

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติที่สามารถใช้บังคับควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีมาตรฐานการคุ้มครองนักท่องเที่ยวได้ดียิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน หากแต่ยังขาดมาตรการในการควบคุมที่เหมาะสม ขาดมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยว และยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันอยู่หลายประการ เช่น การประกอบธุรกิจนำเที่ยว สิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยว เป็นต้น

ดังนั้นการศึกษาถึงความสำคัญ องค์ประกอบ และหลักการของการดำเนินงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนมาตรฐานตัวชี้วัดด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว และแนวคิดในการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยว เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการทำสัญญาธุรกิจนำเที่ยว ตามหลักความสุจริต หลักความไว้เนื้อเชื่อใจ และหลักความยุติธรรม แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการดูแลคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น เพื่อที่จะให้ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้าและบริการ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มีความสำคัญที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมเป็นที่น่าสังเกตว่าการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในปัจจุบันจำเป็นจะต้องมีมาตรฐานตัวชี้วัดทั้งในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว และมาตรฐานในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ทั้งนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแลให้เกิดประสิทธิภาพ โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการนำเที่ยวด้วยกันและระหว่างผู้ประกอบการนำเที่ยวกับนักท่องเที่ยวในฐานะที่เป็นผู้บริโภค นอกจากนี้รัฐควรจะต้องมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจนำเที่ยวให้สามารถแข่งขันได้ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ นโยบายและบทบาทภาครัฐในการส่งเสริมธุรกิจนำเที่ยว การส่งเสริมตลาดท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว การบริหารจัดการการท่องเที่ยว ศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศไทยในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการบริการและการขนส่งนักท่องเที่ยว กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับที่พักของนักท่องเที่ยว กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการให้บริการอาหาร เครื่องดื่ม นันทนาการและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ฯลฯ ผู้เขียนพบว่า กฎหมายนำเที่ยวของประเทศ Common Law โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายนำเที่ยวของประเทศอังกฤษ ได้แก่ Package Travel, Package Holidays and Package Tours Regulations 1992 (PTRs) มีหลักการสำคัญเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการทำสัญญานำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ และมีหลักเกณฑ์พิเศษสำหรับใช้บังคับกับสัญญาท่องเที่ยว โดยเฉพาะ ส่วนกฎหมายท่องเที่ยวของประเทศ Civil Law เช่น กฎหมายนำเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น คือ Travel Agency Law, Law No.239 of July 18, 1952 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธุรกิจตัวแทนการเดินทางดำเนินธุรกิจอย่างเป็นธรรม (Fair Practice) อีกทั้งยังมีมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนเอื้ออำนวยความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยว โดยการจัดทำให้มีระบบการจดทะเบียนผู้ประกอบการ (Registration) กำกับการค้าดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างยุติธรรมไม่เอาเปรียบผู้เดินทาง นอกจากนี้กฎหมายนำเที่ยวของสาธารณรัฐเกาหลี คือ Tourism Promotion Act No.5654, Jan 21, 1999 ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นส่วนช่วยในการส่งเสริมการท่องเที่ยวด้วยเช่นกัน โดยการสร้างสถานที่ดึงดูดใจสำหรับนักท่องเที่ยว พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยว และสนับสนุนธุรกิจการท่องเที่ยว ส่วนกฎหมายนำเที่ยวของประชาคมอาเซียนประเทศมาเลเซียมีพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 1992 (Tourism Industry Act 1992) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตและการควบคุมของผู้ประกอบการท่องเที่ยว ประกอบด้วยบททั่วไป การออกใบอนุญาตประกอบการท่องเที่ยว ความต้องการและการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตธุรกิจท่องเที่ยว การเพิกถอนใบอนุญาต และบทลงโทษ โดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายนำเที่ยวของต่างประเทศกับกฎหมายนำเที่ยวของประเทศไทย ในประเด็นกฎหมายในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ประเด็นกฎหมายในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการนำเที่ยว และประเด็นกฎหมายในเรื่องการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบในประเด็นกฎหมายต่างๆ ข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ผู้เขียนพบว่ามีปัญหาหลายประการ คือ มีบทบัญญัติการกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของทายาทกรณีที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวตาย และบทบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขา จึงเห็นสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

