

องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2556

องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย
วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์
คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)

ศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร. อุดม รัฐอมฤต)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

ธันวาคม 2556

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ องค์การควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน นางสาวรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา 2556

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเหตุผล ความจำเป็น และรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เนื่องจากปัจจุบันองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (ยกเลิก) และใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 21 ปีแล้วทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ แต่จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนและไม่มีความเหมาะสมในประการที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการפקใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและวินิจัยอุทธรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ไม่เป็นเอกภาพขององค์กร ที่ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กร รวมทั้งไม่มีบทกฎหมายที่ชัดเจนที่จะรองรับเรื่องมาตรฐานผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เมื่อรัฐจำเป็นต้องเปิดเสรีการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อมุ่งสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) จากสภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้ว่าปัจจุบันยังขาดองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพและมีความเป็นอิสระในการดำเนินการเพื่อควบคุม กำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการบัญญัติกฎหมายในจัดตั้งองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เฉพาะ นอกจากนี้เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรยังมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของประเทศไทยนั้นมีรูปแบบขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีลักษณะในรูปแบบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยต้องพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ของประเทศที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนคือโอกาสให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ให้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในระดับการตัดสินใจและในระดับร่วมดำเนินงานในการการบริหารงานขององค์กรในหน่วยงานของรัฐในองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เอง

ผลจากการศึกษาผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1) ปัจจุบัน มัคคุเทศก์เป็นอาชีพ ที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งยังขาดองค์ความรู้เฉพาะในวิชาชีพของตนเองที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาองค์ความรู้พอสมควรเพื่อไปสู่การเป็นวิชาชีพเหมือนกับวิชาชีพอื่น ๆ จึงควรมีการปรับแก้ไขกฎหมายในเรื่องรูปแบบคณะกรรมการซึ่งควรแยกคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ออกจากกัน เปิดให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ เนื่องจากในทางพิจารณาพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตและอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเหตุการณ์พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีหลายประการ แต่ประการหนึ่งอันเป็นความผิดเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณทางวิชาชีพ พบว่ากฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนเป็นบุคคลเดียวมิใช่ในรูปแบบคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ด้วยเหตุดังกล่าว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ควรปรับแก้ไขกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองในทางอาชีพของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ หมายรวมถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจกันเอง มี 3 ประการดังนี้

ประการที่ 1 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้มีคณะกรรมการในการพิจารณาการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และให้มีคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐและตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่มีสัดส่วนเท่า ๆ กัน

ประการที่ 2 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จึงควรบัญญัติเพิ่มสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายเฉพาะนี้ด้วย เพื่อตรวจสอบและทบทวนโดยองค์กรในทางปกครองเอง เป็นการสร้างหลักประกันในทางอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีความเชื่อมั่นและเชื่อถือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นก่อนไปสู่กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล

ประการที่ 3 ควรปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ เพื่อดำรงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอ้างสิทธิของบุคคล อันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและเป็นการปรามมิให้มีการนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วมาเรียกร้องต่อกัน อายุความจึงเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้กระทำความผิด และผู้ได้รับความเสียหายตามกฎหมายนี้ให้มีความระแวดระวังในสิทธิของตนมากขึ้น

2) เมื่อมัคคุเทศก์มีการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะในวิชาชีพของตนเองครบถ้วนตามคุณลักษณะของวิชาชีพแล้ว ควรเป็นการควบคุมกันเองในรูปแบบและโครงสร้างในลักษณะสภาวิชาชีพ โดยรัฐทำหน้าที่ควบคุมกำกับ มี 3 ประการดังนี้

ประการที่ 1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการมีที่มาโดยแต่งตั้งและกรรมการที่มาโดยเลือกตั้ง ในส่วนสัดส่วนที่เหมาะสมของตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพจะต้องเพิ่มบทบาท

ของการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เข้ามาร่วมตัดสินใจและดำเนินงานในสัดส่วนที่เหมาะสมและมีจำนวนเพียงพอกับลักษณะของภารกิจและส่งเสริมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มากที่สุด จะทำให้องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปเพื่อการควบคุมและส่งเสริมพัฒนาผู้ประกอบอาชีพนี้อย่างแท้จริง

ประการที่ 2 มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ในการพิจารณาคดีอันเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณวิธีการแบ่งแยกกันทำงานเป็นคณะ เช่นคณะกรรมการจรรยาบรรณ หรือคณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่เสนอหรือวินิจฉัยเบื้องต้น แต่อำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเหมือนอย่างเช่นองค์กรทางวิชาชีพหลาย ๆ องค์กรในประเทศไทยที่เป็นตัวแทนผู้ประกอบอาชีพ ส่งเสริมความสามัคคี สวัสดิ์การ สนับสนุน ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการพัฒนาองค์ความรู้การประกอบวิชาชีพ

ประการที่ 3 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีบทกฎหมายกำหนดอายุความในข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ ในกรณีการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และมีบทกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการไปยังสภานายกพิเศษได้เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจกันไปในตัวด้วย การทำหน้าที่ในการควบคุมในทางวิชาชีพของคณะกรรมการ เข้าลักษณะของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพก็จำกัดเฉพาะบรรดาสมาชิกขององค์กรและเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมในทางวิชาชีพเท่านั้น องค์กรลักษณะนี้จะทำหน้าที่ควบคุมและคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพควบคู่กัน เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจและเป็นธรรมต่อผู้ถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าว ข้อพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการพิจารณาโดยรับฟังเหตุผลของผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย

รูปแบบสภาวิชาชีพ มีข้อดีคือการใช้อำนาจแทรกแซงโดยรัฐได้ก็ต่อเมื่อการกำกับดูแลตนเองของผู้ประกอบอาชีพไม่เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และส่งผลร้ายต่อประชาชนทั่วไป รัฐยังคงต้องมีความสัมพันธ์ในการสร้างแรงผลักดันและมีบทบาทในการสนับสนุนในเบื้องต้นโดยในด้านการใช้อำนาจรัฐ ด้านบุคลากรในการบริหาร และสุดท้ายด้านการเงิน

ABSTRACT

Title of Thesis	Organization Control on the Tourist Guide Occupation in Thailand
Author	Miss. Varinchanan Sriruangphan
Degree	Master of Laws (Public Law)
Year	2013

This master project aims to study the reasons, necessities, format and structures that are appropriate to establish the organization to control the tourist guide occupation, as currently organization controlling the tourist guide occupation is in the form of the Committee of Tourism Business and Guide established by virtue of the Travel Agency Business and Guide Act B.E. 2535 (repealed). The Travel Agency Business and Guide Act B.E. 2551 has been enforced for 21 years to control the tourist guide occupation. However, according to the study, it was found that such Act contained unclear and inappropriate provisions that may create problems and obstacles to the operations of the Committee of Tourism Business and Guide. The problems are the suspension or revocation of licenses, the contemplation about appeal, the unavailability of the prescription of the statute of limitation for impeachment or accusation, and the roles and responsibilities of the Committee of Tourism Business and Guide. Such problems are relevant to the organizational formats and structure that discourage unity and independence of organization operations. Moreover, there is no clear provision as to the standards of tourist guide occupation to be used at the time the government liberalizes the trade and services to pursue ASEAN Economic Community, or AEC. Such problems reflect that today the united and independent organization to efficiently and seriously control, monitor, support, and develop the guide occupation is still lacking. Therefore, the specific organization to control the tourist guide occupation should be established to solve such problems, which can be done by enacting a specific law for this purpose. Furthermore, the reasons and necessities to establish the organization are different. Therefore, the author believes that, to consider about the proper format of the organization controlling the tourist guide occupation, the format of the organization controlling the tourist guide occupation is in the form of the Committee of Tourism

Business and Guide where other factors relevant to the country should be mainly taken into account. The government sector should emphasize on the principle of public participation by giving an opportunity for the guide to directly participate at the decision level and cooperation level with the organizations under the government sector regarding the organization controlling the guide occupation.

From the results of the study, the author would like to suggest two approaches of the appropriate format and structures of the organization controlling the guide occupation as follows:

- 1) Today, tourist guide is an occupation that needs specific occupational knowledge to carry on the occupation. However, the guide occupation is still lack of its specific knowledge which, in order to achieve the profession equivalent to other professions, needs reasonable time to develop. Therefore, it is needed to amend the provisions of the law regarding the format of the Commission. In other words, the Committee should be separated into the committee for tourism business and the committee for guide occupation, and guides should be able to participate in joining the committee. There are many processes involved in considering the suspension and revocation of license and the decision relating to the appeal against the suspension or revocation of licenses. However, it was found that one provision of the law that is related to the offense against the code of conduct of the profession authorizes only the registrar, which is a natural person not in the committee format, to consider and judge in the matter relating to suspension and revocation of licenses. As a result, this law should be amended to secure the guide occupation. This includes auditing and counterbalancing of authority of those who use that authority. There are three suggested amendments which are as follows. The organization should have roles and authority and responsibilities that are independent according to the purpose of the establishment as specifically prescribed by law regarding the trial as to the ethics of the division of the work as the teams. Such teams were, for example, the ethics committee or the commission of inquiry which have duties to preliminarily propose or judge. However, the authority to make a final decision belongs to the commission of dispute adjudication which was the same as other professional organizations in Thailand which represent specific occupations. The harmony, welfare, education and research should be promoted, and the occupational knowledge should be developed.

Firstly, the law should be amended so that there is a committee to consider and adjudicate about the suspension and revocation of guide license and there must be the committee to consider and adjudicate the appeal against the

suspension and revocation of guide license. The composition of the committee shall consist of the representatives from public sector and from people who are guides at equal proportion.

Secondly, the law should be amended so that the committee is authorized to consider and adjudicate the appeal against the order to suspend and revoke the license as well as to adjudicate the suspension and revocation of guide license. Therefore, the right to appeal should also be added to this specific law as well in order to be able to check and review the process by administrative organization which will be a security for guide occupation so that the guide are confident and trust in the order or judgment whenever there is a dispute before reaching judicial proceedings.

Lastly, the law regarding the statute of limitation for impeachment or accusation should be amended in order to ensure peacefulness and stability for individual right assertion which will benefit the public and prevent the claim of something that already lapsed of time. Statute of limitation is one thing that is of importance that will make public officers, those who perform their duties according to the law, offenders, and the injured in accordance with this law to be more careful of their rights.

2) When the guide occupation has its knowledge developed according to the profession characteristics, it should be self-controlled in the format and structure of federation of profession governed by the government. This second approach consists of three elements as follows.

Firstly, the compositions of the committee regarding the individual director should be that the number of both appointed and elected directors was proportionate to the number of the representatives of the guides. The roles of guide participation should be enhanced so that the guides could participate in the decision makings and operations proportionately and sufficiently to the characteristics of the missions. The guide occupation should be promoted as much as possible so that the organization controlling the guide occupation could really control and support guides.

Secondly, the organization should have roles and authority and responsibilities that are independent in accordance with the purposes of the establishment as specifically prescribed by law regarding the trial as to the ethics of the division of the work as the teams. Such teams were, for example, the ethics committee or the commission of inquiry which have duties to preliminarily propose or judge. However, the authority to make a final decision belongs to the commission of dispute adjudication which was the same as other profession organizations in

Thailand which represent specific occupations. The harmony, welfare, education and research should be promoted, and the occupational knowledge should be developed.

Lastly, regarding the protection of rights and liberties of guides, there should be the provisions in law that stated the statute of limitation for impeachment or accusation in case of the suspension or revocation of guide licenses. There should be the provisions to give the rights to appeal the judgments of the committee to the Special Chairman of the Council in order to check the exercise of authority as well. The duty of the committee regarding profession control is characterized by the commission of dispute adjudication where the duties of the profession committee is limited to members of organization and are relevant to only profession control aspect. Organization with this type will simultaneously control and protect guides in order to guarantee for all persons relevant to such dispute and to create confidence and justice to the person adjudicated from such committee that their dispute is decided by the commission which is impartial and decides based on the reasons of both parties.

The council form has advantages that it could be intervened by the government upon the incompliance of its own governance with the laws and upon the harmful effects done to the public. The government must involve in the creation of motivation and should play a key role to give preliminary support regarding the exercise of governmental authority, the management personnel, and, lastly, the financial support.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิทยานิพนธ์ เรื่อง องค์การควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ฉบับนี้จะสำเร็จลงไม่ได้หากไม่ได้รับความเมตตากรุณาและเอาใจใส่ของท่าน ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งที่ในห้วงเวลานั้นท่านมีภารกิจสำคัญมากมายนักในขณะดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์ โดยท่านได้สละเวลาให้คำปรึกษาพร้อมชี้แนะแนวทางที่เหมาะสม ด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณด้วยความเคารพอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณอย่างสูงต่อท่าน ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่าน ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้ให้ข้อเสนอแนะ ทักท้วง รวมทั้งคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนครูบาอาจารย์ของผู้เขียนทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้กับผู้เขียนจนทำให้ผู้เขียนมีความสามารถศึกษาจบในระดับการศึกษาปริญญาโทจากสถาบันที่มีเกียรติแห่งนี้

ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณ นายพงศ์พันธุ์ จันทรสุกรี นายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยที่ให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูลและคำแนะนำ และขอขอบคุณ นายวรชัย สวัสดิ์บุญ ที่ให้ความเมตตาและโอกาสทางการศึกษาพร้อมทั้งคอยให้ความช่วยเหลือผู้เขียนเป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณ นายพีรช ศรีเรืองพันธ์ บิดาและนางเพียร ศรีเรืองพันธ์ มารดา ผู้อุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและให้โอกาสทางการศึกษาที่สำคัญยิ่งแก่ผู้เขียนรวมทั้งญาติพี่น้องที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดมาจนสำเร็จการศึกษา อีกทั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งขอขอบคุณห้องสมุดกฎหมายมหาชน ศาลปกครอง ที่เป็นแหล่งศูนย์รวมความรู้ในการค้นคว้าข้อมูลประกอบการศึกษาอย่างดียิ่ง

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์ทางการศึกษาในงานวิชาการหรือการนำไปประยุกต์ใช้ในเรื่องใด ผู้เขียนขอมอบคุณความดีนี้ให้แก่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์พร้อมด้วยคณาจารย์ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ทางวิชาการให้ผู้เขียนเป็นอย่างดี หากวิทยานิพนธ์นี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์

ธันวาคม 2556

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(6)
กิตติกรรมประกาศ	(10)
สารบัญ	(11)
สารบัญภาพ	(15)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวความคิด การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	8
2.1 ความหมายของอาชีพกับวิชาชีพ ลักษณะพื้นฐานและความแตกต่างระหว่าง วิชาชีพกับอาชีพ	8
2.1.1 ความหมายของ “อาชีพ” กับ “วิชาชีพ”	8
2.1.2 ลักษณะพื้นฐานและความแตกต่างระหว่างวิชาชีพกับอาชีพ	10
2.2 ประวัติและความเป็นมา วิวัฒนาการของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	18
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	27
2.3.1 ความหมายของมัคคุเทศก์	29
2.3.2 ประเภทของมัคคุเทศก์	30
2.3.3 คุณสมบัติของมัคคุเทศก์	32
2.3.4 บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์	34
2.3.4.1 บทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์	35
2.3.4.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์	36
2.3.5 จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์	41
2.4 การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	46
2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	46

2.4.1.1 แนวความคิดว่าด้วยการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณประโยชน์	47
2.4.1.2 แนวความคิดว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	49
2.4.1.3 แนวความคิดว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม	49
2.4.1.4 แนวความคิดว่าด้วยการบริการท่องเที่ยว	50
2.4.2 ลักษณะขององค์การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	51
บทที่ 3 การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศ	59
3.1 การควบคุมในประเทศอังกฤษ (England)	59
3.1.1 โครงสร้างขององค์กร	62
3.1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่	63
3.2 การควบคุมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France)	64
3.2.1 โครงสร้างขององค์กร	65
3.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่	65
3.3 การควบคุมในสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore)	66
3.3.1 โครงสร้างขององค์กร	67
3.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่	67
บทที่ 4 การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย	73
4.1 ความเป็นมาของการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	73
4.1.1 ก่อนมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551	73
4.1.2 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551	80
4.2 ความหมาย คุณสมบัติ และสิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ความรับผิดชอบและบทลงโทษของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551	87
4.2.1 ความหมายของคำว่า “มัคคุเทศก์” และความหมายของคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์	87
4.2.2 คุณสมบัติและสิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	87
4.2.2.1 คุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	87
4.2.2.2 สิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	88
4.2.3 ความรับผิดชอบและบทลงโทษของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	90
4.3 มาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	92
4.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	92
4.3.2 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551	95
4.3.3 กฎหมายอื่นๆ	97
4.4 กระบวนการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551	101
4.4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม	101

4.4.2	โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	105
4.4.3	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	106
4.4.4	กระบวนการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	110
4.4.5	ผลทางกฎหมาย	115
4.4.5.1	คดีไม่นำไปสู่ศาลปกครอง	115
4.4.5.2	คดีนำสู่ศาลปกครอง	118
4.5	ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ.	123
4.5.1	ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.	123
4.5.1.1	รูปแบบและโครงสร้างขององค์กร	124
4.5.1.2	องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ	126
4.5.1.3	บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน	128
4.5.1.4	กระบวนการกล่าวหาและอายุความในการกล่าวหาผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์	128
4.5.2	ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ.	130
4.5.2.1	รูปแบบและโครงสร้างขององค์กร	130
4.5.2.2	องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ	132
4.5.2.3	บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน	134
4.5.2.4	กระบวนการกล่าวหาและอายุความในการกล่าวหาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์	135
บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมัคคุเทศก์ โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	138
5.1	ปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจัยอุทธรณ์	139
5.1.1	องค์กรในการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจัยพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์	139
5.1.2	การไม่ให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งวินิจัยแก่บุคคลผู้ถูกระทบจากคำวินิจัยของนายทะเบียน	143
5.2	ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ	154
5.3	ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์	158
5.4	แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	162
5.4.1	แนวทางการคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในระหว่างการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะของตนเองเพื่อเป็นวิชาชีพ	167
5.4.2	แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์	169

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	175
6.1 บทสรุป	175
6.1.1 ปัญหาในการควบคุมมัลแวร์โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลแวร์	176
6.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยอุทธรณ์	176
6.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาและกล่าวโทษ	178
6.1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลแวร์	179
6.1.2 แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพเป็นมัลแวร์ในประเทศไทย	180
6.1.2.1 แนวทางการคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพมัลแวร์ในระหว่างการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะของตนเองเพื่อเป็นวิชาชีพ	180
6.1.2.2 แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมองค์กรควบคุมควบคุมในการประกอบอาชีพมัลแวร์	181
6.2 ข้อเสนอแนะ	183
6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลแวร์ พ.ศ. 2551	183
6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัลแวร์ในประเทศไทย	184
6.2.2.1 รูปแบบขององค์กรในการควบคุมการประกอบอาชีพมัลแวร์	185
6.2.2.2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัลแวร์	186
บรรณานุกรม	187
ภาคผนวก	196
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลแวร์ พ.ศ. 2551	197
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัลแวร์แห่งประเทศไทย พ.ศ.	220
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัลแวร์ พ.ศ.	241
ประวัติผู้เขียน	260

สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

3.1 โครงสร้างของสถาบัน

62

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นบริการสาธารณะทางด้านบริการอย่างหนึ่ง ซึ่งทำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยที่มีความสำคัญยิ่ง ทำให้เกิดเสถียรภาพของดุลการชำระเงินสามารถผลักดันให้เกิดรายได้อย่างมหาศาลไม่มีขีดจำกัด ช่วยสร้างอาชีพ มีความสำคัญในองค์รวมที่สำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศ เมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเติบโตอย่างต่อเนื่อง จึงก่อเกิดการท่องเที่ยวและธุรกิจการท่องเที่ยวขึ้นในประเทศ ก่อนปี พ.ศ. 2535 การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์กลายเป็นอาชีพที่นิยมแพร่หลาย มัคคุเทศก์เป็นผู้มีบทบาทในการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวมีความสนใจเดินทางมากขึ้น และมีส่วนช่วยเพิ่มนักท่องเที่ยวในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกทางหนึ่ง จึงนับได้ว่าอาชีพมัคคุเทศก์เป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว นอกจากนี้มัคคุเทศก์ยังเป็นผู้ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย เฉกเช่นเดียวกันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ การประกอบอาชีพที่อิสระปราศจากการควบคุมจากภาครัฐ เมื่อนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้นจากความเจริญของการท่องเที่ยว ภาวการณ์การแข่งขันขึ้นและมีแนวโน้มว่าเป็นการแสวงประโยชน์จากการให้บริการนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวผู้รับบริการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ และบางกรณีก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อภาพรวมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ แต่มีบางอาชีพที่เห็นว่าเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากผู้ประกอบอาชีพมีการปฏิบัติบกพร่องหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อน เช่น อาชีพแพทย์ ทนายความ ผู้ประกอบอาชีพเหล่านี้ นอกจากจะต้องได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญแล้ว ยังต้องมีการอบรมให้มีคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบอาชีพอย่างเพียงพออีกด้วย เฉกเช่นเดียวกัน อาชีพมัคคุเทศก์หากผู้ประกอบการมีการปฏิบัติบกพร่องหรือไม่เหมาะสม ก็จะทำให้ประชาชนทั่วไปหรือนักท่องเที่ยวได้รับความเดือดร้อน ก่อให้เกิดผลกระทบอาจก่อความเสียหายโดยรวมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศรวมถึงภาพพจน์ของประเทศ รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญจึงเห็นควรมีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จึงได้ออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (ยกเลิก) และปัจจุบันได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 ให้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับวันประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษา¹ ได้

¹ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

เริ่มใช้บังคับตามกฎหมายเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการพัฒนาการบริการ และพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยวตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน และนักท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายเพื่อดูแลนักท่องเที่ยวมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว และยก ระดับมาตรฐานของผู้ประกอบอาชีพ ตลอดจนสร้างจริยธรรมหรือจรรยาบรรณทางวิชาชีพนี้ด้วย

การควบคุมผู้ประกอบการของรัฐโดยอาศัยเหตุความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงดำเนินการควบคุมอาชีพบางอาชีพ ให้มีการแข่งขันภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขบางประการ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและความเสมอภาค การควบคุมด้านอาชีพเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เมื่อรัฐไม่สามารถบริหารจัดการโครงสร้างองค์กรของรัฐ ในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักสำคัญของรัฐที่ต้องตระหนักถึงเหตุอันจะก่อภัยในรูปแบบต่างๆ มากมาย รัฐมุ่งเน้นการพัฒนาด้านผู้ประกอบการธุรกิจมาจนขาดการสนับสนุนการพัฒนาด้านบุคลากรผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล เมื่อกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายอย่างแท้จริง ซึ่งย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ และกฎหมายยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ อีกทั้งในภาวะปัจจุบันการท่องเที่ยวมีการแข่งขันกันสูงมากขึ้น เมื่อนักท่องเที่ยวหรือผู้รับบริการไม่ได้รับความเป็นธรรมถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพรวมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย จึงเป็นเหตุจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องเร่งให้ความสำคัญและเข้ามาควบคุมกำกับดูแลและพัฒนาการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างจริงจัง และความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่จะช่วยผลักดันให้อาชีพนี้พัฒนาก้าวข้ามสู่การเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีมาตรฐาน และเป็นสากลทัดเทียมนานาชาติประเทศอื่นๆ ต่อไป

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้เขียนได้เลือกศึกษากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าปัจจุบันการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นองค์กรควบคุมในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นเวลาระยะกว่า 21 ปีแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็ยังไม่เป็นไปตามเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังที่กฎหมายกำหนดไว้โดยสาเหตุนั้น อาจประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ คือ

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กร องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนาจหน้าที่การดำเนินงาน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในที่ไม่สามารถเข้าถึงบทบาทและภารกิจของรัฐทั้งที่อำนาจหน้าที่ของรัฐมีไว้เพื่อใช้ควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้และในฐานะที่รัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยรัฐเองแล้ว รูปแบบขององค์กรที่ควบคุมอาชีพมัคคุเทศก์ยังคงเป็นรูปแบบขององค์กรในระบอบราชการมากเกินไป ย่อมทำให้การบริหารจัดการในรูปแบบขององค์กร

นี้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ระบบราชการมีระเบียบแบบแผน ที่รัดกุมไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ และเกิดความไม่เหมาะสมบางขั้นตอนของการปฏิบัติงาน และบางครั้งให้บริการโดยส่วนราชการไม่สามารถให้บริการได้ทันต่อความต้องการของประชาชนหรือนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนไปตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจ หากเปรียบกับอาชีพอื่น ในการประกอบอาชีพต่างๆ จึงมีองค์กรทางอาชีพที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ เช่น อาชีพแพทย์ หนายความ วิศวกร เป็นต้น อีกทั้งปัญหากระบวนการคัดสรรคณะกรรมการที่เข้ามาทำหน้าที่การควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ส่วนหนึ่งมิได้มาจากตัวแทนผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเกิดความไม่เหมาะสมในสัดส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการตามเจตนารมณ์ แห่งกฎหมายโดยองค์กรทางอาชีพดังกล่าว อาจเข้ามารูปของผลประโยชน์ขององค์กรธุรกิจมากกว่า การรักษาผลประโยชน์ของอาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง จึงเห็นควรแยกธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ออกเป็นองค์กรควบคุมอย่างชัดเจนรวมถึงเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์เป็นในรูปแบบขององค์กรในลักษณะสภา เพื่อให้การบริหารจัดการขององค์กรเป็นไปอย่าง คล่องตัวและมีอิสระทั้งในควบคุมดูแลกำกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ กำหนดรูปแบบขององค์กร ควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมตามสัดส่วนที่เหมาะสมในรูปแบบขององค์กร ควบคุมในการประกอบอาชีพในประเทศไทย เพื่อการบริการด้านการท่องเที่ยวของของอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวรวมถึงคุ้มครองความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปจากการประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์ในประเทศไทย

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ปัจจุบันพบว่า ในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ที่ต้องตามกฎหมายในประเทศไทยมีจำนวน 55,082 คน² มีทั้ง มัคคุเทศก์ที่ทำงานอิสระ มัคคุเทศก์สังกัดบริษัทนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่ประจำอยู่ตามแหล่ง ท่องเที่ยวต่างๆ นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตการประกอบอาชีพแล้ว ยังมีมัคคุเทศก์ประเภทไม่มี ใบอนุญาต ที่เรียกว่า “ไกด์ผี” รวมอยู่ในอาชีพนี้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์มีลักษณะเป็น การขาดจรรยาบรรณ และปฏิบัติหน้าที่โดยมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาจะพบ ขวัญหลายช่องทางการสื่อสาร มีกลุ่มคนบางกลุ่มแฝงตัวเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในอาชีพนี้ เช่นว่า การที่มัคคุเทศก์โดยการหลอกลวงหรือโน้มน้าวบังคับนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าหรือของมีค่าอื่นๆ ที่ไม่มี คุณภาพ ราคาแพง โกงราคา ไม่สามารถคืนของที่ซื้อได้ อาทิเช่นร้านค้าของจิวเวลรี่ต่างๆ ทั้งในกรุงเทพ-มหานคร และต่างจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” ถึงขนาดทำให้นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้รับ บริการหรือผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากกระทำดังกล่าว การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับ อนุญาตตามกฎหมาย การควบคุมพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ก็ยังไม่มีความชัดเจน ในการกำหนดลักษณะพฤติกรรมที่ถือว่าการกระทำที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ มาตรการและบทลงโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับที่เหมาะสมในบทลงโทษเกี่ยวกับ กระทำการฝ่าฝืนกระทำผิดจรรยาบรรณวิชาชีพมัคคุเทศก์ให้ชัดเจนล่าช้า การควบคุมการประกอบ อาชีพมัคคุเทศก์ให้ประพทุติและกระทำในทางที่ถูกที่ควรต้องเป็นฐานเบื้องต้น เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการ

² สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, กลุ่มทะเบียนธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์, ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.tourism centre.go.th/>

อาชีพมัคคุเทศก์ใช้หาประโยชน์จากบุคคลอื่น แต่หากการประกอบอาชีพของผู้ประกอบอาชีพกระทำ บุคคลอื่นเสียหายนอกจากผู้ประกอบอาชีพจะต้องรับผิดชอบในทางจริยธรรมหรือทางจรรยาบรรณแล้ว ผู้ประกอบอาชีพยังต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายนั้นด้วย เช่น การควบคุมความประพฤติ ควบคุมจรรยาบรรณ โดยทั่วไปการควบคุมผู้ประกอบอาชีพทางจริยธรรมหรือทางจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นการควบคุม โดยการออกใบอนุญาตหรือพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตและควรให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการวินิจัย เช่น กรณีของแพทย์ หากแพทย์ผู้ใดกระทำความผิดจรรยาบรรณ แพทย์สภา จะเป็นหน่วยงานตรวจสอบและลงโทษ หรือกรณีของวิศวกร สภาวิศวกรจะเป็นหน่วยงานตรวจสอบ และลงโทษ หรือทนายความจะมีสภาทนายความเป็นหน่วยงานตรวจสอบและลงโทษ เป็นต้น

ดังนั้น การควบคุมความประพฤติ การควบคุมทางจริยธรรมหรือการควบคุมจรรยาบรรณและ บทลงโทษทางกฎหมาย จึงเป็นบริบทขององค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการให้บริการอันดับแรก ที่สำคัญยิ่ง และยังเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนของภาคเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของ ชาติเดินหน้าอย่างยั่งยืน

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการซื้อรายการ นำเที่ยวหรือได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงบริการด้านธุรกิจนำเที่ยว บางกรณีทัวร์ถูกต้องตาม กฎหมายแต่ให้บริการนักท่องเที่ยวไม่เป็นไปตามที่ตกลง เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์บางส่วน สังกัดบริษัทนำเที่ยว จึงถูกให้บริการที่ต้องช่วยบริษัทนำเที่ยวหารายได้โดยบีบบังคับนักท่องเที่ยวกับ ร้านค้าที่ติดต่อกันเพื่อให้รับค่านายหน้า หรือบางกรณีมีการจ้างให้มัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาตร่วมเดินทาง ไปกับคณะทัวร์ เพื่อทำหน้าที่แสดงตัวเป็นมัคคุเทศก์ต่อเจ้าหน้าที่เมื่อมีการตรวจบัตรมัคคุเทศก์เท่านั้น เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่านักท่องเที่ยวผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบอาชีพ ของมัคคุเทศก์ ซึ่งผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแท้จริงคือธุรกิจนำเที่ยวที่มัคคุเทศก์นั้นสังกัดอยู่ ให้นาย ทะเบียนดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจัยโดยเร็วและเป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประกาศกำหนดกฎหมายลำดับรองโดยอาศัย อำนาจตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยพิจารณาที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใน มาตรา 40 และ 41 แม้กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเยียวยา แต่ขั้นตอนการทำงานสอบสวนหาข้อ เท็จจริงไม่คล่องตัวและผู้เสียหายหรือนักท่องเที่ยวได้รับเงินชดเชยจากกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว ก็ไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ปัจจุบันพบว่า มีนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวด้วยตนเอง โดยไม่ผ่านการใช้บริการทัวร์จึงเป็นปัญหานักท่องเที่ยวเหล่านี้จึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ฉบับนี้เช่นกัน อีกทั้งในกฎหมายมิได้กำหนดถึงอายุความสำหรับการกล่าวหาต่อนายทะเบียนไว้ให้เป็น ที่แน่นอน

ประการสุดท้าย การที่รัฐบาลได้เข้าร่วมเจรจาเพื่อเปิดเขตการค้าบริการภายใต้กรอบองค์การ การค้าโลก (World Trade Organization-WTO) และเข้าร่วมการเจรจาเพื่อเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) เมื่อมีการเปิด AFTA แล้ว อาเซียนพยายามเร่งรัดการดำเนิน ด้านเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากขึ้น เพื่อนำพาอาเซียนไปสู่เป้าหมายการ เป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ภายในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services-AFAS)

ซึ่งสาขาบริการด้านท่องเที่ยว (Tourism and Travel-related Service) เป็นหนึ่งที่ถูกเร่งรัดภายใต้กรอบ AFAS ซึ่งการเร่งรัดการเปิดเสรีมุ่งเน้นไปที่ 3 สาขาบริการย่อยที่สำคัญและหนึ่งในสามสาขาย่อยคือ สาขาบริการด้านมัคคุเทศก์ (Tourist Guide Services) ทำให้เกิดแนวความคิดในการลดการกีดกันโดยการสร้างเงื่อนไขหรือหาแนวทางป้องกันการเข้ามาแย่งงานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของชาวต่างชาติมาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต ทำให้มีข้อกำหนดบางประการที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การต้องมีสัญชาติไทยของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ แม้อาชีพมัคคุเทศก์จะได้รับการสงวนไว้ก็ตาม แต่ในภาวะแวดล้อมที่ทุกตำแหน่งงานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบอาชีพได้ เมื่อรัฐความจำเป็นที่จะต้องเปิดเสรีอาชีพ แนวโน้มการเปิดตลาดการค้าเสรีทางการค้าบริการระหว่างประเทศมีมากขึ้น จึงอาจส่งผลกระทบต่ออาชีพมัคคุเทศก์ไม่สามารถดำรงอยู่อย่างยั่งยืนและอาจถูกกลืนโดยสังคมเอง อีกทั้ง ผู้มาจากประเทศอื่นที่มาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในไทยย่อมส่งผลให้ไทยมีปัญหาความอ่อนด้อยในเรื่องมาตรฐาน ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายของไทยซึ่งยังไม่มีบทกฎหมายในเรื่องนี้ชัดเจน ย่อมส่งผลให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไม่อาจทัดเทียมมัคคุเทศก์ของ AEC ยิ่งหากขาดซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล พัฒนา และส่งเสริมอาชีพนี้อย่างจริงจังและรอบคอบรัดกุมอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งการมีอำนาจในการดำเนินการที่มีอิสระเมื่อการเปิดเสรีอาชีพทำให้ชาวต่างชาติในอาเซียนที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในไทย ประเทศไทยก็อาจได้รับผลกระทบจากข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และอาจส่งผลต่อมาตรการทางผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ด้อยประสิทธิภาพเมื่อเปิดเสรีด้านอาชีพ จึงควรมีมาตรฐานเพื่อรองรับการเปิดเสรีด้านอาชีพการที่จะสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้คนไทยอาจเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้นตั้งแต่เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงควรให้มีองค์กรในการควบคุมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพทั้งการออก กฎ ระเบียบ และมาตรฐานเพื่อควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้วย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแม้มีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จะมีผลบังคับใช้แล้วก็ตามสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง อีกทั้งรูปแบบโครงสร้างองค์กร องค์กรประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่การดำเนินงานขององค์กรที่ยังไม่มีความเหมาะสมเพียงพอสำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมทางวิชาชีพ เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพของรัฐในรูปแบบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 สำหรับอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน เห็นว่าเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเช่นเดียวกับ วิชาชีพแพทย์ หนายความ หรือวิชาชีพอื่น ควรมีองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ มีความเข้าใจในอาชีพนี้อย่างแท้จริงและควรมีแยกการบัญญัติกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ออกจากธุรกิจนำเที่ยวให้เป็นสัดส่วนชัดเจนอันจะก่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพื่อควบคุม ดูแล และส่งเสริมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และเป็นหลักประกันการคุ้มครองประชาชนหรือนักท่องเที่ยวที่ได้รับการให้บริการจากมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง หรือประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินประชาชนหรือนักท่องเที่ยวทั้งภายในและต่างประเทศโดยตรง ข้อพิพาททั้งกับบุคคลภายนอกและภายในวงประกอบอาชีพเดียวกัน จนมีการนำข้อพิพาทเหล่านี้ไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเลือกศึกษาองค์กร

ควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยควบคู่ไปกับองค์กรควบคุมมัคคุเทศก์ต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสิงคโปร์ และนำมาวิเคราะห์ควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. เพื่อพิจารณารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ให้ความเหมาะสมและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามสภาพของสังคมไทยในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- 2) เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ในไทย
- 3) เพื่อศึกษาถึงมาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศ
- 4) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบและปัญหาในการควบคุมมัคคุเทศก์โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเทศไทย
- 5) เพื่อศึกษาถึงแนวทางแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานดังกล่าวว่า เกิดจากการองค์กรในปัจจุบันทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ยังมีปัญหาความไม่เหมาะสมทั้งเรื่องรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่ยังขาดความเป็นเอกภาพและขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ขาดคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในสัดส่วนที่เหมาะสมให้มีส่วนร่วมโดยตรงในระดับการตัดสินใจและการร่วมดำเนินการบริหารองค์กรร่วมกับรัฐเนื่องด้วยภาระหน้าที่มากมายของคณะกรรมการองค์กรดูแลมุ่งเน้นการพัฒนาในด้านอื่นมากกว่ามุ่งเน้นการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบส่งเสริมและพัฒนาในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นสากลทัดเทียมนานาประเทศสู่การเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริง องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับรายละเอียดขององค์กรในแง่ของปัญหาเกี่ยวกับการพักรื้อหรือเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทั้งหมดนี้เป็นปัญหารูปแบบและโครงสร้างขององค์กร ซึ่งหากวิเคราะห์จะเป็นประโยชน์ในการจัดตั้งองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทยเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบและส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนจะทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการควบคุมมั่วคุกเทศกโดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมั่วคุกเทศกในประเทศไทย โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมั่วคุกเทศก พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมอาชีพมั่วคุกเทศกในประเทศไทย กฎหมายควบคุมอาชีพมั่วคุกเทศกของต่างประเทศ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากหนังสือ ตำราเรียน เอกสารทางวิชาการ บทความต่างๆ ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมั่วคุกเทศก
- 2) ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมั่วคุกเทศกในไทย
- 3) ทำให้ทราบถึงมาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมั่วคุกเทศกในต่างประเทศ
- 4) ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ผลกระทบและปัญหาในการควบคุมมั่วคุกเทศกโดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมั่วคุกเทศกในประเทศไทย
- 5) ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไข และปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมั่วคุกเทศกในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวความคิด การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

การศึกษาในบทนี้พิจารณาถึงแนวความคิด การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เบื้องต้นพิจารณาความหมาย และลักษณะของงานที่ถือว่าเป็นวิชาชีพ พร้อมทั้งศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์พร้อมทั้งการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งจะได้กล่าวเป็นลำดับต่อไปนี้

2.1 ความหมายของอาชีพกับวิชาชีพ ลักษณะพื้นฐานและความแตกต่างระหว่างวิชาชีพกับอาชีพ

2.1.1 ความหมายของ “อาชีพ” กับ “วิชาชีพ”

“วิชาชีพ” เป็นคำที่มีความหมายทั้งที่ใกล้เคียงและแตกต่างจากคำว่า “อาชีพ” ในหลายประการ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงความหมายของคำว่า “วิชาชีพ” ลักษณะที่เป็นพื้นฐานของวิชาชีพ เพื่อให้เกิดความเข้าใจกระจ่างต่อการพิจารณาว่าวิชาชีพมีลักษณะอย่างไร และเหตุผลในการมีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว

คำว่า “วิชาชีพ” มีความหมายทั้งที่เหมือนและแตกต่างจากคำว่า “อาชีพ” และมีความสำคัญต่อความเข้าใจที่เกี่ยวข้อง การแยกแยะความหมายระหว่างคำว่า “อาชีพ” กับ “วิชาชีพ” จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างแท้จริงถึงเหตุผลในการเกิดขึ้นของวิชาชีพ การรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพจนกระทั่งรัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรวิชาชีพและรับผิดชอบการกำกับดูแลหรือบริหารจัดการองค์กรวิชาชีพ ในฐานะที่เป็นภารกิจของรัฐซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม เพื่อปกป้องคุ้มครองสาธารณประโยชน์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อการอื่นๆ ซึ่งมีท่านอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิได้อธิบายความหมายของวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

คลังปัญญาไทยและวิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี อธิบายว่า³ “อาชีพ เป็นรูปแบบการดำรงชีพในสังคมมนุษย์ ปัจจุบัน อาชีพเป็นหน้าที่ของบุคคลในสังคม การที่บุคคลประกอบอาชีพจะได้มาซึ่งค่าตอบแทนหรือรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการดำรงชีวิต”

³อาชีพ, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/และ>
<http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php>,

สำนักงานสถิติแห่งชาติ อธิบายแนวความคิดและคำนิยามของคำว่าอาชีพ โดยยึดถือเรื่องจำนวนเวลาและรายได้ที่บุคคลกระทำว่า อาชีพ หมายถึง⁴ ประเภทหรือชนิดของงานที่บุคคลนั้นทำปกติบุคคลมีอาชีพเดียว หากในระหว่างรอบ 52 สัปดาห์ที่แล้ว บุคคลใดมีอาชีพมากกว่า 1 ชนิด ให้ถืออาชีพที่มีจำนวนสัปดาห์การทำงานที่มากที่สุด หากจำนวนสัปดาห์เท่ากันให้นับอาชีพที่มีรายได้มากที่สุด

คำว่า “อาชีพ” แปลตามตัวศัพท์ได้คือ เครื่องหาเลี้ยงชีวิตหรือการหาเลี้ยงชีพ โดยคำว่า “เครื่อง” หมายถึง ตัวการงานที่บุคคลไปทำเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยสี่ ได้แก่ เงินหรือทรัพย์สิน มาเลี้ยงชีวิตตนหรือครอบครัว

ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทัย ได้อ้างคำอธิบายความหมายของวิชาชีพจากพจนานุกรม Oxford Advanced Dictionary ให้คำแปล Profession เป็นใจความว่า อาชีพ โดยเฉพาะอาชีพที่ต้องศึกษาชั้นสูง และมีการฝึกอบรมเป็นพิเศษ เช่น กฎหมาย สถาปัตยกรรม แพทย์... Webster Dictionary ให้แปลเป็นความว่า เป็นอาชีพที่ต้องมีการฝึกอบรมชั้นสูงในศิลปะศาสตร์ (Liberal Art) หรือวิทยาศาสตร์ (Science) ซึ่งโดยปกติเป็นงานในทางความคิด (Mental) มากกว่ากำลังกาย (Manual) เช่น การสอน วิศวกรรม... ซึ่งต้องเรียกว่า วิชาชีพผู้รู้ (the learned professions) หรือผู้คงแก่เรียน ซึ่งหมายความว่า โดยสรุปว่าเป็นการหาเลี้ยงชีพด้วยการใช้ความรู้ที่ต้องศึกษาอบรมทางความคิดเป็นพิเศษ⁵

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ได้ให้คำอธิบายความหมายของวิชาชีพว่า

คำว่า “วิชาชีพ” มาจากคำว่า Profession มาจากคำกริยา to profess จากคำละติน pro + fateri แปลว่า ยอมรับ หรือรับว่าเป็นของตน คำนี้ใช้ในเรื่องศาสนา หมายความว่า เป็นการประกาศตนว่ามีความศรัทธาความเชื่อในศาสนาหรือการประกาศปฏิญาณอุทิศตน ความหมายของคำนี้มีจุดเด่น ที่การอุทิศตน... และคำว่าวิชาชีพ แต่เดิมใช้กับพระที่ปฏิญาณตนเพื่อศรัทธาความเชื่อในศาสนาตามธรรมเนียมในยุโรปจึงมิได้หมายถึงอาชีพในการทำมาหากิน แต่มีความหมายในในทางที่ว่าเป็นงานที่อุทิศตนไปตลอดชีวิตและโดยที่การปฏิญาณตนบวชเป็นพระสงฆ์ในศาสนาคริสต์จะต้องผ่านการศึกษาอบรมในวิชาเทววิทยา (Theology) เป็นเวลาหลายปี คำว่า วิชาชีพ จึงมีนัยเกิดขึ้นตามมาว่าเป็นอาชีพที่มีลักษณะเป็นผู้มีความรู้ชั้นสูงที่ต้องผ่านการศึกษาอบรมเป็นเวลาหลายปี และเป็นอาชีพที่เป็นหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมและจรรยาบรรณของหมู่คณะโดยเฉพาะ และคณะวิชาชีพนั้นๆ จะคอยสอดส่องดูแลมวลสมาชิกของเขาให้อยู่ในกรอบของขนบธรรมเนียมของวิชาชีพนั้นๆ... คำว่า Profession... และลักษณะพิเศษที่ทำให้เห็นว่าเป็นวิชาชีพ (Profession) ได้ต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นอาชีพในแง่ที่เป็นการงานที่อุทิศตนทำตลอดชีวิต
- 2) การงานนั้นต้องได้รับการสั่งสอนอบรมที่เป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ต้องอบรมเป็นเวลานานหลายปี

⁴สำนักงานสถิติแห่งชาติ, โครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2547, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://service.nso.go.th/nso/knowledge/knowledge09/eco_house.html.

⁵จิตติ ดิงศภัทัย, **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 18-30.

3) ผู้ทำงานประเภทนี้จะมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำนึกในจรรยาบรรณ เกียรติยศ และศักดิ์ศรีของวิชาชีพของตนมีองค์กรและขบวนการเพื่อสอดส่องพิทักษ์รักษาขนบธรรมเนียม เกียรติยศศักดิ์ศรีและวิชาชีพ...ในสมัยต่อมาความหมายของคำนี้ค่อยๆ ขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น หมายรวมถึงอาชีพอื่นๆ ที่ต้องมีการร่ำเรียนเป็นวิชาชีพชั้นสูง และใช้เวลาในการศึกษาอบรมกันเป็นเวลานานปี เช่น วิชาชีพสถาปัตยกรรม วิศวกรรมศาสตร์ วิชาบัญชีชั้นสูง ก็นับรวมเรียกกันว่าเป็นวิชาชีพเหมือนกัน และวิชาชีพเหล่านี้ก็พยายามเลียนแบบจรรยาบรรณของแพทย์ และนักกฎหมาย พัฒนาขนบธรรมเนียม และบัญญัติมาตรฐานความประพฤติสำหรับวิชาชีพของตนเองให้สูงขึ้น เพื่อให้มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับวิชาชีพดั้งเดิมทั้งสาม ซึ่งเป็นการถูกต้องนับเป็นวิวัฒนาการของสังคมอย่างหนึ่ง⁶

นักวิชาการท่านอื่นๆ ให้คำอธิบายความหมายวิชาชีพไว้ว่า

“วิชาชีพ” ในความหมายอย่างแคบ คือ คนที่จะประกอบอาชีพนี้ได้ต้องมีความรู้และคุณสมบัติ ตลอดจนประสบการณ์พิเศษที่ผู้ประกอบอาชีพทั่วไปอาจไม่มี ซึ่งได้แก่ วิชาชีพสถาปัตยกรรม วิศวกรรม กฎหมาย แพทย์⁷

“วิชาชีพ” หมายถึง การงานที่มีการอุทิศตนทำไปตลอดชีวิตและงานนั้นต้องผ่านกระบวนการอบรมสั่งสอนเป็นเวลานานหลายปีโดยมีชุมชนหรือหมู่คณะที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีที่สำนึกในจรรยาบรรณและต้องมียุติธรรมที่คอยสอดส่องดูแลให้การประกอบวิชาชีพอยู่ในกรอบแห่งจริยธรรม⁸

“วิชาชีพ” หมายถึง การงานที่ต้องมีศรัทธาและมีความรู้ ความชำนาญ จากการอบรมขั้นสูงโดยเฉพาะด้านจิตใจและสติปัญญา และต้องมีหลักการเพื่อกำกับผู้ประกอบการทำงานวิชาชีพอยู่ในกรอบแนวทางที่ถูกต้องแห่งหน้าที่ในการงานวิชาชีพนั้นๆ⁹

2.1.2 ลักษณะพื้นฐานและความแตกต่างระหว่างวิชาชีพกับอาชีพ

นอกจากสาระสำคัญของการเป็นวิชาชีพ วิชาชีพยังมีลักษณะพื้นฐานใช้อธิบายถึงการเป็นวิชาชีพตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ โดยมีผู้อธิบายลักษณะพื้นฐานของการเป็นวิชาชีพ (The Nature of

⁶ ปรีดี เกษมทรัพย์, “หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป,” ใน *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย* แสง บุญเฉลิมวิภาส บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 115-117.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมความรับผิดชอบในวิชาชีพของสถาปนิกและวิศวกรในกฎหมายฝรั่งเศสและไทย,” ใน *เอกสารประกอบการสัมมนา สถาปนิก-วิศวกรและความรับผิดชอบทางกฎหมาย* (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 1-3.

⁸ แสง บุญเฉลิมวิภาส, *รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 205.

⁹ ดิเรก ควรสมาคม, *คำอธิบายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556), หน้า 22.

