดยนายทะเบียนจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับทางโทรสาร ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ อย่างไรก็ตามมััคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียน²⁹

(2) โทษทางอาญา

มััคคุเทศก์ที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากจะได้รับโทษทางปกครองในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์แล้ว การฝ่าฝืนดังกล่าวอาจต้องรับโทษทางอาญาดังต่อไปนี้

1) ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมััคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ หรือทำหน้าที่มััคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁰

แต่เดิมตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีมััคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยวในการจัดบริการนำเที่ยวแต่ละครั้ง แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมััคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความ

²⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 47-48.

³⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 86.

เป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดนำเที่ยวและป้องกันการแอบอ้างเป็นมัคคุเทศก์ของผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และอาจถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้

ปัจจุบันมัคคุเทศก์ในประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยปัญหาในเชิงคุณภาพคือระบบการศึกษาผลิตมัคคุเทศก์ที่ขาดคุณภาพอย่างรุนแรง ทำให้มีบัณฑิตเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่สามารถทำงานได้จริง ส่วนที่เหลือต้องมีการฝึกฝนอบรมเพิ่มเติม ขณะที่ปัญหาในเชิงปริมาณคือมีการสงวนอาชีพนี้ไว้ให้เฉพาะสำหรับคนไทย แต่ระบบการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ขาดคุณภาพ ทำให้มัคคุเทศก์มีไม่เพียงพอกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่ขยายตัวสูง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนรุนแรงขึ้น³¹ ประกอบกับการพัฒนามัคคุเทศก์ของไทยถือว่าพัฒนาไม่ทันต่อการขยายตัวของการท่องเที่ยว เนื่องจากมัคคุเทศก์จำนวนมากยังไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในภาษาต่างประเทศ และวัฒนธรรมของนักท่องเที่ยว เช่น ภาษารัสเซีย เยอรมัน สวีเดน จีน และภาษาที่ใช้ในกลุ่มประเทศอาหรับ³²

นอกจากนี้ในปัจจุบันพบว่า ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้มีการว่าจ้างคนต่างด้าวให้เป็นมัคคุเทศก์เพื่อบริการลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ โดยมีเหตุผลหลักเนื่องจากมัคคุเทศก์ต่างด้าวมีค่าแรงถูกกว่ามัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย และมัคคุเทศก์ต่างด้าวมีทักษะและความรู้เฉพาะด้านที่ดีกว่า เช่น ทักษะทางด้านภาษาเฉพาะต่าง ๆ รวมถึงจำนวนมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายและมีทักษะทางด้านภาษาเฉพาะมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการให้บริการนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจึงเลือกให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เพื่อจะได้สื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่า³³ ซึ่งปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาด้านคุณภาพการให้บริการของมัคคุเทศก์ เนื่องจากมัคคุเทศก์ต่างด้าวอาจไม่ได้จบการศึกษาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยว และที่สำคัญคือไม่ได้ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด จึงทำให้เกิดปัญหาการให้ข้อมูลของสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ผิดพลาดหรือไม่ถูกต้อง นอกจากนี้

³¹ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556). *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและโลกาภิวัตน์ : แนวทางการปรับตัวของมัคคุเทศก์ไทย (2)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/506602>. [2561, 23 ธันวาคม].

³² คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559*, หน้า 18.

³³ ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี. (2557). *การส่งเสริมคุณภาพและคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมกรการท่องเที่ยวไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 42.

ยังมีความเสี่ยงที่มัคคุเทศก์ต่างด้าวจะก่ออาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำให้ไม่มีข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เมื่อเกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้นก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้³⁴

นอกจากนี้ พฤติกรรมของมัคคุเทศก์เถื่อนยังเกิดขึ้นจากการที่มีผู้ประกอบการจากต่างประเทศเข้ามาเปิดบริษัทนำเที่ยวหรือร้านขายของต่าง ๆ ในประเทศไทย แม้การก่อตั้งบริษัทจะถูกต้องตามกฎหมายไทย แต่การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวต่างชาติ ซึ่งคนต่างชาติในบริษัทนั้นเองที่ทำหน้าที่เชิญชวนนักท่องเที่ยวของชาติตนให้เข้ามาในประเทศไทยและทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อีกด้วย เนื่องจากสามารถสื่อสารด้วยภาษาเดียวกันได้ และมีการพานักท่องเที่ยวไปยังร้านอาหารหรือร้านขายของที่ระลึกที่เป็นร้านของตน ทำให้รายได้ อยู่ในมือของคนต่างชาติทั้งหมด ส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่มัคคุเทศก์ไทยและผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทย และส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยด้วย³⁵

