

ด่วนที่สุด

ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/ ๓๘๙๗



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้บางประการ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตนั้น

จึงส่งข้อสังเกตดังกล่าวมาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๒ วรรคสอง

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรรัตน์ หวังต่อลาภ)

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานการประชุม

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๑ - ๒

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๒

ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว เห็นควรตั้งข้อสังเกต ดังนี้

๑. เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๔ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว หากฝ่าฝืนมีบทลงโทษทางอาญาตามมาตรา ๘๒ โดยมีระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท ซึ่งการกระทำใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือแหล่งท่องเที่ยวนี้ ย่อมมีความหมายรวมถึง การกระทำในลักษณะเดียวกันอันก่อให้เกิดการทำลายทำให้สูญหาย หรือสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๙๙ ซึ่งมีบทกำหนดโทษให้จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการกระทำความผิดตามฐานความผิดทั้งสองแล้ว ถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งมีผลกระทบทั้งในเรื่องของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และแม้ว่าจะเป็พื้นฐานความผิดในเรื่องเดียวกัน แต่บทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกลับแตกต่างกัน โดยบทลงโทษตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีอัตราโทษที่น้อยเกินไป ซึ่งควรที่จะกำหนดบทลงโทษให้ใกล้เคียงกับมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยควรกำหนดให้มีโทษจำคุกด้วยก็เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ ลำพังเพียงโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาทตามมาตรา ๘๒ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรทางธรรมชาติของประเทศ และยังไม่เป็นการป้องปรามการกระทำความผิดอีกด้วย

แต่เนื่องจากหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่ได้กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในมาตรา ๘๒ ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรที่จะต้องนำประเด็นข้อสังเกตข้างต้นไปพิจารณาและในภายหน้าหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ก็ควรที่จะมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในฐานความผิดดังกล่าวด้วย

๒. ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว จะต้องวางหลักประกันเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารต่อนายทะเบียนเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยจำนวนเงินหลักประกันจะเป็นไปตามประเภทของการประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินประกัน พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดจำนวนหลักประกันไว้ตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทไปจนถึงสองแสนบาท ทั้งนี้ หลักประกันดังกล่าว นำมาใช้เพื่อการชดเชยความเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยว เมื่อเกิดกรณีนี้

ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวกระทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเมื่อพิจารณาเงินหลักประกันดังกล่าวในปัจจุบันแล้ว มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายที่นักท่องเที่ยวได้รับจากการที่ผู้ประกอบการก็นำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงและมีหลักการทำนองเดียวกัน โดยกำหนดให้มีการวางหลักประกันและหักเงินหลักประกันชดเชยความเสียหายในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวในมาตรา ๓๑ (๗) ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนหลักประกัน (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖)) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตจัดหางานต้องวางหลักประกันไว้เป็นจำนวนห้าล้านบาท

ดังนั้น การกำหนดจำนวนหลักประกันตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ควรที่นำหลักการกำหนดหลักประกันตามกฎหมายดังกล่าว มาเป็นข้อพิจารณาและให้กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อเพิ่มจำนวนเงินหลักประกันสำหรับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในแต่ละประเภทต่อไป

๓. ในการแต่งตั้งนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาควรกำหนดคุณสมบัติของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาให้เป็นข้าราชการของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในระดับไม่ต่ำกว่าชำนาญการพิเศษ โดยให้หน่วยงานไปกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติของบุคคลที่อธิบดีกรมการท่องเที่ยวจะแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาต่อไป

๔. เพื่อให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ รัฐบาลควรมีมาตรการควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม และเคร่งครัดภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักจรรยาบรรณของข้าราชการ นอกจากนี้ ควรปลูกสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักและเห็นความสำคัญของการทวงหนนและรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ แหล่งโบราณสถาน และสถานที่ท่องเที่ยว หากละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามก็ควรที่จะกำหนดให้มีมาตรการสำหรับการลงโทษที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นสมบัติของชาติให้คงอยู่กับประเทศชาติสืบไป

๕. ในการกำหนดหลักสูตรวุฒิบัตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว ให้คณะกรรมการกำหนดโดยคำนึงถึงการใช้ภาษา จิตบริการและจริยธรรม ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของไทย การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีอัตราค่าเล่าเรียนที่ไม่สูงจนเกินไปเพื่อที่จะเป็นการช่วยผู้ที่มีวุฒิการศึกษาต่ำและมีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงการศึกษาได้

๖. ขอให้ทางกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไป ทราบถึงรายชื่อสถานศึกษาที่เก็บค่าเล่าเรียนที่เหมาะสม

๗. ในการให้บริการนำเที่ยวของผู้ประกอบการก็นำเที่ยวในปัจจุบันนิยมใช้วิธีการเสนอและเรียกเก็บค่าบริการนำเที่ยวเสริมนอกเหนือจากที่ปรากฏไว้ในรายการนำเที่ยว แม้โดยหลักการแล้ว

การรับบริการนำเที่ยวเสริมจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของนักท่องเที่ยว แต่ก็พบว่า มีหลายกรณี
ที่ผู้ประกอบการจูงใจให้มีการกำหนดราคาค่าบริการนำเที่ยวเสริมสูงเกินสมควรและมีการขู่ข่ม บังคับ
หรือกระทำด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้นักท่องเที่ยวยอมรับบริการนำเที่ยวเสริม ดังนั้น กรมการท่องเที่ยว
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ควรพิจารณากำหนดมาตรการ
ควบคุมและกำกับดูแลราคาค่าบริการนำเที่ยวเสริมให้มีความเหมาะสมและมีมาตรฐาน

ถูกต้องตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



(นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ)

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