Professions) เปรียบเทียบระหว่างคำว่า อาชีพ (Occupation) กับคำว่า วิชาชีพ (Professions) ว่า จะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ (Characteristics) คือ¹⁰

1) ลักษณะที่เป็นธรรมชาติของงานทางวิชาชีพ (The Nature of Professions) แบ่งแยกย่อยออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) จะเป็นลักษณะงานที่ต้องใช้ความชำนาญ (Skilled) ในการประกอบวิชาชีพที่เกิดจากการศึกษา เรียนรู้ และฝึกฝนจนเกิดความชำนาญโดยการถ่ายทอดจากผู้มีความรู้ เช่น จากผู้เป็นครูสู่ผู้เป็นศิษย์ในการศึกษาวิชาชีพทางการแพทย์ในอดีต¹¹ หรือจากการศึกษาในสถาบันการศึกษาทางด้านวิชาชีพนี้โดยเฉพาะ หรือเกิดจากการฝึกฝนหรือฝึกปฏิบัติในวิชาชีพจนเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือเฉพาะสาขา (Specialized) ตามลักษณะธรรมชาติของวิชาชีพนั้นๆ ซึ่งจะต้องฝึกปฏิบัติเพื่อสร้างประสบการณ์ (Experience) ก่อนที่จะสามารถออกไปประกอบวิชาชีพได้

(2) จะเป็นลักษณะงานที่ทำการใช้สติปัญญา (Mental) มากกว่าใช้ฝีมือ (Manual) ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพทางกายภาพ (Physical) ซึ่งทำให้เป็นวิชาชีพเป็นงานที่ไม่ใช่ว่าทุกคนจะสามารถทำได้

(3) จะเป็นลักษณะงานที่จำเป็นต้องมีระยะเวลาสำหรับใช้ในการอบรมทั้งในด้านของทฤษฎี (Theory) และปฏิบัติ (Practice) ก่อนที่จะสามารถปฏิบัติการหรือกระทำการ (Perform) ในงานนั้นได้อย่างพอเพียง

2) ลักษณะที่ต้องมีจรรยาบรรณควบคุมเฉพาะ (The Moral Aspect)

การมีจรรยาบรรณควบคุมเฉพาะเป็นลักษณะของงานในวิชาชีพซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องกระทำการหรือได้รับการคาดหวังว่าต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมจรรยา (Moral Principles) ควบคู่ไปกับหน้าที่ต่างๆ ไปในเรื่องความซื่อสัตย์ (The General Duty of Honesty) และเป็นที่คาดหวังว่าผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเสนอมาตรฐานขั้นสูงของการบริการสำหรับการให้บริการในวิชาชีพนั้นเสมอ (A High Standard of Service for its Own Sake) ซึ่งการประกอบวิชาชีพบางอย่างนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานที่ถือเป็นความลับของผู้รับบริการที่มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจการเก็บและรักษาความลับ โดยผู้ประกอบวิชาชีพ (Confidentiality) และผู้ประกอบวิชาชีพยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง บางครั้งอาจเป็นการนอกเหนือหรือเกินเลยไปจากหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพที่มีต่อผู้รับบริการ เช่น กรณีแพทย์มีหน้าที่ที่จะต้องป้องกันการแพร่ขยายของเชื้อโรคติดต่อเกินเลยจากหน้าที่ที่แพทย์มีต่อผู้ป่วยที่ตนรักษา หรือกรณีวิศวกรและสถาปนิกผู้ออกแบบและคำนวณโครงสร้างอาคาร ต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของสาธารณชน

¹⁰ John L. Powell and Rupert M. Jackson, *Professional Negligence*, (London: Sweet & Maxwell, 1987), pp. 1-2, อ้างถึงใน ศิณีนารถ เกียรติกิจวาทกุล. ความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) หน้า 9.

¹¹ ญัตติ รัฐอมฤต, แพทยสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 33.

ที่มาใช้สอยอาครนั้น อันเป็นการนอกเหนือหน้าที่ที่วิศวกรและสถาปนิกมีต่อผู้รับบริการทางวิชาชีพ เป็นต้น

3) ลักษณะที่ต้องมีองค์กรเพื่อการเป็นหมู่คณะ (Collective Organization)

โดยปกติแล้วผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องสังกัดหรือเข้าร่วมสมาคมของผู้ประกอบวิชาชีพ ซึ่งมีการออกกำข้อบังคับในการเข้ารับเป็นสมาชิก และหาแนวทางในการส่งเสริมมาตรฐานทั้งหลายทั้งปวงของการประกอบวิชาชีพ (To Uphold the Standards of Profession) และโดยปกติแล้วสมาคมหรือองค์กรของผู้ประกอบวิชาชีพนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือรูปแบบการทดสอบความรู้ความสามารถผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกหรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพรวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกฎข้อบังคับในการประกอบวิชาชีพ (Code of Practice) เช่น หลักเกณฑ์ในการประพฤติตนที่เรียกว่า จรรยาบรรณหรือมรรยาทในวิชาชีพ (Code of Ethics) อาทิเช่น การไม่ทิ้งงาน การไม่โฆษณาเกินความเป็นจริงหรือเป็นการโอ้อวด หรือการแย่งงานของผู้ประกอบวิชาชีพอื่น

4) ลักษณะของสถานะภาพที่สูงในสังคม

วิชาชีพเป็นงานของผู้มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญ และบางวิชาชีพผู้ประกอบวิชาชีพต้องอุทิศตนให้กับงานที่รับอย่างถึงที่สุด ทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่าการประกอบอาชีพโดยทั่วไป เรียกว่าเป็นค่าธรรมเนียม (Fee) ไม่ได้เรียกเป็นค่าจ้าง (Wage) เหมือนกับการประกอบอาชีพแต่อย่างใด ดังนั้น สถานภาพของผู้ประกอบวิชาชีพในสังคมจึงได้รับการยอมรับว่าสูงกว่าผู้ประกอบอาชีพ

เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างวิชาชีพกับอาชีพ¹² โดยปกติแล้ววิชาชีพเป็นอาชีพของบุคคลซึ่งได้อาศัยการทำมาหากินเลี้ยงชีวิตอย่างหนึ่งเพียงแต่มีความแตกต่างที่ วิชาชีพนั้นเป็นอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญมากกว่าอาชีพโดยทั่วไป และมีผู้ใช้ผู้ใดจะประกอบวิชาชีพได้โดยปราศจากการศึกษาและการฝึกฝนให้เกิดความชำนาญก่อนการประกอบวิชาชีพ โดยผลของการประกอบวิชาชีพนั้นหากเป็นประโยชน์ที่มีคุณค่าต่อบุคคลและสังคม และหากเกิดโทษก็จะเกิดผลในทางร้ายมากกว่าการประกอบอาชีพโดยทั่วไป ดังนั้นความแตกต่างของวิชาชีพกับอาชีพตามที่ได้กล่าวมาแล้วนำมาซึ่งความแตกต่างหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทนระหว่างการประกอบวิชาชีพกับอาชีพ ซึ่งศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายให้เห็นความแตกต่างระหว่างอาชีพกับวิชาชีพในแง่ของ ค่าตอบแทนว่า วิชาชีพเหมือนกับอาชีพในแง่ที่ว่า เป็นอาชีพเหมือนกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าการทำงานเลี้ยงชีพอย่างเดียว แต่หมายถึงงานประจำชีวิต วิชาชีพนั้นเน้นว่าเป็นงาน ประจำในชีวิต ไม่ได้มีความหมายในแง่การทำงานเลี้ยงชีพ ฉะนั้นสิ่งตอบแทน สำหรับนายความ นายแพทย์ จึงเรียกกันว่าค่าธรรมเนียม (Fee) ไม่ได้เรียกว่าเป็น ค่าจ้าง (Wage)... เมื่อคำว่า Profession หมายความว่าวิชาชีพวิศวกรรมศาสตร์ด้วยแล้ว ก็จะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่าง Professional Engineer กับ Technician Profession จึงหมายถึงนายช่าง (Engineer) ระดับวิชาชีพชั้นสูงที่ทำงานเป็นนายของตนเอง รับผิดชอบต่อมโนธรรมของตน ส่วน Technician นั้น เป็นช่างระดับลูกมือที่ทำงานตามคำสั่ง ที่มีขอบเขตและความมุ่งหมายจำกัดศักดิ์ศรีของ Technician จึง

¹² ดิเรก ควรสมาคม, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, หน้า 51-52.

ต่ำกว่า Professional Engineer ค่าตอบแทนสำหรับ Engineer เป็น Fee ส่วนสำหรับ Technician นับว่าเป็น Wage.¹³

นอกจากผลตอบแทนที่นำมาพิจารณาให้เห็นถึงความแตกต่างแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการที่สามารถมาพิจารณาแบ่งแยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเป็นอาชีพกับการเป็นวิชาชีพได้ เช่น เหตุผลและความจำเป็นในการมีวิชาชีพ ผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพ หรือ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมจากการมีวิชาชีพ ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่ การกำหนดมาตรฐานการศึกษาอบรม การกำหนดจรรยาบรรณ การลงโทษ และการกำหนดกฎเกณฑ์ ภาระความรับผิดชอบที่สูงขึ้น หรือความเข้มงวดของวิชาชีพให้มีมากกว่าการประกอบอาชีพโดยทั่วไป เช่น การห้ามประกอบวิชาชีพที่ปฏิบัติโดยคำนึงถึงแต่กำไร แม้ว่าวิชาชีพจะสิ่งที่มีความจำเป็นต่อสังคม หรือต้องมีอยู่โดยไม่สามารถขาดแคลนได้ และมาตรการด้านการศึกษาอบรมและมาตรฐานด้านต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ ก็สามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาสำหรับการแบ่งแยกอาชีพออกจากวิชาชีพได้อีกประการ หนึ่งดังมีผู้อธิบายไว้ว่า

1) วิชาชีพโดยทั่วไปต้องมีการศึกษาและฝึกอบรมขั้นสูง (Learning) เป็น การศึกษาอบรมทางความคิดยิ่งกว่าทางร่างกาย โดยต้องได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพได้ ในขณะที่การประกอบธุรกิจหรืออาชีพอื่น อาจจะได้มาจากการศึกษาอบรม หรือจากประสบการณ์ สามัญสำนึกหรือจากการฝึกอบรมทางกายก็ได้

2) วิชาชีพเป็นบริการที่จำเป็นแก่ชุมชน ต่างกับธุรกิจหรืออาชีพอื่นที่อาจ ไม่ถึงขนาดที่จำเป็นขาดเสียไม่ได้

3) วิชาชีพต้องทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน (Spirit of Public Service) ดังนั้น ผลประโยชน์ที่จะได้รับส่วนตัวย่อมต้องมีความสำคัญเป็นลำดับลงไป

4) วิชาชีพต้องมีกฎของการประกอบวิชาชีพโดยเฉพาะและต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สังคม หากมีการประพฤติดื้อฉ้อโกง จะต้องมีการลงโทษทางวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างเข้มงวด

แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพนี้ แต่เดิมเป็นแนวความคิดเฉพาะในภาคพื้นยุโรปโดย ยอมรับกันว่ามีอยู่ 3 สาขา คือ (1) พระ (2) แพทย์ (3) ทนายความ¹⁴ ต่อมาได้แพร่หลายไปยังประเทศ อื่นๆ ด้วย พร้อมทั้งได้มีการยินยอมรับอาชีพอื่นบางอาชีพเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ เช่น วิศวกรรม เกษตรกรรม บัญชี เป็นต้น¹⁵

สำหรับประเทศไทย อาชีพที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ เกษตรกรรม พยาบาล ทนายความ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม และบัญชี ซึ่งแต่ละสาขาวิชาชีพต่างก็มี กฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ควบคุมการ

¹³ จิตติ ดิงศักดิ์ทิพย์, รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 116-117.

¹⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, “หลักวิชาชีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป,” ใน หลักวิชาชีพนักกฎหมาย โดย แสง บุญเฉลิมวิภาส, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 118.

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, องค์การทางวิชาชีพ, วารสารอัยการ. 12 (พฤศจิกายน 2532): 102.

ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เป็นต้น

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าคุณลักษณะที่สำคัญของการเป็นวิชาชีพ มีดังนี้

1) มุ่งองค์ความรู้เฉพาะของตน ผู้ประกอบวิชาชีพต้องเข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีความรู้ในศาสตร์เฉพาะสาขาของวิชาชีพนั้นๆ อย่างเป็นกระบวนการเป็นแบบแผน โดยใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร เช่นผู้ที่ศึกษาจบแพทย์หรือวิศวกรรมไม่อาจประกอบวิชาชีพเป็นทนายได้

2) สถาบันหรือองค์กรวิชาชีพในการควบคุม คุ้มครอง และส่งเสริมอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เช่น คณะกรรมการ หรือสภาวิชาชีพ เป็นต้นเพื่อเป็นแกนกลางในการสร้างมาตรฐานของวิชาชีพและเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของวิชาชีพ นอกจากนี้ปกครองกันเองภายในวิชาชีพเดียวกันทำให้มีความเป็นอิสระในการประกอบวิชาชีพจากการควบคุมของคนนอกวิชาชีพ

3) มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องมีการขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจึงจะกระทำได้

4) มีจรรยาบรรณในวิชาชีพซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพที่จะต้องมีการยึดถือและปฏิบัติโดยเคร่งครัดซึ่งจรรยาบรรณในวิชาชีพจะต้องมีความสอดคล้องกับองค์ความรู้ในวิชาชีพนั้นๆ รวมถึงการมีมาตรฐานการให้บริการ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดๆ ของผู้ให้บริการนั้นๆ ถูกต้องตรงตามมาตรฐานที่มีการวางกรอบไว้แล้วหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้เพื่อป้องกัน มิให้เกิดความเสียหายแก่สังคม

5) ผู้ประกอบวิชาชีพต้องทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน เนื่องด้วยผู้ประกอบวิชาชีพจำเป็นต้องมีความเสียสละ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ฉะนั้นผลประโยชน์ที่จะได้รับส่วนตัวย่อมมีความสำคัญเป็นรองลงไป

เมื่อนำคุณลักษณะของวิชาชีพทั้ง 5 มาพิจารณาถึงสถานะของมัคคุเทศก์ในปัจจุบันจะพบดังต่อไปนี้

1) มุ่งองค์ความรู้เฉพาะของตน ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีความรู้ในศาสตร์เฉพาะของวิชาชีพนั้นๆ อย่างเป็นกระบวนการเป็นแบบแผน โดยใช้ระยะเวลาพอสมควร ซึ่งในองค์ความรู้เฉพาะนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50(1)(ค) ได้บัญญัติว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมััคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมััคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิปริญญาตรีหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มีคณะที่ทำการสอนโดยเฉพาะแต่องค์ความรู้นี้ได้มีการเปิดสอนในมหาวิทยาลัยต่างๆ ของรัฐ¹⁶ เช่น คณะโบราณคดี

¹⁶ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลักสูตรทางการท่องเที่ยว, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=193.

มหาวิทยาลัยศิลปากร¹⁷ ข้อกำหนดคล้ายกันกับองค์กรวิชาชีพอื่น เช่น วิศวกร¹⁸ วิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์¹⁹ ทนายความ²⁰ วิชาชีพบัญชี²¹ เป็นต้น แตกต่างเพียงแต่ไม่มีคณะเฉพาะเป็นของตนเอง วิชาหมัकुเทศก์ถูกสอนแทรกไว้ในคณะบริหารบริหารธุรกิจหรือคณะศิลปศาสตร์ ซึ่งยังไม่ปรากฏสาขาหมัकुเทศก์ที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมให้เห็นมากนักตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการรวบรวมองค์ความรู้ให้เป็นของหมัकुเทศก์เองเฉพาะนี้ซึ่งเป็นไปตามคุณลักษณะข้อนี้อาจยังไม่สมบูรณ์ตามคุณลักษณะของวิชาชีพ

2) มีสถาบันหรือองค์กรวิชาชีพในการควบคุม คຸ້มครอง ส่งเสริมวิชาชีพ ซึ่งหมัकुเทศก์เป็นอาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพหนึ่งในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและหมัकुเทศก์²² เป็นองค์กรควบคุม คຸ້มครองและส่งเสริมวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุม คຸ້มครองและส่งเสริมอาชีพหมัकुเทศก์ อาชีพผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และอาชีพผู้นำเที่ยว ซึ่งคุณลักษณะข้อนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพ

3) มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจึงจะทำได้ การประกอบอาชีพเป็นหมัकुเทศก์มีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพ เพราะได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและหมัकुเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติว่าผู้ใดประสงค์จะเป็นหมัकुเทศก์ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นหมัकुเทศก์จากนายทะเบียน ประกอบกับมาตรา 86 ได้บัญญัติว่า ผู้ใดทำหน้าที่เป็นหมัकुเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น ถ้าผู้ไม่ได้รับอนุญาตเป็นหมัकुเทศก์จะทำหน้าที่เป็นหมัकुเทศก์ไม่ได้ มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งคุณลักษณะข้อนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพ

4) มีจรรยาบรรณในการวิชาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติโดยเคร่งครัด รวมถึงมาตรฐานการให้บริการ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดๆ ของผู้ให้บริการนั้นๆ ถูกต้องตรงตามมาตรฐานที่มีการวางกรอบไว้หรือไม่หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สังคม การประกอบอาชีพของหมัकुเทศก์มีความเกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปซึ่งเมื่อหมัकुเทศก์ประพฤติปฏิบัติบกพร่องหรือไม่เหมาะสม ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นหมัकुเทศก์ไม่ว่าผู้ที่เป็นนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

¹⁷ คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, หลักสูตรการศึกษา, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://www.archae.su.ac.th/html/course.html>.

¹⁸ มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

¹⁹ มาตรา 11(1)(ข) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

²⁰ มาตรา 35(3) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

²¹ มาตรา 13(2) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพ พ.ศ. 2542

²² อุดม รัฐอมฤต, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 87.

และประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อน มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ เนื่องจาก ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณในวิชาชีพไว้อย่างชัดเจนตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาทความประพฤติ และการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์ อีกทั้งยังกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกความตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่ยังถือใช้ปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่งเป็นคุณลักษณะในเรื่องนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพที่จะต้องมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ

5) ผู้ประกอบวิชาชีพต้องทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน เนื่องด้วยผู้ประกอบการวิชาชีพจำเป็นต้องมีความเสียสละ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ผลประโยชน์ที่จะได้รับส่วนตัวย่อมมีความสำคัญเป็นรองลงไป มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่เน้นการทำงานประจำในชีวิต ที่ทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน ฉะนั้นสิ่งตอบแทนสำหรับมัคคุเทศก์ จึงเรียกเป็นค่าธรรมเนียม (Fee)²³ ซึ่งมีค่าใช้จ่าย (wage) ต้องมีการควบคุมการผูกขาดอาจทำให้เกิดการหาประโยชน์เกินขอบเขตการเรียกค่าประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพที่สูงเกินจนเห็นว่าเป็นการโกงหรือทุจริต ถือเป็นการทำหน้าที่โดยทุจริตประการหนึ่ง ที่ทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน โดยการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวที่ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะตัวและทักษะในด้านความรู้ด้วยการอธิบายและบรรยายถึงภาพ ความเป็นมาของสถานที่และท้องถิ่น และสถานที่ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญทางด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี ศิลป-วัฒนธรรม และธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชนและเกร็ดความรู้ที่น่าสนใจต่างๆ อีกทั้งไม่ใช่เป็นเพียงแค่ผู้ถ่ายทอดเท่านั้นแต่ยังเป็นผู้ทำหน้าที่สร้างจิตสำนึกและคุณธรรมของนักท่องเที่ยวรู้จักคิด รู้จักเลือกและรู้จักกระทำในสิ่งที่ดีงาม ให้นักท่องเที่ยวเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่นั่นอันก่อให้เกิดความยั่งยืนแก่แหล่งท่องเที่ยวของประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศนั้นคือทรัพยากรทางธรรมชาติมิให้ถูกทำลายหรือลดน้อยลงด้วยน้ำมือของนักท่องเที่ยวโดยกระทำลงที่ไม่รู้และเข้าใจผิดเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวที่นั่นๆ และยังก่อให้เกิดความยั่งยืนต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ถือว่าเป็นการทำหน้าที่ปกป้องและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศมิให้ถูกทำลายในการท่องเที่ยวในทางที่ผิดของนักท่องเที่ยวอีกด้วย ซึ่งคุณลักษณะในเรื่องนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพที่มีในลักษณะของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

²³ ข้อ 13 หมวด 4 ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

ดังที่ได้กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า อาชีพหมัคคุเทศก์อาจยังมีคุณลักษณะของวิชาชีพที่ยังไม่ครบสมบูรณ์บางประการนั้นคือ องค์ความรู้เฉพาะสาขาวิชาชีพของตนซึ่งต้องอาศัยเวลาระยะหนึ่งเพื่อให้เกิดความพร้อมและการนำไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนให้เหมือนกับวิชาชีพอื่นๆ ที่มีองค์ความรู้เฉพาะสาขาเป็นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันหมัคคุเทศก์เป็นอาชีพมีความจำเป็นที่ต้องใช้วิชาชีพเหมือนเช่นวิชาชีพอื่นๆ ในการประกอบอาชีพเช่นกัน ส่วนแต่เดิมนั้นอาชีพหมัคคุเทศก์เป็นเพียงอาชีพที่ถ่ายทอดความรู้ซึ่งสังคมคุ้นเคยกันมานานจนเห็นว่าเป็นอาชีพที่ไม่ต้องอาศัยเทคนิค วิธีการเฉพาะอย่างใด เป็นอาชีพที่ใครหรือชนชาติใดก็สามารถให้บริการนำเที่ยวได้ แต่ในปัจจุบันเห็นว่าอาชีพหมัคคุเทศก์เป็นอาชีพไม่เพียงแต่ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับสถาบันต่างๆ ของประเทศได้อย่างถูกต้องให้แก่นักท่องเที่ยวเพียง แต่อย่างเดียว ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นเปรียบเสมือนหูกที่คอยเชื่อมสัมพันธ์อันดีต่อนักท่องเที่ยวทั้งในไทยและต่างประเทศและมีการพัฒนาการอบรมให้เกิดขึ้นในสาขาของหมัคคุเทศก์ก่อให้เกิดความชำนาญก่อนที่จะมีการปฏิบัติงานจริงเพราะการปฏิบัติงานของหมัคคุเทศก์มีความใกล้ชิดต่อนักท่องเที่ยว การถ่ายทอดความรู้ของหมัคคุเทศก์สู่นักท่องเที่ยว ให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้รู้จักคิด รู้จักเลือก และรู้จักปฏิบัติในสิ่งที่ต้องการด้วยการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามแหล่งท่องเที่ยวที่ย่อมผลดีต่อทรัพยากรที่สำคัญประเทศก่อให้เกิดความยั่งยืนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ตนเองและผู้อื่น รักษาทรัพยากรทางธรรมชาติของประเทศเป็นทรัพยากรสาธารณะประโยชน์ของประเทศไม่ให้เกิดทำลายด้วยน้ำมือของนักท่องเที่ยว อีกทั้งยังแทรกแนวความคิดเกี่ยวกับคุณธรรมให้แก่นักท่องเที่ยวให้ประพฤติแต่สิ่งดีงาม ให้มีความเหมาะสม ซึ่งต้องอาศัยความอดทนและเสียสละเป็นอย่างมากในการให้ความรู้ในด้านนี้ ต้องอาศัยความชำนาญในเทคนิควิธีการถ่ายทอดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับนักท่องเที่ยวแต่ละคนซึ่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งเทคนิคและวิธีการถ่ายทอดเป็นวิธีการที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเองและต้องใช้ระยะเวลาในการฝึกอบรมเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น วิชาชีพหมัคคุเทศก์ มีความคล้ายกับอาชีพครู²⁴ ถึงแม้ไม่มีลักษณะพื้นฐานของพื้นฐานของการเป็นวิชาชีพที่แท้จริงถึงขนาดที่ต้องใช้ความชำนาญอย่างแพทย์²⁵ แต่ถือว่าเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจากอาชีพโดยทั่วไปหลายประการ ทั้งในด้านการศึกษาอบรมผลตอบแทน และสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่า ความแตกต่างนี้ย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาการของอาชีพที่นำไปสู่ การเป็นวิชาชีพอย่างแท้จริงตามคุณลักษณะของวิชาชีพ นั้นย่อมถือได้ว่าหมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ จึงการบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีรูปแบบหรือวิธีการหรือกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมต่างๆ ขึ้นมาเหมือนกับการเป็นวิชาชีพที่มีมาก่อน เช่น แพทย์ นักกฎหมาย และวิศวกร การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพถือเป็นองค์กรทางวิชาชีพที่ควรเป็นไปในลักษณะแนวทางเดียวกันด้วย

²⁴ ประเสริฐ ไสยวงศ์, ครุสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสถานะ การจัดองค์กรและความสัมพันธ์กับรัฐ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 8.

²⁵ ญัตติ รัฐอมฤต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 11.

2.2 ประวัติและความเป็นมา วิวัฒนาการของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ในทุกๆ สังคมทั่วโลกประกอบไปด้วยความหลากหลายด้านต่างๆ ได้แก่ บุคคล สังคม และ ธรรมชาติ ต่างอยู่อาศัยและปฏิสัมพันธ์ต่อกัน จนเกิดเป็นอารยธรรมและวิวัฒนาการหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามที่ความเจริญและความเสื่อมในด้านต่างๆ มากมาย ล้วนแล้วแต่เกิดจากการกระทำกิจกรรมของมวลมนุษยชาติทั้งสิ้น ส่วนหนึ่งมาจากการประกอบกิจการงานขึ้นจนกลายเป็นอาชีพ และด้วยอาชีพการงานนี้ทำให้เกิดการพัฒนาทั้งในด้านดีและด้านที่มีผลกระทบต่อสภาพสังคม ความหมายแท้จริงของอาชีพ²⁶ ย่อมมีความแตกต่างกันตามประวัติความเป็นมาของแต่ละอาชีพเป็นเครื่องช่วยแก้ไขปัญหาของชีวิตและสังคม หรือเป็นเครื่องมือทำการสร้างสรรค์ชีวิตและผลดีต่อสังคม ทำให้เกิดความสุขในทุกด้าน ก่อเกิดสังคมพัฒนา และประเทศพัฒนาด้านต่างๆ มากมาย รวมถึงการพัฒนาการคมนาคมกับนานาอารยประเทศ ร่วมมือเปิดการค้าระหว่างประเทศที่มีความเจริญมากขึ้น มีการการเดินทางเชื่อมต่อสานสัมพันธ์กันด้วยไม่ว่าด้วยเหตุเพื่อการเมือง ธุรกิจ การศึกษา ศาสนาและการเดินทางท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อนได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณอาณาจักรโรมันตะวันตก (ค.ศ 500-1500) ได้มีถนนเชื่อมติดต่อระหว่างกรุงโรมกับเมืองต่างๆ ในยุโรป และเอเชียตะวันตกที่มีเส้นทางเชื่อมถึงกันเป็นเส้นทางสายไหม (Silk Road) เชื่อมระหว่างประเทศจีนกับยุโรปนอกจากนี้ยังมีการเดินเรือติดต่อค้าขายระหว่างยุโรปกับเอเชีย ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 การเดินทางในสมัยโบราณมิใช่เป็นการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวโดยตรง แต่เป็นการเดินทางเพื่อการเมือง การค้า ศาสนา ควบคู่กับการท่องเที่ยวในการเดินทางต้องมีคนนำทาง แต่ไม่ปรากฏหลักฐานของคนนำทางที่เป็นมัคคุเทศก์อาชีพหรือนำเที่ยวแบบอาชีพอย่างจริงจัง

อาชีพมัคคุเทศก์ก็เริ่มขึ้นและแพร่หลายมากขึ้น เมื่อมีการนำเที่ยวเป็นกลุ่มของบริษัทการท่องเที่ยวต่างๆ ในทวีปยุโรปได้เริ่มมีการนำเที่ยวเป็นกลุ่มตั้งแต่ประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19²⁷ โดยผู้ริเริ่มความคิดในการจัดนำเที่ยวแบบอาชีพเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1841 คือ โทมัส คูก (Thomas Cook) เขาได้บริหารจัดการท่องเที่ยวทางรถไฟขึ้นเป็นครั้งแรกโดยนำกลุ่มคนที่จะเดินทางไปประชุมเรื่องการละเว้นของมินามาจากเมือง เลสเตอร์ (Leicester) ไปยังเมืองลัฟโบโล่ (Lough Borogh) จำนวนนักท่องเที่ยวร่วมไปด้วยทั้งหมด 570 คน เป็นตัวเดินทางไปกลับ และ ค.ศ. 1845 เขาได้ตัดสินใจเปิด สาขารุจิรงานำเที่ยวของเขาเอง โดยการจัดนำเที่ยวแบบผสมผสานสินค้าและบริการเข้าด้วยกันเป็นรูปการท่องเที่ยวแบบเหมาจ่ายหรือแบบเบ็ดเสร็จ (Package Tour) มีการจัดทำคู่มือการเดินทางให้กับลูกทัวร์ของเขา โทมัส คูก จัดนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวโดยใช้นายพาหนะหลายรูปแบบ เช่น รถไฟ พาหนะท่องเที่ยว จำนวน 350 คนไปท่องเที่ยวจากเมือง Leicester ไปยังเมือง Glasgow แบบไปเช้าเย็นกลับ คิดค่าบริการคนละ 21 ชิลลิง ทางเรือเฟอร์รี่ จากเมือง Fleetwood ไปยังเมือง Ardrossan ปี ค.ศ. 1851 เขาได้นำนักท่องเที่ยวจำนวน 165,000 คน ไปชมนิทรรศการ Great Exhibition ที่ The Crystal Palace in Hyde Park ของกรุง London ประเทศอังกฤษ และในปี ค.ศ. 1855 เขาได้นำลูกชายชื่อ John Mason Cook เข้าช่วยดำเนินกิจการของโทมัส คูก เป็นโทมัส คูก แอนด์ ซัน

²⁶ดิเรก ควรสมาคม, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 9.

²⁷จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 1.

(Thomas Cook and Son) โดยมีการจัดนำเที่ยวไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา เดินทางท่องเที่ยวไปเยือน สมรภูมิรบ และขยายการจัดนำเที่ยวไปยังตะวันออกไกล เช่น ประเทศอียิปต์ ปาเลสไตน์ เลบานอน ไซบีเรียและอิรัก จนกระทั่ง ในปี ค.ศ.1872 เขาได้นำเที่ยวรอบโลกได้ใช้เวลาเดินทางถึง 222 วัน

สิ่งที่กิจการของโรมัส คูก แอนด์ ซัน ได้เป็นแบบอย่างแนวทางในการดำเนินงานให้ธุรกิจท่องเที่ยวในปัจจุบันมีหลายอย่าง เช่น การพยายามทำให้การเดินทางท่องเที่ยวเกิดความสะดวกสบาย และน่าสนใจด้วยการพิมพ์คู่มือการเดินทาง ทำแผนที่ จัดมัคคุเทศก์ พร้อมกับจัดเตรียมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางให้นักท่องเที่ยวผู้รับบริการไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีทางพาหนะ ที่พักอาศัยค่าแรมอาหารการกิน ในราคาที่เหมาะสม (All Inclusive Price) ซึ่งบริษัทสามารถจัดให้ลูกค้าในราคาถูก เพราะได้เหมาที่พักและยานพาหนะขนส่งเป็นจำนวนมากทำให้ได้ส่วนลดซึ่งสามารถนำมาขายปลีกต่อได้ในราคาถูกลง การจัดรายการนำเที่ยวแบบนี้เป็นแบบอย่างของการจัดนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ (Package) ในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน

นอกจากการทำธุรกิจทางด้านการนำเที่ยวแล้ว โรมัส คูก แอนด์ ซัน ยังได้ทำธุรกิจด้านต่างๆ ร่วมด้วย เช่น ร้านจำหน่ายกระเป๋า กล่องรองเท้า น้ำดื่ม และยังมีการบริหารธุรกิจโรงแรม การจัดการนำเที่ยวของโรมัส คูก แอนด์ ซัน นับได้ว่าเป็นการจัดนำเที่ยวที่สนองความต้องการของคนทุกระดับชั้นและในบั้นปลายชีวิตของ โรมัส คูก ประสบชะตากรรมตาบอด และถึงแก่กรรมในปี ค.ศ. 1892 หลังจากนั้นธุรกิจของเขาคงดำเนินต่อไปจนถึงปัจจุบัน โดยบุตรชายคือ จอห์น เมสัน คูก ที่ต้องดูแลกิจการธุรกิจด้านใหญ่ๆ คือ ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจโรงแรม การธนาคาร การเดินเรือ สื่อสิ่งพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านธุรกิจท่องเที่ยว บริษัท โรมัส คูก แอนด์ ซัน นั้นมีสาขาตัวแทน ตั้งอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก²⁸

อาจกล่าวได้ว่า “มัคคุเทศก์” เริ่มถือกำเนิดในยุคของ “ทอมัส คูก” (Thomas Cook) ซึ่งเป็นตัวแทนนำเที่ยวขึ้นโดยที่ตัวเขาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์คอยดูแลให้ความช่วยเหลือบริการลูกค้าด้วยตนเอง ซึ่งจัดว่าเป็น “มัคคุเทศก์เชิงชีวิต” (Live Guide) และควรมีมัคคุเทศก์เป็นผู้อธิบายเรื่องราวเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวและความรู้ต่างๆ ในการท่องเที่ยวแต่ละครั้ง และในทางอ้อมเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับประเทศ โดยเฉพาะ “มัคคุเทศก์เชิงชีวิต” ที่ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกบริการแก่นักท่องเที่ยว ดูแลความปลอดภัยในกรณีที่เกิดปัญหาต่างๆ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้น มัคคุเทศก์เชิงชีวิตจึงมีความสำคัญโดยตรงต่อนักท่องเที่ยวและต่อธุรกิจบริการท่องเที่ยวด้วย

สำหรับประเทศไทย²⁹ เมื่อครั้งอดีตโบราณแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือพระนามอีกนามว่า พระพุทธเจ้าหลวง เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อหรือเป็นระยะเปลี่ยนผ่าน(Transitional period) ของสังคมไทย ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มเปิดประเทศเป็นครั้งแรก พระองค์ทรงเสด็จเยือนต่างประเทศมากมายทั้งใกล้และไกล เพื่อเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับ

²⁸ Kathleen Lingle Pond, *The Tour Guide: A Historical Overview In The Professional Guide*, (New York: Van Nostrand Reinhold, 1993), pp.11-12.

²⁹ สุภาพร มากแจ้ง, *หลักมัคคุเทศก์*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2534), หน้า 54-55.

ประเทศต่างๆ และศึกษากิจการบ้านเมืองในเรื่องการปกครองเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ เริ่มตั้งแต่ ชาวสิงคโปร์ อินเดีย ไปจนถึงยุโรป³⁰ ตลอดรัชสมัยของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงจะพบว่าในยามเสด็จประพาส ณ แห่งหนตำบลใดก็จะมีสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้เสด็จสนิทชิดใกล้เป็นพิเศษอยู่เสมอ นับว่าเป็นอนุชาคู่พระหทัยของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง

สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงประสูติในพระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2405 (ค.ศ. 1862) ตรงกับวันเสาร์ แรม 9 ค่ำ เดือน 7 ปีจอ จุลศักราช 1224³¹ ทรงมีพระนามเดิมว่าพระองค์เจ้าชายดิศกรกุมาร และสิ้นพระชนม์เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2486 (ค.ศ. 1943) ตรงกับ วันพุธ ขึ้น 5 ค่ำ เดือนอ้าย ปีมะแม จุลศักราช 1305³² สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นกำลังสำคัญแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการเร่งปฏิรูปการปกครองประเทศ จนประสบผลสำเร็จมีผลดีต่อประเทศชาติบ้านเมืองเป็นที่พอพระราชหฤทัยยิ่ง สามารถนำความร่มเย็นเป็นสุขให้บังเกิดขึ้นแก่พสกนิกรไทยทั่วหน้า ยังความเป็นเอกราชมาสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ตราบเท่าทุกวันนี้พระจริยาวัตรของสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีความประพฤติชอบธรรมทางสุจริตและตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม จรรยาอันประเสริฐ จนได้รับถวายพระสมัญญาว่า “พระบิดาแห่งประวัติศาสตร์ไทย” และอีกทั้งยังทรงได้รับถวายพระสมัญญาว่า “พระบิดาแห่งมัคคุเทศก์ไทย” ด้วย เมื่อกล่าวถึงพุทธจริยาวัตรในด้านการเป็นมัคคุเทศก์แล้วนั้น ในฐานะที่สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีพระนิสัยชอบเสด็จประพาสหัวเมืองนี้เอง จึงได้รับหน้าที่อีกอย่างหนึ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและในรัชกาลต่อๆ มา นั่นคือตำแหน่ง Lord Program Maker และทรงเล่าไว้ในเรื่องเสือใหญ่เมืองชุมพร ว่า

“เพราะเหตุใด จึงโปรดให้ฉันเป็นผู้จัดการเสด็จประพาส เป็นเรื่องอันหนึ่งในประวัติของตนเอง จะเล่าฝากไว้ตรงนี้

เมื่อ พ.ศ. 2432 (ร.ศ. 103) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสหัวเมืองปักขใต้ โปรดให้ฉันไปตามเสด็จเป็นมัคคุเทศก์ มีหน้าที่เป็นต้น รับสั่งการประพาสที่ต่างๆ ตลอดทางที่เสด็จไป ฉันสนองพระเดชพระคุณชอบพระหฤทัยสมเด็จพระเจ้าหลวง แต่นั้นมาจึงทรงพระกรุณาโปรดให้ฉันเป็นผู้จัดการเสด็จประพาส แต่ชอบเรียกกันเป็นคำแผลงภาษาอังกฤษว่า Lord Program Maker ตามเสด็จประพาสต่อมาเป็นนิยต์จนตลอดรัชกาลที่ 5 และคงอยู่ในตำแหน่งนั้นสืบมาในรัชกาลที่ 6 อีก 3 ปี รวมเวลาที่ได้เป็นผู้จัดการเสด็จประพาสอยู่ 26 ปี จึงพ้นจากหน้าที่นั้น พร้อมกับถวายคืนตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ถึงรัชกาลที่ 7 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้กลับไปจัดการเสด็จประพาสถวายอีก เมื่อเสด็จเรียบหัวเมืองมณฑลพายัพอีกครั้งหนึ่ง และเสด็จเลียบหัวเมืองภูเก็ตอีกครั้งหนึ่งจึง

³⁰ เวนิสา เสนีวงศ์ฯ, บันทึกรัตนโกสินทร์สมัย, (กรุงเทพมหานคร: บางกอกบุ๊ค, 2541), หน้า 82-87.

³¹ ประพัฒน์ ตริณรงค์, พระประวัติและงานสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, (กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, 2514), หน้า 5.

³² เฟื่องอ่าง, หน้า 660.

อ้างได้ว่าได้รับราชการเป็นผู้จัดการเสด็จประพาสสนองพระเดชพระคุณมา 3 รัชกาล แต่เมื่อเสด็จครั้งหลังสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกลับต้องระวางมิให้ฉันทน้อยเกินไป เพราะตัวฉันท แก่ชราอายุเกือบ 70 ปีแล้ว ก็เป็นครั้งที่สุดท้ายซึ่งฉันทได้จัดการเสด็จประพาสเพียงนั้น”³³

จากพระประวัติในด้านต่างๆ ที่พระองค์ทรงงานต่างๆ ที่เป็นคุณประโยชน์เพื่อแผ่นดินอย่างมากมาย จึงนับได้ว่า สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ คือ พระบิดาของมัคคุเทศก์ไทย ในปัจจุบัน สมัยที่เพียบพร้อมด้วยพระจริยาวัตรอันงดงาม มีความรอบรู้ในด้านศิลปวิทยาทั้งหลายอย่างชำخองยิ่ง มีพระหทัยที่เต็มเปี่ยมด้วยความเมตตากรุณาและความดีแต่ยมั่นคงดำรงพระองค์ให้เป็นประโยชน์อันใหญ่ยิ่งแก่ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ด้วยพระอุตสาหวิริยภาพอย่างน่าพิศวง อีกทั้งทรงรักการศึกษาหาความรู้อยู่เป็นนิตย์ สมควรที่มัคคุเทศก์ทั้งหลาย จักได้ยกย่องพระเกียรติยศของพระองค์ให้ปรากฏ และศึกษาพระประวัติและผลงานของพระองค์ นำไปเป็นเยี่ยงอย่างเป็นหลักประพฤติปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์เกิดความเจริญก้าวหน้า ทั้งแก่ตนเองและแก่ประเทศชาติอันเป็นที่รักยิ่งของชนชาวไทยสืบไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำงานในด้านมัคคุเทศก์ส่วนใหญ่นั้นได้ใช้ประโยชน์จากการอธิบายและบรรยายความรู้ทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีให้นักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ จึงนับได้ว่าพระองค์ทรงเป็นต้นแบบและเป็นอย่างที่ดีงามที่ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ควรถือประพฤติปฏิบัติตามกรอบและแนวทางที่ดีงามสืบต่อไป อาจกล่าวได้อีกนัยว่า อาชีพมัคคุเทศก์เป็นหนี้บุญคุณในพระองค์ท่านเป็นอย่างมากมายในเกือบทุกด้าน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาชีพมัคคุเทศก์กลายเป็นอาชีพที่นิยมอย่างแพร่หลายมากขึ้นทั้งในระบบราชการและประชาชนทั่วไป ผู้เข้ามาอยู่ในวงการมัคคุเทศก์ไม่จำเป็นต้องมีความรู้สูงก็ได้เพียงแต่มีความรู้ภาษาอังกฤษพอพูดได้ก็อาจเป็นมัคคุเทศก์ได้ เมื่อมีชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งในรูปของนักท่องเที่ยว นักธุรกิจและผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการทหาร สงครามเวียดนามมีผลให้ทหารอเมริกันเป็นจำนวนมากเข้ามาในประเทศไทยทั้งที่มาอยู่ประจำและที่มาพักผ่อนจากการรบ ซึ่งส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว ที่มีบริษัทนำเที่ยวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและขยายตัวมากขึ้นตามลำดับ แม้สงครามเวียดนามจะสิ้นสุดแล้วก็ตาม แต่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ยังคงมีมากขึ้นเนื่องจากความสะดวกในการเดินทาง นอกจากจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นแล้ว นักท่องเที่ยวยังประกอบด้วยเชื้อชาติต่างๆ ทั้งชาวยุโรป อเมริกัน อเมริกาใต้ ออสเตรเลีย และเอเชีย ทำให้เกิดความต้องการมัคคุเทศก์ที่รู้ภาษาต่างประเทศอื่นๆ นอกจากภาษาอังกฤษ เช่น ภาษาฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน อิตาลี ญี่ปุ่น และภาษาจีน เป็นต้น

ในระยะแรกๆ ที่เริ่มมีอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น สถานภาพของอาชีพมัคคุเทศก์ยังไม่มี การรับรองการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ที่เข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไม่จำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้สูงก็ได้เพียงแต่มีความรู้ภาษาอังกฤษพอพูดได้ก็อาจเป็นมัคคุเทศก์ได้ ในปี พ.ศ. 2502 จัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อศท.) ในปี พ.ศ. 2504 จึงได้เริ่มพัฒนาสถานภาพของมัคคุเทศก์ด้วยการจัดอบรมมัคคุเทศก์ขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็น

³³ เพ็ญอ้วน, หน้า 232.

แห่งแรก³⁴ และได้ขยายการอบรมมัคคุเทศก์ไปยังสถานศึกษาอื่นๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งการจัดอบรมยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ช่วงปี พ.ศ. 2520 สำนักพระราชวังได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการนำชมพระราชฐานให้มีการบัตรขอบัตรอนุญาตซึ่งต้องใช้ประกาศนียบัตรมัคคุเทศก์ ที่ อสท. และสถาบันระดับอุดมศึกษาเป็นผู้จัดอบรมออกให้เป็นหลักฐานในการขอรับบัตรดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การจัดนำชมและบรรยายเกี่ยวกับสถานที่สำคัญเป็นไปด้วยความถูกต้อง นับแต่นั้นมาการอบรมมัคคุเทศก์ก็มีความจำเป็นสำหรับผู้ที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยถูกต้องและละก็มีการจัดอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ต่อเนื่องกันมา เนื่องจากแนวโน้มการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่ต้องพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก และปัจจัยพื้นฐานในการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว เพื่อปรับปรุง อำนาจหน้าที่ของ อสท. ให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2522 จึงทำให้ อสท. เปลี่ยนชื่อเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 ได้มีการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ขึ้น เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ผู้ที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จะต้องมิใช่ใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับรองและมัคคุเทศก์ทุกคนต้องติดบัตรในเวลาปฏิบัติหน้าที่เสมอซึ่งมัคคุเทศก์มักเป็นอาชีพสวชน 1 ใน 39 อาชีพที่มีไว้สำหรับคนไทยตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมสถานภาพของมัคคุเทศก์ให้สูงขึ้นอันนำไปสู่การเป็นมัคคุเทศก์มืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถสูง

ในปี พ.ศ. 2541 การท่องเที่ยวไทยได้มีการปรับปรุงหลักสูตรมัคคุเทศก์เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะประสานงานจัดให้มีหลักสูตรมาตรฐานการอบรมมัคคุเทศก์ โดยวิธีหนึ่งจะมอบให้สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั่วประเทศที่มีความพร้อมนำหลักสูตรดังกล่าวไปใช้ดำเนินการเปิดอบรม อีกวิธีหนึ่งก็ให้นักศึกษาปกติที่เรียนปริญญาตรีสาขาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เรียนได้ครบถ้วนในรายวิชาที่กำหนดตามหลักสูตรที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) กำหนดก็จะได้รับประกาศนียบัตรมัคคุเทศก์พร้อมกับบัตรมัคคุเทศก์ และสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตามการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งอาศัยกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับการโอนถ่ายอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ต้องโอนภาระงานด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านพัฒนาการบริการท่องเที่ยว และด้านทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไปให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปัจจุบันสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเปลี่ยนชื่อเป็น กรมการท่องเที่ยว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

³⁴ บุญเลิศ ตั้งวัฒนา, หลักการมัคคุเทศก์, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือท่องเที่ยวไทย, 2549), หน้า 7-9.

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นกรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2553 เนื่องจากการเปลี่ยนชื่อสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นกรมการท่องเที่ยว และการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ กรมการท่องเที่ยวเป็นส่วนราชการหนึ่งที่สังกัดภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ท.ท.ท.) ในปัจจุบัน และกรมการท่องเที่ยวอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการท่องเที่ยวออกเป็น 6 ส่วนราชการ ประกอบด้วย 1) กองกลาง 2) สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว 3) สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ 4) สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว 5) กองกิจการภาพยนตร์ และ 6) กองวิชาการท่องเที่ยว³⁵ ซึ่งสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีสำนักงานให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ 5 แห่งคือ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางและสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา จำนวน 4 สาขา³⁶

เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นผู้มีอำนาจ³⁷ มีภารกิจดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต สัมผัสหรือเพิกถอนใบอนุญาต การรับชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การวางหลักประกันของ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์จัดทำ เก็บรักษา บันทึก และติดตามแก้ไขข้อมูลและประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะกรรมการที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่งตั้ง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นภายใต้สังกัดแบ่งส่วนราชการของกรมการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ จึงทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้เริ่มพัฒนาสถานภาพของมัคคุเทศก์ด้วยการจัดอบรมมัคคุเทศก์ขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแห่งแรกใน พ.ศ. 2504³⁸ และได้กระทำต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งได้ขยายการอบรมไปยังสถาบันการศึกษาส่วนภูมิภาคด้วย อีกทั้งได้บรรจุวิชาที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว สาขาการท่องเที่ยวและสาขามัคคุเทศก์ เพิ่มไว้ในหลักสูตร เพื่อให้นักศึกษาสามารถปฏิบัติงานหรือประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้อีกด้วย

³⁵ กรมการท่องเที่ยว, ค้นวันที่ 10 กันยายน 2555 จาก <http://123.242.133.66/tourism/th/home/abouts-03.php>.

³⁶ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง จัดตั้งสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา ข้อ 2

³⁷ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, *อำนาจหน้าที่*, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=105.

³⁸ บุพผา คุมมานนท์, *หลักการมัคคุเทศก์*, (กรุงเทพมหานคร: หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2528), หน้า 1.