จากบทสัมภาษณ์รองอธิบดีกรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2558 (นายพรหมโชติ ไตรเวช)³⁶ เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น เนื่องจากมัคคุเทศก์ไทยขาดความเชี่ยวชาญในการใช้ภาษาต่างประเทศ รวมถึงมัคคุเทศก์ไทยบางส่วนขาดคุณภาพ มีการนำนักท่องเที่ยวไปเที่ยวในสถานที่ที่ไม่ดี รวมถึงมีกรณีคนไทยที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แอบอ้างตนเป็นมัคคุเทศก์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ในส่วนของการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศของมัคคุเทศก์นั้น กรมการท่องเที่ยวได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านภาษา แม้จะขาดคุณสมบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติการศึกษาก็ตาม สามารถยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ โดยจะพิจารณาเป็นรายกรณีไป นอกจากนี้ กรมการท่องเที่ยวได้มีการออกหนังสือเตือนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทั่วประเทศให้ยกเลิกการใช้บริการมัคคุเทศก์เถื่อนเนื่องจากเป็นความผิดตามกฎหมาย รวมถึงชักชวนความเข้าใจกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว โดยกำชับให้ใช้บริการมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องตามกฎหมายในการนำเที่ยว³⁷

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

³⁵ ฉัฐพัชร สีเงิน. อ่างแล้ว เจิงจรรรถที่ 26, หน้า 121.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

³⁷ กรมการท่องเที่ยวปรามบริษัททัวร์ใช้ไกด์ผิดกฎหมาย ชงเรื่องปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ทัวร์ ให้เข้มข้นกว่าเดิม. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.ryt9.com/s/prg/1917982>. [2562, 3 เมษายน].

2) มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน ตามมาตรา 12 (4) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท³⁸

3) มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือไม่ติดใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตลอดเวลาที่ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท³⁹

4) มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนจ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ตนได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁰

5) มัคคุเทศก์ผู้ใดยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴¹

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมัคคุเทศก์และบทลงโทษตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตามในบทที่ 4 จะทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย และนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อหามาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของคนต่างด้าวในประเทศไทยให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทย

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ว่า ธุรกิจนำเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและมีความเกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์โดยตรง เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นหนึ่งในกรให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีขึ้น และในปัจจุบันพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว ซึ่งในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์นั้น ให้ถือว่าเป็นการกระทำใน

³⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 87.

³⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 88.

⁴⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 89.

⁴¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 89.

ทางการที่จ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว⁴² ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดนำเที่ยวและป้องกันการแอบอ้างเป็นมัลคฤเทศก์ของผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์⁴³ หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท⁴⁴ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าธุรกิจนำเที่ยวมีความเกี่ยวข้องกับมัลคฤเทศก์เป็นอย่างมาก ดังนั้นในหัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรการในการควบคุมผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมัลคฤเทศก์

3.2.1 คุณสมบัติและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยว จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียน⁴⁵ โดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ไว้ดังต่อไปนี้

(1) คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

1) กรณีบุคคลธรรมดา จะต้องมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้⁴⁶

1. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

2. มีสัญชาติไทย

3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. เป็นบุคคลล้มละลาย หรืออยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์

2. เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

3. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์

⁴² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 33.

⁴³ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขานุการ วุฒิสภา. (2559). *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขานุการ วุฒิสภา, หน้า 15.

⁴⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 85.

⁴⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 15.

⁴⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 16.

4. เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (1) (3) หรือ (4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดห้าปี นับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

5. เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)

6. เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

2) กรณีนิติบุคคล จะต้องมีความสมบัติดังต่อไปนี้⁴⁷

1. เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบเป็นผู้มีสัญชาติไทย ถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทเกินครึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย

2. กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลต้องมีความสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16

และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ก) (ง) หรือ (จ)

2. มีผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ก) (ง) หรือ (จ) หรือซึ่งพ้นจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก) มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

3. มีผู้ถือหุ้นซึ่งถือหุ้นเกินร้อยละห้ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ก) (ง) หรือ (จ) หรือซึ่งพ้นจากการเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก) มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(2) ประเภทของใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีสี่ประเภท ดังต่อไปนี้⁴⁸

1) ประเภทเฉพาะพื้นที่ สำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดและจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น

⁴⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 17.

⁴⁸ กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2561. ข้อ 4.