พ.ศ.2551 ให้ทันสมัย สอดคล้องกับมาตรฐานการท่องเที่ยวในระดับสากล อันจะเป็นการทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย มั่นคง ก้าวหน้า และมีการพัฒนาต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

### 5.2.1 การกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ปัจจุบันมีบทบัญญัติการกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ไว้ในบทก่อนแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยมีข้อสังเกตทางกฎหมายดังนี้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

เนื่องจากแต่เดิม มาตรา 22/1 บัญญัติว่า “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีอายุสองปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน และให้นำความในมาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวด้วยโดยอนุโลม”

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้เพิ่มเติม มาตรา 22/1 ความว่า “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีอายุสี่ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน และให้นำความในมาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวด้วยโดยอนุโลม”

เหตุผลที่ควรให้เพิ่มเติม มาตรา 22/1 คือ เดิมมีการกำหนดใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินการประกอบ

ธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่ต่อเนื่อง เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเกินสมควร และ ทำให้มีกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

### 5.2.2 การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของทนายทในกรณีที ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย

โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มีบทบัญญัติให้กรณี ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย ให้ทนายทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสามารถประกอบธุรกิจ นำเที่ยวต่อไปได้ ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ไว้ในบทก่อนแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไข เพิ่มเติม มาตรา 22/3 ซึ่งบัญญัติว่า “กรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย และทนายทของผู้ประกอบ ธุรกิจนำเที่ยวประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นต่อไป ให้ทนายทซึ่งมีคุณสมบัติและ ไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือในกรณีที่มีทนายทหลายคน ให้ทนายทด้วยกันนั้นตกลงตั้ง ทนายทคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุตามมาตรา 22/1 แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย ในระหว่างการประกอบธุรกิจนำเที่ยวทนายท ของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเสมือนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในกรณี ที่ทนายทมิได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในกำหนดเวลาให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นสุดลง”

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 22/3 ดังนี้ “ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตาย และทนายทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นต่อไปให้ ทนายทอื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียนตามมาตรา 15”

เหตุผลที่เห็นควรให้เพิ่มเติม มาตรา 22/3 คือ เดิมมีบทบัญญัติให้กรณีผู้ประกอบธุรกิจ นำเที่ยวตาย ให้ทนายทของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้ แต่ คำพิพากษาฎีกาที่ 2275/2526 วินิจฉัยว่า ใบอนุญาตประกอบธุรกิจไม่สามารถโอนแก่กันไม่ตก ทอดเป็นมรดกแก่ทนายท จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 22/3 เพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### 5.2.3 การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขา

โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 22/2 กำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์จะมีสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขา ให้ยื่นคำขอรับ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาจากนายทะเบียน ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ไว้ ในบทก่อนแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไข เพิ่มเติม กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ.2556

ข้อ 1 เดิมซึ่งบัญญัติว่า “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว แบ่งเป็นสี่ประเภท ดังต่อไปนี้...”

ผู้เขียนจึงเห็นควรให้เพิ่มเติม ข้อ 1 ดังนี้ “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือธุรกิจนำเที่ยวสาขาแบ่งเป็นสี่ประเภท ดังต่อไปนี้...”

ข้อ 2 เดิมซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทใด ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อนายทะเบียน โดยระบุที่ตั้งสำนักงานที่จะให้ถือเป็นภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาเฉพาะการเพื่อการติดต่อกับนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้...”

ผู้เขียนจึงเห็นควร ให้เพิ่มเติม ข้อ 2 ดังนี้ “ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวสาขาประเภทใด ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวสาขาต่อนายทะเบียน โดยระบุที่ตั้งสำนักงานที่จะให้ถือเป็นภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาเฉพาะการเพื่อการติดต่อกับนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้...”

เหตุผลที่เห็นควรให้แก้ไข เพิ่มเติม กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2556 ข้อ 1 และ ข้อ 2 คือ เมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 22/2 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์จะมีสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขา ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสาขาจากนายทะเบียน ดังนั้น กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ.2556 เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ข้อ 1 และ ข้อ 2 จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความสอดคล้องกัน และเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่มีประสิทธิภาพ

จากข้อเสนอแนะข้างต้น จะทำให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามมาตรฐานสากล และเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจนำเที่ยว เป็นการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น ต่อไป