เมื่ออาชีพมัคคุเทศก์กลายเป็นอาชีพที่นิยมอย่างแพร่หลายจึงก่อเกิดการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพนี้ ก่อเกิดการรวมตัวของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์³⁹ โดยการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพขึ้น (Professional Tourist Guide Association Thailand) ที่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2518 เพื่อให้สมาคมมีบทบาททำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการประสานงานเพื่อความช่วยเหลือให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทุกด้านระหว่างสมาชิกและระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของผู้ที่อยู่ในอาชีพมัคคุเทศก์ในด้านต่างๆ ได้แก่

1) งานด้านพัฒนาการจัดอบรมสัมมนาทั้งในด้านภาษาและเพิ่มพูนความรู้ด้านการท่องเที่ยวต่างๆ ให้กับมัคคุเทศก์ เพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรในอาชีพ เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานด้านบริการที่ดี รวมทั้งการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว โดยร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นให้กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รวมทั้งการเข้าร่วมฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ที่เสื่อมโทรมร่วมกับภาครัฐและเอกชน

2) งานด้านการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ เป็นองค์กรที่เป็นเครือข่ายให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์งานด้านตลาดต่างๆ ผ่านมัคคุเทศก์ทั่วไป รวมทั้งร่วมประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์และวารสารของสมาคม รวมทั้งเป็นทูตวัฒนธรรมและทูตการค้า ระหว่างประเทศในการชักชวนให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสวัฒนธรรม ประเพณี และสินค้าของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจ และสนใจในสิ่งดีๆ ของเมืองไทย และร่วมออกงานส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยส่งมัคคุเทศก์เฉพาะภาษาที่จะไป ณ ประเทศที่ใช้ภาษานั้นให้กับ ททท. หรือกระทรวงต่างๆ อาทิ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นต้น ที่มีคณะเดินทางเพื่อไปส่งเสริมการตลาด และเจรจาการค้าและการท่องเที่ยว เพื่อเป็นล่าม ประสานงาน และนำเสนอประเทศไทยงาน Roadshow ต่างๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

3) งานด้านการแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว ช่วยเหลือภาครัฐและเอกชนในการร่วมมือแก้ไขปัญหา อาทิ การเข้าร่วมคณะทำงานปราบปรามและป้องกันการทำธุรกิจท่องเที่ยวที่ไม่ถูกต้อง ตามทำนองคลองธรรม ก่อให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ถูกต้องซึ่งมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวไทย ในทางลบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำทัวร์ศูนย์เหรียญ การหลอกลวงนักท่องเที่ยว เป็นต้น รวมทั้งการร่วมแก้ไขปัญหาเมื่อมีวิกฤติจากภัยธรรมชาติ เช่น สึนามิ ที่มีมัคคุเทศก์ได้นำมัคคุเทศก์ภาษาต่างๆ ไปให้บริการนักท่องเที่ยวที่ประสบปัญหา รวมทั้งล่าสุดในเหตุการณ์วิกฤติทางการเมืองอันเนื่องจากการปิดสนามบินนานา ชาติดอนเมือง และสนามบินนานาชาติสุวรรณภูมิที่ได้ส่งมัคคุเทศก์อาสาสมัครภาษาต่างๆ ไปช่วยประสานงานกับ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในการอำนวยความสะดวกและสื่อภาษาต่างประเทศให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ตกค้างไม่สามารถบินกลับประเทศได้

4) งานด้านความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ การรับเป็นวิทยากร และเข้าร่วมในการประชุม สัมมนา และบรรยายด้านวิชาการให้กับสถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง และร่วมกับสมาคมองค์กรต่างๆ ในการจัดทำโครงการ รวมทั้งการเข้าร่วมในคณะกรรมการ

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64

คณะกรรมการ คณะทำงานต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย โดยตรงและโดยอ้อม

5) การเข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์มัคคุเทศก์โลก (World Federation of Tourist Guide Associations-WFTGA) และสมาชิกรัฐสมาคมมัคคุเทศก์อาเซียน (South East Asia Tourist Guides' Association-SEATGA) เพื่อเป็นผู้แทนมัคคุเทศก์ของประเทศ ในการเข้าไปร่วมเป็นสมาชิกนอกจาก จะได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการร่วมสัมมนา อบรมความรู้ ทักษะ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงาน ของมัคคุเทศก์ระดับสากลในด้านต่างๆ แล้ว ยังได้รับความร่วมมือในอีกหลายมิติทั้งระดับภูมิภาค และนานาชาติ อีกทั้งยังเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ประเทศไทย รวมถึงการที่จะเสนอแนะให้มีการจัดการประชุมมัคคุเทศก์โลก (Biennial International Convention of WFTGA) ที่ประเทศไทยในอนาคต ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวของไทยให้แพร่หลายทั่วโลกยิ่งขึ้น

อาชีพมัคคุเทศก์เป็นปัจจัยขององค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เปรียบเสมือนฟันเฟืองสำคัญที่คอยขับเคลื่อนให้ภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยเดินหน้าอย่างไม่หยุดยั้งและยั่งยืน มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยและนักท่องเที่ยว เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมด้านการบริการการท่องเที่ยวที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความสามารถและเทคนิคพิเศษ นักท่องเที่ยวมิได้หวังเพียงแค่ความรู้จากการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว นักท่องเที่ยวยังต้องการความสนุกสนาน ความเพลิดเพลิน และความประทับใจในการเดินทาง จากคนนำเที่ยวมัคคุเทศก์ ซึ่งเปรียบเสมือนทูตทางวัฒนธรรมของประเทศ เป็นผู้สานสัมพันธ์มิตรไมตรีกับนานาชาติอารยประเทศต่างๆ ที่เข้ามาเที่ยวชมประเทศ มีโอกาสใกล้ชิดและแนะนำความรู้ด้านต่างๆ เกี่ยวกับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านโบราณคดี ด้านประวัติศาสตร์อันเก่าแก่ของประเทศ ภูมิศาสตร์ วรรณคดีไทย ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนสถาบันต่างๆ ของชาติ รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยว ภาพพจน์ของมัคคุเทศก์ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ ทั้งด้านบวก และด้านลบทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรม การปฏิบัติตัวของมัคคุเทศก์ ที่เอื้อต่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก่อให้เกิดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนในอนาคต เมื่อความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการเจริญเติบโตของสังคม เช่น การขยายตัวของเมืองทำให้ต้องมีการจัดวางผังเมือง เพื่อการเดินทางติดต่อสื่อสารด้วยความสะดวกรวดเร็ว และการออกแบบสภาพภูมิทัศน์ให้สวยงาม สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและวิถีชีวิตของผู้คน จึงเกิดวิชาชีพสถาปัตยกรรมผังเมือง และวิชาชีพภูมิสถาปัตยกรรมขึ้น และเมื่อการเดินทางท่องเที่ยวและติดต่อทำธุรกิจหรือการค้าขาย ระหว่างประเทศของผู้คนในภูมิภาคต่างๆ ของโลกทำได้โดยสะดวกรวดเร็ว ทำให้ธุรกิจท่องเที่ยวและนำเที่ยวมีเป็นจำนวนมาก จึงเกิดอาชีพมัคคุเทศก์ต้องใช้วิชาชีพเพื่อการให้บริการนำเที่ยวทั้งในประเทศ และต่างประเทศขึ้น ในอดีตมีการกำหนดโดยทางอ้อมที่บังคับให้ผู้ที่จะเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ต้องมีความรู้พื้นฐานดีพอสมควร นอกเหนือจากความรู้ภาษาต่างประเทศในขั้นใช้การได้ การกำหนดโดยทางอ้อมนี้ได้แก่

ประการแรก มีการแข่งขันในตลาดอาชีพมัคคุเทศก์มากขึ้น ผู้ที่มีความรู้สูงจึงได้เปรียบในการหางานได้มากกว่าผู้มีความรู้ต่ำ

ประการที่สอง บริษัทนำเที่ยวมักจะเลือกจ้างผู้ที่ผ่านการอบรมวิชามัคคุเทศก์จากสถาบันการศึกษาที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยร่วมจัดอบรมด้วย เป็นการกระตุ้นให้ผู้ที่จะเข้ามาอยู่ในวงการมัคคุเทศก์ต้องขวนขวาย ขอเข้ารับการอบรมก่อนสมัครงาน

ประการที่สาม สถานที่ท่องเที่ยวทางราชการบางแห่ง (โดยเฉพาะพระบรมมหาราชวัง และวัดพระศรีรัตนศาสดาราม) มีการควบคุมมัคคุเทศก์ว่าต้องผ่านการอบรมแล้วจึงจะอนุญาตให้นำนักท่องเที่ยวเข้าไปชมสถานที่ได้

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มัคคุเทศก์ที่ไม่ผ่านการอบรมเกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน ข้อกำหนดต่างๆ เหล่านี้เป็นผลให้มีการส่งเสริมสถานภาพของมัคคุเทศก์ให้สูงขึ้นกว่าเดิม ในปัจจุบันกล่าวได้ว่าอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีรายได้ดี แต่ผู้เข้ามาประกอบอาชีพนี้ต้องมีคุณสมบัติและความสามารถสูงพอสมควรด้วย⁴⁰ ในปี 2535 ได้เริ่มมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ซึ่งเป็นระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากมาตรฐานการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขึ้นใช้แทนให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นอาชีพที่มีบุคคลสนใจทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและประกอบอาชีพอื่น จึงได้มีการขยายการอบรมไปยังสถาบันการศึกษาต่างๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เป็นต้น⁴¹ เพื่อเป็นสถานฝึกอบรมอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งมีทั้งหลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไป และ มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่

ผู้เขียนมีความเห็นว่า อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพเป็นอาชีพที่มีความมีโอกาสไม่จำเป็นต้องสังกัดธุรกิจนำเที่ยว ผู้ซึ่งประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ย่อมเป็นบุคคลที่มีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁴² ถูกรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้เกือบทุกฉบับซึ่งแตกต่างกันตามยุคสมัย มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริการนำคณะนักท่องเที่ยวไปเยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ ของประเทศ และให้บริการคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว⁴³ อีกทั้งประเทศไทยมีสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นบุคคลสำคัญของไทยพระองค์หนึ่งแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ทรงมีความสำคัญต่อคนไทยและชาติไทยอันเป็นที่รักของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง พระเกียรติของท่านได้รับการยกย่องเทิดทูนทั้งที่ยังทรงพระชนม์อยู่และในเวลาที่คุณพระชนม์ชีพแล้ว โดยจัดว่าผลงานที่ได้ทรงสร้างขึ้นไว้นั้นนับว่าเป็นประโยชน์แก่ชาติไทยและอนุชนคนไทยเป็นอย่างมากหลวงจนกระทั่งได้รับการยกย่องพระเกียรติยศว่า พระองค์เป็นพระบิดาแห่งประวัติศาสตร์และโบราณคดีไทย และพระองค์ยังทรงเป็นพระบิดาแห่งมัคคุเทศก์ไทย พระปรีชาสามารถในงานสำคัญต่างๆ ที่ปรากฏเห็นประจักษ์แก่

⁴⁰ สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ, มัคคุเทศก์อาชีพ, จุลสารสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ (2531): 3-5.

⁴¹ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, สถาบันที่มีการจัดอบรมในช่วงระหว่างปี 2554-2556 คำนวณที่ 29 มีนาคม 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=194.

⁴² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 10-15.

⁴³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4

สายตามวลชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นงานในด้านอักษรศาสตร์ การปกครอง กฎหมาย ตลอดจนสาธารณสุข งานด้านป่าไม้ และงานด้านวิชาการอื่นๆ อีกหลายสาขาก็ได้เด่นเป็นที่ประจักษ์ว่าได้ทรงริเริ่มและเสริมสร้างแบบแผนไว้เป็นแนวทางปฏิบัติสืบต่อกันมา อีกทั้งยังกำหนดและประกาศให้วันที่ 21 มิถุนายนของทุกปี เป็นวันมรดกคุณไทย และให้เป็นวันรำลึกถึงพระอัจฉริยภาพ พระจริยาวัตร และคุณูปการของพระองค์ท่านที่มีต่อแผ่นดิน เพื่อเป็นต้นแบบของอาชีวะมรดกคุณไทย ได้นำไปประพฤติปฏิบัติตามกรอบความดีงามในการปฏิบัติหน้าที่ในอาชีวะมรดกคุณไทย เพื่อรักษาไว้ซึ่งภาพลักษณ์ของประเทศไทย ให้ประจักษ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นพระองค์ทรงเป็นความภาคภูมิใจของชนชาวไทยทั้งปวง เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีวะมรดกคุณไทยถือแนวทางปฏิบัติเป็นแบบอย่างและตระหนักในคุณคุณาประการเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีสำหรับอาชีวะมรดกคุณไทยอีกด้วยนั่นเอง

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการประกอบอาชีวะมรดกคุณไทย

ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว องค์ประกอบปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะขาดไม่ได้คือมรดกคุณไทย รัฐบาลเล็งเห็นถึงบทบาทและความสำคัญของอาชีวะมรดกคุณไทยที่มีต่อระบบการท่องเที่ยว ของประเทศไทยจึงได้บัญญัติกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมรดกคุณไทย พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวง ซึ่งเป็นระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และปัจจุบันได้มีการใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมรดกคุณไทย พ.ศ. 2551 และในทางปฏิบัติมรดกคุณไทยเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด และเป็นผู้ที่นักท่องเที่ยวให้ความไว้วางใจ ซึ่งมีผลต่อความประทับใจในการท่องเที่ยวได้และมีความใกล้ชิดกับประชาชนทั่วไป และผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อีกทั้งยังเป็นตัวแทนของประเทศ ดังนั้น หากมรดกคุณไทยมีจรรยาบรรณ มีมารยาท และมีคุณธรรม ก็ย่อมที่จะทำให้การท่องเที่ยวของประเทศดีขึ้นด้วย ส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาครั้งแรก หากมีความรู้สึกประทับใจและมีความพึงพอใจในการท่องเที่ยวในประเทศนั้นก็จะมี First Impression และอยากจะกลับมาเยือนใหม่อีก รวมทั้งนักการตลาดด้วย ซึ่งที่กล่าวมานี้จะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ มรดกคุณไทยจึงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวดังนี้⁴⁴

1) ความสำคัญต่อนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ย่อมมีความอยากรู้อยากเห็นเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว ดังนั้น มรดกคุณไทยจึงต้องให้ความรู้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยว และการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ต้องการพักผ่อนหาความสนุกสนานเพลิดเพลิน มรดกคุณไทยต้องสร้างบรรยากาศการนำเที่ยวให้มีชีวิตชีวาผ่อนคลายความเบื่อหน่าย เช่น การร้องเพลง เล่าเรื่องสนุกๆ เล่นเกมส์ นันทนาการ เป็นต้น นอกจากนี้ โดยธรรมชาตินักท่องเที่ยวมักต้องการความสะดวกสบายระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว มรดกคุณไทยจึงต้องอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่าง

⁴⁴มหาวิทยาลัยศิลปากร, สถานภาพของอาชีวะมรดกคุณไทยในปัจจุบัน, ใน คู่มือมรดกคุณไทย, (กรุงเทพมหานคร: ศิลปากร, 2535), หน้า 35.

การนำเที่ยว รวมทั้งดูแลสวัสดิภาพและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวโดยจะต้องคอยเตือนนักท่องเที่ยวในสิ่งที่ควรระมัดระวัง

2) ความสำคัญต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว

มัคคุเทศก์เป็นผู้ให้ความรู้ในเรื่องของทรัพยากรการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ โบราณวัตถุสถาน ศาสนา หรือศิลปวัฒนธรรมประเพณีต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องสงวนรักษาไว้ เพราะหากทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้หมดสิ้นไป อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวรวมถึงมัคคุเทศก์ก็ย่อมสูญสลายด้วย ดังนั้น มัคคุเทศก์จึงมีความสำคัญต่อทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยิ่งในด้านการให้ความรู้และชักจูงให้นักท่องเที่ยวร่วมอนุรักษ์ไม่ทำลายทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมทั้งไม่กระทำความผิดกฎระเบียบ หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของไทย

3) ความสำคัญต่อประเทศชาติ

มัคคุเทศก์มีความสำคัญต่อประเทศชาติในด้านการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจในประเทศของเราและเดินทางกลับมาเยือน หรือช่วยเผยแพร่ภาพลักษณ์ที่ดีนั้นแก่ เพื่อนฝูง ญาติมิตรให้ทราบต่อไป นอกจากนี้มัคคุเทศก์ยังสามารถให้ความรู้ความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถาบันต่างๆ ของชาติได้อย่างถูกต้องด้วย

ชยาภรณ์ ชื่นรุ่งโรจน์⁴⁵ ได้สรุปความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อการท่องเที่ยวโดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ความสำคัญต่อนักท่องเที่ยวในแง่ของความสามารถในการอธิบายหรือตอบโต้สิ่งต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวอยากรู้ อยากรู้เห็น ความสามารถในการปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสมกับกาลเทศะ ตลอดจนสามารถสร้างความเพลิดเพลินแก่นักท่องเที่ยว

ประเภทที่ 2 ความสำคัญต่อแหล่งท่องเที่ยว ในแง่ความสามารถในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องให้คำแนะนำในการประพฤติปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม และรู้จักเตือนนักท่องเที่ยว ตลอดจนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอันเป็นทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้คงอยู่ต่อไป

ไพฑูรย์ พงสะบุตร และวิลาสวงศ์ พงสะบุตร⁴⁶ กล่าวว่า มัคคุเทศก์เป็นผู้มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวค่อนข้างมาก เนื่องจากมีโอกาสได้เข้าใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว สามารถสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ตลอดจนสร้างความพอใจแก่นักท่องเที่ยวได้ง่าย มีคำกล่าวว่า มัคคุเทศก์ทำหน้าที่เหมือนทูต หรือผู้แทนของคนในประเทศหรือท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นความจริง เพราะนักท่องเที่ยวมักไม่ค่อยมีโอกาสได้ติดต่อใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นได้มากเท่ากับมัคคุเทศก์ ถ้าหากได้มัคคุเทศก์ที่ดี ความรู้สึกพอใจในการท่องเที่ยว ตลอดจนความประทับใจในด้านต่างๆ ย่อมส่งผลไปถึงความรู้สึกที่ดีต่อประเทศไทย หรือท้องถิ่นที่นักท่องเที่ยวนั้นๆ ได้ไปเยือน

Stevens ได้กล่าวถึง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีขอบข่ายกว้างทั้งองค์กรของภาครัฐและเอกชนที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้บริการและตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เกี่ยวกับการผลิต

⁴⁵ชยาภรณ์ ชื่นรุ่งโรจน์, มัคคุเทศก์, จุลสารการท่องเที่ยว, 9, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2535): 24-33.

⁴⁶ไพฑูรย์ พงสะบุตร และวิลาสวงศ์ พงสะบุตร, คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์, (กรุงเทพมหานคร: โครงการศึกษาต่อเนื่อง ฝ่ายวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 1.

การบริโภค การกระจายผลผลิตด้วยการใช้ระบบการตลาด หากเปรียบเทียบการผลิตของสินค้าในระบบโรงงานอุตสาหกรรม (Manufacturing) ทั่วไประยะเห็นได้ว่า ผลผลิตหรือสินค้าเหล่านั้นมีตัวตน (Tangible Product) สามารถจับต้องได้ แต่สินค้าที่เกิดจากอุตสาหกรรมการบริการจะเป็นผลผลิตที่ไม่มีตัวตน (Intangible Product) ไม่สามารถสัมผัสได้ แต่การบริการจะทำให้ผู้ท่องเที่ยวที่มาใช้บริการหรือผู้บริโภคเกิดความประทับใจและความพึงพอใจ

ด้วยเหตุนี้ มัคคุเทศก์ เป็นองค์ประกอบปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่มีบทบาทความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นผู้มีบทบาทในการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยว โดยเฉพาะผู้ที่ไม่สะดวกในการเตรียมการเดินทาง และดำเนินการด้วยตนเองมีความสนใจและตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้น อีกทั้งนอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้นำที่ดีในการนำเที่ยวแล้ว มัคคุเทศก์ยังต้องเป็นผู้มีความรอบรู้ทั้งความรู้ในข้อมูลให้กับนักท่องเที่ยวตามรายการที่จัดขึ้นแล้ว มัคคุเทศก์ต้องมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนเป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้การนำเที่ยวแต่ละครั้งประสบความสำเร็จและไม่มีปัญหาหรือความผิดพลาดเกิดขึ้น และคุณสมบัติที่มัคคุเทศก์จะขาดไม่ได้ คือ ต้องมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับนักท่องเที่ยวได้ เพราะนักท่องเที่ยวฝากความหวังไว้กับมัคคุเทศก์ว่า จะสามารถดูแลให้บริการและให้ความรู้แก่เขาได้ทุกกรณี

2.3.1 ความหมายของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์ เป็นคำสมาสของคำ มคฺ (ทาง) กับ อุเทศก (ผู้ชี้แนะ) แปลตามศัพท์ว่า ผู้นำทาง หมายถึง ผู้ทำหน้าที่นำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Guide, Tourist Guide, Courier หรือ Tour Leader”

โดยปกติ คำว่า “Guide หรือ Tourist Guide” ใช้หมายถึง มัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่นำชมสถานที่ต่างๆ ส่วน Courier และ Tour Leader ใช้หมายถึง มัคคุเทศก์ที่คอยอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในด้านการนำเที่ยว การพักแรม และการเดินทาง ปัจจุบันคำทั้งสองสับสนกันได้ เนื่องจาก มัคคุเทศก์ในปัจจุบันทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำเที่ยวและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวด้านการพักแรม อาหาร และการเดินทางด้วย

“มัคคุเทศก์” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีองค์ประกอบรวม 3 ประการ

- 1) นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ
- 2) ให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่และบุคคล
- 3) ได้รับค่าตอบแทน

“มัคคุเทศก์” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีองค์ประกอบรวม 2 ประการ

- 1) ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ
- 2) ให้บริการคำแนะนำ และความรู้เกี่ยวกับด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว

การนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ใดที่ไม่เกี่ยวกับการให้ความรู้เรื่องสถานที่และบุคคล เช่น ผู้จัดการและรับส่ง หัวหน้านักท่องเที่ยวผู้ติดตามให้ความสะดวกแก่การเดินทางหรือล่ำม ยังถือไม่ได้ว่าเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้

มัคคุเทศก์ (Tourist Guide) หรือที่เรียกย่อๆ ว่า “ไกด์” (Guide) หมายถึง ผู้ชี้นำทาง ผู้ชี้ทางแก่นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นคนต่างถิ่นให้ได้ทราบเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว

ชำนาญ ม่วงทิม⁴⁷ ได้ให้ความหมายมัคคุเทศก์ว่า “เป็นผู้ทำหน้าที่พานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ตลอดจนชี้แจง อธิบาย ตอบคำถามและอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว”

Mancini⁴⁸ กล่าวว่า “มัคคุเทศก์” หมายถึง บุคคลที่นำนักท่องเที่ยวไปชมสถานที่ท่องเที่ยวภายในระยะเวลาที่กำหนด

Kathleen Lingle Pond⁴⁹ กล่าวว่า “มัคคุเทศก์” (Guide หรือ Tour Guide) หมายถึง บุคคลที่นำเที่ยวและให้การอธิบายพร้อมการแนะนำเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวในท้องถิ่น เมือง และภูมิภาคของประเทศที่น่าสนใจแบบมีขั้นตอนการแนะนำ

ดังนั้น มัคคุเทศก์ หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่นำผู้อื่นไปยังสถานที่ต่างๆ และให้คำอธิบายแนะนำเกี่ยวกับสถานที่นั้นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ นั้น จำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญเกี่ยวกับเส้นทาง ตลอดจนมีความรู้เกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ในท้องถิ่น หรือสถานที่ที่น่าเที่ยวนั้นๆ เป็นอย่างดี สามารถอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย และให้ความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งความสนุกสนานเพลิดเพลิน แก่นักท่องเที่ยวได้ ซึ่งผู้ทำหน้าที่นี้ต่อมาได้กลายเป็นอาชีพสำคัญอย่างหนึ่งในวงการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั่นเอง

2.3.2 ประเภทของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์ตามหลักสากลอาจแบ่งได้ 2 ประเภท⁵⁰

1) มัคคุเทศก์พิเศษ (An On-Site Guide) มัคคุเทศก์ประเภทนี้จะนำเที่ยว ในสถานที่ท่องเที่ยวเฉพาะจุดภายในเวลาจำกัด เช่น นำเที่ยวเฉพาะในพิพิธภัณฑ์ โบราณสถานแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น มัคคุเทศก์ประเภทนี้จะได้รับค่าตอบแทนน้อยหรืออาจไม่ได้รับค่าตอบแทนรูปแบบการทำงานเปรียบเสมือนอาสาสมัคร

2) มัคคุเทศก์ทั่วไป (A City Guide) มัคคุเทศก์ประเภทนี้จะนำเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวหลายจุดหรือหลายๆ เมือง เป็นมัคคุเทศก์ที่รอบรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว ใช้เวลาติดต่อกันหนึ่งวันหรือมากกว่า และมีใบอนุญาตตามกฎหมาย

⁴⁷ ชำนาญ ม่วงทิม, “นักท่องเที่ยวในอนาคตต้องการอะไร ทำอย่างไร...? เราจึงจะตอบสนองความต้องการนั้นได้,” *จุลสารการท่องเที่ยว* 10, 2 (เมษายน 2534): 6.

⁴⁸ Marc Mancini, *Conducting Tours: A Practical Guide*, (Ohio: South-Western, 1990), pp. 254.

⁴⁹ Kathleen Lingle Pond, *The Tour Guide: A Historical Overview* in *The Professional Guide*, (New York: Van Nostrand Reinhold, 1993), pp. 260.

⁵⁰ Marc Mancini, *Ibid.*, pp. 5-6.

มัคคุเทศก์ได้แบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ ออกเป็น 2 ประเภท⁵¹

1) มัคคุเทศก์เชิงชีวิต (Live Guid) ได้แก่ บุคคลที่นำทางชี้ทางให้นักท่องเที่ยวโดยให้คำแนะนำและอธิบายในขณะนำเที่ยว

2) มัคคุเทศก์ไร้ชีวิต (Guide Boo) ได้แก่ เอกสารต่างๆ สิ่งตีพิมพ์ที่นักท่องเที่ยวนำติดตัวไปด้วย เพื่อใช้ประกอบการท่องเที่ยว มีภาพและคำอธิบายสถานที่ท่องเที่ยว เป็นเสมือนคู่มือการท่องเที่ยว (Travel Book)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้แยกประเภทมัคคุเทศก์ไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เพื่อความชัดเจนในพิจารณาการออกใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์ให้เหมาะสมและง่ายต่อการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงแบ่งแยกประเภทของมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภท ถึงแม้ว่าแม้จะยกเลิกใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วและให้ใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แทนโดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2551 เป็นต้นมา ปรากฏในทางปฏิบัติของหน่วยงานปัจจุบันที่รับผิดชอบการออกบัตรของมัคคุเทศก์ คือสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว ยังคงยึดถือแนวปฏิบัติการแบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภทเหมือนเดิมปฏิบัติใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ คือ มัคคุเทศก์ทั่วไป และมัคคุเทศก์เฉพาะ และมีอายุบัตรเป็นเวลา 5 ปี⁵²

1) มัคคุเทศก์ทั่วไป เป็นมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานทั่วไป ในการนำเที่ยวนักท่องเที่ยวไปยังที่ต่างๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศปฏิบัติงานในการบรรยายให้ความรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเดินทางตามรายการนำเที่ยวจนกระทั่งเดินทางกลับ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

(1) มัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ)

บัตรแถบสีบรอนซ์เงิน นำเที่ยวให้แก่ นักท่องเที่ยวชาวไทย และชาวต่างประเทศสามารถนำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร

(2) มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย)

บัตรแถบสีบรอนซ์ทอง นำเที่ยวได้เฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทย สามารถนำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร

2) มัคคุเทศก์เฉพาะ เป็นมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เฉพาะทางเป็นพิเศษ เช่น การให้ความรู้พิเศษในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี การนำเที่ยวป่า ฯลฯ อันเป็นการให้ความรู้พิเศษอย่างอื่นที่นักท่องเที่ยวโดยทั่วไปที่มีความสนใจในด้านนั้นๆ ต้องการจะทราบ ซึ่งแบ่งออกเป็น 8 ประเภท

(1) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ-เฉพาะพื้นที่)

บัตรแถบสีชมพู นำเที่ยวให้แก่ นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศเฉพาะจังหวัดที่ระบุไว้บนบัตรและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อ

⁵¹ กุลวรา สุวรรณพิมล, **หลักการมัคคุเทศก์**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: แสงดาว, 2556), หน้า 69.

⁵² สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, **กลุ่มทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์** ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2555 <http://www.tourismcentre.go.th>.

- (2) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย-เฉพาะพื้นที่)
บัตรแถบสีฟ้า นำเที่ยวเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยเฉพาะจังหวัด ที่ระบุไว้บนบัตรและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อ
- (3) มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า)
บัตรแถบสีเขียว นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศในเขตพื้นที่ป่า
- (4) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม)
บัตรแถบสีแดง นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปวัฒนธรรม วรรณคดีไทย ได้ทั่วราชอาณาจักร
- (5) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล)
บัตรแถบสีส้ม นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ในเขตพื้นที่ทางทะเล
- (6) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง)
บัตรแถบสีเหลือง นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ในเขตพื้นที่ทางทะเลหรือเกาะต่างๆ โดยมีระยะห่างจากชายฝั่งทะเลถึงสถานที่ท่องเที่ยวได้ไม่เกิน 40 ไมล์ทะเล
- (7) มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ)
แถบบัตรสีม่วง นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศเฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่ระบุชื่อไว้บนบัตร
- (8) มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น)
แถบสีน้ำตาล นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศทางด้านวัฒนธรรมท้องถิ่น เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี เฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยววัฒนธรรมท้องถิ่นที่ระบุชื่อไว้บนบัตรเท่านั้น

2.3.3 คุณสมบัติของมัคคุเทศก์⁵³

มัคคุเทศก์จะต้องมีคุณสมบัติที่ดี เพื่อสร้างความรู้สึที่ดีต่อนักท่องเที่ยวและมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพ ดังนั้น มัคคุเทศก์ที่ดีจึงควรมีคุณสมบัติต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) มนุษย์สัมพันธ์ดี (Human Relationship) ได้แก่ ความสามารถในการสร้างความประทับใจและควรผูกมิตรกับผู้อื่น บุคคลที่มีมนุษย์สัมพันธ์ดีเป็นบุคคลที่มีลักษณะดังนี้
 - (1) มองโลกในแง่ดี มีความสุจริตใจ
 - (2) สดชื่น ร่าเริง และมีอารมณ์ขัน
 - (3) มีน้ำใจพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ ยินดีที่ได้เห็นผู้อื่นมีความสุข
 - (4) มีความเอื้อเฟื้อ รู้จักห่วงใยผู้อื่น

⁵³ นิสา ชัชกุล, อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 252-256.

- (5) มีอหยาศัย ไม่ก้าวร้าว ไม่สำคัญตนว่าเหนือผู้อื่น
- 2) มีบุคลิกภาพดี มีคุณ徳ที่มีบุคลิกภาพที่ดีจะช่วยให้พนักงานท่องเที่ยวเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ บุคลิกภาพที่ดีมีลักษณะดังนี้
- (1) มีร่างกายแข็งแรง สมบูรณ์ ไม่อ้วนหรือผอมบางเกินไป
 - (2) มีความคล่องแคล่วว่องไว กระฉับกระเฉง สดชื่นแจ่มใส
 - (3) มีอารมณ์มั่นคง เยือกเย็น ไม่หวั่นไหวง่าย เผชิญสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างสงบ สุขุม

- (4) แต่งการเหมาะสมกับกาลเทศะ คือ เหมาะสมกับสถานที่และโอกาส
 - (5) มีกิริยามารยาทอ่อนโยน
 - (6) วาจาสุภาพ อ่อนหวานไพเราะ
- 3) มีความรู้ดี มีคุณ徳ที่มีความรู้ดีจะช่วยให้พนักงานท่องเที่ยวได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และได้รับประโยชน์คุ้มกับเงินที่เสียไป บุคคลที่มีความรู้ดีมีลักษณะดังนี้
- (1) สนใจสิ่งรอบตัว
 - (2) ช่างสังเกต
 - (3) รักการศึกษาค้นคว้า
 - (4) เป็นนักอ่าน

ศาสตราจารย์วิลาสวงศ์ พงศะบุตร แห่งคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับคุณลักษณะของมัคคุเทศก์ที่ดีไว้ดังนี้

- 1) มีใจรักที่จะทำงาน รักที่จะอธิบายและสนใจศึกษาเนื้อหาข้อมูลต่างๆ และรักที่จะศึกษาพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว
 - 2) ต้องมีบุคลิกภาพที่ดี เช่น กระตือรือร้น ตาหูไวที่จะสังเกตปฏิกิริยาของนักท่องเที่ยว เป็นคนเอื้อเฟื้อมีน้ำใจ วยและรูปโฉมมีส่วนช่วยให้น่าดู ท่าทางแจ่มใส แต่งกายรัดกุม ฯลฯ
 - 3) มีความรู้ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับการนำชมสถานที่ต่างๆ ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรม และสามารถที่จะตอบคำถามได้ทุกเรื่องด้วยความมั่นใจ
- ทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ แห่งศูนย์พัฒนาบุคลิกภาพ ได้ให้ข้อเสนอแนะบางประการสำหรับมัคคุเทศก์ไว้ดังนี้

- 1) ความเป็นกันเอง
- 2) ลดความเห็นแก่ตัว
- 3) เอาใจใส่พนักงานท่องเที่ยวทุกคนในกลุ่ม
- 4) ยิ้มแย้มแจ่มใสอยู่เสมอ
- 5) สดชื่นร่าเริงมีอารมณ์ขัน
- 6) รู้ให้จริง (อย่าเดา)
- 7) จำชื่อลูกค้าให้ได้ เรียกชื่อให้ถูก
- 8) หัดเป็นนักอ่านและสังเกตจดจำ
- 9) เป็นนักฟังที่ดี
- 10) สร้างทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทย

นอกจากคุณลักษณะที่ดีของมัคคุเทศก์ดังที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น มัคคุเทศก์ควรจะมีคุณลักษณะสำคัญอื่นๆ อีก 4 ประการ คือ

1) ควรจะมีความรู้ภาษาต่างประเทศในขั้นที่ใช้การได้ดี และสามารถสื่อสารภาษา กับนักท่องเที่ยวเรื่องและเข้าใจ ปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวหลายชาติหลายภาษานอกจากชาติที่ใช้ภาษาอังกฤษ ดังนั้นมัคคุเทศก์ควรมีทักษะในการพูด อ่าน ฟัง เขียนภาษาเหล่านั้นด้วยควรมีอารมณ์มั่นคง มีสติและไหวพริบดี สามารถแก้ไขปัญหาได้

2) มีความรอบคอบ เพราะในการปฏิบัติงานในบางสถานที่อาจจะมีเหตุการณ์เฉพาะหน้าเกิดขึ้น ดังนั้น มัคคุเทศก์ที่ดีต้องให้ข้อมูลคำแนะนำที่ถูกต้องในการเข้าชมสถานที่แต่ละแห่งและเตรียมความพร้อม เช่น ในการเข้าชมสถานที่ต่างๆ ทั้งทางบก ทางน้ำ หรือในป่า

3) มีศิลปะในการพูด รู้จังหวะและรู้ว่าควรจะพูด ควรจะอธิบายเวลาใด เรื่องอะไร ก่อน หลัง นโยบายของบริษัทธุรกิจนำเที่ยวบางแห่งต้องการให้มัคคุเทศก์เป็นผู้ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวสนใจซื้อบริการนำเที่ยวอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย เพราะฉะนั้น มัคคุเทศก์จึงต้องเป็นนักขายที่ดีด้วยสำหรับบางบริษัท

4) มีมนุษยสัมพันธ์ดี นอกเหนือจากความรู้รักในการทำงานมีศิลปะในการพูดที่ดี และมีบุคลิกที่ดีและอื่นๆ แล้ว มัคคุเทศก์ควรมีมนุษยสัมพันธ์ดีด้วย คือ การรู้จักสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันหรืออีกนัยหนึ่งก็หมายถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างคนสองคน เกิดความรู้สึกที่ดีต่อกัน เกิดความรู้สึกเชื่อถือ ไว้วางใจ ซึ่งมีหลักมนุษยสัมพันธ์ที่สำคัญบางประการ คือ

- (1) สร้างความเป็นมิตรไมตรี เช่น การยิ้ม การทักทาย
- (2) มีความจริงใจ
- (3) การแสดงออกการปฏิบัติตนอย่างเสมอต้นเสมอปลาย
- (4) รู้จักฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ในบางครั้งอาจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักท่องเที่ยว และบางครั้งอาจมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักท่องเที่ยว และบางครั้งอาจเป็นข้อถกเถียงกัน เช่น ในเรื่องการเมือง ศาสนา ปรัชญา ฯลฯ แต่ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันนั้นควรหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะเรื่องการเมือง ศาสนา ปรัชญา มาเป็นหัวข้อในการสนทนา เป็นต้น

2.3.4 บทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นอย่างมากมายมหาศาล และส่วนประกอบสำคัญหนึ่งของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอันที่จะนำนักท่องเที่ยวให้รู้เห็นถึงความสวยงามของบ้านเมือง ความประณีตของศิลปะ ความสูงส่งและล้ำค่าของวัฒนธรรม ความดีงามของขนบธรรมเนียมประเพณีที่สืบทอดมีมาอย่างยาวนานนับเป็นเวลาร้อยพันปี และความมั่งคั่งของทิวทัศน์ธรรมชาติ รวมทั้งอื่นๆ อีกมากมาย ผู้ที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดสิ่งสวยงามต่างๆ มากมายหลากหลายเหล่านี้สร้างภาพลักษณ์อันสวยงามสู่สายตานักท่องเที่ยวผู้มาเยือนประเทศให้เกิดความประทับใจ คือผู้ทำหน้าที่เป็น มัคคุเทศก์นั่นเอง เพราะฉะนั้นมัคคุเทศก์จึงควรจะได้เรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนคุณลักษณะที่ดีของมัคคุเทศก์ที่จะช่วยทำให้ชื่อเสียงของประเทศชาติเป็นที่รู้จักไปทั่วโลก และช่วยเพิ่มพูนจำนวนนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเที่ยวในประเทศไทยให้มากขึ้น ซึ่งในการปฏิบัติงานใน

อาชีพของมัคคุเทศก์จะต้องมีการแสดงออกได้หลายบทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์ แต่ละบทบาทจะใช้ในวาระและโอกาสที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่ม รวมถึงสถานการณ์ในขณะนั้นด้วย ซึ่งมัคคุเทศก์จะต้องสามารถใช้บทบาทในแต่ละประเภทให้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

2.3.4.1 บทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์⁵⁴

โดยทั่วไป บทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์ในฐานะผู้นำเที่ยว มัคคุเทศก์มีหน้าที่ 3 ประการ คือ

- 1) การรับเข้านักท่องเที่ยว (Transfer-In)
- 2) การนำเที่ยว (Tourist Guide)
- 3) การส่งออกนักท่องเที่ยว (Transfer-Out)

ในบางบริษัทนั้นจะแยกหน้าที่รับ-ส่งนักท่องเที่ยวกับการนำเที่ยวออกจากกัน โดยเรียกมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่รับ-ส่งนักท่องเที่ยวว่า “ทรานสเฟอร์ไกด์” (Transfer-Guide) ส่วนมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่นำเที่ยวเรียกว่า “ทัวร์ิสต์ไกด์” (Tourist Guide) แต่โดยทั่วไปเมื่อมัคคุเทศก์ได้รับมอบหมายจากบริษัทให้ดูแลนักท่องเที่ยวกลุ่มใดก็จะรวมทำหน้าที่ตั้งแต่ต้น คือ การเข้ารับ การนำเที่ยว และการส่งออกนักท่องเที่ยว นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มัคคุเทศก์ที่ดีต้องสามารถสวมบทบาทได้หลากหลายตามโอกาสและความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) บทบาทของครู

มัคคุเทศก์ต้องบรรยายให้ความรู้ในด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี หรือเรื่องอื่นๆ ที่นักท่องเที่ยวควรทราบทำนองเดียวกับครูผู้ให้ความรู้ ฉะนั้นมัคคุเทศก์จึงต้องมีความรู้ทั้งด้านเนื้อหาและวิธีการ หรือศิลปะการถ่ายทอดความรู้ เพื่อใช้บทบาทของความเป็นครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) บทบาทของนักจิตวิทยา

ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของนักท่องเที่ยว และสถานการณ์ นักท่องเที่ยวบางกลุ่มอาจสนใจที่จะฟังบรรยายเรื่องราวประวัติศาสตร์ และศิลปวัฒนธรรมอย่างละเอียด บางกลุ่มอาจสนใจเพียงชมความงดงามและความต้องการความสนุกสนานบันเทิงมากกว่า หรือบางครั้งต้องการความเป็นส่วนตัว มัคคุเทศก์จึงต้องใช้บทบาทของนักจิตวิทยาสังเกตพฤติกรรมและการตอบสนองของนักท่องเที่ยวแล้วพยายามปรับวิธีการหรือบทบาทให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว

3) บทบาทของนักแสดง

มัคคุเทศก์ต้องสวมบทบาทนักแสดงในบางครั้ง เพื่อสร้างบรรยากาศการนำเที่ยวให้สนุกสนานเป็นกันเอง เช่น ร้องเพลง เล่าเรื่องสนุก หรือเล่นเกมส์ นันทนาการในระหว่างการเดินทาง บทบาทนักแสดงของมัคคุเทศก์และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมนันทนาการของนักท่องเที่ยวจะทำให้การเดินทางท่องเที่ยวมีความสนุกสนานเป็นกันเองและประทับใจ

⁵⁴ เฟื่องอ้าง, หน้า 256-257.

4) บทบาทของนักรถทัวร์

มัคคุเทศก์ต้องบรรยายเรื่องราวต่างๆให้นักท่องเที่ยวเกิดความรู้สึก และตระหนักในคุณค่าของความเป็นไทยและพึงระมัดระวังกริยาอาการหรือถ้อยคำที่อาจจะเป็นการไม่สมควร หรือ ไม่สุภาพ มัคคุเทศก์ควรใช้โอกาสที่ได้ให้บริการอย่างใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว แสดงบทบาทของทูตทางวัฒนธรรม และมีทัศนคติที่ดีต่อคนไทยและประเทศไทย

2.3.4.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์

1) เป็นตัวแทนของชาติ

(1) ช่วยสร้างภาพพจน์ที่ดีให้แก่ชาติ และหลีกเลี่ยงที่จะทำให้ภาพพจน์ของประเทศชาติเสียหาย

(2) ให้นักท่องเที่ยวมีความเข้าใจในขนบธรรมเนียม ประเพณีและศิลป-วัฒนธรรม ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

(3) ให้นักท่องเที่ยวเข้าใจในสถาบันต่างๆ ของชาติ

2) รับผิดชอบงานของบริษัทที่ตนสังกัดตามที่ได้รับมอบหมาย

(1) รับผิดชอบและรักษาภาพพจน์ของบริษัทนำเที่ยวที่สังกัด

(2) ปฏิบัติงานเต็มความสามารถ รับผิดชอบตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ตั้งแต่รับเข้า นำเที่ยว และการส่งออกนักท่องเที่ยว⁵⁵ การอำนวยความสะดวก ตลอดจนการดูแลสวัสดิภาพและความปลอดภัย โดยมัคคุเทศก์ที่สังกัดบริษัทและมัคคุเทศก์อิสระ (Freelance Guide) มีหน้าที่ปฏิบัติดังรายละเอียดต่อไปนี้ดังนี้

การรับ-ส่ง นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่รับ-ส่ง นักท่องเที่ยวเรียกว่า Transfer Guide ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) การรับเข้านักท่องเที่ยว (Transfer-in) มัคคุเทศก์จะทำหน้าที่รับนักท่องเที่ยวจากจุดเข้าเมืองหรือสถานีขนส่ง เช่น ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ รถยนต์ แล้วนำส่งยังที่พักแรม ดูแลให้นักท่องเที่ยวเข้าพักเรียบร้อย

2) การส่งออกนักท่องเที่ยว (Transfer-out) มัคคุเทศก์จะทำหน้าที่นำนักท่องเที่ยว จากที่พักแรมไปส่งยังท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ-รถยนต์ เพื่อเดินทางกลับ

การนำเที่ยว มัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่นำเที่ยวเรียกว่า Tour Guide จะเป็นผู้นำชมสถานที่ท่องเที่ยวตามที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยว โดยบรรยายให้ความรู้หรือข้อมูลทางด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และประวัติศาสตร์ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่น่าสนใจแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของมัคคุเทศก์ที่สังกัดบริษัทและมัคคุเทศก์อิสระ มีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาดังนี้⁵⁶

1) การเตรียมตัวในการนำเที่ยว

(1) เมื่อรับงานจากแผนกทัวร์ (Operation) ของบริษัท มัคคุเทศก์ต้องนำใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (Job Order) ติดตัวขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ เพื่อให้นายทะเบียนหรือ

⁵⁵ สุภาพร มากแจ้ง, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 29, หน้า 60-61.

⁵⁶ กุลวรา สุวรรณพิมล, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 51, หน้า 86-89.

พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน⁵⁷ และศึกษารายการนำเที่ยว ตั้งแต่ระยะเวลาของการนำเที่ยว เส้นทาง การเดินทาง สถานที่ท่องเที่ยว จุดแวะพักรับประทานอาหาร ชื่อของที่ระลึกและที่พักค้างแรม เพื่อที่จะได้จัดเตรียมการเดินทาง

(2) รวบรวมข้อมูลพื้นฐานของนักท่องเที่ยว เช่น เชื้อชาติ เพศ อายุ อาชีพ รายชื่อของนักท่องเที่ยว จำนวนวันและเวลาเดินทางมาถึง รวมทั้งวันและวันเวลาเดินทางกลับ โดยเที่ยวบิน เที่ยวบินรถไฟ เรือ หรือทางรถยนต์เที่ยวใด พักแรมที่ใด เพื่อที่จะได้นำมาเป็นข้อมูลในการให้บริการ เพราะนักท่องเที่ยวแต่ละเชื้อชาติหรือกลุ่มอายุ อาชีพ จะมีอุปนิสัยใจคอ พฤติกรรมและความต้องการแตกต่างกันไป

(3) เตรียมข้อมูลในการนำเสนอหรือบรรยายในระหว่างการเดินทาง ได้แก่ ข้อมูล ความสำคัญและความเป็นมาของสถานที่ท่องเที่ยว จังหวัดที่เป็นที่ตั้งรวมทั้งศิลปวัฒนธรรม วิถีชีวิต และสินค้าพื้นเมืองที่มีชื่อเสียงของท้องถิ่น ตลอดจนสถานที่สำคัญที่อยู่บนเส้นทางผ่าน

(4) เตรียมเอกสารต่างๆ ที่จะต้องใช้ในระหว่างการเดินทาง เช่น แผนที่เส้นทางการเดินทาง บัตรอนุญาตให้เข้าชมสถานที่ ใบสำคัญ หรือ Voucher ที่ใช้บริการในร้านอาหาร และสถานที่พัก หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อมีปัญหาหรืออุปสรรคที่จะต้องติดต่อขอความช่วยเหลือ เช่น สำนักงานบริษัทนำเที่ยว กรมการท่องเที่ยว และสำนักงานส่วนภูมิภาค ตำรวจทางหลวง และตำรวจท่องเที่ยว เป็นต้น

(5) เตรียมแผ่นป้าย สติกเกอร์ หรือริบบิ้นสีสดใสสำหรับผูกหรือติดกระเป๋าให้นักท่องเที่ยว และป้องกันการสับสน การสูญหาย ในระหว่างการเดินทางหลายวันและมีการเปลี่ยนที่พักบ่อย สำหรับนักท่องเที่ยวอาจใช้เป็นเข็มกลัดหรือหมวกที่มีสัญลักษณ์ของบริษัทนำเที่ยว เพื่อแสดงว่าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวของบริษัท

(6) เตรียมกระเป๋าและอุปกรณ์การปฐมพยาบาลเบื้องต้น นอกจากจะต้องมียาและอุปกรณ์แล้ว มัคคุเทศก์ควรจะได้ศึกษาสรรพคุณยาสามัญต่างๆ และวิธีการปฐมพยาบาลเบื้องต้น เพื่อมีปัญหานักท่องเที่ยวเจ็บป่วย หรือได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุจะได้ช่วยเหลือเบื้องต้นก่อนที่จะนำส่งโรงพยาบาล

(7) ตรวจสอบอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในรถให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งาน อาทิเช่น ไมโครโฟน เครื่องขยายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วีดิทัศน์ ที่นั่ง เครื่องปรับอากาศ และห้องนํ้ารวมทั้งของใช้เบ็ดเตล็ด อาทิเช่น แก้วน้ำ ผ้าเย็น ถุงพลาสติกใส่ขยะ กระดาษทิชชู หรืออื่นๆ ทุกอย่างที่จะต้องพร้อมให้บริการแก่นักท่องเที่ยว

⁵⁷ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์ ข้อ 6

(8) นัดหมายเวลากับคนขับรถ

(9) มัคคุเทศก์ต้องเตรียมตัวให้พร้อม สำหรับการปฏิบัติงานเริ่มจากดูแลสุขภาพร่างกายให้แข็งแรงโดยต้องตรวจสุขภาพประจำปี ต้องแต่งกายสุภาพสะอาดเรียบร้อยเหมาะสม⁵⁸ บุคลิกที่ดีของมัคคุเทศก์จะสามารถสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจให้กับนักท่องเที่ยวได้

2) การปฏิบัติระหว่างการเดินทางนำเที่ยว

(1) ก่อนออกเดินทางไปรับนักท่องเที่ยว ควรจัดเตรียมอาหารเครื่องดื่มสำหรับนักท่องเที่ยวให้เรียบร้อย ควรเดินทางไปถึงที่นัดหมายก่อนเวลา เพื่อที่จะได้มีเวลาพบและหารือกับหัวหน้าทัวร์เรื่องการเดินทาง ถ้าเป็นไปได้รายการนำเที่ยวแบบค้างคืนมัคคุเทศก์จะช่วยประสานงานเรื่องการ Check out ให้แก่นักท่องเที่ยวออกจากโรงแรม และช่วยจัดกระเป๋าและสัมภาระของนักท่องเที่ยว แล้วเชิญนักท่องเที่ยวขึ้นรถ โดยตรวจรายชื่อและจำนวนนักท่องเที่ยวให้ครบถ้วน

(2) เมื่อเริ่มออกเดินทาง ให้กล่าวคำต้อนรับนักท่องเที่ยวพร้อมแนะนำตัวมัคคุเทศก์ พนักงานขับรถ และเจ้าหน้าที่ประจำรถ แนะนำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในรถ เช่น การปรับที่นั่ง ปรับช่องแอร์ เปิดไฟอ่านหนังสือ หรือการใช้ห้องน้ำเป็นต้น

(3) แจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบถึงกำหนดการเดินทางโดยอาจมีแผ่นพับรายละเอียดของการเดินทางแจกให้นักท่องเที่ยว พร้อมอธิบายแหล่งท่องเที่ยวที่จะแวะชมพอสังเขปเพื่อปูพื้นฐานความรู้และความเข้าใจของนักท่องเที่ยวก่อนเห็นสถานที่จริง

(4) ในระหว่างการเดินทาง มัคคุเทศก์ควรให้ข้อมูลในส่วนที่นักท่องเที่ยวควรรู้ เช่น กฎระเบียบ ขนบธรรมเนียมประเพณี สังคม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทย เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เข้าใจจะได้ปฏิบัติตามในระหว่างการท่องเที่ยวประเทศไทยได้อย่างไม่ขัดต่อกฎระเบียบหรือจารีตประเพณีท้องถิ่น

(5) เมื่อถึงสถานที่แวะชมก่อนที่นักท่องเที่ยวจะลงจากรถ มัคคุเทศก์จะต้องเตือนมิให้นักท่องเที่ยววางสิ่งของมีค่าไว้ในรถเพราะอาจสูญหายได้ แล้วนัดหมายเวลาและสถานที่ที่กลับขึ้นรถ พร้อมย้ำให้ทุกคนรักษาเวลาเพื่อให้เป็นไปตามโปรแกรมการเดินทาง

(6) มัคคุเทศก์เป็นผู้นำนักท่องเที่ยวไปยังจุดที่ต้องการชม โดยเลือกสถานที่ที่เหมาะสมมองเห็นทัศนียภาพหรือสถาปัตยกรรมที่ต้องการชมอย่างชัดเจนและควรอยู่ในที่ร่มลักษณะการบรรยายควรใช้ภาษาที่เหมาะสม ชัดเจน เข้าใจง่าย ไม่ยืดเยื้อหรือสั้นจนเกินไป ควรเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวถามบ้าง แต่ไม่มากเกินไปจนทำให้นักท่องเที่ยวคนอื่นๆ เกิดความเบื่อหน่าย