- 2) ประเภทในประเทศ สำหรับการประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตในราชอาณาจักร
- 3) ประเภทนำเข้าที่มาจากต่างประเทศ สำหรับการประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตโดยพนักงานท่งที่ขออนุญาตที่เดินทางจากต่างประเทศเข้ามาท่งที่ขออนุญาตในราชอาณาจักร
- 4) ประเภททั่วไป สำหรับการประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตในราชอาณาจักรและภายนอกราชอาณาจักร

โดยผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตตาม 3) ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตตาม 1) และ 2) ด้วย และผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตตาม 4) ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตตาม 1) 2) และ 3) ด้วย

(3) อายุและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาต

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตมีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต⁴⁹ โดยใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตจะสิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตหรือสิ้นสุดความเป็นนิติบุคคล หรือไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตตามมาตรา 22/1 หรือเลิกประกอบกิจการตามมาตรา 38 หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตตามมาตรา 46⁵⁰

ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตได้ โดยยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในสามสิบวันก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานที่กำหนดในกฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาต พ.ศ. 2561 ข้อ 4 โดยเมื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตซึ่งยื่นคำขอต่ออายุนั้นเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต⁵¹

3.2.2 หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาต

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตไว้หลายประการ ในหัวข้อนี้จะศึกษาเฉพาะหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับมัครุเทศก์ดังต่อไปนี้

⁴⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 22/1.

⁵⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาตและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 36.

⁵¹ กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าที่ขออนุญาต พ.ศ. 2561. ข้อ 4.

(1) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว⁵² หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

(2) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3)⁵³ ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2562 ข้อ 4 ได้กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ดังต่อไปนี้

1) มีสถานที่ประกอบการที่แน่นอน โดยมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองสถานที่ที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

2) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีโทรศัพท์หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารไว้ประจำสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

3) พาหนะที่ใช้ในการนำเที่ยวและผู้ควบคุมพาหนะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

4) เก็บเอกสารโฆษณารายการนำเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 และใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) ไว้เป็นหลักฐานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดการนำเที่ยวตามโฆษณาหรือสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ตามใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) ดังกล่าว

5) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีหลักฐานเกี่ยวกับการให้บริการนำเที่ยวให้ไว้กับนักท่องเที่ยว

6) ผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือกรรมการผู้จัดการจะต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นดำเนินกิจการธุรกิจนำเที่ยวของตน

7) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่หาประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมจากนักท่องเที่ยว เช่น ค่าบำเหน็จ การขอรับการสนับสนุนและรับการอุปถัมภ์ด้านพาหนะ และอื่น ๆ จากผู้ขายสินค้าที่ระลึก ร้านค้าอัญมณีหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง โดยตอบแทนด้วยการนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าหรือบริการจากร้านดังกล่าวถ้าเป็นการกระทำไปโดยทราบว่าสินค้า หรือ

⁵² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 24.

⁵³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 25.

บริการนั้นมีราคาสูงผิดปกติ หรือหลอกลวงเพื่อให้ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการดังกล่าว หรือโดยบังคับหรือขู่เข็ญนักท่องเที่ยว

8) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจ่ายค่าตอบแทนตามปกติ หรือคืนเงินค่าใช้จ่ายที่มัคคุเทศก์ต้องสำรองจ่ายไปก่อนในกรณีฉุกเฉิน และจำเป็น เพื่อการจัดนำเที่ยวให้กับมัคคุเทศก์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สิ้นสุดการนำเที่ยว

9) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่ดำเนินการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือส่งเสริมสนับสนุนหรือมีส่วนรู้เห็นให้มีการกระทำ ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำผิดกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการทำลายสิ่งแวดล้อม โบราณสถานหรือโบราณวัตถุ การทารุณสัตว์ การค้าแรงงานข้ามชาติ การค้าประเวณีหรือกิจกรรมทางเพศและยาเสพติด การกระทำผิดเกี่ยวกับงาช้าง รวมถึงสัตว์ป่าและพืชป่าต่าง ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น

(ข) การกระทำที่ขาดมนุษยธรรม

(ค) การกระทำอื่นใดที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงต่อศีลธรรม และวัฒนธรรมอันดีของประเทศไทย

10) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) เพื่อให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน

ใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) ต้องใช้ภาษาไทย โดยจะมีภาษาต่างประเทศกำกับไว้หรือไม่ก็ได้และอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางกำหนด

11) ในการจัดบริการหรือการอำนวยความสะดวกที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวพึงต้องจัดให้แก่นักท่องเที่ยวตามรายการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องระมัดระวังตรวจสอบว่าผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับรายการนำเที่ยวว่าได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน และต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

(3) ในการ โฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้⁵⁴

⁵⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 26.