⁵⁸ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ข้อ 3 และข้อ 5

(7) การเข้าชมสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ หรือสถานที่ควรเคารพ เช่น วัดพระบรมหาราชวัง หรือศาสนสถานต่างๆ มัคคุเทศก์จะต้องแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้าถึงวิธีการปฏิบัติตนในแต่ละแห่งอันไม่ฝ่าฝืนศีลธรรม ที่ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นหรือประเทศไทย หรือกระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบของสถานที่ท่องเที่ยวแต่ละแห่ง รวมทั้งอธิบายให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติเช่นกัน⁵⁹ เช่น การเข้าเยี่ยมชมวัดหรือเข้าเยี่ยมชมวังต้องแต่งกายสุภาพ ไม่สวมเสื้อคอกลม รองเท้าแตะ กางเกงขาสั้น สำรวม และถอดรองเท้าทุกครั้งที่จะเข้าภายในอาคาร ไม่สัมผัสหรือปีนป่ายพระพุทธรูป หรือศาสนสถาน ห้ามถ่ายรูปภายในอาคารบางแห่ง หากเป็นการท่องเที่ยวชมธรรมชาติ เช่น เดินป่า หรือการล่องเรือตามแหล่งน้ำ มัคคุเทศก์จะต้องแนะนำให้นักท่องเที่ยวทราบถึงการปฏิบัติตนเพื่อป้องกันอันตราย หรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการเดินทาง สำหรับนักท่องเที่ยวในแหล่งชุมชนควรเตือนให้นักท่องเที่ยวระมัดระวังทรัพย์สินของมีค่าที่อาจถูกฉกชิงวิ่งราว หรือการปล้นหลง

(8) หากมีรายการนำชมสถานที่ผลิต และจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมของที่ระลึก มัคคุเทศก์ไม่ควรชักชวนให้นักท่องเที่ยวต้องซื้อสินค้าโดยหลอกลวงหรือหรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมกับนักท่องเที่ยวเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทนจากร้านค้า ควรปล่อยให้เป็นผู้ตัดสินใจของนักท่องเที่ยวอย่างอิสระในการตัดสินใจเลือกที่จะซื้อหรือไม่ซื้อสินค้า จากร้านค้าขายของที่ระลึกต่างๆ บริเวณแหล่งท่องเที่ยว

(9) เมื่อใกล้เวลานัดหมายที่จะออกจากสถานที่นั้นๆ มัคคุเทศก์จะต้องดูแลและตักเตือนนักท่องเที่ยวให้เตรียมตัวกลับขึ้นรถ ก่อนที่จะออกรถจะต้องตรวจสอบเช็คให้นักท่องเที่ยวกลับมาขึ้นรถครบถ้วนหรือไม่ ถ้านักท่องเที่ยวขาดหายไปจะต้องรีบเร่งติดตามคนหานักท่องเที่ยวไม่ทอดทิ้งนักท่องเที่ยวอย่างเด็ดขาด

(10) การเดินทางที่ยาวนาน อาจทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกเบื่อหน่ายที่จะต้องนั่งอยู่ในรถนานๆ มัคคุเทศก์ต้องมีวิธีสร้างบรรยากาศของความสนุกสนานอาจจัดเกมส์สนุกมีการให้รางวัลเล็กๆ น้อยๆ แก่ผู้ชนะ ด้วยของที่ระลึกที่เป็นเอกลักษณ์ของไทยหรืออาจเชิญนักท่องเที่ยวร้องเพลง เล่าเรื่องสนุกพร้อมกับมัคคุเทศก์ ทั้งนี้จะต้องสังเกตด้วยว่านักท่องเที่ยวพึงพอใจหรือไม่ บางทีนักท่องเที่ยวอาจต้องการเพียงฟังเพลงจากวิทยุ ดูวีดีโอ หรือพักผ่อนเป็นการส่วนตัว

(11) หากแวะรับประทานอาหารหรือพักผ่อน มัคคุเทศก์จะต้องยืนยันกับร้านอาหารหรือที่พัก พร้อมแจ้งเวลาที่จะเดินทางไปถึง เพื่อให้ร้านอาหารหรือที่พักได้เตรียมตัวต้อนรับอำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวและควรเดินทางมาถึงที่พักของนักท่องเที่ยวก่อนกำหนดอย่างน้อย 30 นาที ถ้ามีการล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาก็ต้องแจ้งให้ร้านอาหารหรือที่พักทราบด้วย

⁵⁹ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มีมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ.2553 หมวด 3 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและตรวจสอบสุขภาพของผู้นำเที่ยว ข้อ 9(4)

(12) ต้องนำเที่ยวให้ครบตามรายการที่กำหนดไว้ หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถพาเข้าเยี่ยมชมสถานที่ใด หรือมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงรายการต่ออย่างไร ต้องอธิบายเหตุผลและความจำเป็นให้นักท่องเที่ยวเข้าใจและยอมรับ มิฉะนั้น อาจถูกนักท่องเที่ยวกล่าวหาว่ามั่วสุมหรือบริษัทนำเที่ยวเอาเปรียบหรือหลอกลวง ไม่ปฏิบัติตามรายการนำเที่ยวซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อภาพพจน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

(13) เมื่อสิ้นสุดการนำเที่ยวในแต่ละวัน ก่อนจะส่งนักท่องเที่ยวกลับที่พัก มัคคุเทศก์จะต้องแจ้งการนัดหมายเวลาการเดินทางวันต่อไปให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า หากเป็นการนำเที่ยวหลายวันติดต่อกัน

3) การปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดการเดินทาง

(1) กล่าวอำลาและขอบคุณนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการของบริษัท รวมทั้งให้ความร่วมมือในการเดินทาง โดยไม่ลืมที่จะเชิญให้กลับมาท่องเที่ยวเยี่ยมชมเยือนประเทศไทยและใช้บริการของมัคคุเทศก์ไทยอีก

(2) หลังจากส่งนักท่องเที่ยวเรียบร้อยแล้วให้ตรวจสอบความเรียบร้อยของรถหากมีสิ่งใดชำรุดเสียหายใช้การไม่ได้ หรือมีสิ่งของนักท่องเที่ยวลืมไว้บนรถให้รีบแจ้งบริษัทและรีบประสานงานกับคนขับรถโดยเร่งด่วนเพื่อติดตามนำสิ่งของที่ลืมไว้ดังกล่าวส่งมอบคืนนักท่องเที่ยว

(3) จัดทำรายงานสรุปการปฏิบัติงานรวมทั้งข้อปัญหาที่พบระหว่างทำงานอีกทั้งข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงแก้ไข (ถ้ามี) ต่อบริษัท เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศต่อไป

การอำนวยความสะดวก มัคคุเทศก์ต้องดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ ตั้งแต่ช่วยดูแลจัดการสัมภาระ การเดินทางท่องเที่ยว การรับประทานอาหาร การจ่ายค่าของ และการ Check in และ Check out ห้องพัก การเป็นผู้มีน้ำใจและมีใจรักที่จะบริการ และพร้อมที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวเสมอซึ่งถือเป็นเสน่ห์ที่สำคัญของการให้บริการอย่างหนึ่งของมัคคุเทศก์ ความประทับใจของการให้บริการที่ดีเยี่ยมด้วยหัวใจรักบริการเป็นใบเบิกทางที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้กลับมาท่องเที่ยวและใช้บริการของมัคคุเทศก์นั้นอีก

การดูแลสุขภาพและความปลอดภัย มัคคุเทศก์ต้องดูแลสุขภาพความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวทั้งทางด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องดูแลและหมั่นคอยเตือนให้นักท่องเที่ยวระมัดระวังดูแลทรัพย์สินที่มีค่าของนักท่องเที่ยวจากการฉกชิง วิวร้าย การโจรกรรมทรัพย์สิน หรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างการท่องเที่ยว รวมทั้งช่วยดูแลสุขภาพอนามัยของนักท่องเที่ยว โดยหมั่นตรวจสอบเช็คข้อมูลสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนประจำวันผ่านข้อมูลกลางของศูนย์การพยากรณ์อากาศเพื่อแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบกับเหตุการณ์ของสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงต่อวันของการท่องเที่ยว หรืออาหารที่นักท่องเที่ยวไม่คุ้นเคยซึ่งอาจมีผลให้นักท่องเที่ยวปรับตัวไม่ทันจนเกิดการเจ็บป่วยได้ มัคคุเทศก์ควรมีความรู้และศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ยาสามัญ และการปฐมพยาบาลเบื้องต้น กรณีที่นักท่องเที่ยวประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยระหว่างเดินทางท่องเที่ยวจะได้ช่วยเหลือเยียวยารักษาอาการเบื้องต้นทันทีก่อนนำส่งแพทย์ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการรักษาต่อไป

2.3.5 จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์

จรรยาบรรณ คือ สิ่งอันพึงปฏิบัติ มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่เกียรติยศและศักดิ์ศรี ควรยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ดำรงตนอยู่บนความซื่อสัตย์สุจริต มีหัวใจของคุณธรรมและจริยธรรม⁶⁰ ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จักต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ⁶¹ อีกทั้ง การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เป็นอาชีพที่ได้รับการยกย่องนับถือในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศและชนชาวไทย เปรียบเสมือนในฐานะทูตทางวัฒนธรรมและทูตสันติภาพ เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิของสถานภาพแห่งวิชาชีพ มัคคุเทศก์ควรพึงประพฤติปฏิบัติดังนี้⁶²

1) ความตระหนักในหน้าที่ และความรับผิดชอบ มัคคุเทศก์พึงปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเต็มกำลัง ความสามารถและมีความรับผิดชอบตลอดเวลาที่ปฏิบัติงาน จนกระทั่งส่งนักท่องเที่ยวสู่ที่พักโดยสวัสดิภาพ ไม่ทอดทิ้งให้นักท่องเที่ยวเผชิญโชคหรือเหตุการณ์โดยลำพัง หรือละเลยไม่เอาใจใส่ดูแลความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

2) ความซื่อสัตย์สุจริต มัคคุเทศก์ไม่พึงปล่อยให้ ความโลภความเห็นแก่ได้เข้าครอบงำ และถือโอกาสจากความไว้วางใจของนักท่องเที่ยวทำให้นักท่องเที่ยวต้องเสียประโยชน์ เช่น นำนักท่องเที่ยวไปซื้อของเฉพาะร้านที่จ่ายค่านายหน้าสูงๆ ให้กับมัคคุเทศก์โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของสินค้ากับราคาที่นักท่องเที่ยวต้องจ่าย ผลของการกระทำนี้ไม่กระทบแต่เฉพาะชื่อเสียงของมัคคุเทศก์เองเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบโยงโยเป็นห่วงโซ่ต่อไปถึงบริษัทนำเที่ยวที่มัคคุเทศก์สังกัด รวมถึงภาพพจน์ที่เสียหายของประเทศชาติด้วย

3) ความรู้จักประมาณตน มัคคุเทศก์พึงเข้าใจว่าตนอยู่ในฐานะผู้ให้บริการ นักท่องเที่ยวเป็นผู้รับบริการเปรียบเสมือนหนึ่งนายจ้างจึงไม่ควรตีตนเสมอกับนักท่องเที่ยวทั้งด้วยกิริยาท่าทาง ความประพฤติและวาจา เช่น ไม่ตะโกนหรือตบมือดังๆ เพื่อเรียกนักท่องเที่ยวไม่แสดงอาการคัดเคืองหรือเบื้อหน้าเมื่อนักท่องเที่ยวพลัดเวลานัดหมาย ไม่เกรี้ยวกราดเอาแต่ใจ เมื่อนักท่องเที่ยวไม่ปฏิบัติตามกำหนดการที่วางไว้ อีกประการหนึ่งคือไม่ร่วมโต๊ะรับประทานอาหารหรือเครื่องดื่มกับนักท่องเที่ยวโดยที่ไม่ได้รับการเชื้อเชิญ

4) ความเข้าใจเพื่อนมนุษย์ มัคคุเทศก์พึงเข้าใจว่ามนุษย์ทุกคนปรารถนาความรัก ความเอาใจใส่ดูแล ต้องการให้เห็นว่าตนเป็นคนสำคัญจึงควรปฏิบัติตนต่อนักท่องเที่ยวอย่างเสมอต้นเสมอปลายเอาใจใส่ดูแลอย่างทั่วถึงไม่เลือกที่รักมักที่ชัง รมณ์ระวังที่จะไม่ก่อกวนนักท่องเที่ยวเกิดความ

⁶⁰ วริยา ชินวรรณ, จริยธรรมในวิชาชีพ, (กรุงเทพมหานคร: ขอนพิมพ์, 2546), หน้า 1-33.

⁶¹ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ.2553 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งการ การรักษามารยาท ความประพฤติและตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ข้อ 2

⁶² สุภาพร มากแจ้ง, อ่างแล้ว เชิงอรุณที่ 29, หน้า 62-63.

กระทบกระเทือนใจโดยมิได้เจตนา เช่นเล่าเรื่องตลกของชาติต่างๆ ที่อาจกลายเป็นการดูหมิ่นเจ้าของชาตินั้นด้วย

5) ความเมตตากรุณาปรารภนาให้ผู้อื่นมีความสุขและพ้นทุกข์ มัคคุเทศก์พึงเข้าใจจุดประสงค์ของนักท่องเที่ยวว่าต้องการความสุขและความเพลิดเพลินจากการท่องเที่ยว ทั้งนี้ มัคคุเทศก์เป็นผู้สามารถสนองความประสงค์ได้โดยการกระตือรือร้นและเต็มใจ ไม่ก่อทุกข์ให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น เล่าเรื่องส่วนตัว หรือความทุกข์ร้อนเพื่อขอความเห็นใจ

จรรยาบรรณมัคคุเทศก์ของสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ (Tourist Guide Code of Conducts)⁶³

สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพได้กำหนดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ของสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ (Tourist Guide Code of Conducts) ดังนี้

1) เทิดทูน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ชาติ

(1) ชาติไทยไม่เคยเป็นเมืองขึ้นของชาติใด

(2) ชาติไทยเป็นอยู่ชั่ววาน้ำและอุดมสมบูรณ์ มีผลผลิตทางการเกษตรอุดม

สมบูรณ์

(3) ชาวไทยเป็นชาติโอบอ้อมอารี

ศาสนา

(1) ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ และมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีการกีดกันในเรื่องการนับถือศาสนาใดๆ

(2) ในเดือนหนึ่งๆ มีวันพระ 4 วัน เกษตรกรไทยถือวันพระเป็นวันหยุด

พระมหากษัตริย์

(1) ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งถือเป็น

จอมทัพ

(2) พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูน ผู้ใดจะละเมิดมิได้

2) เลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

3) ยึดมั่นศาสนาที่ตนนับถือ ไม่ลบหลู่ดูหมิ่นศาสนาอื่น

(1) เมื่อพูดถึงเรื่องศาสนา ควรพูดในเชิงวิชาการ ไม่ใช่แนวสอนศาสนา

(2) เมื่อนำแขกเข้าไปในศาสนสถานต้องแสดงความเป็นศาสนิกชนที่ดี

4) มีความรับผิดชอบและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายด้วยความเสียสละและอุทิศเวลาของตน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ จะละทิ้งหน้าที่การทำงานมิได้

⁶³ สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย, ประวัติสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย คำนวณที่ 20 มีนาคม 2556 จาก <http://www.pgathaiuide.com/index.php?lay=show&ac=artcle&ld=539145141&Ntype=5>.

- เนื้อความ
- เรื่องที่ไม่เกี่ยวกับงาน
- เดินทางต่างจังหวัด
- อย่างถูกต้อง
- กรณี
- (1) เข้าสู่การจัดนัดหมายก่อนเวลาพอสมควร อย่าปล่อยให้แขกรอ
 - (2) หากต้องพูดมากกว่าหนึ่งภาษา พยายามเฉลี่ยให้เท่าๆ กันทั้งเวลาและ
 - (3) ไม่ควรเปิดโทรศัพท์มือถือ หรือวิทยุตามตัวขณะนำทัวร์ หรือโทรออกด้วย
 - (4) ไม่อ่านหนังสือพิมพ์หรืออื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทัวร์ที่กำลังทำ แม้ใน ขณะ
 - (5) เมื่อนำทัวร์จงให้เกียรติแขกในฐานะนายจ้าง
 - (6) เรียนรู้ประเภทของแขก แล้วปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของแขก
 - (7) ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวด้วยเมตตาธรรม ในฐานะเจ้าประเทศตามควรแก่
 - (8) หากแขกเกิดป่วยไข้ ประสบอุบัติเหตุ อย่าทำตัวเป็นหมอเสียเอง
 - (9) เมื่อรับงานมาแล้ว ต้องทำให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี
 - (10) หลังจากเสร็จงานแล้วแต่ละงาน ควรชำระบัญชีหนี้สินภายในเวลาที่ทาง
- บริษัทกำหนดไว้

5) รักษาชื่อเสียงของตน โดยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดีหรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของวิชาชีพมัคคุเทศก์

- (1) พูดให้เป็นธรรมชาติ มีชีวิตชีวา สีสัน สาระ มีอารมณ์ขันบ้าง แต่ไม่ควรตลกหยาบโหล่น หรือกระหอบจุดด้อยจุดเด่นของแต่ละชาติพันธุ์
- (2) ไม่พูดเรื่องสุขารมณ์เพศสลับขึ้นมาก่อนนอกจากเขาจะถามเป็นการส่วนตัว
- (3) ปฏิบัติต่อแขกโดยยึดวัฒนธรรมไทยเป็นหลักให้เสมอเป็นเอกภาพ
- (4) การนำแขกไปที่ใด ต้องแจ้งหรืออธิบายให้แขกเข้าใจและยินยอมที่จะทำ
- (5) มัคคุเทศก์ย่อมเป็นผู้ที่ตื่นอยู่เสมอ ไม่หลับระหว่างนำทัวร์ ไม่ว่าจะเดิน ทางไกลหรือไกลตาม
- (6) อย่ามองแขกเป็นสินค้า หรือคิดหาทางที่จะกอบโกยหรือทำอะไรก็ได้ให้เป็นเงิน
- (7) จงเป็นผู้ที่มีเมตตาจิต แล้วผลดีจะเกิดขึ้นเอง
- (8) จงทำงานในหน้าที่ให้ดีที่สุด อย่าให้ผลประโยชน์เข้าครอบงำ
- (9) ภาควุฒิในงานอาชีพของตนเอง
- (10) ทำทัวร์ตามโปรแกรม ไม่ตัดทอนโดยพลการ หากรายการใดมีปัญหา ควรได้รับการยินยอมจากบริษัท
- (11) แม้เราอยู่ในฐานะมัคคุเทศก์รับจ้างอิสระ (Freelanc) เมื่อรับทำงานให้ควรคำนึงถึงหน้าที่ของพนักงานแบบมืออาชีพที่ดี
- (12) ไม่รับทำงานให้แก่บริษัทที่ให้ค่าจ้างไม่เป็นธรรม

(14) ไม่เข้าไปรับทำงานที่ถูกมัดคุกเทศก์อื่นๆ ปฏิเสธมาแล้ว นอกเสียจากมีเหตุผลที่สมควร

(15) ไม่คดโกงใครทั้งสิ้น บริษัท ผู้ร่วมงาน แยก หรือแม้แต่เบียดบังอย่างไม่สุจริต

(16) การขายทัวร์นอกรายการ (Optional Program me) สามารถทำได้แต่ต้องขายทัวร์ที่บริษัทมีไว้ให้เป็นมาตรฐานเสียก่อน

(17) มัคคุเทศก์ไม่พึงเอาความลับที่เราถือปฏิบัติกันในแวดวงมัคคุเทศก์ไปเปิดเผย

(18) ไม่ช่วยเหลือหัวหน้าทัวร์ (Tour leader) ต่างชาติทำผิดกฎหมาย

(19) จงพูดแต่ในเชิงสร้างสรรค์

(20) ไม่เอาเงินไปซื้องานมาทำ หรือให้เงินสมนาคุณแก่ผู้ที่จัดงานให้

(21) ไม่ขอทิปจากแขกให้ผู้ร่วมงานหรือตนเอง

(22) ไม่เอาเรื่องส่วนตัวมาเปิดเผย เพื่อเรียกร้องความสงสารจากแขก

6) พึงมีทัศนคติที่ดี พัฒนาตนเองให้มีคุณภาพ คุณวุฒิ คุณธรรม และทักษะในการปฏิบัติงานในวิชาชีพมัคคุเทศก์

(1) ปรับอารมณ์ให้แจ่มใสตลอดเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่

(2) หากยังอยู่ในอาการมึนเมา ไม่ควรทำงาน

(3) พบแขกครั้งแรก ทักทาย ไต่ถามทุกข์สุข และปัญหาต่างๆ

(4) ไม่สูบบุหรี่ เคี้ยวหมากฝรั่ง กินจุกกินจิก ในเวลาปฏิบัติงาน

(5) ตอบคำถามซ้ำซาก ลองภูมิ ดูแคลน ด้วยอารมณ์ดี อดทนและมีน้ำใจ

(6) ไม่ย่ำ ซ้ำซาก เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

(7) จงเป็นนักขายผู้ชาญฉลาด

(8) ไม่พูดแบบเสแสร้ง กระแนะกระแหน เหน็บแนม ยกย่อน ให้ผู้ถามเสียหน้า

(9) เวลาอธิบายให้รู้จักสังเกตปฏิกิริยาตอบรับ แล้วสนองให้เหมาะสม

(10) เมื่อถึงเวลาเชิญแขกขึ้นรถ ลงเรือ ควรเชิญด้วยระดับเสียงปกติธรรมดา

สุภาพ

(11) อย่าพูดจาต่อปาก หรือแสดงความไม่พอใจให้ปรากฏ

(12) เวลาพูดควรให้แขกเห็นหน้าและสัมผัสสายตา เพื่อมิให้แขกขาดทัศนะ

สัมผัส (Visual Contact)

(13) เมื่อเข้าไปในสถานที่ใดจงรู้จักวางตัวให้เคารพในสถานที่

(14) เมื่อไปรับแขกตามโรงแรม หากไม่พบควรติดต่อเจ้าหน้าที่โรงแรมเป็นผู้

หาแขกให้

(15) เมื่อแขกให้ทิป ต้องรับด้วยความยินดี กล่าวขอบคุณตามมารยาท

(16) เมื่อต้องอธิบายในขณะทำทัวร์อย่าใช้เสียงดังจนเป็นการรบกวนผู้อื่น

(17) จงรู้จักใช้เวลาว่างของตนให้เป็นประโยชน์ที่สุด

(18) จงเคารพความเชื่อถือศรัทธาของผู้อื่น

7) พึงเป็นแบบอย่างในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน ทั้งทางธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม โดยการแนะนำแก่ผู้รู้จักอนุรักษ์สถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ

8) ถือปฏิบัติตามคำสั่ง กฎระเบียบแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสถานที่ท่องเที่ยวทุกแห่งตลอดจนปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ

(1) แต่งการให้เรียบร้อยเหมาะสมทั้ง รูปแบบ สี สัน ความสบาย คล่องตัว

(2) อย่างนำคณะนักท่องเที่ยวของเราไปในลักษณะที่ปิดกั้นสาธารณสัญจร หรือการบำเพ็ญศาสนกิจของศาสนิกชน

(3) เคารพสถานที่ แนะนำแก่ให้ปฏิบัติตัวถูกต้องตามกฎหมาย

9) ประพฤติตนด้วยความสุภาพ รู้จักสามัคคีต่อผู้ร่วมวิชาชีพอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบุคคลทั่วไปโดยปราศจากอคติใดๆ ทั้งสิ้น

(1) วางตัวเป็นกลางและเหมาะสมกับทุกคน ด้วยมนุษยสัมพันธ์ที่ดีสุภาพมีสัมมาคาราวะ

(2) เคารพสิทธิ ความคิดเห็น และการปฏิบัติงานของเพื่อนมัคคุเทศก์ในเวลาทำทัวร์

(3) ไม่วิจารณ์เรื่องที่แขกซื้อของ ทั้งแขกของเราและของแขกผู้อื่น

(4) รู้จักการประสานงานที่ดีกับหัวหน้าคณะ

(5) ประพฤติตนให้เป็นภาพลักษณ์ที่ดีของผู้เป็นมัคคุเทศก์ เพิ่มพูนความรู้ทักษะให้แก่นักท่องเที่ยว

(6) ไม่วิจารณ์การทำงานของมัคคุเทศก์อื่น

(7) มัคคุเทศก์ควรเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

(8) อย่าโดดเดี่ยวตนเองจากสังคม

(9) รู้จักแยกแยะหน้าที่ ความเข้าใจ และความเคารพกับทุกฝ่าย

ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังนี้

พฤติกรรมที่มัคคุเทศก์ไม่ควรทำ เพราะจะทำให้เสียชื่อเสียง เกียรติยศ และจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์

1) การบังคับให้นักท่องเที่ยว ซื้อรายการท่องเที่ยวพิเศษ หมายถึงมัคคุเทศก์ที่แสดงกิริยาล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่จะต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจนอกเหนือจากที่ได้ตกลงกันไว้กับผู้ประกอบการนำเที่ยว

2) การนำเที่ยวไปซื้อสินค้าเป็นการหลอกลวง หรือมีราคาที่สูงผิดปกติเพื่อให้ตนได้รับค่าบำเหน็จจากร้านค้าที่เกี่ยวข้อง

3) การเรียกร้องเงินค่าทิป หมายถึง การพูดจาโน้มน้าวขอความเห็นอกเห็นใจแก่ตนว่าการนำเที่ยวในครั้งนี้ขาดทุน ขอให้จ่ายค่าตอบแทนให้พิเศษ

4) การยัดหนังสือเดินทาง และบัตรโดยสารเครื่องบินไว้จนกว่านักท่องเที่ยวจะจ่ายค่าตอบแทนบางประเภทให้เสียก่อน

5) อธิบายหรือบอกกล่าวเรื่องราวแก่นักท่องเที่ยว อันจะนำมาซึ่งความไม่ถูกต้อง และเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รวมถึงภาพพจน์ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย

6) ไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่มัคคุเทศก์ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยวตามที่ได้ตกลงเกี่ยวกับรายการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ หรือละทิ้งหน้าที่การงาน

7) ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่ทำงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวควรมีองค์ประกอบลักษณะพิเศษหลายอย่างประกอบกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาชีพมัคคุเทศก์จะต้องเป็นผู้ที่สามารถเป็นผู้นำที่ดี และข้อสำคัญอย่างหนึ่งนั้นคือความภาคภูมิใจในอาชีพของตน ที่ถือครองตนปฏิบัติตนในทางที่ถูกต้อง มีความมานะอดทนอดกลั้น มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง ยึดถือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตนอย่างเคร่งครัด ไม่แสวงหาประโยชน์จากนักท่องเที่ยวหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์อย่างไม่เป็นธรรม และมัคคุเทศก์ต้องมีความสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ได้อย่างเหมาะสม ช่วยรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติอันเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว บริเวณแหล่งท่องเที่ยวในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนจากการท่องเที่ยวแต่ละครั้ง เพราะการท่องเที่ยวแต่ละครั้งของนักท่องเที่ยวมีส่วนทำให้บริเวณแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมเสียหาย ทำลายทรัพยากรจากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวขึ้นทุกปี จึงต้องสร้างคุณธรรม และสร้างจิตสำนึกของนักท่องเที่ยวให้อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติภายในแหล่งท่องเที่ยว บริเวณแหล่งท่องเที่ยว หรือที่อื่นเพื่อให้มีสภาพที่สวยงามคงอยู่กลับการกลับมาเยี่ยมชมเที่ยวชมอีกครั้ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของมัคคุเทศก์โดยตรงเนื่องจากเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด ทั้งความอดทนอดกลั้น เสียสละ และเทคนิคเฉพาะตัวที่ต้องทำหน้าที่ของตนให้นักท่องเที่ยวประทับใจมากที่สุด และคำนึงถึงความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว⁶⁴ เป็นสำคัญด้วย ซึ่งมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดนักท่องเที่ยวตลอดระยะเวลาการนำเที่ยว เปรียบเสมือนทูตวัฒนธรรมเป็นตัวแทนของประเทศที่สร้างภาพลักษณ์และทำให้นักท่องเที่ยวมีความประทับใจ มีความเข้าใจภาพรวมของประเทศทั้งในด้านขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และสถาบันสำคัญของประเทศ ดังนั้นคุณลักษณะที่ดีของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ควรที่จะเรียนรู้ พัฒนาตนเองตามความเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัย ทำความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดคุณภาพการบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนก่อให้เกิดมาตรฐานในอาชีพมัคคุเทศก์ในอนาคต อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติด้วย

2.4 การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

2.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

การที่บุคคลใดเลือกที่จะประกอบอาชีพใดๆ นั้น เป็นเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับบัญญัติไว้แตกต่างกันไปบ้างตามแต่ละยุคสมัยตามสภาพสังคมสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ถือได้ว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญของบุคคล รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและเหตุผลทางการเมือง

⁶⁴ กรมการฝึกหัดครู, การท่องเที่ยว, กรมการฝึกหัดครู หน่วยงานพิเศษ, ภาคพัฒนา ตำราและเอกสารวิชาการ ฉบับที่ 30.

ขณะนั้น ย่อมส่งผลให้รัฐไม่สามารถออกกฎหมายหรือกระทำการอื่นใดเข้าช่วยเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ กล่าวคือ รัฐมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ให้ถูกล่วงละเมิดทั้งจากกลไกของรัฐเองและจากประชาชนภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างมาตรฐานในการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบแก่ประชาชน หากรัฐเพิกเฉยในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินก็ตาม เท่ากับว่ารัฐปล่อยให้สิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของประชาชนไร้ค่าอย่างที่จะเป็น ซึ่งเป็นการขัดต่อภารกิจขั้นพื้นฐานดั้งเดิมที่สุดของรัฐนั่นเอง ย่อมเท่ากับว่ารัฐเป็นผู้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถือเป็นหลักบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญมาแต่ดั้งเดิม การประกอบอาชีพที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจนเกินขอบเขตภายใต้กรอบกติกาภายใต้กฎหมาย หรือข้อบังคับที่ถูกกำหนดไว้ ตามข้อบังคับหรือตามกฎหมาย เสื่อมล้ำละเมิดสิทธิของผู้อื่น ปราศจากการควบคุมจากภาครัฐ เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้ว ถ้าการประกอบอาชีพมีผลกระทบถึงบุคคลจำนวนมากหรือประชาชน รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามา มีบทบาทในการกำหนดขอบเขต หรือวางหลักเกณฑ์บางประการ เพื่อจำกัดสิทธิของผู้ประกอบอาชีพ ซึ่งจะมากน้อยย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละอาชีพ กฎหมายที่มีบทบาทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือควบคุมการประกอบอาชีพใดๆ ได้นั้นจะต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว⁶⁵ โดยสามารถแยกเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพหรือควบคุมการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้กระทำได้ 4 ประการ ในการพิจารณาถึงหลักและแนวความคิดในการก่อตั้งองค์กรหรือสถาบันควบคุมวิชาชีพต่างๆ ขึ้นมาโดยจะมีการกล่าวถึง พฤติกรรมของบุคคลในการประกอบวิชาชีพแต่ละวิชาชีพซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมไม่มากนักน้อยดังนี้ คือ

2.4.1.1 แนวความคิดว่าด้วยการคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณประโยชน์

รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเข้าแทรกแซงควบคุมอาชีพบางประเภทให้มีการแข่งขันภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขบางประการ อาชีพมัคคุเทศก์ เป็นปัจจัยองค์ประกอบสำคัญสิ่งหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีบทบาทและความสำคัญของมัคคุเทศก์ที่มีต่อระบบการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมด้านการบริการการท่องเที่ยวที่ต้องอาศัยความรู้ ทักษะ ความสามารถและเทคนิคพิเศษ นักท่องเที่ยวมิได้หวังเพียงแค่ความรู้จากการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีภาพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน

นักท่องเที่ยวยังต้องการความสนุกสนาน ความเพลิดเพลิน และความประทับใจในการเดินทาง จากคนนำเที่ยว และในทางปฏิบัติมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว และเป็นผู้ที่นักท่องเที่ยวให้ความไว้วางใจ ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจและไม่ประทับใจต่อการท่องเที่ยวได้ ทั้งยังเป็นตัวแทนของประเทศ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า “มัคคุเทศก์” มีอิทธิพลและแรงจูงใจต่อนักท่องเที่ยวกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใด ทั้งผลในทางดีและผลในทางร้าย เนื่องจากความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด ความยินยอมเช่นนี้ย่อมเกิดจากความศรัทธาเชื่อมั่นในการการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ผู้ที่ตนมอบความไว้วางใจนั่นเอง อันความไว้วางใจและความยินยอมเช่นนี้ย่อมเกิดจากความไม่รู้ เช่น การมัคคุเทศก์ หลอกลวงพานักท่องเที่ยวที่อาศัยความใกล้ชิดและความไว้วางใจ ไปซื้อสินค้าร้านขายของที่ระลึกที่มีราคาแพงแต่คุณภาพต่ำ เพื่อหวังให้ตนเองได้ประโยชน์จากร้านค้าที่เสนอประโยชน์ให้แก่ตนเมื่อนักท่องเที่ยวเข้าไปซื้อสินค้าภายในร้าน การกระทำของมัคคุเทศก์ถือเป็นการกระทำที่หลอกลวงเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณ ขาดคุณธรรม เห็นแต่ประโยชน์ตนเองไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งยังมีการหลอกลวงนักท่องเที่ยวไปข่มขืน จี้นักท่องเที่ยวการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ นี้ กรณีผู้ประกอบการอาชีพนั้น ไม่ประกอบอาชีพให้อยู่ภายใต้ของเขตแห่งหลักวิชาชีพของตนเอง หรือปฏิบัติตนไม่ถูกต้องกับมรรยาท รวมทั้งข้อปฏิบัติต่างๆ ตามจารีตประเพณีอันดีงามเหล่านี้ อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่น เมื่อมีการนำเที่ยวแต่ละครั้งนักท่องเที่ยวซึ่งเปรียบเสมือนได้ฝากทรัพย์สินไว้กับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ดังนั้นหากยังปล่อยให้ผู้ใดอ้างตนว่าเป็นผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยที่ตนมิได้ฝึกฝนหรือศึกษาร่ำเรียนในอาชีพนี้ หรือปล่อยให้เป็นเรื่องที่ผู้ประกอบการจะปฏิบัติตามอำเภอใจโดยมิได้มีการควบคุม ตรวจสอบในความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบที่ควรจะต้องประพฤติปฏิบัติแล้ว ย่อมเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายอันจะเกิดขึ้นทั้งในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยทั่วไป หรือความปลอดภัยของสาธารณะและเป็นการเสี่ยงต่อความศรัทธาเชื่อมั่นในการปฏิบัติของผู้ประกอบอาชีพรายอื่นๆ ที่ปฏิบัติถูกต้องตามหลักในอาชีพนี้ด้วย ผลเสียหายที่เกิดขึ้นอาจกระทบต่อสังคมโดยทั่วไปจึงจำเป็นที่รัฐจะอ้างเหตุดังกล่าวเข้ามาแทรกแซงและความคุ้มครองประกอบวิชาชีพนั้นเพื่อส่วนรวม เช่น กรณีของแพทย์ ถ้าหากการวินิจฉัยโรคผิดเนื่องจากว่าแพทย์ไม่มีความรู้ความสามารถที่เพียงพอ นอกจากผลเสียอันเกิดขึ้นกับตัวคนไข้โดยตรงแล้วอาจเกิดขึ้นกับสังคมโดยส่วนรวมได้ ซึ่งผลของการวินิจฉัยโรคที่ไม่ถูกต้องนั้นอาจส่งผลกระทบต่อคนเป็นจำนวนมากในสังคมได้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพดังกล่าว⁶⁶

ดังนั้น ความปลอดภัยของสาธารณะ เป็นเหตุผลประการสำคัญที่สุดที่รัฐต้องให้ความสำคัญและเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ เนื่องด้วยอาชีพมัคคุเทศก์มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว และภาพพจน์ของประเทศเป็นสำคัญ

⁶⁶ วัชร โตสงวน และพนม เอี่ยมประยูร, “กฎหมายกับเศรษฐกิจ: การควบคุมวิชาชีพศึกษากรณีนายความ,” ใน เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่องกฎหมายเสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533. หน้า 3-21.

2.4.1.2 แนวความคิดว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รัฐมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมการประกอบอาชีพในฐานะตัวแทนของประชาชนหรือของประเทศ เศรษฐกิจของประเทศและของโลกยังคงมีความเจริญเติบโตสูงอย่างต่อเนื่อง จนปัจจุบันกลายเป็นระบบการค้าเสรีที่ทุกประเทศเกี่ยวข้องกันในทุกด้าน ส่งผลให้การติดต่อสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีทัดเทียมกัน ซึ่งหมายความว่าอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะยิ่งโตตามไปด้วยและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสามารถจูงใจให้ผู้คนใช้จ่ายเงินรายได้เพิ่มเพื่อการเดินทางท่องเที่ยว เมื่อมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวมากขึ้น นักท่องเที่ยวเหล่านั้นมีความต้องการในสิ่งของและบริการต่างๆ ย่อมจะเกิดขึ้น สิ่งของบางอย่างเราอาจต้องสั่งนำเข้ามาจากต่างประเทศ และบางอย่างสามารถผลิตขึ้นได้ภายในประเทศเมื่อมีความต้องการเพิ่มขึ้นระดับราคาสินค้าและบริการย่อมจะสูงขึ้น เพราะเนื่องจากผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการถือโอกาสโก่งราคาสินค้าและบริการให้กับนักท่องเที่ยว ทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีสภาพกำลังซื้อน้อย ค่าครองชีพของประชาชนก็ย่อมสูงขึ้น และนอกจากต้องเผชิญกับสินค้าที่มีราคาค่อนข้างสูงแล้ว ยังพบว่าประชาชนเริ่มมีพฤติกรรมหันแก้ตัวทางด้านผลประโยชน์ที่ได้รับจากแหล่งท่องเที่ยว มีการแย่งแย่งผลประโยชน์เกิดขึ้นในหมู่ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจบริการ มีการตัดราคาสินค้า ซึ่งเป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รวมถึงการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเทศ จึงก่อเกิดการรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพเดียวกันที่มีการเรียกร้อง ชักจูงให้รัฐตรากฎหมายรับรองสิทธิพิเศษในการปกครองตนเองของบรรดาผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีกฎระเบียบต่างๆ เฉพาะผู้ที่ต้องการประกอบวิชาชีพนั้นจะต้องปฏิบัติ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิกนั้นๆ ซึ่งส่งผลไปสู่การผูกขาดแห่งอาชีพ วัตถุประสงค์อันแท้จริงของการรวมกลุ่มบุคคลในอาชีพเดียวกันเพื่อล้มเลิกการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอาชีพเดียวกันให้มากที่สุด ก่อให้เกิดการผูกขาดในอาชีพ ให้คงไว้ซึ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกในวิชาชีพที่มารวมกัน โดยมีการตรากฎหมายออกมารองรับ และกฎหมายยังให้สิทธิเด็ดขาดให้แก่องค์กรผู้ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ใดประกอบอาชีพแต่เพียงผู้เดียว เช่น กรณีที่รัฐได้มีการตรากฎหมายให้มีสหภาพนายความมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียน และออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความเพียงสถาบันเดียวในประเทศไทยเป็นต้น⁶⁷

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นเหตุผลประการสำคัญที่อีกประการที่รัฐต้องให้ความสำคัญและเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบอาชีพของภาคีผู้เกี่ยวข้องเนื่องด้วยอาชีพภาคีผู้เกี่ยวข้องมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศจากการเข้ามามีนักท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว รวมทั้งภาพพจน์ของประเทศเป็นสำคัญ

2.4.1.3 แนวความคิดว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม

ความจำเป็นของการควบคุมอาชีพภาคีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมจากการประกอบอาชีพที่ผิดพลาด หรือโดยผู้ที่ไม่มีความสามารถเพียงพอหรือขาดจรรยาบรรณการในการให้บริการ จนอาจเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ใช้บริการ หรืออาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม แม้ว่าจะไม่ถึงขนาดเป็นอันตรายถึงแก่ความตาย หรือต่อความปลอดภัยของสาธารณะโดยตรง เพราะอาชีพบางอย่างหากไม่มีการควบคุมการให้บริการก็อาจทำให้ผู้รับบริการ

⁶⁷ เฟิงอว้าง, หน้า 3-7.

ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สิน และมีผลกระทบต่อสังคมโดยอ้อมเท่านั้น การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ชาติซึ่งจรรยาบรรณในการให้บริการแล้ว อาจนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ และทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม จากสภาพการณ์ที่ผู้ประกอบการอาชีพขาดความซื่อสัตย์และขาดความเคารพยำเกรงในกฎหมายของบ้านเมือง

ดังนั้น ความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเหตุผลประการสำคัญที่อีกประการที่รัฐต้องให้ความสำคัญและเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ เนื่องด้วยอาชีพมัคคุเทศก์มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวและความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งภาพพจน์ของประเทศเป็นสำคัญ

2.4.1.4 แนวความคิดว่าด้วยการบริการท่องเที่ยว

เมื่อการคมนาคมเดินทางติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็ว จึงมีการเดินทางและท่องเที่ยว เพื่อแสวงหาอาชีพใหม่ๆ เพื่อหลบหลีกภัยอันตราย เพื่อเหตุผลทางการเมือง เพื่อการค้าเพื่อประกอบศาสนกิจ เพื่อการศึกษาและอนามัยระหว่างประเทศของผู้คนในภูมิภาคต่างๆ ของโลก ที่ทำได้โดยสะดวกรวดเร็ว เมื่อการนำท่องเที่ยวจะต้องมีผู้ที่คอยอธิบายและให้ความรู้เกี่ยวกับแหล่งสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ที่พาเข้าเยี่ยมชมจึงก่อเกิดอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นทำหน้าที่ให้อธิบาย ให้ความรู้และพาเยี่ยมชมสถานที่สำคัญต่างๆ ของประเทศ เมื่อไม่มีการควบคุมการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ จึงไม่มีข้อห้ามในคุณสมบัติการประกอบอาชีพในประเทศไทย เมื่อชาวต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ได้อธิบายและให้ความรู้ที่ไม่ถูกต้อง แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศไทย จนทำให้เกิดความเข้าใจไม่ถูกต้องอย่างแท้จริงและเกิดความเสียหายต่อภาพพจน์ของประเทศ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้น

ดังนั้น อาชีพมัคคุเทศก์อยู่ในฐานะคนกลางติดต่อประสานงานระหว่างนักท่องเที่ยวกับองค์การธุรกิจท่องเที่ยว ทำหน้าที่เป็นผู้บริการการท่องเที่ยวซึ่งมีส่วนช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เกิดการท่องเที่ยว และช่วยสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ มัคคุเทศก์ รัฐจึงให้ความสำคัญและเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ เพื่อการให้บริการการท่องเที่ยวที่แน่นอน

จากแนวความคิดหลักในการควบคุมการประกอบอาชีพจะพิจารณาคำนี้ถึงการให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยในส่วนการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อระบบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เป็นอาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก อีกทั้งภาพลักษณ์ของประเทศเปรียบเสมือนทูตที่เชื่อมสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงจะต้องควบคุมผู้ประกอบการอาชีพนี้ให้กระทำการหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ ที่วางไว้และปฏิบัติให้ได้มาตรฐานตามหลักสากล สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จะต้องปฏิบัติตามให้อยู่ภายในขอบเขต หากผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่ถูกต้องแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและคุณภาพชีวิต⁶⁸ โดยเฉพาะในสภาวะสังคมปัจจุบันเป็นสังคมที่มีความ

⁶⁸ ก่อศักดิ์ เจนสมุทรสินธุ์, การสอบสวนและการพิจารณาตีความหมาย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 13.

ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีความเจริญในทางด้านวัตถุมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นในการที่จะต้องมีการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ให้ปฏิบัติตามขอบเขตหรือจรรยาบรรณทางวิชาชีพก็ยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้นเช่นกัน⁶⁹ ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้วย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายจะเกิดขึ้น และผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวและต่อคนหมู่มากจนกลายเป็นห่วงโซ่ขึ้น การควบคุมก็จะต้องมีการควบคุมให้มีความสมดุลทั้งสองฝ่ายมิให้เอนเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป กล่าวคือการสร้างกฎเกณฑ์ในลักษณะของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพนั้นมากเกินไปผลที่ติดตามมาคือการผูกขาดในอาชีพนั้นโดยประชาชนและสังคมก็จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการอาชีพนั้นได้หรือในทางกลับกันหากมีการคุ้มครองให้แก่ทางฝ่ายประชาชนหรือผู้ใช้บริการจากการประกอบการอาชีพนั้นมากเกินไป จนไม่มีการคุ้มครองหรือพิจารณาประโยชน์ทางด้านผู้ประกอบการอาชีพนั้นเลย ความเป็นอิสระหรือการใช้ดุลพินิจของบุคคลในอาชีพภายใต้ขอบเขตของกฎหมายก็จะมีประสิทธิภาพซึ่งจำเป็นต้องมีการควบคุมการประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งบทกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง และให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องนั้นไว้ และเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและสังคม ซึ่งหน่วยงานหลักที่เข้ามาทำการควบคุมการประกอบการอาชีพนี้เริ่มตั้งแต่การออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เงื่อนไข มาตรฐานการปฏิบัติงานต่างๆ ตลอดไปจนถึงการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ รวมทั้งการลงโทษกรณี que ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ประพฤติผิดมรรยาททางวิชาชีพด้วยนั้นก็มิวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการและสังคมโดยรวม เพื่อให้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ที่มีความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์ ตลอดจนทำให้สังคมโดยรวมไม่ได้รับผลกระทบโดยทางอ้อมจากการปฏิบัติงาน หรือประพฤติผิดมรรยาทของผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งหากสามารถควบคุมการประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์และคุ้มครองประโยชน์ของทั้งผู้ให้บริการคือมัคคุเทศก์และผู้รับบริการคือนักท่องเที่ยวหรือประชาชน อีกทั้งการพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นมืออาชีพและให้เป็นที่ยอมรับเยี่ยงอีกหนึ่งอาชีพที่มีความสำคัญต่อภาคการท่องเที่ยวไทยที่มีเกียรติเป็นยอมรับ ย่อมส่งผลดีให้สภาพสังคมโดยรวมย่อมเกิดประโยชน์สูงสุดต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้เกี่ยวข้องทุกๆ ฝ่ายในที่สุด

2.4.2 ลักษณะขององค์กรควบคุมการประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์

การควบคุมทางวิชาชีพซึ่งถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ และรัฐได้มอบหมายให้องค์กรทางวิชาชีพดำเนินการแทนรัฐในลักษณะขององค์กรกระจายอำนาจทางด้านการบริการ ดังนั้น รัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลให้บริการนี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรวิชาชีพในแต่ละวิชาชีพมีความแตกต่างกันไปตามเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของวิชาชีพนั้นๆ ในบางวิชาชีพการควบคุมการประกอบวิชาชีพเกิดจากการรวมตัวกันของหมู่ผู้ประกอบการวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพนั้นก็เกิดขึ้นโดยการก่อตั้งของผู้ประกอบวิชาชีพเอง แต่ในบางวิชาชีพก็เกิดจาก

⁶⁹ ความหมายของคำว่า “จรรยาบรรณทางวิชาชีพ” หมายถึง กฎเกณฑ์หรือมรรยาทในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งบุคคลในวิชาชีพนั้นจะต้องปฏิบัติและในแต่ละวิชาชีพก็จะต้องมีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพตนเอง เพื่อผู้ประกอบการวิชาชีพนั้นๆ ปฏิบัติตาม

รัฐเห็นว่าอาชีพหนึ่งอาชีพใดนั้นมีความสำคัญต่อผู้คนในสังคมหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือในด้านอื่นๆ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการประกอบอาชีพในลักษณะของวิชาชีพ แต่เมื่อยังไม่มี การควบคุมและไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่นี้ รัฐก็เป็นผู้บัญญัติกำหนดจัดตั้งองค์กรควบคุมวิชาชีพขึ้นมาเอง

การเกิดขึ้นขององค์กรควบคุมวิชาชีพเป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพ และส่งเสริมการประกอบอาชีพ ซึ่งมีลักษณะขององค์กรทางวิชาชีพอาจพิจารณาได้ 3 ประการ

1) การจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพโดยทั่วไปจะกระทำโดยรับเป็นผู้อนุมัติในการจัดตั้ง ดังจะเห็นได้จากในประเทศฝรั่งเศสที่มีกฎหมายอนุญาตการจัดตั้งสภานายความและสภาวิชาชีพที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น คณะกรรมการผู้จัดทบทและรับรองนิติกรรมคณะกรรมการพนักงานคดีประจำศาล ต่อมาในสมัยรัฐบาลวิชี (Vichy) ได้ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพสาขาอื่นๆ ได้ เช่น แพทย์ สถาปนิก วิศวกร เป็นต้น⁷⁰

สำหรับประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพก็ได้ดำเนินการในลักษณะเดียว คือ รัฐบาลจะตรากฎหมายอนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพเป็นรายๆ ไป ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งเนติบัณฑิตยสภา กระทำโดยพระราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ในปี พ.ศ. 2457 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 รับรองการจัดตั้ง การจัดตั้งแพทย์สภานายความกระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 การจัดตั้งสภาการพยาบาลกระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 การจัดตั้งสภาเภสัชกรรมกระทำโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 และ การจัดตั้งคุรุสภาก็ได้กระทำการโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488

ดังตัวอย่างที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าหลักในการจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพโดยทั่วไปเกิดจากการที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งหรือรับรองการจัดตั้ง

2) องค์ประกอบขององค์กรทางวิชาชีพ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกได้แก่สมาชิกขององค์กร ได้แก่บรรดาผู้ประกอบวิชาชีพในสาขานั้นๆ นั้นเอง ส่วนที่สองได้แก่องค์กรบริหารงานขององค์กรวิชาชีพจะต้องมีที่มาจากตัวแทนของสมาชิก ซึ่งอาจมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหาร องค์กรวิชาชีพด้วย⁷¹ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรวิชาชีพนั้นๆ

3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพ มีทั้งในลักษณะที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นตัวแทนรัฐในการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพของสมาชิก โดยฐานะดังกล่าวองค์กรทางวิชาชีพสามารถใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิก ได้แก่ การออกข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ เช่น การออกข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณทาง

⁷⁰ อุดม รัฐอมฤต, “สภาวิชาชีพ,” วารสารนิติศาสตร์ 19, 22 (มิถุนายน 2532): 113-114.

⁷¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์กรวิชาชีพ,” วารสารอัยการ 12, 141 (พฤศจิกายน 2532): 102.

วิชาชีพ⁷² เป็นต้น การออกข้อบังคับเฉพาะราย เช่น การออกใบอนุญาตการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพักใช้ การเพิกถอนใบอนุญาต การเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น⁷³

จากลักษณะขององค์กรทางวิชาชีพทั้ง 3 ประการดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรทางวิชาชีพกับสมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงาน และองค์กรทางวิชาชีพกับองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการ กล่าวคือ ในแง่ของการจัดตั้ง สมาคมทางวิชาชีพ สมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานสามารถจัดตั้งโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรายขึ้นมารับรอง และเป็นการจัดตั้งโดยความสมัครใจของผู้ประกอบวิชาชีพหรืออาชีพนั้นเอง ในส่วนขององค์ประกอบของสมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานจะมีลักษณะคล้ายกัน คือคณะกรรมการบริหารของสมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกทั้งคณะ ส่วนองค์กรทางวิชาชีพอาจมีตัวแทนของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่สมาคมทางวิชาชีพหรือสหภาพแรงงานไม่มีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกอย่างกรณีขององค์กรทางวิชาชีพ

ส่วนองค์กรทางวิชาชีพที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศไทยมีก่อกำเนิด 2 ลักษณะ คือ⁷⁴

1) องค์กรทางวิชาชีพที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพโดยผู้ประกอบวิชาชีพเอง เฉพาะเป็นองค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากฝ่ายปกครอง ได้รับการกระจายอำนาจทางปกครองจากรัฐ โดยให้ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละสาขาควบคุมการประกอบวิชาชีพกันเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งองค์กรวิชาชีพที่มีลักษณะเป็นสภาวิชาชีพ ถือว่ามีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ในความหมายของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสถานะที่แท้จริงของสภาวิชาชีพเป็นเพียงหน่วยงานเอกชนแต่จะมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เฉพาะเมื่อสภาวิชาชีพกระทำการอันเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายได้มอบหมายให้สภาวิชาชีพนั้นใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเท่านั้น ส่วนเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสภาวิชาชีพ นายกสภาวิชาชีพ หรือตำแหน่งอื่นก็จะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะเมื่อกระทำการอันเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเช่นกัน และองค์ประกอบส่วนใหญ่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจจะมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ เช่น สภานายความ⁷⁵ แพทย์สภา สภายาบาล สภาวิศวกรและสภาวิชาชีพบัญชี เป็นต้น

2) องค์กรทางวิชาชีพที่ควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพโดยรัฐ เป็นองค์กรวิชาชีพที่ไม่มีลักษณะเป็นสภาวิชาชีพ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการควบคุมการประกอบ

⁷² เฟื่องอ้าง, หน้า 105.

⁷³ อุทุม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 70, หน้า 113-114.

⁷⁴ ศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, ม.ป.ท.), หน้า ก-ข.

⁷⁵ จิตติ ดิงศภัทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, หน้า 47.

อาชีพ เป็นองค์กรของฝ่ายปกครองในการควบคุมการประกอบอาชีพสาขาใดสาขาหนึ่ง และองค์ประกอบส่วนใหญ่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจจะเป็นโดยตำแหน่ง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือโดยแต่งตั้งจากฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองมีอำนาจในการปลดออกจากราชการได้ ซึ่งจะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะเมื่อกระทำการอันเกี่ยวกับเรื่องที่กฎหมายได้มอบหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะกรรมการช่างรังวัดเอกชน เป็นต้น ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพขึ้นโดยเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดในเรื่องต่างๆ เช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นเอง

จึงอาจกล่าวสรุปถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรทางวิชาชีพกับองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการในแง่การจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพนั้นไม่มีความแตกต่างกันเพราะต่างก็มีกฎหมายรับรองการจัดตั้งเฉพาะรายเป็นกรณีๆ ไป ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบนั้นองค์กรของรัฐหรือส่วนราชการไม่มีสมาชิกเหมือนอย่างองค์กรทางวิชาชีพ และองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารไม่มีส่วนที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิก และในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ องค์กรของรัฐหรือส่วนราชการไม่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพ แต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมการประกอบอาชีพ

ปัจจุบันองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย เป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทำหน้าที่ควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรทางวิชาชีพหนึ่ง มัคคุเทศก์เป็นอาชีพหนึ่งมีการพัฒนาการของอาชีพไปสู่การเป็นวิชาชีพ และมีการบัญญัติกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (ยกเลิก) และประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ปัจจุบัน มีวิธีการหรือกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมต่างๆ ขึ้นให้เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพให้เหมือนกับวิชาชีพที่มีมาก่อน เช่น แพทย์ นักกฎหมาย และวิศวกร ปัจจุบันอาชีพมัคคุเทศก์พัฒนาเพื่อให้มีคุณลักษณะพื้นฐานของวิชาชีพทั้ง 5 ประการ ซึ่งอาชีพมัคคุเทศก์ยังมีคุณลักษณะที่ยังไม่ครบสมบูรณ์บางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพและบนฐานแห่งเหตุจำเป็นจากแนวความคิดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของคนในชาติ อาชีพมัคคุเทศก์เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอันเป็นทรัพยากรหลักอีกประเภทหนึ่งของประเทศ มัคคุเทศก์เป็นทั้งผู้สานและรักษาประโยชน์ของสาธารณะในแหล่งท่องเที่ยวให้เที่ยวอย่างอนุรักษ์ก่อให้เกิดความยั่งยืนต่อทรัพยากรของประเทศที่สร้างรายได้เข้าประเทศเพื่อใช้พัฒนาประเทศส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศมีความกินดีอยู่ดี

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหนึ่งที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพ โดยลักษณะของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องเป็นผู้ที่มีทักษะด้านความรู้ความเข้าใจและสามารถด้านภาษาพร้อมอธิบายในศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีที่งดงาม สังคมและวิถีชีวิตของแต่ละ

ละท้องถิ่นเป็นอย่างดีและแท้จริง สร้างภาพลักษณ์และภาพพจน์ที่ดีให้แก่ประเทศ เปรียบเสมือนทูตที่เชื่อมสานสัมพันธ์ระหว่างนักท่องเที่ยวนานาชาติประเทศประทับใจและรู้สึกอยากกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีก รายได้จากการท่องเที่ยวเป็นรายได้ด้านหนึ่งซึ่งช่วยให้การพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าทันสมัยอารยประเทศอื่นๆ โดยทุนทางทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีของประเทศ พร้อมทั้งการอนุรักษ์ที่มีของประเทศให้ยั่งยืนด้านการร่วมมือจากหลายภาคส่วนด้วยกัน มัคคุเทศก์เป็นความร่วมมือด้านแรกเพราะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่นำเที่ยวและมีความใกล้ชิดนักท่องเที่ยวต้องคอยชี้แนะตกแต่งและยังไม่นำนักท่องเที่ยวทำลายทรัพยากรของแหล่งท่องเที่ยวระหว่างการท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เพื่อการบริการการท่องเที่ยว อีกทั้งมีความจำเป็นต้องคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวในประเทศไทย เกี่ยวด้วยการคุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความอุ่นใจและมั่นใจในมาตรการทางกฎหมายของประเทศที่สามารถคุ้มครองความปลอดภัยระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย รวมไปถึงการรักษากลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของสังคมให้เกิดเสถียรภาพคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศอย่างสูงสุด จึงได้มีบทบัญญัติของกฎหมายออกมารองรับและควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยกฎหมายบัญญัติฝ่ายปกครองมีอำนาจปลดออกจากตำแหน่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมและประกาศให้ยกเลิก⁷⁶ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการจึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขึ้นใช้แทน

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลเริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา มีผลทำให้อาชีพมัคคุเทศก์กลายเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ โดยการรับรองโดยผลของกฎหมายซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโดยลักษณะพื้นฐานแห่งการเป็นวิชาชีพโดยแท้จริงของอาชีพมัคคุเทศก์แล้วไม่อาจเป็นวิชาชีพโดยคุณลักษณะด้วยตัวเองก็ตาม แต่ด้วยเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์โดยรวมของชาติจึงได้ตรากฎหมายเพื่อรองรับความเป็นวิชาชีพของมัคคุเทศก์ เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ เช่นเดียวกับวิชาชีพแพทย์ วิชาชีพวิศวกรรม หนายความ หรือ วิชาชีพอื่น เพื่อให้มีองค์กรวิชาชีพทำหน้าที่กำหนด มาตรการ การดูแลตรวจสอบ ควบคุม อีกทั้งบทลงโทษ สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นแนวทางปฏิบัติภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน โดยเฉพาะองค์กรวิชาชีพมีสภาพโดยกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมตรวจสอบการประกอบวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพในสาขาต่างๆ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวกฎหมายได้มอบอำนาจให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจบางประการ

ปัจจุบันองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพจึงมีองค์กรควบคุมในลักษณะเป็นคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสำนักงานทะเบียนธุรกิจและมัคคุเทศก์เป็นสำนักงานส่วนราชการเป็นธุรการของคณะกรรมการ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการมีสัดส่วนของคณะกรรมการโดยตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนงานราชการเป็น

⁷⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3

ส่วนมาก⁷⁷ ผู้แทนที่มาจากผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์มีเพียงแค่ 2 คน และให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางเป็นกรรมการและเลขานุการทำหน้าที่ดำเนินงาน ซึ่งหน้าที่สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง และสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา⁷⁸ เป็นหนึ่งหน่วยงานราชการซึ่งแบ่งส่วนราชการภายในกรรมการท่องเที่ยว สังกัดภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้นำเที่ยว ดำเนินการเกี่ยวกับเพิกถอนใบอนุญาตต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียม ดำเนินการเกี่ยวกับการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ดำเนินการจัดทำเก็บรักษา บันทึกลงและติดตามแก้ไขข้อมูลประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดำเนินการด้านกฎหมาย การฟ้องร้องหรือคดีความ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมแล้วการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จึงกล่าวได้ว่าอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ การประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเหมือนอาชีพๆ อื่น เช่น แพทย์ ทนายความ วิศวกร หรือแม้กระทั่งสถาปนิก มีกฎหมายที่ใช้ควบคุมวิชาชีพที่บัญญัติให้ต้องมีใบอนุญาตในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและมีการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมวิชาชีพเป็นแบบสภาวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตยสภา แพทยสภา สภาการพยาบาล สภานายความ สภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สัตวแพทย์สภา สภาครูและบุคลากรทางการศึกษา สภาเทคนิคการแพทย์ สภาวิชาชีพบัญชี และสภากายภาพบำบัด เป็นต้น

ดังนั้น องค์กรควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย เป็นการควบคุมมัคคุเทศก์โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์⁷⁹ มีสถานะเป็นองค์กรวิชาชีพที่ลักษณะเป็นคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ การรับรองการเป็นองค์กรวิชาชีพโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นองค์กรของฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจจะโดยตำแหน่ง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือโดยการแต่งตั้งจากฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองมีอำนาจปลดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ถือเป็นองค์กรวิชาชีพ ซึ่งองค์กรวิชาชีพ ได้แก่ องค์กรเอกชนที่มีกฎหมายระดับรัฐบัญญัติมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรฐานต่างๆ เช่นการวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในการดำเนินงานขององค์กรควบคุมทางวิชาชีพมีการใช้อำนาจในการตราข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์

⁷⁷ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

⁷⁸ ศศิวิมล แซ่เล่า, การพัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ภายหลังहारโอนภารกิจ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปกร, 2552), หน้า 78-82.

⁷⁹ อรรถ อินทรศักดิ์, ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาวิศวกร (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 26.

ในการประกอบอาชีพ⁸⁰ การควบคุมการออกใบอนุญาต ซึ่งถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Act administrative) ส่วนอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อมีการกระทำผิด เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเมื่อสมาชิกกระทำผิดข้อบัญญัติทางวิชาชีพ อันมีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล (Les Decisions Juridictionnelles)⁸¹ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จัดเป็นองค์กรควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ เช่น แพทย์ หนายความ วิศวกร เป็นต้น เมื่อโครงสร้าง รูปแบบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เกิดความเหมาะสมเพียงพอที่ทำหน้าที่ควบคุม คึงครองและส่งเสริมผู้ประกอบการวิชาชีพ เนื่องจากองค์กรวิชาชีพนี้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับวิชาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด จึงต้องมีการมอบอำนาจของรัฐบางประการให้เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตามกระแสเศรษฐกิจของโลกและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีจำนวนมากขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก อีกทั้งการตื่นตัวของกระแสประชาคมอาเซียนที่รัฐจะเข้าร่วมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ภายในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services-AFAS) ซึ่งสาขาบริการด้านท่องเที่ยว (Tourism and Travel-related Service)⁸² เป็นหนึ่งที่ถูกเร่งรัดภายใต้กรอบ AFAS ของกฎบัตรอาเซียนซึ่งการเร่งรัดการเปิดเสรีมุ่งเน้นไปที่ 3 สาขาบริการย่อยที่สำคัญและหนึ่งในสามสาขาย่อยคือ สาขาบริการด้านมัคคุเทศก์ (Tourist Guide Services) ทำให้เกิดแนวความคิดในการลดการกีดกัน โดยการสร้างเงื่อนไขหรือหาแนวทางป้องกันการเข้ามาแย่งงานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของชาวต่างชาติ⁸³ มาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต ทำให้มีข้อกำหนดบางประการที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นการรองรับการเปิดการค้าเสรีการบริการด้านการท่องเที่ยว จึงสมควรแยกการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ออกจากธุรกิจนำเที่ยวให้มีความเป็นเอกเทศเพื่อความเหมาะสมขององค์กรทางวิชาชีพในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่มีความชัดเจนในรูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบของคณะกรรมการ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระในบริหารดำเนินงานขององค์กรในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ เพื่อที่จะสามารถจัดระเบียบในการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์อันแท้จริงแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับองค์กรทางวิชาชีพที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ อีกทั้งเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้นอีกด้วย

⁸⁰ มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

⁸¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 111.

⁸² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, **อาเซียนตกลงเกิดการค้าเสรีสินค้าและบริการ 12 สาขา**, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.site.rmutt.ac.th/ASEAN/?page_id=331.

⁸³ ปัทพร สุนธมาน, **การเปิดเสรีด้านการศึกษาในระดับภูมิภาคอาเซียน**, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://www.thai-aec.com/> 697.

ผู้เขียนขอสรุปว่า องค์กรทางวิชาชีพเกิดขึ้นควบคู่กับการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพได้สองรูปแบบคือเกิดขึ้นจากการจัดตั้งโดยผู้ประกอบการอาชีพและเกิดขึ้นโดยการจัดตั้งโดยรัฐ ส่วนลักษณะขององค์กรวิชาชีพนั้นมีได้หลายแบบ เช่น แบบองค์กรแบบวิชาชีพที่มีระดับชั้น เช่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ หรือแบบองค์กรเดียวที่อำนาจควบคุมทั้งประเทศ และมีโครงสร้างการบริหารงานเป็นสองลักษณะ คือลักษณะของคณะกรรมการบริหารองค์กรวิชาชีพ และในลักษณะสภาวิชาชีพซึ่งเป็นลักษณะที่องค์กรวิชาชีพส่วนใหญ่ของไทยในปัจจุบัน

บทที่ 3

การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศ

การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศถือว่ามัคคุเทศก์เป็นส่วนสำคัญในเครือข่ายการท่องเที่ยว มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดโดยตรงกับนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์มีบทบาทหน้าที่ทำงานในฐานะเจ้าภาพของประเทศที่ต้องทำหน้าที่ต้อนรับให้และคำแนะนำจากความรู้⁸⁴ เช่น แหล่งท่องเที่ยว วัฒนธรรม ธรรมชาติ เป็นต้น การประกอบการทำงานเป็นมัคคุเทศก์มีอาชีพนี้⁸⁵ การมีใบอนุญาตหรือ มีใบอนุญาตอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการยอมรับมีผลต่อความน่าเชื่อถือต่อการประกอบอาชีพนี้ และจรรยาบรรณในการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์นี้ อีกทั้งยอมรับว่าการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศถือเป็นวิชาชีพ จึงมีองค์กรควบคุมในการผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันตามฐานแห่งความจำเป็นของแต่ละประเทศดังกล่าวต่อไปนี้

3.1 การควบคุมในประเทศอังกฤษ (England)

The United Kingdom (สหราชอาณาจักร) หรือที่รู้จักกันในนามของประเทศอังกฤษ ประกอบไปด้วย 4 ประเทศ คือ อังกฤษ (England) สกอตแลนด์ (Scotland) เวลส์ (Wales) และไอร์แลนด์ (Northern Ireland) ประเทศอังกฤษภูมิประเทศของอังกฤษส่วนมากประกอบด้วยเขาเตี้ยๆ และที่ราบ โดยเฉพาะทางตอนกลางและตอนใต้ของอังกฤษ ปัจจุบันมีลอนดอนเป็นเมืองหลวงที่มีเขตมหานครใหญ่ที่สุดในสหราชอาณาจักรและพื้นที่เมืองใหญ่ที่สุดในสหภาพยุโรป ลอนดอนเป็นหนึ่งในศูนย์กลางสำคัญทางธุรกิจ การเมือง วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ของโลก เป็นผู้นำด้านการเงิน การเมือง การสื่อสาร การบันเทิง แฟชั่น และศิลปะ เป็นเมืองที่เจริญที่สุดในโลก ถือกันว่าเป็นเมืองสากลหลักของโลก ลอนดอนเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในระดับนานาชาติ และเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญของทวีปยุโรป

ระบบการปกครองของสหราชอาณาจักรเป็นแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งมีพระบรมราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 เป็นประมุขของประเทศ รัฐสภาของอังกฤษแบ่งเป็น 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาล่าง (House of Commons) โดยสมาชิกสภาขุนนาง อำนาจการแต่งตั้ง

⁸⁴World Federation of Tourist Guide Associations, **What is a Tourist Guide?**, Retrieved April 4, 2013 from <http://www.wftga.org/tourist-guiding/what-tourist-guide>.

⁸⁵World Federation of Tourist Guide Associations, **International Tourist Guide Day**, Retrieved April 4, 2013 from <http://www.wftga.org/tourist-guiding/february-21st-international-tourist-guide-day>.

รัฐบาลเป็นของสภากลาง ส่วนสภาสูงมีหน้าที่สำคัญก็คือ การกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบระบบการเมือง การปกครองของสหราชอาณาจักร ซึ่งถือว่ามีความมั่นคงในระบอบการปกครองมายาวนานมากที่สุดประเทศหนึ่ง

ประเทศอังกฤษเป็นรัฐสมาชิกหนึ่งของสหภาพยุโรป⁸⁶ ได้มีการกำหนดคำนิยามของมัคคุเทศก์ไว้ใน EN13809 ของคณะกรรมการมาตรฐานยุโรปไว้ดังนี้⁸⁷

มัคคุเทศก์ เป็น บุคคลผู้ซึ่งให้คำแนะนำการเข้าเยี่ยมชมโดยการเลือกใช้ภาษาในการอธิบายได้อย่างเหมาะสม ด้านวัฒนธรรมและวิถีทางธรรมชาติเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ให้เป็นที่ยอมรับของ ผู้เข้าเยี่ยมชม

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศหนึ่งในสหราชอาณาจักร⁸⁸ ซึ่งไม่มีกฎระเบียบในการปกครองอาชีพมัคคุเทศก์ แต่สมาพันธ์โลกสมาคมมัคคุเทศก์ (The World Federation of Tourist Guide Association) สนับสนุนการจำแนกประเภทและมาตรฐานการฝึกอบรมและคุณภาพของมัคคุเทศก์⁸⁹ ส่วนในสหราชอาณาจักรมีองค์กรรับรองมาตรฐานของมัคคุเทศก์ 2 องค์กร ซึ่งใช้สัญลักษณ์รูปแบบขององค์กร เป็นตราสีฟ้า (The Blue Badge) ดังนี้

- 1) สถาบันนำทางนักท่องเที่ยว (The Institute of Tourist Guiding) สนับสนุนการจำแนกประเภทและมาตรฐานการฝึกอบรมและคุณภาพของมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรรับรองคุณภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ใน ประเทศอังกฤษ, เวลส์ และ ไอร์แลนด์เหนือ
- 2) สมาคมมัคคุเทศก์สก๊อตแลนด์ (The Scottish Tourist Guides Association: STGA) เป็นองค์กรรับรองคุณภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ใน ประเทศสกอตแลนด์

⁸⁶ European Union, Retrieved April 19, 2013 from http://europa.eu/index_en.htm.

⁸⁷ European Standard. EN13809:2003 Tourism Services-Travel Agencies and Tour Operators Yerminology. Retrieved April 19, 2013 from http://www.feg-touristguides.com/files/DEFINITIONS_OF_TOURIST_GUIDE-TOUR_MANAGER-

⁸⁸ United Kingdom, Retrieved April 19, 2013 from <http://www.infoplease.com/ipa/A0108078.html>

⁸⁹ European Standard. CSN EN 15565 Tourism Services-Requirements for the Provision of Professional Tourist Guide Training and Qualification Programmes. Retrieved April 19, 2013 from <http://www.en-standard.eu/csn-en-15565-tourism-services-requirements-for-the-pro vision-of-professional-tourist-guide-training-and-qualification-programmes/>

สถาบันนำทางนักท่องเที่ยว⁹⁰ เป็นองค์กรอาสาสมัครมีอาชีพระดับชาติสำหรับควบคุมกำกับดูแลมัคคุเทศก์ในประเทศอังกฤษ ประเทศเวลล์ และประเทศไอร์แลนด์เหนือ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 2002 เป็นองค์กรที่มีมาตรฐาน ตราสีฟ้า (The Blue Badge) เป็นตราสัญลักษณ์ขององค์กร เป็นสถาบันระดับชาติที่มีบทบาทการยอมรับของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสถาบันก่อตั้งขึ้นหลังจากที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและมูลนิธิการท่องเที่ยวของอังกฤษ และนำเสนอผ่านความเห็นชอบจากกรมวัฒนธรรมและสื่อกีฬา กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม บทบาทของสถาบันในการส่งเสริมความเป็นมืออาชีพมากขึ้นและยกระดับสถานะของการนำเที่ยว สถาบันเป็นผู้ที่ให้การรับรองหลักสูตรและการฝึกอบรมระดับความเป็นมืออาชีพของมัคคุเทศก์ รวมถึงคู่มือการนำเที่ยว การอธิบายและ โปรแกรมการฝึกอบรม การตีความและคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ เฉพาะพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์การดังต่อไปนี้⁹¹

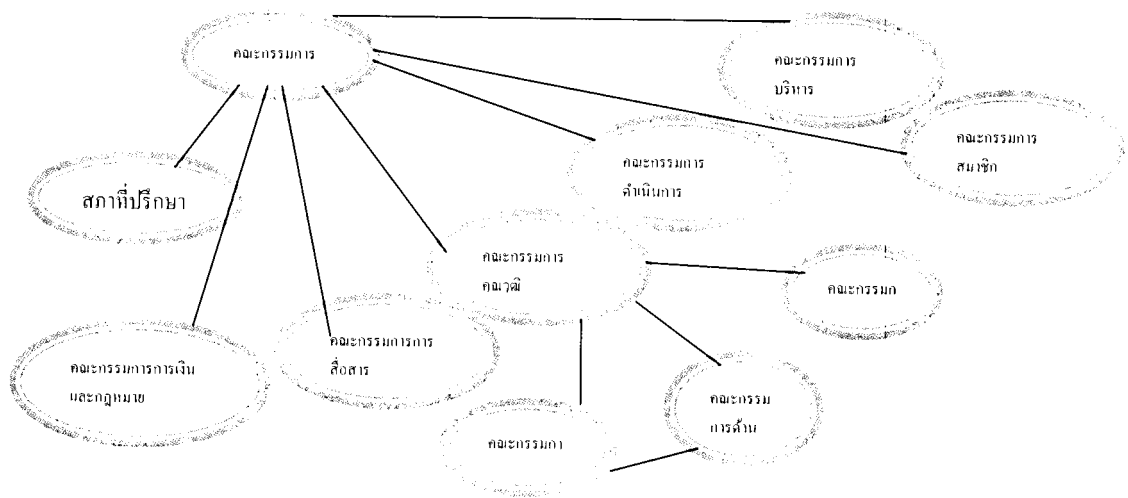
- 1) เพื่อพัฒนา รักษาและส่งเสริมมาตรฐานที่มีคุณภาพสูงในการนำทางนักท่องเที่ยว
- 2) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรระดับมืออาชีพสำหรับมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพ
- 3) เพื่อรับขึ้นทะเบียนตามคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ระดับชาติ
- 4) เพื่อเพิ่มมาตรฐานสำหรับคุณสมบัติทุกระดับทัดเทียมกัน
- 5) เพื่อการตรวจสอบในทุกระดับ
- 6) เพื่อส่งเสริมให้สถาบันคุณวุฒิและรางวัลภายในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและ

อื่นๆ

- 7) เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลและองค์กรการท่องเที่ยว ที่จะนำตราสัญลักษณ์ที่มีคุณภาพในการนำทางนักท่องเที่ยว
- 8) เพื่อส่งเสริมให้อุตสาหกรรมการเดินทางท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวของแต่ละบุคคลใช้มัคคุเทศก์ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมของสถาบัน
- 9) เพื่อวางหลักการและการบังคับใช้รหัสมีอาชีพเพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้เข้าร่วมกับสถาบัน

⁹⁰ Institute of Tourist Guiding. Retrieved April 19, 2013 from <http://www.itg.org.uk>

⁹¹ Institute of Tourist Guiding, **Mission Statement**, Retrieved April 19, 2013 from <http://www.itg.org.uk/ab-out-us/mission-statement.aspx>.



ภาพที่ 3.1 โครงสร้างของสถาบัน ประกอบด้วยคณะกรรมการดังต่อไปนี้⁹²

3.1.1 โครงสร้างขององค์กร

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย เป็นองค์กรเอกชน โดยการจัดตั้งโดยผู้ประกอบการเองโดยเฉพาะ แบบองค์กรเดียวที่อำนาจควบคุมทั้งประเทศ มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักกฎหมายเอกชน แต่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะทางการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ คือ สถาบันการนำทางนักท่องเที่ยว (Institute of Tourist Guiding) โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมประโยชน์ของประชาชนให้มีระเบียบและการปฏิบัติเกี่ยวกับการแนะนำการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว เพื่อสร้างและตรวจสอบจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์และคนอื่นๆ รับขึ้นทะเบียน และออกใบรับรองเป็นมัคคุเทศก์ที่มีคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องและกำหนดมาตรฐานของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ การควบคุม การกำกับดูแล ตรวจสอบและส่งเสริมหรือพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ รวมทั้งการกำหนดโทษทางวินัยทางวินัยสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบของสถาบันการนำทางนักท่องเที่ยว

⁹²Institute of Tourist Guiding, **Structure**, Retrieved April 19, 2013 from <http://www.itg.org.uk/about-us/structure.aspx>

3.1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับของบริษัท⁹³ และบริษัทมีอำนาจหน้าที่กระทำการได้ภายในขอบเขตตามหนังสือจดทะเบียนบริษัท⁹⁴ คุณสมบัติของการเป็นมัคคุเทศก์ของสถาบันแบ่งออกเป็นระดับ 2, ระดับ 3 และระดับ 4

จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ⁹⁵ เมื่อมีการฝ่าฝืนกระทำผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของสถาบัน วิธีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ประพฤติผิดของความเป็นมืออาชีพของสถาบัน โดย คณะกรรมการของสถาบันมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการและอุทธรณ์ อาศัยอำนาจตาม THE BYE LAWS OF THE INSTITUTE OF TOURIST GUIDING⁹⁶ ข้อ 15.1 เพื่อให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการตามข้อร้องเรียนต่าง ๆ การกล่าวหาว่าการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เป็นสมาชิกของสถาบันที่ให้การรับรองหรือประพฤติตัวไม่เหมาะสมอันเป็นอันตรายต่อสถาบัน ข้อ 15.2

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาโทษตามการกระทำความผิดของมัคคุเทศก์ของสถาบัน มีบทลงโทษตามคำสั่งคณะกรรมการของสถาบันการนำทางนักท่องเที่ยว หมายเลข 15.3 ดังนี้

- 1) ตักเตือน
- 2) แหวนชื่อไว้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีโดยไม่ต้องคืนเงินค่าสมัครสมาชิก
- 3) ลบชื่อออกจากทะเบียนสมาชิกและไม่คืนเงิน

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการต่อศาลอุทธรณ์⁹⁷ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติในระดับ 3 หรือ 4 ของสถาบันการนำทางนักท่องเที่ยว

สถาบันการนำทางนักท่องเที่ยวจะรับรองความเป็นมืออาชีพของมัคคุเทศก์เป็นระยะเวลา 4 ปี

⁹³The Companies Acts 1985 and 1989, Company Limited by Guarantee and Not Having a Share Capital, Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/12282/articles_of_association_%208031111%29.pdf.

⁹⁴The Companies Acts 1985 and 1989, Private Company Limited by Guarantee and Not Having a Share Capital, Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/12279/memorandum_of_association_%28290909%29.pdf.

⁹⁵Institute of Tourist Guiding, Members', Associates', Affiliates' and Registered Guides' Code of Professional Conduct, Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/11017/profes_sional_code_of_conduct.pdf.

⁹⁶Institute of Tourist Guiding, The Bye Laws of the Institute of Tourist Guiding by Order of the Board of Directors of the Institute of Tourist Guiding (Hereafter Called the Board), Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/13399/bye_laws_october_2012_%282%29.Pdf.

⁹⁷Institute of Tourist Guiding, Examination Appeals Procedure for Blue Badge (Level 4), Green Badge (Level 3) and Language Tests, Retrieved April 19, 2013 from <http://www.itg.org.uk/what-we-do/examinations/appeals.aspx>.

ดังนั้นการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย จะเป็นการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของสถาบันวิชาชีพ ที่มีการจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการควบคุมการตามกฎหมายต่างๆ งานของคณะกรรมการนี้ครอบคลุมงานหลายลักษณะ เป็นทั้งองค์กรบริหารงาน หรือองค์กรวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีอำนาจหน้าที่หลายลักษณะ ทั้งการกำหนดนโยบาย การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ หรือการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งสถาบันเป็นองค์กรปกครองกำกับดูแลในวิชาชีพของตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ออกหนังสือรับรองความเป็นมืออาชีพของมัคคุเทศก์ กำกับดูแล และบทลงโทษมัคคุเทศก์สมาชิก ที่กระทำความผิดวินัยจรรยาบรรณของสถาบัน เพื่อยกระดับและมาตรฐานการพัฒนาความเป็นมัคคุเทศก์อาชีพ จรรยาบรรณที่ดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบอาชีพนั่นเอง

3.2 การควบคุมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีศูนย์กลางตั้งอยู่ในภูมิภาคยุโรปตะวันตก ทั้งยังประกอบไปด้วยเกาะและดินแดนอื่นๆ ในต่างทวีป ประเทศฝรั่งเศสแผ่นดินใหญ่ทอดตัวตั้งแต่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจนถึงช่องแคบ อังกฤษและทะเลเหนือ และจากแม่น้ำไรน์จนถึงมหาสมุทรแอตแลนติกชาวฝรั่งเศสเรียกแผ่นดินใหญ่ว่า หกเหลี่ยม (L'Hexagone) เนื่องจากรูปร่างทางกายภาพของประเทศ นอกจากนั้นประเทศฝรั่งเศสยังเชื่อมกับสหราชอาณาจักรทางอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษอีกด้วยประเทศฝรั่งเศสเคยเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจของโลกตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และ 19 จักรวรรดิฝรั่งเศสเป็น หนึ่งในประเทศจักรวรรดินิยมที่มีอาณานิคมในครอบครองมากที่สุดในโลกแผ่อำนาจเขตตั้งแต่แอฟริกาตะวันตกจนถึงเอเชียอาคเนย์ ซึ่งเห็นได้ชัดจากอิทธิพลทางวัฒนธรรม ภาษาและการเมืองการปกครองของดินแดนนั้นๆ ประเทศฝรั่งเศสถูกจัดให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับที่ 6 ของโลก ประเทศฝรั่งเศสยังเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวมากที่สุดในโลกอีกด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แบบสาธารณรัฐเดี่ยวกึ่งประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2501 โดยผ่านการลงประชามติ สาระสำคัญในรัฐธรรมนูญนั้นคือการเพิ่มอำนาจประธานาธิบดี อำนาจฝ่ายบริหารนั้นถูกแบ่งออกและมีหัวหน้า 2 คน ซึ่งก็คือประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงแบบสากล มีตำแหน่งประมุขแห่งรัฐอีกด้วย และนายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะรัฐบาล ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี รัฐสภาฝรั่งเศสนั้นแบ่งออกเป็น 2 สภาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความซับซ้อนและความท้าทายระดับโลกของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ต้องมีการบริหารและหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับเพื่ออำนวยความสะดวก ความพยายามของหลายภาคส่วนหน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติตามหลักการของการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่ต้องการจะตระหนักดีของการเชื่อมโยงกันในแนวตั้งและแนวนอนและประสิทธิผลของการกำหนด นโยบายและการจัดสรรทรัพยากรของประเทศอย่างยั่งยืน ควบคู่ไปกับการควบคุมการบริการด้านการท่องเที่ยวของประเทศ

3.2.1 โครงสร้างขององค์กร

สาธารณรัฐฝรั่งเศสผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร (The Ministry of Tourism and The Ministry of Culture and Communication) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยการจัดตั้งของรัฐ แบบองค์กรระดับประเทศ มี 2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับผู้มีความประสงค์จะประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เทศ ผู้ที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามกฎหมายจะปรากฏโลโก้ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสารพิมพ์อยู่บนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อาชีพและป้ายเป็นใบอนุญาตที่ถูกตั้งตามกฎหมายสามารถนำนักท่องเที่ยวเข้าเยี่ยมชมที่พิพิธภัณฑสถานและอนุสรณ์ประวัติศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศสได้ การขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์ในตัวแทนการท่องเที่ยวมีอาชีพ และบทกฎหมายที่ 211 ของบทกฎหมายการท่องเที่ยว⁹⁸ (The Article L-211 of The Tourism Code) หรือ (Code du tourisme) เป็นบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมและป้องกันผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศฝรั่งเศส อีกทั้งประเทศฝรั่งเศสยังมีองค์กรในรูปแบบสมาคมที่มีบทบาทสำคัญคือ สมาคมมัคคุเทศก์มืออาชีพ (The Federation Nationale des Guides-Interpretes: FNGIC) เป็นสมาคมที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระหว่างมัคคุเทศก์จากภูมิภาคต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศยุโรปอื่นๆ เป็นสมาคมที่มีบทบาทในการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ในประเทศฝรั่งเศสอีกด้วย

3.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่

รัฐเป็นผู้กำหนดและดำเนินนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ กำหนดกฎระเบียบและแนวทางการปฏิบัติสำหรับความร่วมมือในด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นองค์กรที่มีระดับชั้น ในระดับภูมิภาคและในระดับประเทศ โดยจะมีสภาภูมิภาคเป็นผู้ตรวจสอบสถานะหลักการขององค์กรและองค์ประกอบคณะกรรมการการท่องเที่ยวในภูมิภาคและคณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับประเทศ การควบคุม กำกับดูแล ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวภูมิภาค เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการฝึกอบรมการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ คณะกรรมการการท่องเที่ยวมีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศฝรั่งเศสและต่างประเทศ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมายถือว่าผู้นั้นกระทำการผิดกฎหมาย การทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในประเทศฝรั่งเศสจะมีบัตรมืออาชีพซึ่งบัตรมืออาชีพนี้จะรับได้หลังจบการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย สาขามัคคุเทศก์ หรือที่เกี่ยวข้องเป็นเวลา 3 ปี หรือต้องไปศึกษาเพิ่มคุณสมบัติในโรงเรียนที่ประเทศฝรั่งเศสให้การยอมรับหรือรับรองจึงจะสามารถมีบัตรมืออาชีพประกอบการทำงานเป็นมัคคุเทศก์

มีการแบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ ออกเป็น 2 ประเภท

1) ประเภทที่ 1 มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ในภูมิภาค

(1) มัคคุเทศก์ด้านประวัติศาสตร์ ศิลปะและมรดกของเมือง ต้องทำหน้าที่ประสานงานคู่กับมัคคุเทศก์ล่าม (Guide interpreter)

⁹⁸ Legifrance, Code du Tourisme Article – L 211-16 Retrieved March 25, 2013 from http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGIEXT000006074_073

(2) มัคคุเทศก์ล่าโพง (A Guide Speaker) ต้องทำหน้าที่ประสานงานคู่กับ มัคคุเทศก์ล่าม (Guide interpreter)

2) ประเภทที่ 2 มัคคุเทศก์ต่างประเทศ ซึ่งจะได้เมื่อศึกษาตามหลักสูตรใน มหาวิทยาลัยเป็นเวลา 3 ปี

ผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายกำหนดบทลงโทษและมาตรการ สำหรับความผิดของผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือนและปรับ 7,500 € ตามความเป็นจริง

ดังนั้น ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศฝรั่งเศส จะถูกกำหนดโดยบทกฎหมายการท่องเที่ยว (Tourism Code or Code du tourisme) ผู้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ต้องมีใบอนุญาตที่ ถูกต้องตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นมัคคุเทศก์ระดับภูมิภาค หรือ มัคคุเทศก์ระดับชาติ สมาคม Federation Nationale des Guide Interpretes มีอาชีพเป็นผู้อบรมจรรยาบรรณให้แก่สมาชิกมัคคุเทศก์ โดย ไม่มีการบังคับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของมัคคุเทศก์ กิจกรรมทุกกิจกรรมอยู่ในความควบคุมของ กระทรวงการท่องเที่ยว และกระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร

3.3 การควบคุมในสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore)

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่เล็กที่สุดประเทศหนึ่งในโลก มีลักษณะเป็นเกาะเล็กๆ บริเวณ ปลายคาบสมุทรมาลายู ทรัพยากรธรรมชาติมีอย่างจำกัด แต่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เพราะสิงคโปร์พัฒนา เศรษฐกิจด้านการค้า ปัจจุบันสิงคโปร์มีท่าเรือสำเภาขนาดใหญ่ และทันสมัยที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง สิงคโปร์มีประชากรน้อยจึงต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างชาติในทุกระดับ สิงคโปร์เป็นประเทศที่พัฒนา แล้วประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีฐานะทางเศรษฐกิจและการเงินที่มั่งคั่งที่สุดประเทศ หนึ่งในโลก

ประเทศสิงคโปร์มีการปกครองระบอบสาธารณรัฐแบบรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย สูงสุด มีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประมุข เป็นประเทศที่มีเสถียรภาพมากที่สุดแห่งหนึ่ง ของโลก

การท่องเที่ยวในสิงคโปร์เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาครัฐบัญญัติกฎหมายการควบคุมภาค การท่องเที่ยวของประเทศและผู้ที่ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวสิงคโปร์ อาชีพมัคคุเทศก์ เป็นอาชีพที่ภาครัฐให้ความสนใจจึงมีการบัญญัติการควบคุมผู้ประกอบอาชีพนี้ในประเทศสิงคโปร์รวมอยู่ กับการควบคุมการท่องเที่ยวของสิงคโปร์ การควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศสิงคโปร์ มีคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ (The Singapore Tourism Board-STB) เป็นองค์กรกึ่งอิสระ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล ออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ลงโทษ การกระทำผิดของผู้ประกอบ อาชีพมัคคุเทศก์ คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์เป็นหน่วยงานของรัฐหนึ่งสังกัดภายใต้กระทรวง การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Trade and Industry-MTI) ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี 1964 และถูกเรียกว่าคณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวสิงคโปร์ อีกทั้งยังได้รับออกใบอนุญาตตัวแทนการ ท่องเที่ยวและการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ และชื่อเรียกของคณะกรรมการได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการ การท่องเที่ยวสิงคโปร์ (The Singapore Tourism Board-STB) ในปี 1997 โดยมีภารกิจเป็นผู้ดูแล การท่องเที่ยวของประเทศสิงคโปร์ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรและวางกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากร ธรรมชาติระยะยาว

3.3.1 โครงสร้างขององค์กร

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศ สิงคโปร์เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งของภาครัฐ ในแบบขององค์กรเดี่ยวที่มีอำนาจควบคุมทั้ง ประเทศและมีโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการบริหารองค์กร นั่นคือคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ (The Singapore Tourism Board-STB) เป็นผู้บริหารงานองค์กร ซึ่ง บทกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานของ รัฐหนึ่งสังกัดภายใต้กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Trade and Industry : MTI) เป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล ออกใบอนุญาต ตรวจสอบ ลงโทษ การกระทำผิดของผู้ประกอบการอาชีพ มัคคุเทศก์

3.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการสิงคโปร์มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ซึ่งบทกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ (Singapore Tourism Board Act (Cap. 305B)) โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งประธานกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ และ เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ จำนวน 10 คน ส่วนแต่งตั้งรองประธานกรรมการรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งจาก กรรมการที่รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งเป็นรองประธาน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการท่องเที่ยว สิงคโปร์มีดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อพัฒนาและสนับสนุนให้สิงคโปร์เป็นสถานที่ท่องเที่ยวจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยว
- 2) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเดินทางและการท่องเที่ยว
- 3) เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคการท่องเที่ยวเพื่อเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์
- 4) เพื่อการออกใบอนุญาตและข้อกำหนด การกำกับดูแลผู้ประกอบการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด
- 5) มีอำนาจดำเนินการตามหน้าที่อื่นๆ ภายใต้การกำหนดของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้และคณะกรรมการมีอำนาจกระทำการตามพระราชบัญญัตินี้
- 6) การจัดเก็บภาษีในลักษณะคณะกรรมการไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมในรูปแบบของการปฏิบัติหน้าที่หรือความรับผิดชอบใดๆ ให้ดำเนินการตามกฎหมายก่อนดำเนินการในทางศาล
- 7) มีอำนาจดำเนินการเพื่อเป็นตัวแทนให้กับรัฐบาลหรือโดยความเห็นชอบของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สำหรับในนามบุคคลหรือในนามขององค์กร สำหรับทำธุรกรรมมองธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวใดๆ
- 8) มีส่วนร่วมในความช่วยเหลือหรือสนับสนุนอำนวยความสะดวกสำหรับผู้เข้า เยี่ยมชมประเทศสิงคโปร์ และพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว
- 9) เพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะสำหรับสถานที่ท่องเที่ยวในสิงคโปร์ และโครงการท่องเที่ยวนอกประเทศที่ประเทศสิงคโปร์ให้ความสนใจ

- 10) เพื่อประสานงานด้านกิจกรรมของบุคคลที่ให้บริการสำหรับผู้มาเยี่ยมเยือนประเทศสิงคโปร์
- 11) เพื่อควบคุมมาตรฐานให้เป็นไปตามคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์กำหนด
- 12) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการการท่องเที่ยว
- 13) เพื่อเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงภายใต้วัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้
- 14) การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ทุกอย่างภายใต้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอื่นๆ หรืออาจมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำแทนนิติบุคคล
- 15) การกระทำโดยทั่วไปดังกล่าวทั้งหมดและสิ่งที่อาจเกิดขึ้นหรือเป็นผลสืบเนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้อยู่ภายใต้แห่งพระราชบัญญัตินี้

การออกใบอนุญาตและควบคุมมัคคุเทศก์ มีกฎระเบียบคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์อาศัยอำนาจ มาตรา 8 และ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์⁹⁹ (Singapore Tourism Board Act) ว่าด้วยเรื่องการออกใบอนุญาตและการควบคุมมัคคุเทศก์¹⁰⁰ (Singapore Tourism (Licensing and Control of Tourist Guide) Regulation)

มีคำนิยาม “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตที่ได้รับอนุญาตโดยคณะกรรมการออกให้ภายใต้ ระเบียบข้อ 4

“ผู้ถือใบอนุญาต” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย

“มัคคุเทศก์” หมายถึง ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ และให้ความรู้เกี่ยวกับนักท่องเที่ยวหรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

คณะกรรมการไม่มีการแบ่งประเภทของใบอนุญาตและกำหนดคุณสมบัติในการขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องเป็นคนสัญชาติสิงคโปร์ในเรื่องการสงวนสัญชาติไว้ให้ผู้ที่มีสัญชาติสิงคโปร์ไว้ระเบียนคณะกรรมการ ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่เปิดเสรีในการบริการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพบริการหนึ่งที่ประเทศสิงคโปร์ไม่มีการจำกัดเสรีภาพด้วยบริการอาชีพนี้

การออกใบอนุญาตและการควบคุมมัคคุเทศก์ของคณะกรรมการมีดังนี้

- 1) พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามผู้ประสงค์จะเป็นยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ เมื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้คณะกรรมการรับดำเนินการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตรับทราบ และอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตไปยังรัฐมนตรีกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบคำสั่งไม่อนุญาต ให้คำสั่งรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

⁹⁹ Singapore Tourism Board, Retrieved March 25, 2013 from <http://app.stb.gov.sg/index.asp>

¹⁰⁰ Singapore Tourism Board, STB Act & Regulations, Retrieved March 25, 2013 from <http://app.stb.gov.sg/Data/pages/342/2838023a778dfaecd212708f721b788/Stbact.pdf>

2) ระยะเวลาของใบอนุญาต มีการกำหนดใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้มีระยะเวลา 3 ปี นับต่อวันที่ออกใบอนุญาต และการขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องดำเนินการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตล่วงหน้าเป็นเวลา 1 เดือนก่อนระยะเวลาของอายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สิ้นสุดลง

3) ผู้ถือใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดต่อไปนี้

(1) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องพกพาใบอนุญาตติดตัวเสมอและเมื่ออยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่จะต้องแสดงติดตัวเป็นประจำตามที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ออกให้

(2) ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องได้รับการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบวิชามัคคุเทศก์ที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์จัดให้ในแต่ละครั้ง

(3) ในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ ห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือรับประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการหรือนักท่องเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว

(4) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องแต่งกายสุภาพตามกาลเทศะหรือความเหมาะสมกับสถานที่

(5) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องบันทึกการทำงานที่ได้รับมอบหมายและนำส่งคณะกรรมการปีละ 2 ครั้ง หรือทุกวันที่ 15 ของเดือนมกราคม และเดือนกรกฎาคมในแต่ละปี

(6) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับงานที่ตนทำอาชีพมัคคุเทศก์เมื่อคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ต้องการ

(7) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องสวมเครื่องแบบระหว่างปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ตามที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์กำหนด

(8) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องรีบแจ้งให้คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ทราบเมื่อเลิกอาชีพมัคคุเทศก์

(9) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จะต้องไม่เก็บเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนำเที่ยวจากนักท่องเที่ยว เว้นแต่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ให้ความเห็นชอบดังกล่าว

(10) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องใช้ภาษาการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์กำหนด

(11) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องไม่นำภาษาอื่นนอกเหนือภาษาที่กำหนดไว้ในประกาศนียบัตรรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์

(12) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องไม่จัดสื่อพิมพ์ เอกสารใบปลิวรูปภาพหรือบทประพันธ์อื่นเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ และการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์เป็นทั้งวาจาและลายลักษณ์อักษร โดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์

4) คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน เมื่อปรากฏว่า

(1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกำหนดเกี่ยวกับการยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยการยื่นเอกสารอันเป็นเท็จหรือเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต

(2) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตามระยะเวลาที่กำหนดหรือฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายเป็นระยะเวลา 6 เดือน

(3) การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นความผิดต้องระวางโทษจำคุกเป็นเวลา 1 เดือน

(4) ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์กลายเป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกำหนดตามกฎหมายระเบียบนี้

5) คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ เมื่อปรากฏว่า

(1) คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักการใช้ใบอนุญาตเคยถูกสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์รับดำเนินการแจ้งแถลงเหตุตามคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว คำสั่งการเพิกถอนหรือคำสั่งพักใบอนุญาตจะมีผลสิ้นไปเมื่อบุคคลผู้ซึ่งเกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิแถลงหรือแสดงเหตุให้เห็นว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นไม่ควรถูกสั่งเพิกถอนหรือพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(2) เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตาม (1) คณะกรรมการต้องรับดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการเพิกถอนหรือการสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของมัคคุเทศก์ผู้นั้น

(3) เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบการแจ้งดังกล่าว ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตใบอนุญาตมีสิทธิขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ หรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ภายในระยะเวลาภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นที่สุด

(4) คำสั่งเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ไม่ตัดสิทธิการอุทธรณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหรือคำสั่งพักการใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของผู้นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเป็นที่สุด

(5) ในกรณีที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีคำสั่งไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์เพราะเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมาแล้ว ให้ผู้นั้นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและให้คำชี้ขาดถือเป็นที่สุด

(6) คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักการใช้ใบอนุญาตเคยถูกสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์รับดำเนินการแจ้งแถลงเหตุตามคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว คำสั่งการเพิกถอนหรือคำสั่งพักใบอนุญาตจะมีผลสิ้นไปเมื่อบุคคลผู้ซึ่งเกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิแถลงหรือแสดงเหตุให้เห็นว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นไม่ควรถูกสั่งเพิกถอนหรือพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(7) เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตาม (1) คณะกรรมการต้องรับดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการเพิกถอนหรือการสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของมัคคุเทศก์ผู้นั้น

(8) เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบการแจ้งดังกล่าว ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตใบอนุญาตมีสิทธิขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ หรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ภายในระยะเวลาภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นที่สุด

(9) คำสั่งเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ไม่ตัดสิทธิการอุทธรณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหรือคำสั่งพักการใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของผู้นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเป็นที่สุด

(10) ในกรณีที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีคำสั่งไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์เพราะเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมาแล้ว ให้ผู้นั้นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและให้คำชี้ขาดถือเป็นที่สุด