1) ชื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และสถานที่และเลขที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

2) ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเที่ยว

3) ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ

4) ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง

5) จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการนำเที่ยว

6) ลักษณะและประเภทของที่พัก และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้

7) การจัดให้มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว

8) จำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการนำเที่ยว ในกรณีมีเงื่อนไขว่าต้องมีนักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนด

9) การจัดให้มีการประกันภัยสำหรับอุบัติเหตุ

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการโฆษณาหรือชี้ชวนรายการนำเที่ยวดังกล่าว แสดงถึงการที่กฎหมายเข้ามาควบคุมเนื้อหาของ การโฆษณารายการนำเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้รับข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับบริการท่องเที่ยวที่ตนจะได้รับ⁵⁵

(4) ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจะเรียกเก็บค่าบริการอื่นใดนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 26 (3) หรือที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าไม่ได้⁵⁶ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจะต้องจัดทำรายการนำเที่ยวเป็นเอกสาร โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการตามมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจึงไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการอื่นเพิ่มเติมในภายหลังได้ เนื่องจากกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองนักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกเอาเปรียบ⁵⁷

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวน (Optional Tour) ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ต้องแจ้งค่าบริการของตนและค่าบริการที่ต้องจ่ายเนื่องจากการเข้าไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมนั้นให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า และจะเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้ไม่ได้

⁵⁵ คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, หน้า 195.

⁵⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 30.

⁵⁷ คณาธิป ทองรวีวงศ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 55, หน้า 202.

นอกจากนี้ สำหรับกรณีการเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนั้น ยังมีระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์⁵⁸ ได้กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมคือ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่หาประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมจากนักท่องเที่ยว เช่น ค่าบำเหน็จ การขอรับการสนับสนุนและรับการอุปถัมภ์ด้านพาหนะ และอื่น ๆ จากผู้ขายสินค้าที่ระลึก ร้านค้าอัญมณี หรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องเนื่องโดยตอบแทนด้วยการนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าหรือบริการจากร้านดังกล่าว ถ้าเป็นการกระทำไปโดยทราบว่าสินค้าหรือบริการนั้นมีราคาสูงผิดปกติ หรือหลอกลวงเพื่อให้ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการดังกล่าว หรือโดยบังคับหรือขู่เข็ญนักท่องเที่ยว ซึ่งหากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตาม นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน และต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง กรณีที่มีการเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) ให้แก่นักท่องเที่ยว ในความเป็นจริงนอกจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเป็นผู้เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมให้แก่นักท่องเที่ยวแล้ว ยังมีกรณีมัคคุเทศก์ที่เป็นผู้เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมแก่นักท่องเที่ยวโดยตรงอีกด้วย เนื่องจากมัคคุเทศก์มุ่งประสงค์จะได้รับค่านายหน้าจากเจ้าของธุรกิจที่ตนเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนั้น แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับมัคคุเทศก์ที่ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสาร โฆษณาหรือชี้ชวนหรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์⁵⁹ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ พบว่ามีการกำหนดไว้อย่างกว้างว่ามัคคุเทศก์ต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ หรือต้องไม่กระทำการใด

⁵⁸ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2562. ข้อ 4.

⁵⁹ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2562. ข้อ 5.

อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว กรณีดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติชัดเจนรวมถึงไม่ได้มีบทกำหนดโทษสำหรับ มัคคุเทศก์ที่ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน เอกสารโฆษณาหรือชี้ชวนหรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด

(5) ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวโดย ไม่เรียกเก็บค่าบริการหรือเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างน้อยให้กำหนดอัตรา ค่าบริการขั้นต่ำและกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงค่าบริการที่เรียกเก็บ⁶⁰

การที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดหน้าที่ ของผู้ประกอบการนำเที่ยวดังกล่าวไว้ เนื่องจากมีกรณีทัวร์ศูนย์เหรียญที่เกิดจากพฤติกรรม บางประการของผู้ประกอบการนำเที่ยวของไทยที่รับนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวใน ประเทศไทยจนส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พฤติกรรมทัวร์ศูนย์เหรียญส่วนใหญ่มัก เกิดกับนักท่องเที่ยวจากประเทศจีน เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจีนทำให้ชาวจีน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมถึงรัฐบาลจีนเปิดโอกาสให้ชาวจีนเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศ มากขึ้น และประเทศไทยก็มีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายทำให้ประเทศไทยเป็นที่นิยมในการเข้ามา ท่องเที่ยวของชาวจีน ตลาดนักท่องเที่ยวจีนเติบโตรวดเร็วจนติดอยู่ในกลุ่มตลาดท่องเที่ยวที่มีขนาด ใหญ่ 10 อันดับแรกของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา⁶¹