(11) คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาก่อนมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักการใช้ใบอนุญาตเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์รับดำเนินการแจ้งแถลงเหตุตามคำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว คำสั่งการเพิกถอนหรือคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะมีผลสิ้นไปเมื่อบุคคลผู้ซึ่งเกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิแถลงหรือแสดงเหตุให้เห็นว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นไม่ควรถูกสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(12) เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตาม (1) คณะกรรมการต้องรับดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการเพิกถอนหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของมัคคุเทศก์ผู้นั้น

(13) เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบการแจ้งดังกล่าว ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตใบอนุญาตมีสิทธิขอขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ หรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ภายในระยะเวลาภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นที่สุด

(14) คำสั่งเพิกถอนและพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์ไม่ตัดสิทธิการอุทธรณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหรือคำสั่งพักการใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของผู้นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเป็นที่สุด

(15) ในกรณีที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีคำสั่งไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์เพราะเคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมาแล้ว ให้ผู้นั้นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดและให้คำชี้ขาดถือเป็นที่สุด

7) คณะกรรมการอนุญาตให้กลับมาใช้ตราสัญลักษณ์ หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(1) ในกรณีมีคำสั่งเพิกถอนหรือพักการใช้ใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์ หรือไม่ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือผู้ถือใบอนุญาตมีกรณีที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องยินยอมให้คณะกรรมการอนุญาตให้มีคำสั่งอนุญาตกลับมาใช้ตราสัญลักษณ์หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของผู้นั้น

(2) ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม (1) ให้ถือเป็นความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน \$ 3,000

(3) ให้ผู้พิพากษามีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องยื่นใบอนุญาตและป้ายทางการที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์เป็นผู้ดำเนินการออกให้คืนคณะกรรมการ

8) คณะกรรมการอำนาจลงโทษผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้ถือเป็นความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน \$ 3,000

การควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศสิงคโปร์ ประเทศที่มีระบบการจัดการที่ดีเยี่ยมการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพที่มีการตรวจสอบโดยบทบัญญัติกฎหมายว่าการกระทำความประพฤติหรือสิ่งที่ต้องปฏิบัติให้เป็นหน้าที่ของมัคคุเทศก์ที่มีความชัดเจนในการควบคุมอาชีพนี้ จึงทำให้ผู้ประกอบการอาชีพฝ่าฝืนระเบียบข้อกำหนดของคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์เป็นการยาก ด้วยระบบตรวจสอบที่เข้มงวด ในเรื่องของจรรยาบรรณที่ควรต้องคำนึงถึงเป็นหน้าที่หลักในการประกอบอาชีพนี้ การไม่แสวงหาประโยชน์เป็นการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวของประเทศสิงคโปร์ ตามนโยบายการท่องเที่ยวของประเทศ บุคลากรด้านอาชีพมัคคุเทศก์จึงเป็นอาชีพที่ภาครัฐให้ความสำคัญในการจัดสรรและการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศนี้

บทที่ 4

การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

ปัจจุบันการประกอบอาชีพต่างๆ นั้น ได้มีการยอมรับกันว่าบางอาชีพจำเป็นต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพนั้นๆ โดยเฉพาะผู้ที่ได้ศึกษาอบรมเกี่ยวกับอาชีพนั้นมาก่อนก็จะไม่สามารถประกอบอาชีพที่ใช้ความรู้เฉพาะนั้นได้ วิชาความรู้ที่ใช้ในการประกอบอาชีพเฉพาะซึ่งเรียกว่า “วิชาชีพ” ที่มีความเหมือนกับอาชีพที่ว่าอาชีพเหมือนกัน แต่ไม่ได้หมายถึงการทำมาหากินอย่างเดียว แต่เน้นงานที่หมายถึงงานประจำในชีวิต เมื่อการประกอบอาชีพดังกล่าวหากมีการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่เหมาะสมก็ให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อน เช่น อาชีพแพทย์ หนายความ ผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญแล้ว ยังต้องมีการอบรมให้เป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบอาชีพอย่างพอเพียงอีกด้วย เฉกเช่นเดียวกันการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงต่อการให้บริการนักท่องเที่ยวและประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ เมื่อการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่เหมาะสมมีพฤติกรรมหลอกลวง เอาัดเอาเปรียบ ฉ้อโกงนักท่องเที่ยวและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก็ให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนในแง่ของการให้บริการด้านการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด รัฐจึงเข้ามาควบคุมและจัดระเบียบในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ ดังจะกล่าวต่อไป

4.1 ความเป็นมาของการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

4.1.1 ก่อนมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ในประเทศไทยการควบคุมมัคคุเทศก์ในช่วงระยะแรกยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไว้แต่อย่างใด ไม่มีการจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์และหลักฐานการประกอบอาชีพอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทุกอย่างปล่อยเป็นอิสระ ทุกคนสามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เมื่อจำนวนผู้ประกอบการอาชีพมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ไปพร้อมกับการพัฒนาและการเจริญของการท่องเที่ยวภายในประเทศ เกิดสภาวะการแข่งขันมากขึ้นและมีแนวโน้มว่าจะเป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวผู้รับบริการไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งจากผู้ประกอบการ มัคคุเทศก์ และบางกรณีส่งผลกระทบต่อความเสียหายอันเกิดขึ้นต่อภาพรวมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลเห็นความสำคัญการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 เป็นองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อสท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลของรัฐบาลเป็นองค์การเพื่อพัฒนาสภาพของมัคคุเทศก์ให้มีคุณภาพในการเป็นผู้นำเที่ยวที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ได้มีการจัดอบรมมัคคุเทศก์เป็นแห่งแรกที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2504¹⁰¹ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการรวมตัวของผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นกลุ่มกัน¹⁰² โดยการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพขึ้น (Professional Tourist Guide Association Thailand) ที่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2518 โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้¹⁰³

- 1) เพื่อเป็นองค์กรในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรม ตลอดจนการสร้างสรรค์และดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของมัคคุเทศก์
 - 2) ยกระดับมาตรฐานและส่งเสริมฐานะแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ และมุ่งเน้นให้คำนึงถึงจริยธรรม คุณธรรม และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ
 - 3) ส่งเสริมวัฒนธรรม ธรรมเนียมจารีตประเพณี ประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์แห่งชาติ และสนับสนุนการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 4) เพื่อส่งเสริมงานมัคคุเทศก์ให้เป็นวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียง เกียรติคุณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์
 - 5) สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวและเผยแพร่ข่าวสาร
 - 6) จัดสวัสดิการระหว่างสมาชิก
 - 7) ส่งเสริมสามัคคีธรรม และภราดรภาพ รวมทั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือ ร่วมมือ และประสานงานกับสมาชิกและองค์กรอื่น เพื่อดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกหรือสังคมใน ส่วนรวม
 - 8) บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ตลอดทั้งการส่งเสริมการกีฬาและสราะบันเทิง
 - 9) เพื่อดำเนินการอื่นๆ อันจะช่วยให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นนี้
- สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการประสานงาน เพื่อช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในทุกด้านระหว่างสมาชิก และระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพมัคคุเทศก์ในด้านต่างๆ
- ผู้ประกอบการมัคคุเทศก์รวมตัวเป็นกลุ่มอาชีพมัคคุเทศก์ก่อตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพเพื่อเป็นศูนย์กลางของการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทุกด้านระหว่างสมาชิกและระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้แทนของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพมัคคุเทศก์ในด้านต่างๆ

ในปี พ.ศ. 2522 ถัดมาได้ประกาศยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502 ให้มีบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวโดยตราพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ขึ้นใช้แทนจึงทำให้องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวถูกยกเลิกด้วยพระราช-

¹⁰¹ ชูสิทธิ์ ชูชาติ, **หลักการมัคคุเทศก์**, (เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, 2538), หน้า 17-21.

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64

¹⁰³ สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย, **ประวัติสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย**. ค้นวันที่ 20 มีนาคม 2556 จาก <http://www.pgathaiguide.com/index.php?lay=show&ac=article&ld=539145141&Ntype=5>.

บัญญัติดังกล่าวนี้ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่แทนโดยอาศัยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยว พ.ศ. 2522 จัดตั้งเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเพื่อเป็นการส่งเสริมและควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและมาตรฐานให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด โดยการตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ขึ้นกำกับดูแลควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยเป็นฉบับแรก มีกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อธิบายค่านิยามความหมายของมัคคุเทศก์ไว้ว่า

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

มัคคุเทศก์ มีองค์ประกอบรวม 3 ประการ คือ 1) นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ 2) ให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่และบุคคลในแหล่งท่องเที่ยว 3) ได้รับค่าตอบแทน

การแบ่งแยกประเภทของการอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์โดยกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ แบ่งเป็นสองประเภท ดังนี้¹⁰⁴

1) มัคคุเทศก์ทั่วไป หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา สำหรับท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยใช้ภาษาหรือภาษาต่างประเทศ

2) มัคคุเทศก์เฉพาะ หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะสาขา เช่น สาขาประวัติศาสตร์ โบราณคดี และการนำเที่ยวป่า เป็นต้น อันเป็นการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในสาขานั้นๆ ตามที่นักท่องเที่ยวต้องการจะทราบ

ความรู้เช่นใดจะเป็นคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ทั่วไปหรือมัคคุเทศก์เฉพาะให้เป็นไปตามวุฒิบัตรหรือการฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะได้รับรองตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

การแบ่งแยกประเภทของใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ โดยกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ แบ่งเป็นสองประเภท ดังนี้¹⁰⁵

1) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป ให้ใช้ได้ทั่วราชอาณาจักรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

2) ใบอนุญาตเฉพาะเป็นมัคคุเทศก์เฉพาะ ให้ใช้ได้เฉพาะงานนำเที่ยวเฉพาะสาขาและตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรวิชาชีพในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์¹⁰⁶ เป็นองค์กรจัดตั้งขึ้นโดยรัฐ เป็นองค์กรวิชาชีพเกี่ยวกับการนำเที่ยวโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุม

¹⁰⁴ ข้อ 1 กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹⁰⁵ ข้อ 2 กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹⁰⁶ อดัม รัฐอมฤต, รายงานวิจัยเรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 87.

การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบ และได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ¹⁰⁷

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประกอบด้วย¹⁰⁸

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศและ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

2) กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย แต่งตั้งจำนวน 12 คนโดยแต่งตั้งจาก

- (1) ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว จำนวน 3 คน
- (2) ผู้แทนสมาคมมัคคุเทศก์ จำนวน 3 คน
- (3) ผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว จำนวน 3 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี สอนวิชาการท่องเที่ยว 1 คน วิชามัคคุเทศก์ 1 คน และวิชาสื่อสารมวลชน 1 คน

3) นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขาธิการ

การได้มาซึ่งผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ผู้แทนของสมาคมมัคคุเทศก์และผู้แทนสมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้แต่ละกลุ่มสมาคมเช่นนั้นตกลงกันเสนอรายชื่อในส่วนของตนตามจำนวนที่จะพึงมีได้

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ตามในมาตรา 10 ได้แก่
 - (1) กำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
 - (2) พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และการอย่างอื่นเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติ โดยผ่านคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 - (3) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายค่าเสียหายแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามมาตรา 21
 - (4) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

¹⁰⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹⁰⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 19

(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์¹⁰⁹

3) พิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครและจังหวัดของผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย¹¹⁰

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1) การขอขึ้นทะเบียนขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ บุคคลผู้ซึ่งกระทำการเป็นมัคคุเทศก์ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจึงจะเป็นมัคคุเทศก์ได้¹¹¹ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มี 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปและใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เฉพาะ¹¹²

(1) การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹¹³ ถ้าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วน นายทะเบียนต้องออกใบอนุญาตและแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับคำขอ ในกรณีที่นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้ตามคำขอผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องไปรับใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนกำหนดไว้ในหนังสือแจ้ง ถ้าไม่ไปรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ภายในเวลากำหนดโดยไม่แจ้งผลหรือข้อขัดข้องให้นายทะเบียนทราบกฎหมายกำหนดให้สันนิษฐานว่าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตดังกล่าวปล่อยให้ นายทะเบียนยกเลิกการออกใบอนุญาตนั้น¹¹⁴

¹⁰⁹ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹⁰ มาตรา 51 วรรคหนึ่ง และมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹¹ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹² ข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกัน

¹¹³ ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกัน

¹¹⁴ มาตรา 41 วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

กรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตนายทะเบียนจะต้องมีหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตพร้อมทั้งเหตุไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต¹¹⁵

(2) การขอต่อใบอนุญาต ซึ่งใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีอายุ 4 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต เว้นแต่ใบอนุญาตที่ออกให้ครั้งแรกและใบอนุญาตที่ต่อครั้งแรกให้มีอายุ 2 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาตหรือต่ออายุแล้วแต่กรณี¹¹⁶ การต่อใบอนุญาตนั้นกฎหมายกำหนดให้มัคคุเทศก์ ซึ่งจำต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายใน 120 วัน ก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้วให้เป็นมัคคุเทศก์ต่อไปจนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจากนายทะเบียน¹¹⁷

ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ กฎหมายกำหนดให้ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่ออกใบอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจากนายทะเบียนและให้นายทะเบียนเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนดให้เป็นที่สุด¹¹⁸

2) การออกข้อบังคับ

คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาทและความประพฤติของมัคคุเทศก์ และการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัตินี้โดยเสนอความเห็นผ่านคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยไปยังรัฐมนตรีเพื่อยกออกกฎกระทรวงต่อไป

3) การควบคุมจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

(1) มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และต้องติดเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาต และต้องมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ติดตัวอยู่ตลอดเวลาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ พร้อมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้¹¹⁹

¹¹⁵ มาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹⁶ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹⁷ มาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹⁸ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹¹⁹ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

(2) ในกรณีที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนจากการรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจากการร้องเรียนของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือผู้ประกอบการท่องเที่ยว หรือเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่ามัคคุเทศก์ผู้ใด 1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ 2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนาย ทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้

นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดระยะเวลาที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินครั้งละหกเดือน และมัคคุเทศก์ซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาต จะเป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างที่ถูกพักใช้ ใบอนุญาตไม่ได้¹²⁰

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ทราบคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นายทะเบียนเสนอหนังสือต่อคณะกรรมการธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด¹²¹ ดังนั้นหากมัคคุเทศก์ผู้ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบ อนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ถ้าได้ใช้สิทธิอุทธรณ์จะมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์¹²²

(3) เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่ามัคคุเทศก์ผู้ใดมีพฤติกรรมอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้ 1) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 40 2) เป็นผู้เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 45 มาแล้วและฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 2.1) หรือ 2.2)

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และมัคคุเทศก์ผู้นั้นต้องส่งคืน ใบอนุญาตและเครื่องหมายการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับอนุญาตนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต¹²³

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกนายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับ แต่วันที่ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและเมื่อนายทะเบียนได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้วต้องเสนอหนังสือ อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด¹²⁴ ดังนั้นหาก มัคคุเทศก์ผู้ซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ถ้าได้ใช้สิทธิอุทธรณ์จะมีผลเป็นการทุเลาการ บังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์¹²⁵

¹²⁰ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹²¹ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹²² มาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹²³ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹²⁴ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

¹²⁵ มาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยการรับจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พิจารณาการออกการออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ผู้ประสงค์ต้องการเป็นมัคคุเทศก์และการอื่นๆ อันเกี่ยวเนื่องกับมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นหน่วยราชการหนึ่งที่แบ่งส่วนราชการของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย(ททท.)ภายใต้สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และเมื่อการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตามการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งอาศัยกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับการโอนถ่ายอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ต้องโอนภาระงานด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านพัฒนาการบริการท่องเที่ยว และด้านทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไปให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวหรือกรมการท่องเที่ยวเป็นผู้รับผิดชอบเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อีกทั้งในปี พ.ศ. 2545 มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้องกับการโอนภารกิจดังกล่าวให้อยู่ภายในการกำกับดูแลควบคุมให้เป็นมาตรฐานประกอบกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในการควบคุม กำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์มาจนถึงวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2551 จึงได้ประกาศยกเลิกและให้ใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ต่อมา

4.1.2 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

รัฐบาลไทยเล็งเห็นความสำคัญอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศประเภทหนึ่ง โดยอาศัยทรัพยากรทางธรรมชาติหรือแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่ไม่ต้องมีการผลิตหรือลงทุนใด ก็ก่อให้เกิดรายได้อย่างมหาศาลจากการเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ การตราพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีกรอบแผนนโยบายการท่องเที่ยวของคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2555-2559¹²⁶ ดังรายละเอียดความต่อไปนี้ ทั้งนี้คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ คาดหวังว่าแผนพัฒนาการท่องเที่ยว แห่งชาติฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศดังนี้

- 1) เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้เป็นกรอบทิศทางการกระตุ้นและฟื้นฟูภาคการท่องเที่ยวของ ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 2) ช่วยลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานภาครัฐในเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

¹²⁶ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559, ค้นวันที่ 29 เมษายน 2555 จาก http://www.tica.or.th/images/plan_tourism2555-2559.pdf

3) หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานโดยนำกลยุทธ์ไปแปลงเป็นนโยบายและแผนปฏิบัติการในหน่วยงาน/องค์กรของตน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างถูกต้องเหมาะสมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาที่ยังคงมีอยู่ในภาคการท่องเที่ยว และแก้ไขปัญหาเร่งด่วนด้านการท่องเที่ยว โดยจะมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล

4) แก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้าง เพื่อสร้างความสมดุลและยั่งยืน สร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับ ภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดระเบียบแหล่งท่องเที่ยว ไม่ให้อยู่ในสภาพเสื่อมโทรม หรือถูกทำลาย เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเป็นเจ้าบ้านที่ดีมีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกในปริมาณที่เหมาะสม สะดวก และบริการที่มีคุณภาพ เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า นโยบายดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศอย่างจริงจัง มุ่งเน้นการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนในภาคเอกชนเพิ่มขึ้น การบริหารและการพัฒนาการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวภายใต้นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสร้างและพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว การรักษาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว การจัดการกิจกรรมการท่องเที่ยว การพัฒนาบุคลากรการท่องเที่ยว การสร้างและเผยแพร่องค์ความรู้ทางการท่องเที่ยว การสร้างสินค้าทางการท่องเที่ยว การรักษาความปลอดภัยทาง การท่องเที่ยวหรือการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวหรืออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อเป็นสนับสนุนให้เกิดการท่องเที่ยวแห่งชาติ¹²⁷

อาซีหมัคคุเทศก์เป็นอาชีวะที่มีความสำคัญที่สนับสนุนให้นโยบายของรัฐบาลขับเคลื่อนอย่างไม่หยุดนิ่ง เป็นอาชีวะที่ความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจและประชาชนเป็นอย่างยิ่ง การประกอบอาชีวะหมัคคุเทศก์ เป็นอาชีวะที่เกี่ยวข้องด้วยความสงบของนักท่องเที่ยวและประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านร่างกาย ทรัพย์สินและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศมีทั้งประเภทครั้งคราวหรือประจำ รวมถึงนักท่องเที่ยวภายในประเทศด้วย ความไว้วางใจความเชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวและประชาชนที่เกี่ยวข้องจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐให้ความสำคัญจึงมีการบัญญัติกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีวะหมัคคุเทศก์ฉบับแรกขึ้นในปี พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและประชาชนที่ได้รับการให้บริการจากผู้ประกอบอาชีวะหมัคคุเทศก์ เดิมนั้นอาชีวะหมัคคุเทศก์ไม่มีคุณลักษณะของวิชาชีพอย่างแท้จริง แต่รัฐเห็นว่าการประกอบอาชีวะของมัคคุเทศก์เกี่ยวข้องด้วยความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และประชาชนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีวะหมัคคุเทศก์ อีกทั้งรวมถึงผู้สร้างภาพพจน์อธิบายและบรรยายถึงประวัติ จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมที่ถูกต้องสู่สายตานักท่องเที่ยว นานาประเทศจึงจำเป็นที่อาชีวะหมัคคุเทศก์ต้องใช้วิชาชีพ เช่น แพทย์ หนายความ เกษษกรรม และในปัจจุบันได้ยกเลิกพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และให้ใช้พระราชบัญญัติ

¹²⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551

ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 โดยมาองค์การควบคุมการประกอบอาชีพในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ทำให้อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณลักษณะของมัคคุเทศก์ที่เข้าหลักเกณฑ์พื้นฐานของคุณลักษณะของการเป็นวิชาชีพซึ่งคุณลักษณะบางประการยังไม่สมบูรณ์ซึ่งต้องอาศัยเวลาพัฒนาเพื่อให้เข้าคุณลักษณะนั้น คือ

1) มีองค์ความรู้เฉพาะของตน ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเข้ารับการศึกษาศึกษาและฝึกอบรมให้มีความรู้ในศาสตร์เฉพาะของวิชาชีพนั้นๆ อย่างเป็นกระบวนการเป็นแบบแผน โดยใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควร ซึ่งเป็นการศึกษาทางความคิดยิ่งกว่าทางร่างกาย เช่น ผู้ศึกษาจบวิชาชีพแพทยศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์หรือนิติศาสตร์ไม่อาจประกอบวิชาชีพบัญชีได้ ในส่วนของอาชีพมัคคุเทศก์เข้าหลักเกณฑ์คุณลักษณะแต่ยังไม่ครบสมบูรณ์ของคุณลักษณะเนื่องด้วยคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹²⁸ ซึ่งแม้กฎหมายกำหนดให้มีสาขามัคคุเทศก์แต่ยังขาดซึ่งการนำไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมอย่างจริงจังจึงทำให้วิชามัคคุเทศก์ยังสอนแทรกไว้ในหลักสูตรบริหารธุรกิจและศิลปศาสตร์ อันเดียวกับการท่องเที่ยว เหตุนี้องค์ความรู้เฉพาะจึงไม่มีความสมบูรณ์ของคุณลักษณะในข้อนี้ซึ่งต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาหลักสูตรสาขามัคคุเทศก์เฉพาะด้านนั่นเอง

2) มีสถาบันหรือองค์กรวิชาชีพในการควบคุม คัดกรอง และส่งเสริมวิชาชีพอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เช่น คณะกรรมการ หรือสภาวิชาชีพ ซึ่งองค์การควบคุมการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนี้มีองค์การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในลักษณะของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิโดยตำแหน่ง¹²⁹ ซึ่งเป็นการควบคุมผู้ประกอบอาชีพในระบบราชการโดยมีสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สังกัดกรมการท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นองค์กรทางวิชาชีพ

3) มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตจึงกระทำได้ อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณลักษณะนี้¹³⁰

4) มีจรรยาบรรณในวิชาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพที่จะต้องมีการยึดถือและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมถึงมาตรฐานการให้บริการ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดๆ ของผู้ให้บริการนั้นๆ ถูกต้องตรงตามมาตรฐานที่มีการวางกรอบไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สังคม อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณลักษณะนี้¹³¹

¹²⁸ มาตรา 50(1)(ค) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹²⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹³⁰ มาตรา 49 ประกอบมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹³¹ หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

5) ผู้ประกอบวิชาชีพต้องทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน เนื่องด้วยผู้ประกอบวิชาชีพจำเป็นต้องมีความเสียสละ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ฉะนั้นผลประโยชน์ที่จะได้รับส่วนตัวย่อมมีความสำคัญเป็นรองลงไป ซึ่งคุณลักษณะในข้อนี้มักคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน อีกทั้งการสร้างจิตสำนึกและคุณธรรมของนักท่องเที่ยวให้ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนเพื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ อีกทั้งยังเป็นการปกป้องและรักษาซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศไม่ให้ถูกทำลายในการท่องเที่ยวในทางที่ผิดของนักท่องเที่ยวอีกด้วย

จึงกล่าวได้ว่า อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเช่นกัน การควบคุมการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพถือเป็นการบริการสาธารณะทางองค์กรวิชาชีพเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจของรัฐในการจัดให้มีองค์กรที่จะทำการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ในประเทศไทยรัฐได้จัดตั้งให้มีองค์กรควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ในลักษณะคณะกรรมการคือ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จึงจัดตั้งองค์กรควบคุมโดยรัฐ เมื่อโครงสร้างของรัฐเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เอื้อต่อการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย และความไม่เข้าใจฐานความต้องการอันแท้จริงของอาชีพมัคคุเทศก์ องค์กรควบคุมทางวิชาชีพไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานควบคุมผู้ประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเป็นการเฉพาะอย่างแท้จริง ซึ่งองค์กรในการควบคุมการประกอบอาชีพนี้จะควบคุมผู้ประกอบมัคคุเทศก์และผู้ประกอบธุรกิจ ทำให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการควบคุมคุ้มครอง และส่งเสริมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริงดังเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติ ของกฎหมาย องค์กรทางวิชาชีพ ไม่ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการพัฒนาบุคลากรผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างจริงจัง และการสร้างมาตรฐานของมัคคุเทศก์ อีกทั้งยังขาดซึ่งความเข้าใจในเนื้อแท้ถึงความต้องการพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้ก่อให้เกิดความยั่งยืนในอาชีพอย่างแท้จริง ซึ่งต้องประกอบไปด้วย องค์ความรู้ (Knowledge) ในลักษณะ สหวิทยาการและในลักษณะนิเทศสัมพันธ์ ทักษะ (Skill) ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้มัคคุเทศก์มีคุณภาพในด้านการบริการและความเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริงทัดเทียมและเป็นที่ยอมรับศักยภาพของมัคคุเทศก์ไทยในระดับอาเซียนและระดับสากล อีกทั้งปัญหาขาดประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้รับการเอาเปรียบเบียดเบียนจากชาวต่างชาติโดยมีการร่วมมือกับผู้ประกอบการบางรายในประเทศ ทำให้เกิดการสภาวะการแย่งการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ไทย ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ขาดความมั่นคงในอาชีพ ในส่วนมัคคุเทศก์ผู้มีความรู้ความสามารถด้านภาษาเป็นอย่างดีต้องเปลี่ยนไปประกอบอาชีพอย่างอื่นแทนอาชีพมัคคุเทศก์ ปัจจุบันผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อยู่ในการควบคุมของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นหน่วยงานราชการหนึ่งหน่วยงานในกรมการท่องเที่ยว สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการที่ต้องสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นมาตรฐานสากล โดยมีสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว

ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวไทยที่ดำเนินการอยู่เดิม ประกอบกับมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ สมควรที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 พร้อมให้ยกเลิก พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545¹³² โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 ซึ่งปัจจุบันสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคือ กรมการท่องเที่ยว อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาเป็นชื่อสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นกรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2553 กรมการท่องเที่ยวเป็นส่วนราชการหนึ่งที่ตั้งภายใต้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในปัจจุบัน และกรมการท่องเที่ยวอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการท่องเที่ยวออกเป็น 6 ส่วนราชการ ประกอบด้วย ดังนี้¹³³

- 1) กองกลาง
- 2) สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว
- 3) สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- 4) สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
- 5) กองกิจการภาพยนตร์
- 6) กองวิชาการท่องเที่ยว

สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีสำนักงานให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ 5 แห่งคือ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางและสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา จำนวน 4 สาขา¹³⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวให้อำนาจไว้ ได้แก่

นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มี 2 ประเภท

- 1) นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง ดำรงตำแหน่งโดยผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว แต่งตั้งจากราชการในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองเป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง จำนวน 1 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย¹³⁵

¹³² มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹³³ กรมการท่องเที่ยว, ค้นวันที่ 10 กันยายน 2555 จาก <http://123.242.133.66/tourism/th/home/aboutus-03.php>.

¹³⁴ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง จัดตั้งสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา ข้อ 2

¹³⁵ มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

2) นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา ดำรงตำแหน่งโดยผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว แต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองเป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาขึ้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ รับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ในเขตจังหวัดหนึ่งหรือหลายจังหวัดเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้¹³⁶

นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจสั่งให้ลดหลักประกันลดลงเหลือเท่าจำนวนหนี้ที่พึงรับผิดชอบได้ ในกรณีการเลิกประกอบกิจการ ถ้าหนี้ที่เหลือมีจำนวนน้อยกว่าหลักประกันที่วางไว้¹³⁷

2) มีอำนาจดำเนินการหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏว่านักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด¹³⁸

3) มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายนั้นไปพลางก่อน เมื่อปรากฏว่าผลจากการสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา 40 ว่านักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจจริง¹³⁹

4) มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยววางหลักประกันเพิ่มจนครบจำนวน ในกรณีที่หลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามมาตรา 18 ลดลงเพราะถูกใช้จ่ายไปตามพระราชบัญญัติ¹⁴⁰

5) การพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจและมัคคุเทศก์

(1) การพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจ

(1.1) พิจารณาการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นการประกอบธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจึงจะประกอบธุรกิจได้¹⁴¹ การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ และการประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ สำหรับผู้ประกอบการนำเที่ยวต่างประเทศ จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศด้วยก็ได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศอีกซึ่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เป็นไปตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

(1.2) พิจารณาการสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว¹⁴²

¹³⁶ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹³⁷ มาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹³⁸ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹³⁹ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴⁰ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴¹ มาตรา 20 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴² มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

- (1.3) พิจารณาการส่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว¹⁴³
 - (2) การพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
 - (2.1) พิจารณาการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการต่อใบอนุญาต และออกใบแทนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹⁴⁴
 - (2.2) พิจารณาการส่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹⁴⁵
 - (2.3) พิจารณาการส่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹⁴⁶
 - 6) มีอำนาจหน้าที่ในตามมาตรา 76 ได้แก่
 - (1) เข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างเวลาทำการ หรือเข้าไปในยานพาหนะที่นักท่องเที่ยวใช้เดินทาง เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
 - (2) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่กำหนดเป็นครั้งคราวหรือประจำ ตามแบบ รายละเอียด และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวง
 - (3) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทนหรือลูกจ้าง มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวมาให้อัยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว แล้วแต่กรณี หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ
- อำนาจ (1) และ (3) นายทะเบียนจะมอบหมายเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติก็ได้

การใช้อำนาจของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเกินสมควร

เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นผู้มีอำนาจ¹⁴⁷ มีภารกิจดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต ส่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต การรับชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การวางหลักประกันของ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์จัดทำ เก็บรักษา บันทึก และติดตามแก้ไขข้อมูลและประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะกรรมการที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่งตั้ง ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นภายใต้สังกัดแบ่งส่วนราชการของกรมการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมการ

¹⁴³ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴⁴ มาตรา 53 ประกอบมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴⁵ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴⁶ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁴⁷ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, อำนาจหน้าที่, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=105.

ท่องเที่ยวภายในประเทศ จึงทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้เริ่มพัฒนาสถานภาพของมัคคุเทศก์ด้วยการจัดอบรมมัคคุเทศก์ขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแห่งแรกใน พ.ศ. 2504¹⁴⁸ และได้กระทำต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งได้ขยายการอบรมไปยังสถาบันการศึกษาส่วนภูมิภาคด้วย อีกทั้งได้บรรจุวิชาที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว สาขาการท่องเที่ยวและสาขามัคคุเทศก์ เพิ่มไว้ในหลักสูตร เพื่อให้นักศึกษาสามารถปฏิบัติงานหรือประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้อีกด้วย

4.2 ความหมาย คุณสมบัติ และสิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ความรับผิดชอบและบทลงโทษของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

4.2.1 ความหมายของคำว่า “มัคคุเทศก์” และความหมายของคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว¹⁴⁹

“นักท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้เดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อประโยชน์การพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาหาความรู้ การบันเทิง หรือการอื่นใด¹⁵⁰

“ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรืออำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง อันได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁵¹

“ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สำหรับการจัดการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทางสถานที่พัก อาหาร หรือการอื่นใด¹⁵²

4.2.2 คุณสมบัติและสิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

4.2.2.1 คุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ผู้มีประสงค์ความต้องการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายของบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต่อไปนี้

- 1) คุณสมบัติ ตามในมาตรา 50 ได้แก่

¹⁴⁸ บุปผา คุมมานนท์, **หลักการมัคคุเทศก์**, (กรุงเทพมหานคร: หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2528), หน้า 1.

¹⁴⁹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

(1) ในวันที่ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ บุคคลผู้นั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี

(2) ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย

(3) ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด

2) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามในมาตรา 50 ได้แก่

(1) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(2) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(3) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46(1) (2) (3) หรือ (4) หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดเป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจนถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(4) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1)

(5) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงกำหนดระยะเวลา 5 ปีนับแต่นายทะเบียนมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจนถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

4.2.2.2 สิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการหาเลี้ยงเพื่อตนเองและครอบครัวกับผู้ที่ต้องพึ่งพาอาศัยตน การงานจะดำเนินไปด้วยดีต้องตั้งต้นไปจากปกติสุขในบ้านก่อน เป็นหน้าที่มัคคุเทศก์ต้องไม่ลืมปฏิบัติต่อตนเองดังกล่าวนี้ ให้มีการอยู่ดีกินดีตามสมควรแก่สภาพซึ่งหมายถึงให้มีความเป็นอยู่สะดวกสบายพอสมควรตลอดเลาทำงานและต่อไปจนตลอดชีวิต แต่ไม่หมายความว่าต้องกอบโกยเอาประโยชน์จนเกิดส่วน กลายเป็นฟุ่มเฟือย ฟุ้งเฟ้อ เหยียดหยามและเบียดเบียนผู้อื่น ดังนั้นสิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นสิทธิหน้าที่ที่ต้องพึงปฏิบัติต่อบทบัญญัติกฎหมายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งบทบัญญัติกฎหมายยังให้เป็นสิทธิหน้าที่ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์พึงได้รับการประอาชีพนมัคคุเทศก์ ดังต่อไปนี้

(1) มัคคุเทศก์ได้รับค่าตอบแทนและความคุ้มครองจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว โดยต้องจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวในระหว่างเดินทางท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด¹⁵³

¹⁵³ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

(2) ผู้ได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ มีสิทธิใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต¹⁵⁴

(3) มัคคุเทศก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์¹⁵⁵

(4) กรณีที่มัคคุเทศก์ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวนหรือมัคคุเทศก์ มัคคุเทศก์ต้องมีหน้าที่แจ้งค่าบริการของตนและค่าบริการที่ต้องจ่ายเนื่องจากการเข้าไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมนั้นให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า และจะเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้ไม่ได้¹⁵⁶

(5) ในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ ห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ และจะดำเนินการใดให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวไม่ได้¹⁵⁷

(6) มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน¹⁵⁸

(7) มัคคุเทศก์มีหน้าที่ต้องตามมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาทความประพฤติและตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดและต้องติดบัตรประจำตัวตลอดเวลาที่ทำหน้าที่มัคคุเทศก์¹⁵⁹

(8) มัคคุเทศก์ต้องติดเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาต และต้องมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) ติดตัวตลอดเวลาในขณะการปฏิบัติหน้าที่พร้อมพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานตรวจสอบได้¹⁶⁰

¹⁵⁴ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵⁵ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵⁶ มาตรา 30 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵⁷ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵⁸ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁵⁹ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁶⁰ ข้อ 6 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่พึงจะปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

(9) มัคคุเทศก์ต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว¹⁶¹

(10) มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตรงต่อเวลาในการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวตามข้อตกลงที่ได้กระทำไว้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว¹⁶²

(11) มัคคุเทศก์ทั่วไปได้รับค่าตอบแทนไม่ต่ำกว่า 1,000 บาทต่อวันการนำเที่ยว ในส่วนมัคคุเทศก์เฉพาะได้รับค่าตอบแทนต่อวันตามข้อตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว¹⁶³

4.2.3 ความรับผิดชอบและบทลงโทษของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองและเยียวยาแก่นักท่องเที่ยวผู้ประสบภัยจากการผิดข้อตกลงเกี่ยวกับการให้บริการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในทางจางของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีไว้กับนักท่องเที่ยว ในการจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว ในการจัดให้มีมัคคุเทศก์ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องใช้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้¹⁶⁴ การกระทำใดอันเกิดจากการให้บริการเดินทางนำท่องเที่ยวของมัคคุเทศก์ เนื่องไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามรายการนำเที่ยวที่ตกลงกันไว้และจะดำเนินการใดให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยว การยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน การรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นหรือยอมตนเข้ารับผิดทั้งหมดหรือบางส่วน

¹⁶¹ ข้อ 4 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่พึงจะปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁶² ข้อ 7 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่พึงจะปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁶³ ข้อ 13 หมวด 4 ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁶⁴ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

เพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด ว่าด้วยมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์ เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย นักท่องเที่ยวยอมใช้สิทธิร้องเรียนต่อนายทะเบียน ให้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงการกล่าวโทษของนักท่องเที่ยว เพื่อลงโทษให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำของมัคคุเทศก์ในทางการแจ้งของตน และลงโทษมัคคุเทศก์ผู้กระทำผิด นายทะเบียนจะดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องและพิจารณาโดยเร็วการดำเนินการกับมัคคุเทศก์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือเงื่อนไขที่กำหนด พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้มีบทกำหนดโทษทางวินัยและโทษทางอาญาไว้โดยให้นายทะเบียนเป็นผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยและโทษทางอาญากับมัคคุเทศก์ผู้กระทำผิด คือ

1) บทลงโทษทางวินัยเป็นการควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

(1) นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ตามมาตรา 62 ได้ครั้งละไม่เกิน 6 เดือน เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

(1.1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) หรือ มาตรา 57

(1.2) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 หรือมาตรา 58

(1.3) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 76

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

(2) นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

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

(2.2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายใน 1 ปี นับแต่วันถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(2.3) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือนและสั่งระงับ หรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(2.4) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

(2.5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหน้า หรือยกยอกตราประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนให้นำความในมาตรา 47 และมาตรา 48 มาใช้บังคับและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนุโลม

2) บทลงโทษทางอาญา ได้แก่

(1) ผู้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 49 หรือทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 วรรคสองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁶⁵

(2) มัคคุเทศก์ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 51 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท¹⁶⁶

(3) มัคคุเทศก์ผู้ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือไม่ติดบัตรประจำตัวเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท¹⁶⁷

(4) มัคคุเทศก์ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 58 และ มาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับเป็นจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบปรับให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁶⁸

4.3 มาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

4.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยเป็นรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่ารัฐเสรีประชาธิปไตย สมัยใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจะบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนไว้ ซึ่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเพียง “แม่บท” ซึ่งจะต้องมีกฎหมายออกมาขยายความหมายเงื่อนไข ขอบเขต มาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของบุคคลทั่วไปให้เคารพสิทธินั้นและกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน แต่การออกกฎหมายขยายรายละเอียดดังกล่าวต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก เช่น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงเสรีภาพในเคหสถาน กฎหมายลำดับรองควรเคารพเจตนารมณ์เรื่องการคุ้มครองสิทธิในที่อยู่อาศัยไม่จำกัดเพียงแค่กรณีที่พักอาศัย เป็นต้น รัฐธรรมนูญนอกจากจะมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแล้ว ในรัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อกำหนดการใช้สิทธิและเสรีภาพในบางกรณี สืบเนื่องจากปัจเจกชนหรือทุกปัจเจกชนอาจต้องถูกจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะ บุคคลที่เข้ามาอยู่รวมกันเป็นสังคมต้องสละสิทธิบางประการเพื่อแลกประโยชน์ที่จะได้จากการมาอยู่รวมเป็นสมาชิกของสังคม ดังนั้นรัฐต้องเคารพในสิทธิ

¹⁶⁵ มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁶⁶ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁶⁷ มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁶⁸ มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

และหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ปัจเจกชน เมื่อใดก็ตามที่รัฐจะกระทำการ อันใดอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนรัฐต้องอาศัยกฎหมายเพื่อให้กระทำได้¹⁶⁹

ในสังคมที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยสมาชิกที่มีสิทธิและเสรีภาพเป็นของแต่ละปัจเจกชน รัฐมีหน้าที่ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน รวมถึงการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของปัจเจกชนโดยรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวของรัฐอาจมีผลเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในเวลาเดียวกัน รัฐจึงต้องหาทางรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะและในขณะเดียวกันก็อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบ้าง แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็พยายามที่จะให้มีการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือของปัจเจกชนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักการใหม่ๆ หลายหลักการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้รับหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้โดยมีการแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จักกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจากบทบัญญัติของมาตรา 29 ดังกล่าวอาจแยกหลักการประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) หลักการให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ

¹⁶⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์การและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 10.

และเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltsgarantie) และหลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน (Verhaeltnismaessigkeitsgrundsatz)¹⁷⁰

มาตรา 29 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้นำบทบัญญัติของวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้ด้วยโดยอนุโลมแก่กฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บท แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกฎหมายลำดับรองจำกัดกระทำได้เพียงใดนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้แล้ว ซึ่งกฎหมายแม่บทจำต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว ฉะนั้นจึงไม่ต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ในการตรากฎหมายลำดับรอง จึงอ้างบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งการอ้างบทอาศัยอำนาจเช่นนี้ก็จะทำให้เข้าใจสับสนเนื่องจากการออกกฎหมายลำดับรองจากกฎหมายแม่บทและโยงไปถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญให้ทำได้และประชาชนสามารถตรวจสอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญต่อไปได้¹⁷¹

ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถจะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ในการตรากฎหมายดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ซึ่งได้แก่ หลักแห่งความได้สัดส่วน อันประกอบไปด้วยหลักความจำเป็น หลักความเหมาะสม และหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ มาประกอบการพิจารณาด้วย กฎหมายที่ตราขึ้นตามหลักเกณฑ์ในการสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนดังกล่าว มีผลทำให้กฎหมายสามารถประสานความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนให้อยู่ในจุดสมดุลได้ พระราชบัญญัติบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐาน และมีการปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกและต่อใบอนุญาตของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับการควบคุมดูแลผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นแล้ว จึงเป็นเหตุผลที่เหมาะสมในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเนื่องจากการกำหนดอายุและการต่ออายุใบอนุญาตทำให้ทราบจำนวนของผู้ได้รับใบอนุญาตอันเป็นประโยชน์ในการควบคุม ดูแล ส่งเสริม พัฒนามาตรฐานความรู้ และกำหนดต่ออายุใบอนุญาตเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์

ดังนั้น รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นหลักประกันความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของ

¹⁷⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 227.

¹⁷¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 251.

ประเทศ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดจึงขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

4.3.2 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

การควบคุมผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีมาตรการทางกฎหมายโดยมีบทกฎหมายที่กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ดังนี้

1) กำหนดค่าตอบแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ทั่วไปให้ได้รับค่าตอบแทนไม่ต่ำกว่าหนึ่งพันบาทต่อวันการนำเที่ยว ส่วนมัคคุเทศก์เฉพาะได้รับค่าตอบแทนต่อวันการนำเที่ยวตามข้อตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจ¹⁷² การจ้างงานมัคคุเทศก์ในอดีตที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างอันเป็นค่าตอบแทนการทำงานของมัคคุเทศก์ไว้อันเป็นเหตุให้มัคคุเทศก์จะต้องมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวจนก่อให้เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมของมัคคุเทศก์ที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้นประกอบกับในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ต่างก็มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ไว้ทั้งสิ้น¹⁷³ เมื่อการครองชีพต้องอาศัยรายได้ปัญหาเรื่องค่าจ้างมัคคุเทศก์เป็นเรื่องสำคัญที่มีกฎหมายและมรรยาทควบคุม ถ้าไม่มีการควบคุมการผูกขาดอาจทำให้เกิดการหาประโยชน์เกินขอบเขตการเรียกค่าการเป็นมัคคุเทศก์ในทางที่ไม่เหมาะสมและสูงเกินควรจนเห็นได้ว่าเป็นการโกงหรือไม่สุจริตถือเป็นการทำหน้าที่โดยทุจริตประการหนึ่ง¹⁷⁴ ดังนั้น จึงมีการค่าตอบแทนมัคคุเทศก์¹⁷⁵ ไว้ในการปฏิบัติเพื่อเป็นในแนวทางเดียวกันของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

¹⁷² ข้อ 13 หมวด 4 ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁷³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 726/2546 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์

¹⁷⁴ ข้อ 2(3) หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษา มารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁷⁵ ข้อ 1(4) ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศ พ.ศ. 2553

2) มัคคุเทศก์ต้องติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในตำแหน่งที่ติดหน้าอกด้านซ้ายหรือใช้สายคล้องคอสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน¹⁷⁶

3) กำหนดให้บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์มีอายุ 5 ปี นับแต่วันออกบัตร ในกรณีขอต่อบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ให้ยื่นคำขอก่อนบัตรสิ้นอายุไม่น้อยกว่าสามสิบวัน¹⁷⁷

4) มัคคุเทศก์ต้องตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกปี และต้องส่งผลการตรวจสุขภาพแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีการร้องขอ¹⁷⁸

5) มัคคุเทศก์ต้องแต่งการสุภาพตามกาลเทศะหรือความเหมาะสมกับสถานที่ คือสวมเสื้อมีปก และชายเสื้ออยู่ในกางเกง เว้นแต่เสื้อตามธรรมเนียมประเพณี และสวมกางเกงขายาวหรือกระโปรง และสวมรองเท้าหุ้มส้น¹⁷⁹

6) มัคคุเทศก์ต้องนำใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) ติดตัวขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ เพื่อให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงาน¹⁸⁰

¹⁷⁶ ข้อ 7 ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง แบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์

¹⁷⁷ ข้อ 6 ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง แบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์

¹⁷⁸ ข้อ 3 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับการผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁷⁹ ข้อ 5 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับการผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

¹⁸⁰ ข้อ 6 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับการผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

4.3.3 กฎหมายอื่นๆ

เมื่อมาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพโดยบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะไม่อาจควบคุมให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอแล้ว จึงต้องนำเอามาตรการในทางอื่นๆ มาช่วยในการควบคุมการประกอบอาชีพมคฺเทศก์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดการฝ่าฝืนของการกระทำผิดให้เกิดความกลัวที่จะกระทำผิดซ้ำอีก รวมทั้งลดจำนวนข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดหรือการฝ่าฝืนของผู้ประกอบอาชีพเป็นมคฺเทศก์ หากกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่ง หรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต่างเป็นกลไก หรือเครื่องมือในการจัดระเบียบของสังคมด้วยกันทั้งสิ้น หากแต่จุดหมายหรือวัตถุประสงค์และวิธีการที่จะควบคุมความพฤติกรรมของบุคคลให้อยู่ในครรลองเดียวกันแตกต่างกันออกไปที่เห็นได้แจ้งชัด

1) กฎหมายแพ่ง

สิทธิในทางกฎหมายแพ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองและคุ้มครองโดยก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นธรรม จึงต้องพิสูจน์เรื่องความเสียหายและพยายามให้บุคคลผู้ต้องเสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้ได้ใกล้เคียงมากที่สุด กฎหมายแพ่งจึงต้องมีผลหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นเสมอ การกำหนดค่าเสียหายตามสัดส่วนของความผิดที่เกิดขึ้นของการกระทำของผู้กระทำผิดถือได้ว่าเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ(Punitive Damages)¹⁸¹

กรณีมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏว่านักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจและนายทะเบียนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม¹⁸² เมื่อผลปรากฏผลจากการสอบข้อเท็จจริงนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจริงเป็นเงินจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายนั้นไปพลางก่อน¹⁸³

มาตรการความเยียวความเสียหายเบื้องต้นจากการกระทำของมคฺเทศก์ในทางจ้งของ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งมีการวางหลักประกันไว้เพื่อเป็นหลักประกันในการเยียวชำระค่าความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวจากการนำเที่ยวของมคฺเทศก์ซึ่งเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว เมื่อวิวัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การกระทำละเมิดในรูปแบบต่างๆ อันจะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมมีการพัฒนาการของลักษณะแห่งคดีที่ผิดแผกแตกต่างออกไปจากเดิมเกิดขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น การนำหลักการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีสภาพบังคับอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อนำมาปรับใช้เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายโดยเฉพาะเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำการผิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีให้ผู้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนหวนกลับไปกระทำเยี่ยงนั้นซ้ำอีกครั้งเป็นการปราบปรามและป้องกันมูลเหตุแห่งคดีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงมีความสำคัญเฉกเช่นเดียวกัน

¹⁸¹ อภิชัย กุเมือง, ค่าเสียหายในเชิงลงโทษในระบบกฎหมายไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), หน้า 16-35.

¹⁸² มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁸³ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551

2) กฎหมายอาญา

กฎหมายอาญามีสภาพบังคับ เป็นลักษณะสุดท้ายของกฎหมาย ก็คือต้องมีสภาพบังคับ กล่าวคือ กฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้แล้วถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม คือฝ่าฝืนก็ถือว่าละเมิดต่อกฎหมายแล้ว ผู้นั้นต้องได้รับผลที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายอาญานั้นมุ่งที่ตัวผู้กระทำความผิดยิ่งกว่าผลของการกระทำความผิด ดังนั้น แม้ผลไม่เกิด เช่น การพยายามกระทำความผิด กฎหมายอาญาก็ต้องลงโทษ เพราะผู้กระทำได้แสดงเจตนากระทำความผิดอาญาออกมาแล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้นั้นมีโอกาสกระทำความผิดต่อไป จึงลงโทษเพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างและเพื่อให้ผู้กระทำได้มีโอกาสปรับปรุงแก้ไข ยิ่งกว่าที่จะลงโทษเพื่อเป็นการขุดใช้หรือแก้แค้นผู้เสียหาย แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่า จะไม่มีลักษณะของการแก้แค้นเสียเลย โดยเห็นได้จากกระดัดของโทษที่แตกต่างกันไปตามความร้ายแรงของการกระทำและผล ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่จะต้องเจตนาตามความหมายของกฎหมายอาญา

การลงโทษนั้นเป็นวิธีการตอบโต้ของชุมชนต่อผู้ละเมิดกฎระเบียบของสังคมในการกระทำที่ต้องโทษนั้นๆ ในเรื่องการลงโทษบุคคลในสังคม และยอมรับว่า การลงโทษกับการให้รางวัลนี้ ต้องควบคู่ไปกับสังคมและเป็นสิ่งที่สังคมย่อมมีสิทธิทำได้ เมื่อสังคมใหญ่และซับซ้อนมากขึ้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นหน้าที่ของสังคม ผู้เสียหายก็หวังว่ารัฐจะยื่นมือเข้ามาดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดแทนตนได้อย่างเหมาะสมกับความผิด

โทษในความหมายทั่วไป ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้¹⁸⁴ 1) โทษจะต้องลงแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากการกระทำความผิดตามกฎหมาย 2) โทษต้องเป็นไปโดยเสมอภาค 3) โทษจะต้องบังคับใช้โดยรัฐ 4) โทษนั้นจะต้องเป็นผลร้าย 5) ผลร้ายนั้นเป็นไปเพื่อดำเนินการกระทำ

ในทางอาญากฎหมายกำหนดวิธีบังคับไว้ตามสภาพของความและกำหนดโทษแต่ละอย่างไว้ชัดเจนตามบทกฎหมายเฉพาะอย่างยิ่งที่วางไว้ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและตามพระราชบัญญัติอื่น มีการกำหนดโทษไว้ตามหลักใหญ่ของมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน กฎหมายต้องการให้ลงโทษผู้ใดในเรื่องใดโดยวิธีการอย่างไรก็จะระบุไว้ชัดเจนในมาตรานั้นว่ามีบทลงโทษสถานใด ซึ่งบทลงโทษในทางอาญาเป็นมาตราที่ใช้ควบคุม

ในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมั่วชู้เทศกในทางอาญามีบทกำหนดโทษจำคุกไว้สูงสุดไม่เกิน 1 ปี หรือโทษปรับ หรือโทษทั้งจำและทั้งปรับ

โทษจำคุกเป็นโทษตัดเสรีภาพของผู้กระทำความผิดให้อยู่ในที่จำกัด เพื่อมิให้ผู้นั้นออกไปกระทำความผิดอีก หรือเป็นการกักผู้นั้นออกจากสังคมชั่วคราว เพื่อลงโทษและปรับปรุงแก้ไขผู้นั้นให้กลับไปเป็นคนดี¹⁸⁵

โทษปรับนี้ เป็นการลงโทษที่กฎหมายเห็นว่าการชำระเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ก็เป็น การเหมาะสมกับความผิด และพอที่จะทำให้ผู้กระทำสำนึกตน

¹⁸⁴ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญาทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 208-212.

¹⁸⁵ เฟื่องอ้าง, หน้า 215-216.

เนื่องจากบุคคลมีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน โทษปรับเป็นจำนวนเงินจึงกระทบต่อบุคคลไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เงินจำนวนหนึ่งกระทบต่อบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยเป็นอย่างมาก แต่อำนาจกระทบต่อบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีที่ไม่มากนัก จากข้อบกพร่องของโทษปรับเป็นจำนวนเงินดังกล่าว นักนิติศาสตร์สแกนดิเนเวียจึงได้เสนอโทษปรับลักษณะใหม่ ที่เรียกว่า Day-Fine ขึ้นมาแทน

โทษปรับ Day-Fine อาจเรียกว่า “โทษปรับที่กำหนดวันกักขังและกำหนดค่าปรับ” โทษปรับดังกล่าวนี้ไม่ใช่โทษปรับรายวัน แต่เป็นการกำหนดค่าปรับโดยคำนวณจากรายได้ของผู้กระทำความผิดและกำหนดวันที่จะต้องถูกกักขังหากไม่ชำระค่าปรับ¹⁸⁶

อย่างไรก็ตาม โทษปรับเป็นลงโทษทางทรัพย์สิน จึงอาจมีกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับพยายามหลีกเลี่ยงการชำระค่าปรับ ดังนั้นกฎหมายจึงควรกำหนดวิธีการบังคับเพื่อป้องกันเหตุอันจะเกิดนั้นด้วย

ศาลก็อาจลงโทษทั้งจำทั้งปรับ เมื่อโทษปรับเป็นส่วนหนึ่งของความผิดที่เกิดจากการกระทำของผู้กระทำ

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 78 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

เจ้าพนักงาน หมายถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย

“บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้รับการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น”¹⁸⁷

มาตรา 94 บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนไม่ว่าจะมีโทษปรับจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อผู้ทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเล็กน้อยตามประมวล

คดีอาญาให้ถือว่าเล็กน้อย เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังต่อไปนี้¹⁸⁸

1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิพากษา

2) ในคดีความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท หรือความผิดที่เกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว

¹⁸⁶ คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 446.

¹⁸⁷ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2550), หน้า 54.

¹⁸⁸ มาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุ-โทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้นๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระตามค่าเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานหน้าที่แล้ว

นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดและเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามมาตรา 37(4) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

การใช้อำนาจของรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐนั้นเอง ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดๆ ที่ให้อำนาจรัฐในการปกป้องความปลอดภัยในการดำรงชีวิตของประชาชน หรือปกป้องสิทธิของประชาชนในการบริโภคสินค้าหรือบริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายที่ให้อำนาจมีบทบาทคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วยการใช้อำนาจทางปกครอง เจตนาของกฎหมายหลายฉบับสุดท้ายอยู่ที่ความปลอดภัยของประชาชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับปัจจัยสี่ อาหาร ยา ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล รวมทั้งความเป็นธรรมต่างๆ จึงทำให้รัฐตระหนักถึงความสำคัญเป็นอย่างยิ่งว่าต้องมีส่วนในการปกป้องสิทธิ ป้องกันความเสียหายจากการให้บริการการนำเที่ยวของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว¹⁸⁹ จึงควรก่อเกิดการคุ้มครองผู้บริโภคคือนักท่องเที่ยวที่ประสบภัยและเกิดความเสียหายจากการให้บริการนำเที่ยวของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ไม่ให้ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ถูกกระทำอย่างไม่ยุติธรรม ขอร้องเรียนที่ยังมีอยู่ให้เห็นประจักษ์เป็นนิจอันเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากประชาชนหรือนักท่องเที่ยวอย่างไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการนำเที่ยวเป็นมัคคุเทศก์ การคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะเสริมและเอื้อต่อการดำเนินงานของรัฐให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถือหลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง อีกทั้งการคุ้มครองผู้บริโภคยังเป็นกลไกการเยียวยาชดใช้ความเสียหายของผู้บริโภคจากการให้บริการการนำเที่ยวมากขึ้นด้วย

¹⁸⁹ สรียา กาฬสินธุ์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาทบทวนสถานการณ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2556), หน้า 100-110.

4.4 กระบวนการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

4.4.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม

องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ เป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพ เพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมและประชาชนที่ใช้บริการจากการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพนั้น ดังนั้นเราจึงถือว่าองค์กรวิชาชีพนั้นเป็นองค์กรทางปกครอง และหากองค์กรวิชาชีพทำหน้าที่ในการควบคุมมรรยาทของผู้ประกอบวิชาชีพ และมีอำนาจในการลงโทษทางมรรยาทแก่สมาชิกผู้ประกอบอาชีพนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจคล้ายกับอำนาจทางศาล จึงถือว่าองค์กรวิชาชีพอยู่ในฐานะเสมือนองค์กรทางศาล (jurisdiction administrative)¹⁹⁰ โดยสามารถพิจารณาถึงการทำหน้าที่ของแต่ละองค์กรได้ คือ

1) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ถือว่าเป็นองค์กรทางปกครองเมื่อมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดออกมาจากการทำหน้าที่ขององค์กรทางปกครอง ที่เรียกว่าคำวินิจฉัยทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง เช่น การที่องค์กรควบคุมวิชาชีพ ออกข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพ เพื่อให้สมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้นปฏิบัติตาม หรือกรณีที่องค์กรควบคุมวิชาชีพนั้น มีสิทธิจะพิจารณาให้ใบอนุญาตแก่บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ เหล่านี้ ถือว่าเป็นการดำเนินการทางปกครองขององค์กรควบคุมวิชาชีพนั้น โดยถือว่าองค์กรวิชาชีพมีอำนาจเหนือบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพแต่ฝ่ายเดียว ผู้มีความต้องการจะประกอบวิชาชีพนั้น จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์กรนั้นที่ออกมาถูกต้องตามกฎหมาย

2) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ถือว่าเป็นองค์กรทางศาล หรือองค์กรตุลาการ ที่เรียกคำสั่งขององค์กรทางศาลหรือทางตุลาการนี้ว่า คำวินิจฉัยในทางตุลาการ (Lesdecision juridictionnelle) หรือนิติกรรมทางตุลาการ เช่น มีการสั่งลงโทษในทางมรรยาทแก่ผู้ประกอบวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาสอบสวนโดยนำบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับทางวิชาชีพนั้นมาปรับบทความผิดและรูปแบบการพิจารณาของสถาบันที่ทำหน้าที่ควบคุมนี้จะมีลักษณะคล้ายการดำเนินของศาล

โดยทั่วไปแล้ว การดำเนินงานของฝ่ายปกครองไม่จะเป็นการดำเนินการทางปกครองหรือนิติกรรมทางตุลาการที่ได้กล่าวมานั้น จะมีอยู่หลายลักษณะแยกไปตามลักษณะงานที่กฎหมายได้มีการกำหนดให้อำนาจไว้ ดังนั้นระดับความสำคัญและบทบาทของฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายก็จะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงคุณสมบัติของฝ่ายปกครอง¹⁹¹ ซึ่งสามารถที่จะแยกแยะออกไปในเรื่องของ

¹⁹⁰ ธิตา จรรยาพิทยสกุล, องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 77-78.

¹⁹¹ ก่อศักดิ์ เจนสมุทรสิทธิ์, การสอบสวนและการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 172.

คุณสมบัติของฝ่ายที่ทำนิติกรรมทางปกครองและคุณสมบัติของฝ่ายที่ทำหน้าที่นิติกรรมทางตุลาการ แต่เนื่องจากคุณสมบัติของฝ่ายที่ทำนิติกรรมทางตุลาการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการควบคุม ผู้ประกอบ อาชีพมคฺเทศก์ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ข้อพิพาททางปกครอง หรือหน้าที่ในการทำนิติกรรมทางตุลาการ นั้น เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญเพราะผู้ได้รับผลจากคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยนั้น จะถูกกระทบถึงสิทธิต่างๆ โดยเฉพาะคำวินิจฉัยชี้ขาดทางวิชาชีพนั้นอาจมีผลให้ผู้ถูกลงโทษต้องถูกตัดสิทธิในการประกอบวิชาชีพ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่บุคคลผู้ทำหน้าที่ที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญใน สาขาวิชาชีพที่กำลังทำหน้าที่นั้นอยู่ เช่น แพทย์ นักกฎหมาย นักบัญชี เป็นต้น เนื่องจากอำนาจหน้าที่ ขององค์กรทางปกครองเหล่านั้น ต่างมีลักษณะของอำนาจหน้าที่เฉพาะแตกต่างกันไป ซึ่งลักษณะของ การเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นจะทำให้ทราบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังโดยถือว่าการกำหนด คุณสมบัติและองค์ประกอบของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนี้มีความ สำคัญมาก ดังนั้นจึงเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการให้มีความเหมาะสม กับกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรรมกรนั้น นอกจากเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติของผู้มาทำหน้าที่ ดังกล่าวแล้ว ในเรื่องของการกำหนดองค์ประกอบของผู้เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการในการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทก็มีความสำคัญเช่นเดียวกันว่าผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดนั้นจะต้องมาจากบุคคล หรือมาจากที่ใดบ้างจึงจะมีความเหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับบุคคลผู้ถูกระทบจากคำสั่งนั้น โดยใน เรื่ององค์ประกอบของบุคคลที่มาร่วมกันเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทนี้สามารถมาจาก ที่ต่างๆ ได้ 3 ทางคือ¹⁹²

1) กรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการในทางปกครองเกือบทั้งหมด จะได้รับการกำหนดองค์ประกอบของ คณะกรรมการให้มาจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในทางปกครองนั้นๆ โดยตรง แต่ส่วนในรายละเอียดที่ว่าจะเป็นผู้ที่รัฐในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับระดับของคณะกรรมการแต่ละคณะ และเรื่องที่เป็นกรรมการอยู่นั้น

2) กรรมการโดยการแต่งตั้ง

คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของระบบคณะกรรมการก็คือการระดมความคิดของ ผู้มีความรู้ความสามารถ เพื่อเข้าร่วมวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ฉะนั้นนอกจากกรรมการโดยตำแหน่งดังกล่าว แล้ว ก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก หรือบุคคลที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น เพื่อจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบ และเป็น ธรรมมากยิ่งขึ้น

3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง

คณะกรรมการบางประเภทที่มีลักษณะพิเศษ เช่นคณะกรรมการประเภทควบคุมวิชาชีพ อิสระ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลบุคคลในกลุ่มนั้นๆ จะมีกรรมการส่วนหนึ่งมาจากการ เลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลนั้น เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นๆ

¹⁹² สิริพันธ์ พลรบ, คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 73-75.

ในขณะเดียวกัน คุณสมบัติของกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีในระบบคณะ กรรมการ (Tribunal) เป็นองค์กรที่ลักษณะของผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นคุณสมบัติของกรรมการจึงมีความรู้ในทางวิชาชีพ และประสบการณ์ในส่วนที่ตนพิจารณา เช่น แพทย์ นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักบัญชี หรือบางกรณีอาจ กำหนดให้บุคคลภายนอกที่เป็นประชาชนธรรมดา (Layman) เข้าร่วมพิจารณาด้วย เพราะการพิจารณา ในรูปของคณะกรรมการนี้ต้องการให้มีการพิจารณาคดีที่เป็นอิสระ¹⁹³ โดยประชาชนธรรมดาคจะทำให้ รู้สึกความเป็นธรรมมากขึ้นและสอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่าไม่จำเป็นต้องมีนักกฎหมายเป็นผู้ผูกขาด ในการพิจารณาคดีเท่านั้น

ประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพต่างๆ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2451 จวบจนถึง ปัจจุบัน โดยกฎหมายวิชาชีพแต่ละฉบับแต่มีแนวความคิดในการกำหนดรูปแบบขององค์กร การบริหาร จัดการ วิธีการควบคุมวิชาชีพ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรวิชาชีพที่ซึ่งแตกต่างกัน ออกไปตามลักษณะเฉพาะและเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของแต่ละสาขาวิชาชีพ ความแตกต่างดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในขององค์กรวิชาชีพตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการของรัฐ ในการควบคุมหรือกำกับดูแลองค์กรวิชาชีพเพื่อให้การควบคุมวิชาชีพตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการ ของรัฐในการควบคุมหรือกำกับดูแลองค์กรวิชาชีพเพื่อให้องค์กรวิชาชีพดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของ กฎหมายหรือนโยบายของรัฐมีความแตกต่างกันไปด้วย องค์กรวิชาชีพเป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบ วิชาชีพในสาขาต่างๆ การก่อเกิดการเข้าสู่องค์กรวิชาชีพอาศัยหลักเกณฑ์พื้นฐานความเป็นวิชาชีพ อาศัย หลักความจำเป็นด้วยหลายเหตุและผลแตกต่างกันออกไปต่างกัน โดยมีกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นเป็น องค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุม ตรวจสอบการประกอบอาชีพของผู้ประกอบ วิชาชีพในสาขาต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวกฎหมายได้มอบอำนาจให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมี อำนาจบางประการ องค์กรวิชาชีพเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรนิติบุคคลตามระบบกฎหมาย มหาชน แต่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะทางการควบคุมวิชาชีพ ซึ่งสามารถใช้ อำนาจปกครองของรัฐบังคับต่อบุคคลก่อให้เกิดเป็นการกระทำทางปกครองมีผลเป็นการทั่วไป และ เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะรายได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้องค์กรวิชาชีพมีความสัมพันธ์กับ รัฐและผู้ประกอบวิชาชีพทั้งในด้านการควบคุม การกำกับดูแล และการส่งเสริมหรือพัฒนาวิชาชีพ รวมทั้ง การกำหนดโทษในทางอาญาจากการประกอบวิชาชีพ เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการ อันพึงกระทำตามหลักปฏิบัติของวิชาชีพและใกล้จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตบุคคลอื่น เปรียบเช่นเดียวกัน ในปัจจุบันมีคฤหบดีเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพเหมือนวิชาชีพอื่นๆ เช่น แพทย์ หนายความ เป็นต้น มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบอาชีพมีคฤหบดีในประเทศไทยเป็นองค์กร วิชาชีพในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจท่องเที่ยวและมีคฤหบดีตั้งด้วยเหตุวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการท่องเที่ยวและป้องกันภัยของนักท่องเที่ยว เพื่อการบริการการท่องเที่ยวของประเทศอาศัย ความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์กรวิชาชีพมีคฤหบดีเพื่อควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบผู้ประกอบ อาชีพมีคฤหบดีในประเทศไทย

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤหบดี พ.ศ. 2551 เป็นบทกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมีคฤหบดี เป็นองค์กรวิชาชีพเกิดขึ้นโดยการจัดตั้งของรัฐ ที่ไม่มีลักษณะ

¹⁹³ ธีดา จรรยาพิทยสกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 186, หน้า 89.

เป็นสภาวิชาชีพ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างการบริหารลักษณะเป็นคณะกรรมการบริหารองค์กรวิชาชีพ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม พัฒนา และควบคุม กำกับดูแลการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยเป็นองค์กรทางวิชาชีพที่มีในลักษณะคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐซึ่งมีสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นธุรการและส่วนราชการหนึ่ง ที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรดังที่ตั้งไว้ ส่วนองค์ประกอบของกรรมกรณนั้นบางส่วนเข้ามาเป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองในการควบคุมการประกอบอาชีพสาขาใดสาขาหนึ่ง และองค์ประกอบส่วนใหญ่ขององค์กรผู้ใช้อำนาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแต่งตั้งจากฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองมีอำนาจปลดออกจากตำแหน่งได้ คณะกรรมการทางด้านวิชาชีพส่วนใหญ่จะจัดระดับองค์กรเป็นสองระดับ โดยคณะกรรมการวิชาชีพในระดับนโยบายและพิจารณาเรื่องร้องเรียนทางด้านจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพในระดับอุทธรณ์ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะมีทั้งหน่วยงานอื่นและที่เกี่ยวข้องในวิชาชีพนั้นๆ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและเป็นกลางทางด้านวิชาการของวิชาชีพ ส่วนคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการทางด้านจริยธรรม ส่วนใหญ่จะมาจากกรรมการสามฝ่ายคือ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้ง และตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพที่มาจากคัดเลือกหรือมาจากการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพจะพบข้อสังเกตประการหนึ่งที่พบได้ชัดคือ กฎหมายในระยะหลังๆ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีความชัดเจนว่าเป็นองค์กรวินิจัยชี้ขาดสองชั้น ซึ่งแต่เดิมนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรวินิจัยชี้ขาดชั้นเดียว แต่สำหรับบางวิชาชีพอาจมีการกำหนดให้มีการสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงและข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเบื้องต้นโดยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการก็ได้ องค์กรวิชาชีพที่มีการจัดรูปแบบขององค์กรเป็นสองระดับชัดเจน เช่น คณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลป์ วิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ และสถาปนิก เป็นต้น ซึ่งองค์กรวิชาชีพดังกล่าวมีลักษณะเป็นสภาวิชาชีพ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในส่วนวัตถุประสงค์ในการควบคุมความประพฤติของมัคคุเทศก์เป็นความจำเป็นเช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ที่จะต้องมีการควบคุมความประพฤติของสมาชิกให้อยู่ในระเบียบวินัยขององค์กร จึงกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีความเหมือนกับองค์กรทางวิชาชีพอื่นที่มุ่งควบคุมการประกอบวิชาชีพ โดยควบคุมมิให้ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้ามาประกอบวิชาชีพ และควบคุมให้ผู้ประกอบวิชาชีพอยู่แล้วประพฤติตามจรรยาบรรณของวิชาชีพสำคัญ หากพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ขององค์กรทางวิชาชีพ จะเห็นว่าองค์กรวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ¹⁹⁴ วิศวกร¹⁹⁵ พยาบาล¹⁹⁶ เป็นต้น กำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรทางวิชาชีพไว้ครอบคลุม ประเด็นสำคัญที่สำคัญที่ทำให้องค์กรทางวิชาชีพดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการต่อรอง ส่วนการกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ

¹⁹⁴ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

¹⁹⁵ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

¹⁹⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

มัคคุเทศก์ขาดความชัดเจนและขาดประเด็นสำคัญๆ ที่จะทำให้กลายเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง เช่น วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก และวัตถุประสงค์ในการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งการไม่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้บุคคลภายนอกขาดความเชื่อถือต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

4.4.2 โครงสร้างของคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดตลอดจนการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล¹⁹⁷

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีจำนวน 16 คน ประกอบด้วย¹⁹⁸

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ จำนวน 8 คน

2) กรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่ากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แต่งตั้งจำนวน 7 คน โดยแต่งตั้งจาก

(1) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 5 คน

จะเป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ได้ โดยอย่างน้อยให้แต่งตั้งจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว 2 คน และผู้แทนมัคคุเทศก์ 2 คน

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี สอนวิชาการท่องเที่ยว 1 คน และสอนวิชามัคคุเทศก์ 1 คน

3) นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อพิจารณาในส่วนกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นข้าราชการ ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งขององค์กรวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ¹⁹⁹ วิศวกร²⁰⁰ พยาบาล²⁰¹ เป็นต้น กำหนดตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ บางตำแหน่งเท่าที่จำเป็นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเป็นตัวแทนของสถาบันการศึกษาวิชาชีพ หรือเป็นตัวแทนของหน่วยงานที่ต้องใช้วิชาชีพ โดยไม่จำเป็นว่าจะสังกัดส่วนราชการใด และในส่วนกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีจำนวนน้อยกว่ากรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ก่อให้เกิดสัดส่วนไม่เหมาะสมและขาด

¹⁹⁷ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

¹⁹⁸ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

¹⁹⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

²⁰⁰ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

²⁰¹ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

คุณภาพขององค์กรทางวิชาชีพ อีกทั้งยังเป็นการผู้แทนของมัคคุเทศก์ที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกซึ่งอาจทำให้ไม่อาจได้ผู้ที่เป็นตัวแทนของมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจก็มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ซึ่งกระทบต่อสิทธิของการเป็นตัวแทนแห่งอาชีพนี้อย่างแท้จริงได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมทำให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างใกล้ชิดขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน และการกำหนดให้เฉพาะข้าราชการระดับสูงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อการบริหารงานขาดความเป็นอิสระอาจส่งผลกระทบต่อการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ให้อยู่ในจรรยาบรรณทางวิชาชีพได้ดังกล่าว จึงทำให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพไม่มีลักษณะเป็นองค์กรทางวิชาชีพที่สมบูรณ์

ดังนั้น โครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นในลักษณะคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ อุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศ²⁰² องค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายเฉพาะซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้โดยทั่วไปแล้วนั้นจะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐและผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องที่จะต้องพิจารณามีความเกี่ยวข้องกับเอกชนที่อาจถูกกระทบจากนโยบายหรือคำวินิจฉัย องค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จึงมีองค์ประกอบของกรรมการในส่วนกลางของภาคเอกชน และควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้หมายถึงผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ ที่จะเป็นผู้แทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรับดับการตัดสินใจและในระดับการดำเนินการบริหารงานขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ร่วมกับรัฐ²⁰³ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อเป็นกลไกในการทำให้การมีส่วนร่วมกันแก้ไขและเข้าถึงปัญหาเกิดผลจริง รัฐจึงต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตยให้เข้าใจถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมของตนเองซึ่งการตรวจสอบและเรียกร้องให้รัฐผู้มีอำนาจปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ องค์กรในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ควรพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วนที่เหมาะสมของคณะกรรมการเพราะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จึงควรคำนึงถึงสัดส่วนของผู้ที่เป็นตัวแทนจากผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ควรจะมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเพื่อสิทธิและประโยชน์ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริงในลักษณะองค์กรทางวิชาชีพ

4.4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 12 ได้แก่

²⁰² ศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546), หน้า 182.

²⁰³ สถาบันพระปกเกล้า, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์, 2552), หน้า 12-15.

(1) กำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(4) ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและเบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 18 รวมทั้งคืนหลักประกันตามมาตรา 39

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการสอบหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยของนายทะเบียนตามมาตรา 40

(7) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 41

(8) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 71

(10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ใบรับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

2) แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้ การประชุมและลงมติของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด²⁰⁴

3) มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด กรณีที่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 41²⁰⁵

4) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 44 ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่จำนวนที่สั่งจ่ายจากกองทุนต่ำกว่าความเสียหายที่นักท่องเที่ยวได้รับ มีอำนาจสั่งให้นายทะเบียนจ่ายเงินกองทุนเพิ่มเติมให้แก่นักท่องเที่ยวตามที่คณะกรรมการกำหนด และแจ้งผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวส่งจำนวนดังกล่าวชดใช้กองทุนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้นำความมาตรา 41 วรรคสาม และมาตรา 42 มาบังคับใช้โดยอนุโลม เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นว่าความเสียหายที่ต้องจ่ายเพิ่มนั้น มิใช่ความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว จะไม่สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวส่งจำนวนเงินดังกล่าวชดใช้กองทุนก็ได้

²⁰⁴ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

²⁰⁵ มาตรา 43 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.

(2) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ต้องรับผิดชอบในความเสี่ยงนั้นหรือรับผิดชอบเพียงบางส่วนและเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้จ่ายเงินชดเชยกองทุนตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 41 แล้ว หรือเป็นกรณีที่นายทะเบียนได้หักเงินจากหลักประกันเพิ่มจนครบแล้วให้มีอำนาจสั่งให้นายทะเบียนจ่ายเงินคืนกองทุนคืนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทั้งหมดหรือตามส่วนที่ต้องรับผิดชอบแล้วแต่กรณี

5) มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนซึ่งถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 45 หรือมาตรา 46²⁰⁶

6) มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาด กรณีที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน ซึ่งมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 54²⁰⁷

ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรใดก็ตาม ย่อมต้องมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้น จะให้องค์กรนั้นทำหน้าที่อะไร และจะให้เกิดผลสำเร็จอย่างไร การจัดตั้งคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็เช่นกัน ย่อมต้องมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กับอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางวิชาชีพทุกสาขาต่างกำหนดให้องค์กรทางวิชาชีพมีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบวิชาชีพ และเป็นผู้สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ นอกจากนั้นองค์กรทางวิชาชีพทางแพทยทุกสาขายังกำหนดให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้รับรองหลักสูตรการศึกษา การฝึกอบรมของสถาบันต่างๆ ที่ทำการสอนวิชาชีพ รับรองหลักสูตรการศึกษา การฝึกอบรมของสถาบันต่างๆ ที่ทำการสอนวิชาชีพ รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรมวิชาชีพ และรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในวิชาชีพ เช่น สภานายความ²⁰⁸ แพทย์สภา²⁰⁹ สภากายาบาล²¹⁰ ซึ่งมีความแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งไม่มีอำนาจในการรับรองหลักสูตรการศึกษา วิทยฐานะของสถาบันการศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดแนวทางกว้างๆ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการโดยมิได้กำหนดกิจกรรมที่ต้องการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นการเฉพาะ เหมือนอย่างองค์กรทางวิชาชีพอื่น และไม่มีอำนาจในการควบคุมหลักสูตรการศึกษามัคคุเทศก์ วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

²⁰⁶ มาตรา 48 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

²⁰⁷ มาตรา 55 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

²⁰⁸ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

²⁰⁹ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2528

²¹⁰ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

สามารถพิจารณาตีความได้จากบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยองค์กรทางวิชาชีพอื่น บัญญัติแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรแยกออกจากวัตถุประสงค์ขององค์กร

ในส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยว มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจดำเนินการตามหน้าที่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายกำหนด โดยจะแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่มีมอบหมายแทนได้ และข้อ 5 ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ พ.ศ. 2553 ให้ประธานคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นเลขานุการเป็นผู้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยมีประธานคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มอบหมาย เป็นผู้ควบคุม

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการหรือคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ โดยมีนายทะเบียนเป็นเลขานุการและกรรมการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นผู้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรីว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะผู้บังคับบัญชาของประธานกรรมการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์คือ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และตามมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งกำหนดกิจการอื่นเพื่อให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งองค์กรทางวิชาชีพอื่น มีกฎหมายกำหนดวิธีการดำเนินงานไว้ เช่น กรณีสหภานายความ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสหภานายความ พ.ศ. 2528 ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานของสหภานายความ โดยให้คณะกรรมการสหภานายความเป็นผู้บริหารงานของสหภานายความให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภานายความตามมาตรา 7 ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องทำตามมติของที่ประชุมของคณะกรรมการสหภานายความแล้ว ให้นายกสหภานายความเป็นผู้นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว แต่ถ้การออกข้อบังคับของสหภานายความ จะต้องได้รับความเห็นชอบของสภานายกพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสียก่อนจึงใช้บังคับได้ ในกรณีที่สภานายกพิเศษยับยั้งร่างข้อบังคับ จะต้องยับยั้งภายในสามสิบวัน พร้อมแสดงเหตุผลโดยชัดแจ้ง ถ้สภานายกพิเศษไม่ยับยั้งร่างภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับร่างข้อบังคับ ถือว่าสภานายกพิเศษได้ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบังคับนั้น แต่ถ้สภานายกพิเศษได้ยับยั้งร่างข้อบังคับภายในสามสิบวัน ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาเหตุผลของสภานายกพิเศษ ถ้ามี่เสียงยืนยันทองในสามให้เสนอร่างข้อบังคับนั้น ต่อสภานายกพิเศษอีกครั้ง ถ้สภานายกพิเศษไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่คืนร่างข้อบังคับนั้นภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับให้นายกดำเนินการประกาศใช้ข้อบังคับนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป กรณีแพทยสภา พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้กำหนดวิธีการดำเนินงานของแพทยสภา โดยให้คณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้บริหารกิจการของแพทยสภาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแพทยสภาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 โดยคณะกรรมการแพทยสภาจะเป็นผู้พิจารณาลงมติ แล้วให้นายกแพทยสภาเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามมติ

ของคณะกรรมการ แต่ถ้าเป็นมติของที่ประชุม ในเรื่องต่อไปนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) เสียก่อน จึงจะดำเนินการนั้นได้คือ การออกข้อบังคับการกำหนดงบประมาณของแพทยสภา การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ประพฤติเสียหาย หรือถูกจำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ การวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม การดำเนินการเพื่อความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษ ให้นายกแพทยสภาเสนอมติของที่ประชุมต่อสภานายกพิเศษ ถ้าสภานายกพิเศษมิได้ยับยั้งภายในสิบห้าวัน ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งมติดังกล่าว ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาอีกครั้ง ถ้ามีเสียงยืนยันไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ก็ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้ เป็นต้น

จากความแตกต่างของวิธีการดำเนินงานดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของความเป็นอิสระขององค์กรทางวิชาชีพ ย่อมเห็นได้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ถูกควบคุมโดยทางราชการอย่างใกล้ชิด และเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชา ขาดความเป็นอิสระ (autonomy) แต่องค์กรทางวิชาชีพถูกควบคุมโดยทางราชการในลักษณะเป็นการควบคุมกำกับ คอยควบคุมให้องค์กรวิชาชีพปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น องค์กรทางวิชาชีพอื่นจึงมีความเป็นอิสระมากกว่าองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

4.4.4 กระบวนการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ในชุมชนไม่ว่าจะเป็นชุมชนใดก็ตามเมื่อมีการมารวมกันเป็นหมู่เหล่าแล้วจำเป็นต้องมีเกณฑ์เป็นข้อกำหนดความประพฤติให้อยู่ในขอบเขตอันดีงาม ในการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นวิชาชีพใดก็ตาม จะต้องมีการเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติตัวของผู้ประกอบการวิชาชีพ เช่นกัน นั่นก็คือ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องมีคุณลักษณะพิเศษประการหนึ่งคือ การยอมรับที่จะมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนโดยทั่วไป เป็นเกณฑ์ที่สร้างขึ้นโดยสร้างหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพให้ปฏิบัติตาม ความซื่อสัตย์สุจริตหรืออาจกล่าวได้อีกประการหนึ่งว่าบุคคลผู้เข้ามาประกอบวิชาชีพ ได้รับการสนับสนุนไว้เบื้องต้นว่าบุคคลนั้นยอมรับข้อผูกพันในอันที่จะปฏิบัติตามหลักการแห่งวิชาชีพหรือกฎเกณฑ์แห่งวิชาชีพที่มีการวางเอาไว้และเป็นที่ยอมรับให้ได้ตามมาตรฐานต่างๆ ที่กำหนดเอาไว้และเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่บุคคลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์นี้ จำเป็นที่องค์กรควบคุมจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ และคุ้มครองสาธารณชนโดยทั่วไป ซึ่งในการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ มีดังนี้

1) การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการขอต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต

(1) การขอรับใบอนุญาตและการขอออกใบอนุญาต

บุคคลซึ่งกระทำการเป็นมคฺคเทศก์ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์จากนายทะเบียน²¹¹ ใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์มี 2 ประเภท คือ²¹² ใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์ทั่วไปและใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์เฉพาะ

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาต²¹³ การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาต²¹⁴ ถ้าผู้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 49 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 หรือเป็นผู้ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 นายทะเบียนต้องพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์ และแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 30 นับแต่วันได้รับคำขอรับใบอนุญาต²¹⁵

ในกรณีที่นายทะเบียนพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์ เนื่องจากผู้รับคำยื่นคำขอขาดคุณสมบัติตามมาตรา 49 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 หรือไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 51 หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนด นายทะเบียนต้องมีหนังสือแจ้งเหตุการณ์ไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับคำขอใบอนุญาต²¹⁶

(2) การขอต่ออายุใบอนุญาต

ใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์มีอายุ 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต²¹⁷ การขอต่ออายุใบอนุญาตกฎหมายกำหนดให้มคฺคเทศก์ซึ่งจะต้องยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียนและเมื่อได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตต่ออายุเป็นมคฺคเทศก์แล้วให้รอจนกว่าจะได้รับแจ้งไม่อนุญาตจากนายทะเบียน²¹⁸

การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนที่ไม่อนุญาตเป็นมคฺคเทศก์หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์

ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมคฺคเทศก์ กฎหมายกำหนดให้ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจ

²¹¹ มาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551

²¹² ข้อ 5 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกัน

²¹³ ข้อ 3 ข้อ 4 และ ข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2335

²¹⁴ ข้อ 3 ข้อ 4 และ ข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2335

²¹⁵ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551

²¹⁶ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551

²¹⁷ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551

²¹⁸ มาตรา 49 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2551 และข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺคเทศก์ พ.ศ. 2335

นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียน คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด²¹⁹

2) การพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์²²⁰

นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินครึ่งละ 6 เดือน ในกรณีซึ่งปรากฏต่อนายทะเบียนว่ามัคคุเทศก์ผู้ใดมีกรณีดังนี้

(1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12(3) หรือมาตรา 57²²¹

(2) ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 หรือมาตรา 58

(3) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 76

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

เมื่อพิจารณาในกฎหมายฉบับนี้ไม่มีมาตราใดให้สิทธิแก่มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนไปยังคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในคำสั่งที่ของนายทะเบียน

3) การพิจารณาสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์²²²

นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกรณีซึ่งปรากฏต่อนายทะเบียนว่ามัคคุเทศก์ผู้ใดมีกรณีดังนี้

(1) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 51 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 (2) (ก) (ค) (ง) และ (จ)

(2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

²¹⁹ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

²²⁰ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

²²¹ ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 7 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษา มารยาท ความประพฤติและการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

²²² มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

(3) ประพฤติหรือปฏิบัติการอันใดเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตั้งเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(4) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

(5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในมาตรา 47 และมาตรา 48 มาใช้บังคับกับการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาในกฎหมายฉบับนี้ไม่มีมาตราใดให้สิทธิแก่มีคฤหัสถ์ซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไม่สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนไปยังคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในคำสั่งที่ของนายทะเบียน

ในส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดยังคงใช้อยู่ ปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่กฎกระทรวงที่ออกความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เป็นซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 102 บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบใดที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่ยังมีผลใช้บังคับใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ดังนั้นเมื่อนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยลงโทษบุคคล ซึ่งในทางวิชาชีพนี้คือ การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต ก็ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายจากคำวินิจฉัยนั้นได้ อุทธรณ์ไปยังหน่วยงานหรือบุคคลผู้มีอำนาจเหนือกว่านายทะเบียนที่มีอำนาจดังกล่าว โดยหากเราจะทำการเปรียบเทียบการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญาในศาลจะเห็นว่า คำหมายยังเปิดโอกาสให้คู่ความที่ไม่พอใจกับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นอาจจะยื่นอุทธรณ์ต่อไปยังศาลอุทธรณ์ได้²²³ เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลชั้นที่สูงกว่าก็อาจเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า เมื่อมีคำพิพากษาออกมาก็อาจไปกระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล กล่าวคือหากเป็นคดีแพ่งก็อาจไปกระทบเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินหรือหากเป็นคดีอาญาก็อาจไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพในร่างกายและชีวิต ดังนั้น การพิจารณาหรือการวินิจฉัยออกมาจะต้องมีความรอบคอบ และจะต้องมั่นใจว่าได้ทำการพิจารณาอย่างถูกต้องและเที่ยงธรรมตามกฎหมายแล้วจึงมีการกำหนดให้ตรวจสอบกันเป็นลำดับขั้น และถือว่าการถ่วงดุลการใช้อำนาจกันไปด้วยในตัวเช่นกันโดยศาลสูงกว่า หากไม่มีความเห็นตามศาลชั้นล่างก็ต้องมีการให้เหตุผลใหม่ที่มีน้ำหนักดีกว่าศาลล่าง และในส่วนของการประกอบวิชาชีพนี้ ก็เช่นเดียวกัน การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ก็ถือเป็นการควบคุมและตรวจสอบการทำนิติกรรมทางตุลาการของนายทะเบียนที่ถือ

²²³ มาตรา 223 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและ มาตรา 193 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาญา

ว่าเป็นผู้อำนวยการหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองประการหนึ่ง ในลักษณะของการกำหนดให้มีการอุทธรณ์นี้ อาจมีการกำหนดให้อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการเพื่อทำการวินิจฉัยพิจารณาชี้ขาดอีกครั้ง จะมีข้อดีประการหนึ่งคือคำสั่งของนายทะเบียนควบคุมวิชาชีพ อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เฉกเช่นเดียวกันกับผู้ประกอบอาชีพ ทนายความ²²⁴ วิศวกร²²⁵ ที่มีบทบัญญัติของกฎหมายระบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทางวิชาชีพไปยังสภาวิชาชีพ เป็นต้น

ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์นี้ก็เช่นเดียวกัน จะเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนในการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือมีอำนาจพิจารณาสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ เป็นการประพาศติผิดมารยาทและการลงโทษทางวินัยหรือผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ไม่มีกฎหมายในมาตราใดเลย ที่กำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งของนายทะเบียน ซึ่งในที่นี้ก็คือผู้ที่ได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนไปยังคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อทำการวินิจฉัยคำสั่งของนายทะเบียนอีกครั้ง เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งอย่างใดก็จะต้องมีการบังคับตามคำวินิจฉัยนั้นเลยโดยไม่มีการเปิดโอกาสให้มีการเข้ามาตรวจสอบโดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อีกครั้ง หรือหน่วยงานที่สูงกว่า ซึ่งในที่นี้ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ หรือพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีการกำหนดให้มีการอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการ หรือหน่วยงานใดซึ่งผลจากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ก็เป็นอันตัดสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายโดยปริยาย หากผู้เสียหายเห็นว่าการดำเนินการของนายทะเบียน หรือคณะกรรมการน่าจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายจะสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังศาลยุติธรรมให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการได้หรือไม่ ในปัญหานี้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า บุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องยังศาลได้ก็ตาม แต่ในแนวทางปฏิบัติศาลฎีกาวางหลักว่า ถ้าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลผู้ได้รับความเสียหายอาจนำคดีไปฟ้องยังศาลได้ แต่กรณีนี้เช่นนี้ศาลก็ได้จำกัดตนเองว่าจะไม่เข้าไปควบคุมในส่วนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการว่าเหมาะสมหรือไม่สำหรับการลงโทษสถานนั้น เนื่องจากศาลถือว่าการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพมีอำนาจในการสั่งลงโทษผู้กระทำฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของตน ให้ถือว่าเป็นสิทธิและอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพนั้นๆ ศาลจะไม่เข้าไปทำการวินิจฉัยซ้อนกับการวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพนั้นแต่อย่างใด²²⁶

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับบุคคลผู้ถูกลงโทษในทางวิชาชีพ ควรจะมีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนไปยังคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้นได้เพื่อเป็นหลักประกันที่ดีในระดับหนึ่งว่าการพิจารณาคดีมีรยาทผิด

²²⁴ มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

²²⁵ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

²²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.192/2548 โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 4.4.5.2 ในเรื่องคดีนำขึ้นสู่ศาลปกครอง

จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์นั้น ได้ผ่านการพิจารณากลับกรองมาด้วยความรอบคอบแล้ว โดยในขั้นแรกอาจจะมีการกำหนดให้มีการอุทธรณ์เป็นลำดับขั้นโดยหน่วยงานภายในฝ่ายบริหารก่อน ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการแล้วค่อยไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในคณะกรรมการนั้น เหมือนดังเช่นในองค์กรวิชาชีพอื่นๆ

4.4.5 ผลทางกฎหมาย

ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพที่ศาลปกครองรับพิจารณาไว้ต้องเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลตามมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

4.4.5.1 คดีไม่นำไปสู่ศาลปกครอง

กรณีที่มีการร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่านักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว²²⁷ ให้นายทะเบียนรับดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีอำนาจเรียกให้มคฺเทศก์มาให้อภัยค่าหรือชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่มคฺเทศก์²²⁸ เมื่อปรากฏว่านักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจริงจากมคฺเทศก์ในทางการจ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายใดและเป็นเงินจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนสั่งจ่ายค่าเสียหายจากกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายให้นักท่องเที่ยวไปพลางก่อน และก็แจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นส่งคืนเงินชดเชยกองทุนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง²²⁹ โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้

(1) เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจะดำเนินการเชิญผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และนักท่องเที่ยว มาชี้แจงและนำหลักฐานรายละเอียด เช่น โปรแกรมเที่ยว ใบโวลเซอร์ หรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่สามารถรวบรวมได้แต่ละฝ่ายมาแสดงกับเจ้าหน้าที่

(2) เจ้าหน้าที่ที่รับเรื่องจะรวบรวม พยานหลักฐานทั้งหมดเมื่อได้ข้อเท็จจริงทั้งหมดจึงจะเจรจาไกล่เกลี่ยก่อนเพื่อให้เรื่องร้องเรียนยุติโดยเร็ว

(3) หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวปฏิเสธไม่ยอมจ่ายเงิน นายทะเบียนจะสั่งจ่าย เงินชดเชยไปก่อนแล้วเรียกเก็บคืนในภายหลัง

(4) กรณีที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวไม่ยอมชดเชยคืนเงิน นายทะเบียนจะสั้กหักเงินประกันที่วางไว้และเรียกให้วางเงินหลักประกันใหม่ให้ครบตามจำนวนที่กำหนด

เมื่อนักท่องเที่ยวได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายตามจำนวนความเสียหายที่ได้ร้องไว้แล้วให้คดีข้อพิพาทนี้ยุติลงเมื่อนักท่องเที่ยวยินยอมรับชดเชยค่าเสียหายตามคำสั่งของนายทะเบียน

²²⁷ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551

²²⁸ มาตรา 76 (3) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551

²²⁹ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551

หากปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นคำนวณเป็นเงินได้เมื่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ยินยอมในการประนีประนอมเงินค่าเสียหายย่อมเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ และเมื่อสามารถเจรจาตกลงกันได้จำนวนเงินที่จ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวตามวงเงินหลักประกันมีไม่เพียงพอกับการจ่ายค่าเสียหาย เมื่อพิจารณาเงินหลักประกันการประกอบธุรกิจนำเที่ยวกำหนดการวางหลักประกันตามประเภทธุรกิจ ดังนี้²³⁰

- (1) การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่วงเงิน 10,000 บาท
- (2) การประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในประเทศ วงเงิน 50,000 บาท
- (3) การประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากต่างประเทศมาเที่ยวในประเทศ วงเงิน 100,000 บาท
- (4) การประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ วงเงิน 200,000 บาท

กรณีมีเรื่องปรากฏข้อร้องเรียนนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางว่า ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวก่อให้เกิดความเสียหายและให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 175,000 บาท และผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวยินยอมชดเชยข้อร้องเรียนดังกล่าว²³¹ จากข้อเท็จจริงย่อมเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องของนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจไม่ว่าจำด้วยสาเหตุของมัคคุเทศก์ที่รับทำหน้าที่ดูแลหรือจากตัวผู้ประกอบการเองค่าเสียหายที่ต้องชดเชยจะมียอดสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดให้วางหลักประกันตามประเภทของการประกอบธุรกิจแต่การเยียวยาความเสียหายยังไม่เพียงพอกับการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น²³² เพราะการอนุบัญญัติกำหนดให้จ่ายเงินชดเชยแก่นักท่องเที่ยวแต่ไม่เกินวงเงินหลักประกันที่ผู้ประกอบการวางไว้กับกรมการท่องเที่ยว

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความผิดใดก็ตามหากมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีในทันทีก็จะมีปัญหาอะไร การดำเนินขั้นตอนต่างๆ ก็ดำเนินการไปตามลำดับที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่หากไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาในขณะนั้นอาจจะเป็นเพราะยังหาตัวบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นยังไม่ได้ หรือยังรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ไม่ครบหรือด้วยเหตุผลประการใดก็ตามที่ยังไม่มีการฟ้องคดี ปัญหาที่เกิดขึ้นมาว่าเมื่อมีการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดแล้วจะถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นเต็มທີ່หรือไม่ที่จะนำคดีขึ้นฟ้องได้ในทุกเวลา และสมควรที่จะมีการกำหนดระยะเวลาในการนำขึ้นฟ้องไว้หรือไม่ นั่นก็แสดงว่าหากมีการกำหนดระยะเวลาไว้แล้ว ถ้าเกินระยะเวลาที่มีกำหนดไว้แล้วก็ถือว่าคดีขาดอายุความ ผู้ได้รับความเสียหายไม่มีสิทธินำคดีนั้นมาฟ้องยังศาลได้

²³⁰ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินหลักประกัน พ.ศ. 2555 ออกความตามในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

²³¹ บันทึกข้อความส่วนราชการ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง กลุ่มงานทะเบียน, อ้างถึงใน ธนัญญา เศวตศิลา มณีโชติ, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครอง ระดับสูง, หน้า 1.

²³² สรียา กาฬสินธุ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 185, หน้า 100-110.

หากเราย้อนกลับไปพิจารณาในคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งถือว่าเป็นคดีที่มีการพบในชีวิตประจำวันของเรานั้น จะเห็นว่าในเรื่องการกำหนดอายุความในการฟ้องร้องคดีก็มีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน²³³ แสดงว่าหากมีการกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิของบุคคลในคดีแพ่ง ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธินำคดีมาฟ้องยังศาลและจะต้องนำคดีมาฟ้องยังศาลแพ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งแล้วแต่ประเภทของคดีที่เกิดขึ้น เพราะระยะเวลาในการกำหนดอายุความไม่เท่ากันหรือหากมีการกระทำความผิดในทางอาญาเกิดขึ้น การจะนำความผิดมาฟ้องยังศาลอาญาก็จะต้องนำผู้กระทำความผิดมาฟ้องภายในระยะเวลา ซึ่งแล้วแต่ลักษณะความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำให้ไป หากเลยกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็จะนำบุคคลนั้นมาฟ้องยังศาลอีกไม่ได้ ซึ่งก็น่าจะเป็นการถูกต้องตามหลักการพิจารณาความโดยทั่วไป เพราะเมื่อบุคคลหนึ่งกระทำความผิดใดความผิดหนึ่งขึ้น ก็น่าจะมีขอบเขตจำกัดไว้ว่าเขาจะต้องมีความรับผิดชอบภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด มิใช่ว่าเมื่อเขากระทำความผิดเกิดขึ้นครั้งหนึ่งแล้วเขาจะต้องมีความรับผิดชอบในผลที่ตามมาตลอดไป กรณีเช่นนี้อาจจะมีผลให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายทำการประวิงเวลาในการดำเนินคดีกับบุคคลผู้กระทำความผิดไปได้เรื่อยๆ และผลสุดท้ายก็อาจจะไปเรียกร้องเอาประโยชน์หรือทรัพย์สินจากบุคคลผู้กระทำความผิด เพื่อจะทำให้คดีนั้นเสร็จสิ้นไปและผู้กระทำความผิดก็จำเป็นจะต้องยอมรับเพื่อมิให้คดียืดเยื้อไปเรื่อยๆ เช่นนี้ ความเป็นธรรมก็จะไม่เกิดขึ้นในสังคมแต่หากมีการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความไว้แล้ว ถือว่าเป็นกรอบหรือเป็นสิ่งที่จำกัดบุคคลผู้ได้รับความเสียหายให้ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาไม่สามารถจะประวิงเวลาหรือทำการยืดเยื้อออกไปได้ซึ่งผู้เสียหายจะประวิงเวลาออกไป ก็จะทำให้เกิดความเสียหายกับผู้ที่ได้รับความเสียหายเองและถือว่าเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้กระทำความผิดด้วยทางหนึ่ง และเหตุอีกประการหนึ่งของการที่มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีไว้ด้วยก็คือ พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของบุคคลนั้น หากมีการปล่อยไว้เป็นระยะเวลานานการพิสูจน์พยานหลักฐานเพื่อนำมาใช้ยืนยันและมัดตัวบุคคลผู้กระทำความผิดอาจจะถูกทำลายหรืออาจสูญหายไป การนำมาพิสูจน์ถึงความผิดของบุคคลผู้กระทำความผิดก็อาจเป็นเรื่องยาก

เมื่อมาพิจารณาในการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ ประกอบกับการพิจารณาตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะเห็นว่าเมื่อมีการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจหรือมัคคุเทศก์ขึ้นแล้ว ซึ่งปัจจุบันมีเรื่องร้องเรียน 547 เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณา 81 เรื่อง และดำเนินการแล้วเสร็จแล้ว 466 เรื่อง กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาให้เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องนำคดีขึ้นร้องเรียนหรือกล่าวหาต่อองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ภายในระยะเวลาเท่าใด หรือในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ที่ตรวจพบการกระทำความผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพก็ไม่มีอายุความกำหนดว่าจะต้องกล่าวโทษถึงการกระทำความผิดนั้นภายในระยะเวลาเท่าใด กรณีเช่นนี้หากบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจพบว่าหากความผิดเมื่อใดก็สามารถนำคดีขึ้นกล่าวหาหรือกล่าวหาได้ตลอดเวลา ไม่ว่าการกระทำความผิดของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์นั้นจะเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน หรือเกิดขึ้นย้อนหลังเพียงใดก็ตามในเรื่องการกำหนดอายุความนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีสำคัญพอสมควรเพราะเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในระดับหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้หากเปรียบเทียบกับการประพฤติด

²³³ มาตรา 163-193 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ มาตรา 95-101 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

วิชาชีพอย่างอื่น ก็จะมีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำกล่าวหาหรือคำกล่าวโทษไว้ เช่น ในการประกอบวิชาชีพทนายความ²³⁴ วิชาชีพเวชกรรม²³⁵ วิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์²³⁶ กำหนดให้ยื่นคำกล่าวหาหรือคำกล่าวโทษภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประทุพผิตมรรยาทแห่งวิชาชีพดังกล่าวและเมื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประทุพผิตมรรยาทแห่งวิชาชีพนั้นๆ อีกทั้งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้ความสำคัญคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ซื้อทัวร์หรือรายการนำเที่ยว²³⁷ ได้รับการเยียวยาและคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ในปัจจุบันนักท่องเที่ยวซึ่งเดินทางท่องเที่ยวมาด้วยตนเองโดยไม่ได้ซื้อทัวร์หรือรายการนำเที่ยวจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นการยากยิ่งในการสืบค้นข้อมูลสถิติของการเข้ามาเที่ยวในประเทศด้วยตนเอง ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จะคุ้มครองเยียวานักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเอง เมื่อเกิดเหตุภัยอันตรายกับนักท่องเที่ยวดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อภาพลักษณ์ที่ดีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างแน่นอน

4.4.5.2 คดีนำสู่ศาลปกครอง

กรณีนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีคำสั่งพักใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว²³⁸

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้บุคคลต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ร่วมในการบรรยายเกี่ยวกับสถานที่ในทางธรรมชาติให้แก่คณะนักท่องเที่ยว โดยได้รับค่าตอบแทนจากผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือน ถือว่าผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้บุคคลต่างด้าวทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อันเป็นการกระทำความผิดตามข้อ 9 วรรคหนึ่ง (6 ทวิ) และ (8)²³⁹ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2336) ออกความตามในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ฯ

²³⁴ มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

²³⁵ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

²³⁶ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

²³⁷ ฎีกา ศาลฎีกา ฎีกา ๒๕๕๑. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง กลุ่มงานทะเบียน, หน้า 1-3.