สาเหตุหลักที่ชาวจีนนิยมเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย เนื่องจาก ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลายและมีเอกลักษณ์แตกต่างจากประเทศจีน ได้แก่ สถานที่ สำคัญทางประวัติศาสตร์ แหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ธรรมชาติ รวมถึงสถานบันเทิงเรีงรมย์ ต่าง ๆ นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเที่ยวประเทศอื่น ประเทศไทยถือว่ามี ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดกว่า ตั้งแต่ค่าเดินทางจนถึงค่าครองชีพ

เมื่อจำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น ก็ทำให้เกิด พฤติกรรมทัวร์ศูนย์เหรียญ (Zero-dollar tour หรือ Zero-tour fare) คือ ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ ต้องการขายรายการนำเที่ยวประเทศไทยให้กับนักท่องเที่ยวชาวจีนจะติดต่อยังผู้ประกอบการ นำเที่ยวจีน ซึ่งจะทำการหานักท่องเที่ยวให้ซื้อรายการนำเที่ยวดังกล่าว โดยผู้ประกอบการนำเที่ยว

⁶⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 31.

⁶¹ ชัยฤกษ์ แก้วพรหมมาลัย. (2558). "ปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญและผลกระทบต่อประเทศไทย". *วารสารสถาบัน วิชาการป้องกันประเทศ*, 6(4) (กันยายน - ธันวาคม), หน้า 41.

ของไทยจะแข่งขันกันเพื่อเสนอราคารายการนำเที่ยวจนบางครั้งมีการลดราคาต่ำมากกว่าต้นทุน โดยปกติของรายการนำเที่ยวลักษณะนั้น เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวชาวจีนตกลงทำสัญญาด้วยการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทยรุนแรงจนถึงมีการเสนอราคารายการนำเที่ยวในอัตราศูนย์ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวชาวจีน นอกจากนี้ ยังอาจเสนอค่าตอบแทนอีกจำนวนหนึ่งให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวชาวจีนเพื่อแลกกับการส่งนักท่องเที่ยวจีนนั้นมาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งเรียกว่าเงินค่าหัวหรือค่า Kick Back เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทยและผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวชาวจีนตกลงทำสัญญาและนักท่องเที่ยวจีนได้เดินทางมาประเทศไทยแล้วผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทยจะพยายามแสวงหารายได้จากนักท่องเที่ยวจีนเพื่อชดเชยต้นทุนที่เสียไป เช่น เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนอกจากรายการที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยว (Optional Tour) พานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าและบริการกับผู้จำหน่ายหรือผู้ให้บริการ โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจะได้ค่านายหน้าจากยอดซื้อสินค้าหรือบริการนั้น การเรียกพฤติกรรมดังกล่าวว่าทัวร์ศูนย์เหรียญ เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทยไม่ได้รับค่าตอบแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวชาวจีนเลย ขอเพียงแต่ให้ส่งนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยโดยใช้บริการของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทยตามที่ตกลงกันไว้⁶²

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่เสนอราคารายการนำเที่ยวโดยมีอัตราค่าบริการที่ต่ำหรือเป็นศูนย์นั้น อาจผลกระทบของตน โดยตกลงกับมัคคุเทศก์ให้เป็นผู้รับผิดชอบพานักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว และให้มัคคุเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนเกี่ยวกับที่พัก อาหาร และการนำเที่ยวต่าง ๆ มัคคุเทศก์จะทำการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งซึ่งอาจคิดเป็นจำนวนต่อหัวของนักท่องเที่ยวกลุ่มนั้นให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่มัคคุเทศก์จะได้สิทธิในการพานักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว พฤติกรรมดังกล่าวนี้เรียกว่าเป็นการ "ซื้อหัวนักท่องเที่ยว" และเมื่อมัคคุเทศก์ได้สิทธิในการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวแล้ว มัคคุเทศก์ก็จะพยายามกระทำการต่าง ๆ เพื่อแสวงหารายได้จากนักท่องเที่ยวเพื่อชดเชยกับเงินค่าซื้อหัวนักท่องเที่ยวที่ตนจ่ายให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว เช่น การนำเที่ยวเพิ่มเติมนอกจากที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยว (Optional Tour) การพานักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าและบริการกับผู้จำหน่ายหรือผู้ให้บริการ โดยมัคคุเทศก์จะได้ค่านายหน้า การกระทำดังกล่าวมีลักษณะรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยว เช่น เกิดความไม่พึงพอใจกับการท่องเที่ยวเนื่องจากรู้สึกว่าคุณบังคับให้ไปซื้อสินค้ามากกว่าการได้มาท่องเที่ยว การพาไปซื้อสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานหรือราคาสูงกว่าท้องตลาดทั่วไป การพานักท่องเที่ยวไปชมการแสดงที่ผิดกฎหมายหรือมุ่งประสงค์ค่านายหน้าจากผู้ให้บริการและ

⁶² ทิววรรณ พุ่มมณี. (2555). ทัวร์ศูนย์เหรียญ มะเร็งร้ายทำลายการท่องเที่ยวไทย-จีน. *วารสารรามคำแหง*, 29 ฉบับพิเศษ วิทยานิพนธ์ ฉบับที่ 1, หน้า 269.

ค่าตอบแทน (ทิป) จากนักท่องเที่ยว เป็นต้น⁶³ นอกจากนี้ผู้ที่ทำหน้าที่นำเที่ยวในทัวร์ศูนย์เหรียญ มักจะเป็นมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาต หรือมัคคุเทศก์เถื่อน ซึ่งเป็นชาวจีน ไต้หวัน หรือฮ่องกง เนื่องจากเป็นผู้รู้พื้นฐานนิสัยและธรรมเนียมในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเป็นอย่างดี สามารถชักจูงนักท่องเที่ยวได้ง่าย⁶⁴

นักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาด้วยตนเอง มีประมาณร้อยละ 60 และกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมากับบริษัทนำเที่ยว มีประมาณร้อยละ 40 ซึ่งกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาด้วยตนเองเป็นกลุ่มที่มีการวางแผนการเดินทาง การจองที่พัก และการท่องเที่ยวด้วยตนเอง นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ส่วนกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางมากับบริษัทนำเที่ยวนั้น กว่าครึ่งหนึ่งเป็นรูปแบบทัวร์ศูนย์เหรียญ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อทัวร์ศูนย์เหรียญ คือ นักท่องเที่ยวจากจีนที่มีประสบการณ์ในการท่องเที่ยวน้อยหรือเป็นนักท่องเที่ยวที่เพิ่งเริ่มท่องเที่ยวเป็นครั้งแรก ซึ่งมักจะเป็นนักท่องเที่ยวที่เน้นความประหยัด ทำให้ถูกหลอกให้ซื้อทัวร์ราคาถูกหรือทัวร์ศูนย์เหรียญได้ง่าย⁶⁵

ก่อนที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะมีผลใช้บังคับนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับทัวร์ศูนย์เหรียญไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้มีประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตลาดจีน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542⁶⁶ โดยในข้อ 1 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องขายบริการนำเที่ยวในราคาที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่ ททท. ประกาศกำหนด ซึ่งประกาศฉบับดังกล่าวมีขอบเขตเฉพาะทัวร์ศูนย์เหรียญหรือทัวร์ที่ราคาต่ำผิดปกติ ที่เกี่ยวข้องกับตลาดจีนซึ่งหมายถึงนักท่องเที่ยวที่มาจากประเทศจีนและเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยแต่ไม่ครอบคลุมกรณีนักท่องเที่ยวที่มาจากประเทศอื่น

⁶³ ไทยรัฐออนไลน์. (2561). *ทัวร์ศูนย์เหรียญกระทบภาพลักษณ์ท่องเที่ยวไทย ชง ก.ม. คุมเข้ม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.thairath.co.th/content/1334810>. [2561, 15 กรกฎาคม].

⁶⁴ ทิพวรรณ พุ่มมณี. อ่างแล้ว เชียงรรถที่ 62, หน้า 269.

⁶⁵ เปรม ถาวรประภาสวัสดิ์. (2561). *ทัวร์ศูนย์เหรียญ ปัญหาของการท่องเที่ยวไทย*. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1-2.

⁶⁶ ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตลาดจีน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542. (2542, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนพิเศษ 72 ง, หน้า 23-24.

ในปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญที่เกิดกับอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงบัญญัติห้ามไม่ให้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการหรือเรียกเก็บ ค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างน้อยให้กำหนดอัตราค่าบริการขั้นต่ำและกำหนดให้มีการจัดทำ เอกสารที่แสดงให้เห็นถึงค่าบริการที่เรียกเก็บ ซึ่งปัจจุบัน ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจาก ต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) พ.ศ. 2559 ในข้อ 2 กำหนดให้การจัดบริการนำเที่ยวให้แก่ นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (เฉพาะตลาดจีน) ให้มีอัตราค่าบริการตามรายการนำเที่ยว แบบหมู่คณะไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท ต่อคนต่อคืน

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะบัญญัติหลักการควบคุมพฤติกรรมทัวร์ศูนย์เหรียญและการซื้อหัวนักท่องเที่ยวไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของปัญหานักท่องเที่ยวถูกหลอกลวงหรือบิบบังคับให้ซื้อรายการ นำเที่ยวเพิ่มเติมหรือให้ซื้อสินค้าต่าง ๆ อันสืบเนื่องจากพฤติกรรมทัวร์ศูนย์เหรียญและการซื้อหัว นักท่องเที่ยวนั้น มีสาเหตุมาจากปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลทางกฎหมาย ได้แก่ พฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่ ตอบสนองต่อราคาเป็นสำคัญ การตัดสินใจเลือกซื้อแพ็คเกจทัวร์โดยการพิจารณาราคาเป็นหลัก นำมาสู่การที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตั้งราคาเสนอขายรายการนำเที่ยวไว้ต่ำ และเสนอขายรายการ นำเที่ยวนอกรายการหรือรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour)⁶⁷

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ฝ่าฝืนจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการหรือเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครึ่งละหกเดือน และต้อง ระวังโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(6) ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยวหรือ บุคคลอื่นใด นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน⁶⁸

⁶⁷ ฅณาธิป ทองรวีวงศ์. อ้างแล้ว เฅงจรรตที่ 20, หน้า 102-117.

⁶⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 32.

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่าพฤติกรรมการซื้อหัวน้กท่องเที่ยวเกิดจากกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีการตกลงร่วมกัน โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวให้มัคคุเทศก์รับน้กท่องเที่ยวกลุ่มหนึ่งหรือจำนวนหนึ่งไปบริหารจัดการเอง หรือเกิดจากการที่มัคคุเทศก์เสนอค่าตอบแทนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเพื่อแลกกับการให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวส่งน้กท่องเที่ยวให้ตนบริหารจัดการ รวมถึงมีกรณีที่สืบเนื่องมาจากพฤติกรรมทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหน้าที่รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้ โดยห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำน้กท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว⁶⁹ สำหรับการแก้ไขปัญหาคณะกรณิการซื้อหัวน้กท่องเที่ยวทางด้านของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด นำน้กท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของน้กท่องเที่ยว ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน หากฝ่าฝืนนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(7) ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับน้กท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์นั้น ให้ถือว่าเป็นการกระทำในทางการที่จ้างของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว⁷⁰ หากฝ่าฝืนนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน และต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

(8) ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีการประกันภัยสำหรับอุบัติเหตุให้แก่ น้กท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวในระหว่างเดินทางท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁷¹ หากฝ่าฝืนนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน และต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

⁶⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 58.

⁷⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 33.

⁷¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 34.

3.2.3 มาตรการควบคุมผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยวและบตลงโทษ

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติในการควบคุมผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยว รวมถึงมีการกำหนดบทลงโทษทั้งทางปกครองและทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) โทษทางปกครอง

1) การพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยวกระทำการดังต่อไปนี้⁷²

1. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3)
2. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 มาตรา 26 มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 หรือมาตรา 34

3. ไม่วางหลักประกันเพื่อบริการครบถ้วนเกินหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาตามมาตรา 42 หรือมาตรา 44 (1) หรือ

4. ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 76

โดยผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

2) การเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้อำนาจนายทะเบียนในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์มีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้⁷³

1. ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 16 (1) หรือมาตรา 17 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ก) (ข) (ง) (จ) หรือ (ฉ) หรือมาตรา 17 (2)

⁷² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 45.

⁷³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 46.

2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว นั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีก ไม่ว่าจะเป็เหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

3) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเดือน และสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ หรือ

4) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือ ความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้นายทะเบียนส่งหนังสือแจ้งคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนดังกล่าวแล้วแต่กรณี ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทราบภายในห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว โดยนายทะเบียนจะส่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับทางโทรสาร ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจาก นายทะเบียน⁷⁴

(2) โทษทางอาญา

ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากจะได้รับโทษทางปกครองในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์แล้ว การฝ่าฝืนดังกล่าวอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย ดังต่อไปนี้

1) ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตามมาตรา 15 หรือประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 45 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ⁷⁵

⁷⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 47-48.

⁷⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 80.

2) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนกระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยวต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท⁷⁶

3) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 หรือมาตรา 37 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท⁷⁷

4) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 หรือมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁸

5) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 33 หรือมาตรา 34 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท⁷⁹

ในส่วนของโทษทางอาญาสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น แต่เดิมตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีการกำหนดโทษทางอาญาที่น่าสนใจคือ ผู้ใดฝ่าฝืนประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่⁸⁰ และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่⁸¹ แต่ต่อมาเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ปรากฏว่ามีบทกำหนดโทษปรับรายวันดังกล่าวแต่อย่างใด แต่ได้มีการเพิ่มโทษจำคุกเข้ามาใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาทฤษฎีเกี่ยวกับโทษ โทษในความหมายทั่วไป ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้⁸²

- 1) โทษจะต้องลงแก่ผู้กระทำผิดเนื่องจากการกระทำผิดตามกฎหมาย
- 2) โทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาค

⁷⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 82.

⁷⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 83.

⁷⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 84.

⁷⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 85.

⁸⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535. มาตรา 59.

⁸¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535. มาตรา 63.

⁸² ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). *คำอธิบายกฎหมายอาญาทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 208-212.

- 3) โทษจะต้องบังคับใช้โดยรัฐ
- 4) โทษนั้นจะต้องเป็นผลร้าย
- 5) ผลร้ายนั้นเป็นไปเพื่อดำเนินการกระทำ

สำหรับโทษปรับ เป็นโทษที่บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน และเป็นโทษที่มีภาระแก่สังคมน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับโทษรูปแบบอื่น และเป็นวิธีการลงโทษที่มีประโยชน์สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจสังคมแบบอุตสาหกรรม⁸³ เป็นการลงโทษที่กฎหมายเห็นว่าการชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นความเหมาะสมกับความผิด และพอที่จะให้ผู้กระทำสำนึกตน โดยโทษปรับในปัจจุบันที่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ทั้งกรณีลงโทษมัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นโทษปรับแบบตายตัว กล่าวคือเป็นการกำหนดค่าปรับในอัตราที่แน่นอนโดยกำหนดอัตราค่าปรับขั้นสูง และในบางมาตรามีการกำหนดอัตราทั้งขั้นต่ำและขั้นสูงด้วย⁸⁴ โดยอาจเป็นมูลค่ามากหรือน้อย ไม่ได้กำหนดตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ถูกลงโทษ ดังนั้น ผู้กระทำความผิดจึงต้องรับโทษปรับเท่ากันไม่ว่าจะเป็นผู้มีฐานะทางการเงินที่ดีหรือคนยากจน ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของโทษปรับแบบตายตัวคือขาดความยืดหยุ่น ไม่ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องตามค่าเงินในปัจจุบัน ซึ่งการกำหนดโทษปรับแบบตายตัวดังกล่าวอาจไม่มากพอที่จะทำให้มัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเกรงกลัวและยับยั้งไม่กระทำความผิด⁸⁵ อย่างไรก็ตาม ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดอัตราค่าปรับ โดยอยู่ภายในการกำหนดกรอบของการใช้ดุลยพินิจตามบทกำหนดโทษ ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าศาลจะนำไปปัจจัยใดมาใช้ประกอบการพิจารณา⁸⁶

อย่างไรก็ตาม โทษปรับเป็นเรื่องของฐานะทางการเงินของแต่ละบุคคล วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับคือเพื่อทำให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ ความสูญเสียทางการเงินหรือโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระเทือนต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือทำให้บุคคลต้องลดความมั่งมี ความมั่งคั่ง หรือความสามารถในการมีทรัพย์สินได้⁸⁷

⁸³ ประเสริฐ เมฆมณี. (2525). *หลักทัณฑ์วิทยา*. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, หน้า 34.

⁸⁴ วราภรณ์ ศิริสังข์วัฒน์. (2540). *โทษปรับ: ศึกษากรณีระบบวันปรับ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 40.

⁸⁵ กนกวรรณ วงศ์กวี. (2553). *มาตรการลงโทษทางอาญาแก่นิติบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 52.

⁸⁶ วราภรณ์ ศิริสังข์วัฒน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 84. หน้า 40.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

การกำหนดโทษปรับตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นั้น เป็นโทษปรับรายวัน หรือโทษปรับตลอดระยะเวลาที่ทำการฝ่าฝืน แนวคิดโทษปรับรายวันเกิดจากการที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดในกรณีนั้น ๆ ต่อเนื่องกัน ซึ่งถือว่าความผิดเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกว่าจะยุติการกระทำ เจตนาของการลงโทษปรับตลอดระยะเวลาที่มีการฝ่าฝืน เป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้ความผิดยุติลง ซึ่งหากไม่ยุติการกระทำความผิดก็จะต้องถูกปรับรายวันต่อไปจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁸⁸

ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว พบว่ามีการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่⁸⁹ ซึ่งปัจจุบันโทษปรับรายวันตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ดังนั้น แนวทางการลงโทษปรับรายวันจึงน่าจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว หากนำมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดของมัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และจะบรรลุลวัตถุประสงค์ในการยับยั้งการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาเนื้อหาในบทนี้ ทำให้ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทย โดยในบทที่ 4 จะได้ศึกษา มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยต่อไป

⁸⁸ กนกวรรณ วงศ์วี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 85, หน้า 58-60.

⁸⁹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 59.