²³⁸ สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ, ใน แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 8, (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2555), หน้า 273.

²³⁹ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ออกความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ออกความในพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข้อ 9 ให้กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ ดังนี้
(6 ทวิ) ผู้ประกอบธุรกิจต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลใดซึ่งมิได้เป็นมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่ในการนำเที่ยว

(8) ต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศและจรรยาบรรณของธุรกิจนำเที่ยว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้จับกุมนายปาร์คสัญชาติเกาหลีเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2544 ดำเนินคดีอาญาในข้อหาเป็นบุคคลต่างด้าวประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยผิดกฎหมาย ในชั้นจับกุมนายปาร์คให้การว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ว่าจ้างให้ทำหน้าที่มัคคุเทศก์นำเที่ยวแก่คณะนักท่องเที่ยวชาวเกาหลีระหว่างวันที่ 22 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2544 รายการนำเที่ยวกรุงเทพ-พัทยา และจากหลักฐานในการจับกุมนายปาร์คพบว่าในคณะนักท่องเที่ยวชาวเกาหลีของผู้ฟ้องคดีคณะนี้มี Miss Kim Jung AH ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลคณะนักท่องเที่ยวหรือผู้ประสานงาน ต่อมานายสาวิตร ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามบันทึกลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2544 ว่าได้ว่าจ้างให้นายปาร์คให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานทำหน้าที่ให้ความสะดวกในด้านภาษาเกาหลีแก่นักท่องเที่ยวโดยไม่ได้จ่ายค่าจ้างให้ เนื่องจากนายปาร์คจะมีรายได้จากการขายรายการนำเที่ยวนอกรายการปกติ และนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า และผู้ฟ้องคดีว่าจ้าง นางภาพรมัคคุเทศก์ใบอนุญาตเลขที่ 11-7503 หมดอายุวันที่ 29 พฤษภาคม 2545 ให้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ประเภท Sitting Guide ร่วมอยู่ในคณะนักท่องเที่ยวชาวเกาหลี สำหรับนางภาพรให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามบันทึกลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2544 ว่า ได้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ภาษาเกาหลี และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ประเภท Sitting Guide ให้แก่คณะนักท่องเที่ยวชาวเกาหลีของผู้ฟ้องคดี นำเที่ยวรายการกรุงเทพ-พัทยา ตั้งแต่วันที่ 22 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2544 ได้รับค่าจ้างวันละ 1,000 บาท โดยได้ติดตามดูแลบริการนักท่องเที่ยวและบรรยายเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ ได้ว่าจ้างนางภาพรมัคคุเทศก์ภาษาเกาหลี ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดีให้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ประเภท Sitting Guide ในคณะเดียวกันนี้ จึงเป็นการยอมรับแล้วว่าผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นายปาร์คซึ่งเป็นผู้ประสานงานประจำบริษัท ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในด้านภาษาเกาหลีแก่นักท่องเที่ยวชาวเกาหลีที่ถูกจับกุม และมีการว่าจ้างนางภาพร ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ประเภท Sitting Guide ซึ่งคำว่า Sitting Guide คือ การยอมให้บุคคลต่างชาตินำปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในการนำเที่ยวแทนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมัคคุเทศก์ไทยเพียงแต่นั่งร่วมไปกับคณะนักท่องเที่ยว อันเป็นการช่วยเหลือหรือเปิดโอกาสให้บุคคลต่างชาตินำปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2544 บันทึกการให้ถ้อยคำของนางภาพรเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 ที่ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และคำพิพากษาของศาลจังหวัดพัทยา คดีหมายเลขแดงที่ 3318/2544 มาประกอบการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ความว่า ตั้งแต่นางภาพรทำงานมา ได้มีการให้ชาวเกาหลีทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ร่วมกับมัคคุเทศก์ไทยมาโดยตลอด โดยนางภาพรได้รับการว่าจ้างจากผู้ฟ้องคดีผ่านมัคคุเทศก์วัง นางภาพรจะทำหน้าที่บรรยายความรู้เกี่ยวกับพระราชวัง เพราะนางภาพรเป็นมัคคุเทศก์วังด้วย ในส่วนที่เหลือก็เป็นหน้าที่ของมัคคุเทศก์ชาวเกาหลีที่จะขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนอกรายการนำเที่ยว เช่น เกาะล้าน ชีซังสวนนงนุช นวด เพิ่มเข้าไป หากเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์นางภาพรจะเป็นผู้บรรยายจากการให้ถ้อยคำของนางภาพรดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายหรือยินยอมให้นายปาร์คทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ร่วมกับมัคคุเทศก์ไทยในลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำ เนื่องจากตามรายการนำเที่ยวปกติของคณะนักท่องเที่ยวที่มีการจับกุมดังกล่าว นอกจากมีรายการนำเที่ยววัดอรุณ วัดพระแก้ว ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์แล้ว ยังมีสถานที่ท่องเที่ยวอื่นที่มีใช้สถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์อีก คือ เมืองจำลอง เกาะล้าน สวนนงนุช เป็นต้น ในส่วนนักท่องเที่ยวที่พบในคณะนักท่องเที่ยว

ที่นายปาร์คถูกจับกุมนี้ปรากฏชื่อ Miss Kim Jung AH เป็นผู้นำกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เป็นผู้แทนของบริษัทนำเที่ยวเกาหลีและเดินทางมาพร้อมกับคณะนักท่องเที่ยว ซึ่งสามารถทำหน้าที่ประสานงานระหว่างนักท่องเที่ยวในคณะกับมัคคุเทศก์ได้ นอกจากนี้ เอกสารของกลางที่ถูกยึดได้ในชั้นจับกุมแสดงได้ว่า นายปาร์คมีการขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนอกรายการนำเที่ยวแล้วในคืนวันที่สองของการเดินทาง ซึ่งคณะนักท่องเที่ยวได้พักอยู่ที่เมืองพ็ชยา จากข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ปรากฏชี้ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างหรือให้หรือยินยอมให้นายปาร์คซึ่งมิได้เป็นมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในการนำเที่ยว เพราะจากการให้ถ้อยคำของนางภาพรแสดงชัดเจนว่า นายปาร์คได้ทำงานร่วมกับนางภาพรมาตลอดตั้งแต่ต้นกรณีจึงต้องฟังว่านายปาร์คได้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในรายการนำเที่ยวส่วนที่เหลือแต่ผู้เดียว ในวันเกิดเหตุที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมนายปาร์ค นางภาพรและนายปาร์คได้นำคณะนักท่องเที่ยวไปพ็ชยาเพื่อขึ้นเรือไปยังเกาะล้าน เมื่อถึงบริเวณที่จะขึ้นเรือ เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เข้าจับกุมนายปาร์คซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยวคณะดังกล่าว และพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบลพ็ชยาได้ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดพ็ชยาพิจารณาฟ้องคดีต่อศาล ต่อมาศาลจังหวัดพ็ชยาได้มีคำพิพากษาว่านายปาร์คมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว 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 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่าเป็นการยินยอมให้บุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายรวมถึงการให้ชาวเกาหลีทำหน้าที่ขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนอกรายการนำเที่ยวและนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า เป็นการหลบเลี่ยงกฎหมายและเอื้อประโยชน์แก่ชาวเกาหลีและเออาร์ดีเอเปียบมัคคุเทศก์ไทย การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนข้อ 9 วรรคหนึ่ง (6 ทวิ) และ (8) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) จึงมีคำสั่งที่ 23/2544 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 พักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2544 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า นายปาร์คมิได้เป็นมัคคุเทศก์ของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นผู้กำกับดูแลคณะนักท่องเที่ยวและเป็นล่ามเท่านั้น มัคคุเทศก์ที่เป็นผู้นำเที่ยวให้แก่คณะนักท่องเที่ยวคือนางภาพร การที่นายปาร์ครับสารภาพก็เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไป จึงนำมากล่าวโทษผู้ฟ้องคดีเพื่อสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้รับการดำเนินธุรกิจของผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยมาตรฐานประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีกระทำผิด ผู้ฟ้องคดีต้องรับโทษตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิต่อสู้คดีเพื่อให้ศาลตัดสินเป็นบรรทัดฐาน

นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นเวลา 3 เดือน กรณียินยอมให้บุคคลต่างด้าวที่มีได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายและมีได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในคณะนักท่องเที่ยวชาวเกาหลี รายการนำเที่ยวกรุงเทพ-พ็ชยา ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าชาวเกาหลีดังกล่าวเป็นเพียงล่ามหรือผู้ประสานงาน ไม่ได้ว่าจ้างให้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีมัคคุเทศก์ประจำอยู่แล้ว จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว ศาลวินิจฉัยว่ามัคคุเทศก์ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ

ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน โดยที่ผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้นจะต้องได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียนตามมาตรา 39²⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้บุคคลต่างด้าวชาวเกาหลีทำหน้าที่ในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่รับประทานอาหาร สวนนงนุชและเกาะล้าน โดยได้รับค่าตอบแทนจากการขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมประกอบกับในชั้นจับกุม ชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนและชั้นพิจารณาของศาลจังหวัดพัทยา บุคคลต่างด้าวดังกล่าวให้การรับสารภาพในข้อหาเป็นบุคคลต่างด้าวประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยผิดกฎหมาย และศาลจังหวัดพัทยาพิพากษาว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และมาตรา 39 และ 65²⁴¹ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ข้อเท็จจริงต้องฟังเป็นยุติว่าการกระทำของบุคคลต่างด้าวเป็นการทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่พานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าจ้างหรือให้มีรายได้จากการขายรายการท่องเที่ยวอื่นนอกการขายการปกติ ล้วนแต่เป็นการยอมให้บุคคลต่างด้าวกระทำการหรือดำเนินการธุรกิจท่องเที่ยวของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในประเทศตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ชอบด้วยมาตรา 39 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ฯ อีกทั้งยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลต่างชาติให้เข้ามาประกอบอาชีพและแสวงหารายได้ในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมายส่งผลให้ธุรกิจท่องเที่ยวต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศ และจรรยาบรรณของธุรกิจนำเที่ยวตามข้อ 9 วรรคหนึ่ง (8) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2536) ฯ คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.192/2548)

กรณีคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งผ่านการอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) กับสถาบันการศึกษาที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) รับรองตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แล้ว แต่ไม่สามารถรับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองเพื่อนำไปประกอบการยื่นขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ เนื่องจากไม่ผ่านการทดสอบภาษาต่างประเทศตามที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กำหนดขึ้นเนื่องจากหลักสูตรดังกล่าว ฟ้องต่อศาลขอให้

²⁴⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตและแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

²⁴¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

มาตรา 65 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 39 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ยกเลิกการทดสอบภาษาต่างประเทศ และให้นายทะเบียนธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 561/2549)

สำหรับกรณีอื่นๆ ที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษา ได้แก่

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวฟองขอให้เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่ลงโทษเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวของผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.192/2548)

คดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยยื่นฟ้องการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มัคคุเทศก์ผู้ที่มีใบอนุญาตต้องเข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เพิ่มเติมตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานที่อบรม ที่คณะกรรมการธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด เว้นแต่ผู้ที่ได้รับวุฒิบัตรการอบรมวิชาชีพมัคคุเทศก์มาแล้วไม่เกิน 2 ปี มิฉะนั้นนายทะเบียนธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์สั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 45 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และอาจต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยกล่าวอ้างว่ากฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ซึ่งขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 11(2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545 (ประชุมใหญ่))

ดังนั้น การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียนหรือของคณะกรรมการธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ไปยังศาลปกครองให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่ผู้เสียหายเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการน่าจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายจะสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครอง ย่อมต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิเข้าไปฟ้องยังศาลได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่นายทะเบียนและคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ตรงตามที่กฎหมายกำหนดอาจนำคดีไปฟ้องยังศาลได้เมื่อมีกรณีเช่นนี้ศาล ก็จะจำกัดตนเองว่าจะไม่เข้าไปควบคุมในส่วนการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการว่ามีความเหมาะสมแล้วหรือไม่สำหรับการลงโทษสถานนั้น เนื่องจากศาลถือว่าการที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนหรือคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการที่ต้องใช้วิชาชีพมีอำนาจในการสั่งลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิและอำนาจโดยเด็ดขาดของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการที่ต้องใช้วิชาชีพนั้นๆ ศาลจะไม่เข้าไปทำการวินิจฉัยชั้นการวินิจฉัยของนายทะเบียนหรือคณะกรรมการควบคุมผู้ประกอบการที่ต้องใช้วิชาชีพนั้นอีก

4.5 ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ.

เมื่อภาครัฐขาดองค์ความรู้ความเข้าใจในกระบวนการบริหารจัดการและการพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีศักยภาพมากเพียงพอเพื่อการบริการการนำเที่ยวอย่างแท้จริง ภาครัฐไม่ให้ความสำคัญต่อพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์อย่างจริงจัง โดยภาครัฐมุ่งเน้นพัฒนาแต่ในด้านผู้ประกอบการมากกว่าบุคลากรที่เป็นแรงงานสำคัญหลักของการบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวอย่างที่เราควรจะเป็น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งปรับปรุงและพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีศักยภาพโดยควรมีองค์กรควบในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสร้างคุณภาพฐานความจำเป็นของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์นี้ ให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลและเพิ่มศักยภาพมาตรฐานของความเป็นอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ จะส่งเสริมความมั่นคงในอาชีพมัคคุเทศก์และความเป็นสากลในระบบนานาชาติ สภาพการแข่งขันในธุรกิจท่องเที่ยวใช้มาตรการด้านการตลาดลดราคาการขายทัวร์เป็นวิธีหลัก ทำให้ผู้ประกอบการผลกำไรค่าใช้จายบางส่วนมาให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์รับภาระแทนโดยการลดค่าตอบแทนในการให้บริการมัคคุเทศก์ ทำให้มัคคุเทศก์ต้องแสวงหารายได้มาทดแทนส่วนที่ขาดไปจากการเป็นนายหน้าขายทัวร์ จากร้านค้าขายของที่ระลึก เป็นการเอาเปรียบและแสวงหาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมกับนักท่องเที่ยว ความสั่นคลอนของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทำให้ผู้ที่จะสามารถประกอบอาชีพนี้มีจำนวนน้อยลงไป เป็นทำให้คุณภาพการให้บริการลดลง ความปลอดภัยและสวัสดิการของมัคคุเทศก์ลดลง เมื่อกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เล็งเห็นถึงความสำคัญและผลกระทบที่ก่อเกิดกับอาชีพมัคคุเทศก์ จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ร่าง อีกทั้งรัฐได้ให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งมีคณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา สภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้วเช่นกันซึ่งสาระสำคัญในร่างทั้ง 2 ฉบับจะกล่าวต่อไป

4.5.1 ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

ปัจจุบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีการเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก ประกอบกับในอนาคตอาชีพด้านการบริการจะมีการแข่งขันระหว่างประเทศสูง ซึ่งอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหนึ่งที่จะได้รับผลกระทบด้วย จึงต้องมีการส่งเสริมให้อาชีพมัคคุเทศก์มีความเป็นปึกแผ่นเนื่องจากเป็นอาชีพที่ต้องมีทักษะประสบการณ์ การให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพ มาตรฐาน และมีความก้าวหน้าในอาชีพตลอดจนเพื่อให้มีการควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์องค์กรกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ จึงต้องมีความคล่องตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันรวมทั้งต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการท่องเที่ยวและบริการ แต่การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบันเป็นอำนาจ

หน้าที่ของกรรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ นอกจากนี้กรรมการท่องเที่ยวมีฐานะเป็นส่วนราชการจึงไม่มีความคล่องตัว และขาดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์

นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยมัคคุเทศก์ที่ได้ใช้บังคับมาแล้ว 2 ฉบับ มีบทบัญญัติที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ และการบังคับใช้กฎหมายโดยภาครัฐไม่อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเพื่อควบคุมและส่งเสริมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ด้วยตนเอง โดยให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์เพื่อควบคุมจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ รวมทั้งจัดให้มีกองทุนพัฒนาวิชาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อช่วยเหลือมัคคุเทศก์เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีจึงสมควรให้มีสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยที่มีความคล่องตัวในการกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นเป็นการเฉพาะ ปัจจุบันสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยจึงผู้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าร่างดังกล่าวต่อไป สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ดังนี้

4.5.1.1 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กร

กำหนดให้มีองค์กรเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ส่งเสริม ค้ำครองผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยตรง เป็นองค์กรในลักษณะสภาวิชาชีพที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา 6)²⁴²

สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี สถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้ถูกต้องตามจริยธรรมและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัคคุเทศก์ ส่งเสริมความสามัคคีและให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิกด้วยกัน ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก ค้ำครองและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์ รวมทั้งผดุงเกียรติของสมาชิก เสนอความเห็นหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ส่งเสริมการศึกษา การบริการ การวิจัยและการพัฒนาการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้ความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว (ร่างมาตรา 7)²⁴³

²⁴² มาตรา 6 ให้จัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้สภาเป็นนิติบุคคล

²⁴³ มาตรา 7 สภามีวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) เป็นตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย
- (2) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี สถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย
- (3) ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้ถูกต้องตามจริยธรรมและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัคคุเทศก์

กำหนดให้สภาวิชาชีพคฤหบดีแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพคฤหบดี สังกัดใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพคฤหบดี ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพคฤหบดีในระดับอุดมศึกษา และระดับประกาศนียบัตรของสถาบันการศึกษาที่จะทำการสอนวิชาชีพคฤหบดี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา รับรองหลักสูตรต่างๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพคฤหบดีของสถาบันการศึกษาที่จะทำการฝึกอบรมในวิชาชีพคฤหบดี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพคฤหบดีให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพคฤหบดี ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 8)²⁴⁴

กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาวิชาชีพคฤหบดีแห่งประเทศไทยรวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาวิชาชีพคฤหบดีแห่งประเทศไทย ได้แก่ ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพคฤหบดีเป็นสมาชิก แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสภาต่อคณะกรรมการ อภิปรายและซักถาม

-
- (4) ส่งเสริมความสามัคคี และให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิกด้วยกัน
 - (5) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก
 - (6) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพคฤหบดี รวมทั้งผลประโยชน์ของสมาชิก
 - (7) เสนอความเห็นหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
 - (8) ส่งเสริมการศึกษา การบริการ การวิจัย และการพัฒนาการประกอบวิชาชีพคฤหบดี
 - (9) ให้ความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

(10) ดำเนินกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว
²⁴⁴ มาตรา 8 สภามีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพคฤหบดี
- (2) สังกัดใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพคฤหบดี
- (3) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพคฤหบดีในระดับอุดมศึกษา และในระดับประกาศนียบัตรของสถาบันการศึกษาที่จะทำการสอนวิชาชีพคฤหบดี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา

(4) รับรองหลักสูตรต่างๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพคฤหบดีของสถาบันการศึกษาที่จะทำการฝึกอบรมในวิชาชีพคฤหบดี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา

(5) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพคฤหบดีให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพคฤหบดี

(6) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา และตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการหรือเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของในการประชุมใหญ่ของสภา รวมทั้งเลือกตั้ง รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการหรือตำแหน่งอื่นอันเกี่ยวกับกิจการของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย ชำระค่าบำรุงสมาชิกหรือค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและการปฏิบัติหน้าที่ สิทธิและหน้าที่อื่นตามที่สภากำหนด (ร่างมาตรา 12)²⁴⁵

4.5.1.2 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยให้มีกรรมการทั้งสิ้น 61 คนประกอบด้วย

กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากกระทรวงแรงงานหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากกระทรวงวัฒนธรรมหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากสภานายความหนึ่งคน กรรมการซึ่งมาจากการเป็นผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาที่สอนวิชามัคคุเทศก์หรือวิชาการท่องเที่ยวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีสองคน รวมจำนวน 11 คน และมีอำนาจ (มาตรา 15)²⁴⁶ และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

²⁴⁵ มาตรา 12 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภา มีดังนี้

(1) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสภา โดยส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและในกรณีที่สมาชิกร่วมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยห้าสิบคนขึ้นไปเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสภา คณะกรรมการต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอทราบโดยมิชักช้า

(2) อภิปราย และซักถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของการประชุมใหญ่ของสภา

(3) เลือกตั้ง รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้ง เป็นคณะกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นอันเกี่ยวกับกิจการของสภาตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ชำระค่าบำรุงสมาชิก หรือค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในข้อบังคับสภา

(5) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(6) สิทธิและหน้าที่อื่นตามที่สภากำหนด

สมาชิกกิตติมศักดิ์ มีสิทธิและหน้าที่ตาม (1)(2)(3)

²⁴⁶ ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสามัญที่ได้รับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภา อุปนายกสภาคนหนึ่ง และอุปนายกคนหนึ่ง ตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายกสภาเลือกกรรมการสมาชิกสามัญที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการหนึ่งคน รองเลขาธิการหนึ่งคน เหนรัญญิกหนึ่งคน นายทะเบียนหนึ่งคน ประธานสัมพันธ์หนึ่งคน และตำแหน่งอื่นตามความเหมาะสมด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการโดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

ของสมาชิกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยจำนวน 50 คน เป็นกรรมการและเลขาธิการสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ (ร่างมาตรา 14)²⁴⁷

ดังนั้นจะเห็นว่าในเรื่องของสัดส่วนของตัวแทนผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์การเข้าเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จะต้องมีความเหมาะสมเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของกรรมการในการบริหารดำเนินงานและการควบคุมการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยนั้น ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. (ร่างมาตรา 16)²⁴⁸ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสามัญ

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยได้กำหนดให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 3 ปี (ร่างมาตรา 17)²⁴⁹

²⁴⁷ มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหนึ่งคน ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงแรงงานหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหนึ่งคน ผู้แทนสหภาพหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่ทำการสอนวิชามัคคุเทศก์ หรือวิชาการท่องเที่ยวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีสองคน เป็นกรรมการแต่งตั้ง และสมาชิกสามัญอีกห้าสิบคนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญของสภา เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ

การได้มาซึ่งกรรมการผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาสองคนตามวรรคหนึ่งนั้นให้นายกสภาที่ได้รับเลือกตั้ง คัดสรรแต่งตั้งกรรมการผู้แทนดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

ให้นายกอาจแต่งตั้งสมาชิกกิตติมศักดิ์ หรือสมาชิกเป็นกรรมการที่ปรึกษาได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ทั้งนี้จำนวนกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวไม่เกินหนึ่งในสี่ของคณะกรรมการ และดำรงตำแหน่งตามวาระของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

ให้นายกและกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามข้อบังคับของสภา

²⁴⁸ การเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 14 ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภา

มัคคุเทศก์ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกหรือกรรมการจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันเลือกตั้งนายกหรือกรรมการ

²⁴⁹ ให้กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งและรับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งหรือรับเลือกตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันมิได้

4.5.1.3 บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน

ในร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. (ร่างมาตรา 27) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทยไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

1) บริหารกิจการของสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7

2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำการหรือเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาวิชาชีพมัธยมศึกษา เว้นแต่กิจการซึ่งมีลักษณะหรือสภาพที่ไม่อาจมอบหมายให้กระทำการแทนกันได้

3) ออกข้อบังคับสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับว่าด้วย

(1) การเป็นสมาชิกและการขาดจากการเป็นสมาชิกของสภาวิชาชีพมัธยมศึกษา

(2) การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิกสามัญ ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้

(3) การเลือก และการเลือกตั้งกรรมการ และการตั้งกรรมการที่ปรึกษาตามมาตรา 16

(4) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต แบบ และประเภทใบอนุญาต

(5) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทางและหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพมัธยมศึกษา

(6) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพมัธยมศึกษา

(7) การรักษาจริยธรรมแห่งการวิชาชีพมัธยมศึกษา

(8) การประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการ

(9) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการสอบความรู้ตามอำนาจหน้าที่ของสภา

(10) เรื่องอื่นๆ ที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของสภาหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาตามกฎหมายอื่น

4.5.1.4 กระบวนการกล่าวหาและอายุความในการกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพมัธยมศึกษา

ในร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. (ร่างมาตรา 62)²⁵⁰ ได้กำหนดกระบวนการกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพมัธยมศึกษาที่ประพฤติผิดข้อจำกัด เงื่อนไข และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัธยมศึกษา โดยกำหนดสิทธิในการกล่าวหาและอายุความในใช้สิทธิกล่าวหา ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดของผู้ประกอบวิชาชีพมัธยมศึกษา

²⁵⁰ มาตรา 62 บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมัธยมศึกษาที่มีสิทธิกล่าวหาว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณมัธยมศึกษา โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัธยมศึกษา

บุคคลอื่น และคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยและบุคคลดังกล่าวยื่นหรือแจ้งเรื่องกล่าวหาต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

เมื่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ได้รับเรื่องกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์แล้ว ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ มีมติว่าเป็นกรณีที่มีพฤติกรรมอันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติผิดข้อจำกัด เงื่อนไข และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ แต่งตั้งมัคคุเทศก์เป็นคณะกรรมการสอบสวน ทำการสอบสวนเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่ ในกรณีมีมูลให้คณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน สรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณพิจารณาส่งสำนวนคดีจรรยาบรรณเพื่อให้นายกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาถึงตามร่างมาตรา 50 ให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา 65) กฎหมายกำหนดให้มัคคุเทศก์ถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามร่างมาตรา 50 อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง (ร่างมาตรา 66)

การกำหนดโทษอาญา สำหรับกรณีของบุคคลที่ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์มีโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 72) กรณีของบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำและมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งหรือจัดส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนได้โดยปราศจากเหตุอันสมควรมีโทษจำคุกไม่เกินสองเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 73) อีกทั้งบทกำหนดโทษยังได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อการถ่ายโอนอำนาจระวางองค์กรไว้ดังนี้ ดังนี้

1) กำหนดให้ผู้ที่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อยู่แล้ว ก่อนนั้นให้ถือเป็นใบอนุญาตที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ให้มีอายุใช้ได้ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 74)

2) กำหนดให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งมอบทะเบียนมัคคุเทศก์ และบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ การต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และการควบคุมจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ยกเว้นแต่สำนวนคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่ยังค้างพิจารณาอยู่ให้แก่สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 75)

3) กำหนดให้คณะกรรมการออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ภายในหนึ่งปีนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่คณะกรรมการยังมิได้ออกข้อบังคับดังกล่าว ให้ถือบทบัญญัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ ฉบับที่ 2536 และข้อบังคับของสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์และการแต่งการของมัคคุเทศก์ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 76)

4) ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 52 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 86 วรรคหนึ่ง

ให้บรรดาคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่ยังค้างพิจารณาอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่เกิดขึ้นในวันที่ยังไม่มีคณะกรรมการ

จรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่ง อยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์ที่ใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าจะเสร็จการ

เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัติวรรคสอง ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์และบุคคล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคสองมีอำนาจกระทำการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์ที่ใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับต่อไปนี้กว่าจะเสร็จการ (ร่างมาตรา 77)

5) ในวาระเริ่มแรกให้รัฐมนตรีแต่งตั้งมัคคุเทศก์ซึ่งมีสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา 17 วรรคสอง จำนวนสิบห้าคนซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นกรรมการบริหารของสมาคมมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นกรรมการตามมาตรา 14 ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

6) ให้คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามมาตรา 78 เลือกและแต่งตั้งกรรมการด้วยกันเองคนหนึ่งเป็นนายกตามมาตรา 14 ทั้งนี้ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 14 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง (ร่างมาตรา 79)

4.5.2 ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ.

โดยที่ปัจจุบันอุตสาหกรรมได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีการเพิ่มจำนวนเป็นอย่างมาก ประกอบกับในอนาคตอาชีพด้านการบริการจะมีการแข่งขันระหว่างประเทศที่สูงขึ้น ซึ่งอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหนึ่งที่จะได้รับผลกระทบด้วย จึงต้องมีการส่งเสริมให้อาชีพมัคคุเทศก์มีความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพ มาตรฐาน และมีความก้าวหน้าในอาชีพ ตลอดจนเพื่อให้มีการควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จึงต้องมีองค์กรที่มีความคล่องตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันรวมทั้งต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการท่องเที่ยวและการบริการ

ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรให้มีคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ที่มีความคล่องตัวในการกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นเป็นการเฉพาะ ในปัจจุบันคณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างดังกล่าวต่อไป สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. ดังนี้

4.5.2.1 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กร

กำหนดให้มีองค์กรเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ส่งเสริม คัดกรองผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและเป็นรัฐวิสาหกิจใน

ลักษณะเป็นสำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล (ร่างมาตรา 16)²⁵¹ อีกทั้งมีการกำหนดสามารถตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดก็ได้ (ร่างมาตรา 17)²⁵²

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และมีบุคลากรเป็นของตนเองไม่ว่าจะมีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างก็ตาม โดยบุคลากรของสำนักงานจะต้องได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน นอกจากนี้กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วย (ร่างมาตรา 18)²⁵³ มีวัตถุประสงค์หน้าที่เกี่ยวกับรับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน เรียกเก็บและรับเงินสมทบ เงินเพิ่ม เงินอุดหนุน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทนหรือค่าบริการในการดำเนินงาน จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานเสนอต่อรัฐมนตรี ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน (ร่างมาตรา 19)²⁵⁴

²⁵¹ มาตรา 16 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล

²⁵² มาตรา 17 ให้สำนักงานมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียงและจะตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดก็ได้

²⁵³ มาตรา 18 กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

²⁵⁴ มาตรา 19 ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- (4) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- (5) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ ประกอบด้วยเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์และบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ (ร่างมาตรา 29)²⁵⁵ และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องได้รับความคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (ร่างมาตรา 18)

4.5.2.2 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยให้มีกรรมการทั้งสิ้น 21 คน ประกอบด้วย

กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานกรรมการเป็นปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นปลัดกระทรวงแรงงานหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นปลัดกระทรวงวัฒนธรรมหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษาหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษาหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มาจากสมาคมธุรกิจนำเที่ยวจังหวัดหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นนายกสมาคมไทยท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และผจญภัยหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นนายกสมาคมไทยบริการท่องเที่ยวหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นนายกสมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยวหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นนายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศหรือผู้แทนหนึ่งคน กรรมการซึ่งเป็นนายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยหนึ่งคน รวมจำนวน 13 คน

(6) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน

(7) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน

(8) เรียกเก็บและรับเงินสมทบ เงินเพิ่ม เงินอุดหนุน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินงาน

(9) จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานเสนอรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

²⁵⁵ มาตรา 29 ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการดำเนินงานกิจการทั้งปวงของสำนักงานในการบริหารกิจการของสำนักงาน เลขาธิการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

กรรมการโดยการเลือกตั้งโดยผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จำนวน 6 คน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปีในวิชาการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ จำนวน 2 คน (ร่างมาตรา 5)²⁵⁶

ดังนั้นจะเห็นว่าในเรื่องของสัดส่วนมัคคุเทศก์ในคณะกรรมการไม่มีความเหมาะสม และวิธีการเพื่อให้ได้มาไม่มีความชัดเจน เพราะผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวก็มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เช่นกัน ทั้งนี้ มัคคุเทศก์ควรมีสัดส่วนในคณะกรรมการ เช่น 2 ใน 3 หรือมากกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด หรือถ้าคณะกรรมการมีจำนวน 10 คนควรประกอบด้วยผู้แทนสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยเป็นจำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ยังประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์จำนวน 5 คน

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์นั้น ร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. (ร่างมาตรา 6)²⁵⁷ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะ

²⁵⁶ มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงานหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษาหรือผู้แทน ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มาจากสมาคมธุรกิจนำเที่ยวจังหวัด นายกสมาคมไทยท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และผจญภัยหรือผู้แทน นายกสมาคมไทยบริการท่องเที่ยวหรือผู้แทน นายกสมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว หรือผู้แทน นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศหรือผู้แทน นายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย

(2) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จำนวนหกคน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปีในวิชาการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์สองคน

ให้เลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขานุการของกรรมการ

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (3) เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

²⁵⁷ มาตรา 6 กรรมการตามมาตรา 5(2) และ (3) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) เป็นผู้ไม่อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้เคยทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสามัญ

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ได้กำหนดให้กรรมการปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 3 ปี (ร่างมาตรา 7)²⁵⁸

4.5.2.3 บทบาทหน้าที่ในการดำเนินงาน

ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. (ร่างมาตรา 12) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการศึกษา การอบรม และการวิจัยเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์
- 2) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ รวมทั้งการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์
- 3) ควบคุม กำกับ ดูแล และกำหนดมาตรฐานการให้บริการ รวมทั้งจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- 4) ออกใบอนุญาต พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- 5) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในอาชีพมัคคุเทศก์ของสถาบันต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการขอรับใบอนุญาต
- 6) รับรองหลักสูตรการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการและการศึกษาต่อเนื่องในด้านต่าง ๆ ของอาชีพมัคคุเทศก์ของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมดังกล่าว
- 7) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ด้านต่างๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในอาชีพมัคคุเทศก์
- 8) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้บริการวิชาการแก่ประชาชนและองค์กรอื่นเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์
- 9) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- 10) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาของอาชีพมัคคุเทศก์
- 11) จัดทำแผนการดำเนินงานและรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(7) ไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(8) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

²⁵⁸ กรรมการตามมาตรา 5(2) และ (3) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีและอาจได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

12) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

13) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์กร การเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหาร งานทั่วไป การพัสดุ การตรวจสอบภายใน รวมตลอดทั้งการสงเคราะห์และสวัสดิการต่างๆ ของสำนักงาน

14) กำหนดแผน กลยุทธ์ และแนวทางการบริหารงานของสำนักงาน

15) อนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายเงิน และงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีของสำนักงาน

16) ควบคุมการบริหารงานและดำเนินงานของสำนักงานให้เป็นไปตามพระราช-บัญญัตินี้

17) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งเสริม การพัฒนา การควบคุม กำกับดูแลการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

18) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อบังคับตาม (17) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ระเบียบตาม (13) ถ้ามีการจำกัดอำนาจเลขาธิการในการทำนิติกรรมกับบุคคล ภายนอกให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. ยังกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ (ร่างมาตรา 13)²⁵⁹ รวมถึงในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อประกอบการพิจารณา (ร่างมาตรา 14)²⁶⁰

4.5.2.4 กระบวนการกล่าวหาและอายุความในการกล่าวหาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์

ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ. (ร่างมาตรา 43) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ไว้หลายประการด้วยกัน ได้กำหนดกระบวนการกล่าวหาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ที่ประพฤติดัดข้อจำกัด เงื่อนไข และจรรยาบรรณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ โดยกำหนดสิทธิในการกล่าวหาและอายุความในใช้สิทธิกล่าวหาเป็นเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติดัดและรู้ตัวผู้กระทำผิด ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 3 ปีนับแต่วันที่มีการประพฤติดัด (ร่างมาตรา 44) ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติดัดของผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ บุคคลอื่น และคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ และบุคคลดังกล่าวยื่นหรือแจ้งเรื่องกล่าวหาต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

²⁵⁹ มาตรา 13 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

²⁶⁰ มาตรา 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อประกอบการพิจารณา

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ได้รับเรื่องกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพมคฺเทศก์แล้ว (ร่างมาตรา 45) ให้คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณมีทำการสืบสวนเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่และทำรายงานต่อคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ (ร่างมาตรา 46) มีมติว่าเป็นกรณีที่มีพฤติกรรมอันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติดัดข้อจำกัด เงื่อนไข และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมคฺเทศก์ ให้คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ แต่งตั้งมคฺเทศก์เป็นคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีมีมูลให้คณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน สรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อประธานอนุกรรมการสอบสวนพิจารณาส่งสำนวนคดีจรรยาบรรณเพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์วินิจฉัยชี้ขาด และให้เป็นที่สุด กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์มีอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพมคฺเทศก์ประพฤติดัดข้อจำกัด เงื่อนไขและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมคฺเทศก์ ได้แก่ ว่ากล่าวข่มขู่กล่าวหาหรือขู่กล่าวโทษ พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี เพิกถอนใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์ (ร่างมาตรา 52)

การกำหนดโทษอาญา สำหรับกรณีของบุคคลที่ประกอบวิชาชีพมคฺเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ หรือกรณีผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระหว่างสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีทำจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 64) กรณีของบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำและมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งหรือจัดส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนได้โดยปราศจากเหตุอันสมควร มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีที่ของบุคคลไม่อำนวยความสะดวกต่อการนำยึดเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดมีโทษปรับไม่เกินสองพันบาท อีกทั้งบทกำหนดโทษยังได้กำหนดบทเฉพาะกาล ไว้ดังนี้ ดังนี้

1) ให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นคณะ กรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะได้มาซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 68)

2) ให้กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้และปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมคฺเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 69)

3) ให้ใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์ที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้ได้ต่อไปจนกว่าสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์นั้น

เพื่อประโยชน์ในการต่ออายุใบอนุญาต ให้ถือว่าใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเป็นใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 70)

4) ภายในแปดปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ มิให้นำคุณสมบัติของ ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 37(3) มาบังคับใช้ จนกว่าจะมีสถาบันที่คณะกรรมการรับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตร์ในอาชีวศึกษาคณะใด โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวให้นำคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50(1)(ค) มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา 71)

5) ให้ถือว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีวศึกษาคณะใดหรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบอาชีวศึกษาคณะใดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในส่วนที่เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ซึ่งได้กระทำก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่มีผลการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีวศึกษาคณะใดหรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบอาชีวศึกษาคณะใดตามพระราชบัญญัตินี้ และการดำเนินการต่อไปนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีการดำเนินการกับผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีวศึกษาคณะใดหรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบอาชีวศึกษาคณะใดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และการดำเนินการต่อไปนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา 72)

6) ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในส่วนที่เกี่ยวกับมัคคุเทศก์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา 73)

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมมัคคุเทศก์ โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น เป็นอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ด้านโบราณคดี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ วรรณคดี จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นของไทย แหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ตลอดจนสถาบันต่าง ๆ ของชาติ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการสื่อให้เห็นถึงความเป็นไทย ซึ่งในความเป็นไทยนั้นแท้จริงแล้วประกอบไปด้วย 3 สถาบัน คือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ ล้วนแต่เกี่ยวพันทั้งสามสถาบัน ฉะนั้นการให้ข้อมูลจึงมีความสำคัญยิ่ง ไม่ควรเพิ่มเติม ตัดทอนหรือบิดเบือนในข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริง ไม่ควรนำสถาบันมาวิจารณ์ในทางเสียหาย ย่อมส่งผลเสียในด้านลบของประเทศอาจเป็นการทำลายชาติ เมื่อเปรียบเสมือนทูตทางวัฒนธรรมและทูตสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ ควรอย่างยิ่งที่จะมีกรอบแห่งการประพฤติปฏิบัติและต้องมีการอบรมความรู้ให้ชำนาญเข้าใจถึงแก่นแท้ของความเป็นไทยก่อนออกมาปฏิบัติในหน้าที่ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่ง การประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ทำได้แต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านบริการมัคคุเทศก์โดยจำกัด กิจกรรมด้านบริการมัคคุเทศก์เป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนแห่งรัฐ จะไม่มีกฎหมาย ไม่มีการปฏิบัติ และบังคับตามกฎหมายไม่ได้ การผูกขาดถ้าไม่มีการควบคุมย่อมนำไปสู่การหาประโยชน์เกินขอบเขตเป็นธรรมดาเพราะเป็นกิจการที่จำกัดอยู่ในมือของผู้ประกอบกิจการอันเป็นการผูกขาดอยู่ในตัว สุดแล้วแต่ผู้ผูกขาดจะเรียกร้องอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมเพื่อมิให้มีการเอาเปรียบบีบบังคับเกินขอบเขตไม่ให้เกิดความประพฤติอันมิชอบมิควร การให้บริการของอาชีพมัคคุเทศก์ทำหน้าที่สื่อถึงความเป็นไทยสู่สายตานักท่องเที่ยวนานาประเทศ การควบคุมนี้ทำได้โดยให้องค์กรที่ได้รับมอบหน้าที่ในการนี้ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในทางควบคุมและในทางคุ้มครองส่งเสริมการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพนั้นๆ หน้าที่ในการควบคุมนั้นสำคัญกว่าการส่งเสริมรักษาประโยชน์ของการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ องค์กรควบคุมและคุ้มครองนี้ประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพนั้นซึ่งรวมกันเข้าเป็นกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพควบคุมตนเอง รู้การทำงานและประโยชน์ของหมู่คณะและผลกระทบถึงประชาชนดีกว่าผู้อื่น การรวมกลุ่มประกอบการงานร่วมกันย่อมต้องมีแบบฉบับและจริยธรรมหรือจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสำหรับคณะที่ต้องรักษาและปฏิบัติให้เป็นแบบเดียวกันทั้งคณะโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อสมาชิกคนใดคนหนึ่งใดคณะ รวมถึงการมีอำนาจเหนือสมาชิกของคณะ ซึ่งได้แก่ การออกข้อบังคับทั่วไปอันเกี่ยวกับการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพด้วย

แม้ว่ารัฐจะได้ใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยรัฐเอง เป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรระบบราชการ ส่วนมากจะเป็นการใช้อำนาจเหนือหรือเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของรัฐดำเนินการโดยใช้อำนาจดังกล่าวอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพหรือความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนผู้อยู่ได้

ปกครองโดยทั่วไปได้ ซึ่งรัฐควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแล เพื่อให้องค์กรควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์มีความเป็นอิสระ ตามหลักการของการกระจายอำนาจแท้จริง องค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นองค์กรถูกจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (ยกเลิก) และในปัจจุบันจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นองค์กรเพื่อควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มาเป็นเวลา 21 ปี พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการโดยมีกรมการท่องเที่ยวเป็นผู้ดำเนินการเพื่อรับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยวตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาของรูปแบบและโครงสร้าง แม้ว่าจะมีตัวอย่างขององค์กรทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ของต่างประเทศที่มีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามความจำเป็นและความสำคัญของอาชีพมัคคุเทศก์ของแต่ละประเทศ แต่ไม่อาจลอกเลียนหรือนำมาใช้เป็นแบบอย่างได้ทั้งหมด เนื่องจากวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรย่อมมีความแตกต่างกัน โดยอาจนำมาใช้ได้แต่เฉพาะหลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรบางประการที่สำคัญเท่านั้น ส่วนในการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัย การไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาเปรียบเทียบองค์กรทางวิชาชีพในไทยให้เห็นถึงความชัดเจนขององค์กรมากขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้ก่อเกิดประสิทธิภาพประโยชน์สูงสุดและมีความเหมาะสมในประเทศไทยปัจจุบัน ดังกล่าวต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยอุทธรณ์

5.1.1 องค์กรในการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะเห็นว่าคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ได้เข้ามาควบคุมทางวิชาชีพนี้โดยตรง แต่การควบคุมกฎหมายให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนตามมาตรา 74 บัญญัติให้นายทะเบียนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมการท่องเที่ยวเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองในกรมการท่องเที่ยว เป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางทั่วราชอาณาจักร และเมื่อพิจารณาในส่วนของมัคคุเทศก์ กฎหมายกำหนดให้อำนาจ

นายทะเบียนเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์²⁶¹ หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์²⁶² ซึ่งเหตุของการพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนมีหลายประการ แต่ประการหนึ่งเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณเป็นเรื่องวิชาชีพ²⁶³ เป็นการควบคุมจรรยาบรรณหรือ

²⁶¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 62 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

(1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12(3) หรือมาตรา 57

(2) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 หรือมาตรา 58

(3) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 76 มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

²⁶² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 63 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

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

(2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีนี้อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(3) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือน และสั่งระงับหรือแก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(4) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

(5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในมาตรา 47 และ มาตรา 48 มาใช้บังคับการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนุโลม

²⁶³ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์

มรรยาทวิชาชีพให้มีมาตรฐาน การใช้อำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีนี้มีลักษณะเป็น การวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามีการกล่าวหาหรือปรากฏต่อนายทะเบียน ว่ามัคคุเทศก์ได้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนระเบียบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อัน เกี่ยวด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพและเมื่อมีการกล่าวหาดังกล่าว ก็จะมีการพิจารณาไต่สวนหา ข้อเท็จจริงคล้ายกับกระบวนการไต่สวนของศาลโดยต้องให้โอกาสมัคคุเทศก์ที่ถูกกล่าวหาได้อรรถาธิบาย ข้อกล่าวหาและยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา²⁶⁴ ซึ่งในการสอบหาข้อเท็จจริงดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมาย²⁶⁵ เป็นผู้ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริง

ข้อ 2 มัคคุเทศก์ต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

(1) อธิบายหรือบอกกล่าวเรื่องราวแก่นักท่องเที่ยว อันจะนำมาซึ่งความไม่ถูกต้องและ เสื่อมเสียแก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รวมทั้งภาพพจน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยและ ต่างประเทศ

(2) ไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่ของมัคคุเทศก์ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยว ตามข้อตกลงเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวเป็นสำคัญ หรือละทิ้งหน้าที่การงาน

(3) ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใด เพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยสมัครใจ

(4) ปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนศีลธรรม ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของ ประเทศไทย หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบของสถานที่ท่องเที่ยวแต่ละแห่งรวมทั้ง อธิบายให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติเช่นกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย การสอบหาข้อเท็จจริง การ วินิจฉัยของนายทะเบียน และอัตราค่าชดเชย พ.ศ. 2553 หมวด 3 การสอบหาข้อเท็จจริง

ข้อ 11 ในการสอบหาข้อเท็จจริงให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียน มอบหมายแจ้งสิทธิดังต่อไปนี้ให้คู่กรณีทราบ

(1) สิทธิในการแต่งตั้งตัวแทน

(2) สิทธิในการทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้แจ้งแสดงพยานหลักฐาน

(3) สิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของ นายทะเบียน

(4) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นเอกสารหลักฐานที่เป็น ความลับ

(5) สิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของนายทะเบียน

²⁶⁵ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย การสอบหาข้อเท็จจริง การ วินิจฉัยของนายทะเบียน และอัตราค่าชดเชย พ.ศ. 2553 หมวด 3 การสอบหาข้อเท็จจริง

และให้นายทะเบียนเป็นผู้วินิจฉัยโดยเร็ว²⁶⁶ จะเห็นว่าเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจสั่งการพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เป็นเรื่องของการสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราย เป็นการใช้อำนาจทางปกครองจากรูปแบบการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยนายทะเบียนเป็นเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยในทางวิชาชีพ กรณีอย่างนี้จึงยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับองค์กรที่มีหน้าที่ในลักษณะของการใช้วิชาชีพ การวินิจฉัยโดยองค์กรเดียว จึงทำให้การควบคุมเป็นการควบคุมที่ไม่ใช่ในลักษณะของวิชาชีพ แต่เป็นการควบคุมของรัฐโดยนายทะเบียน การให้อำนาจนายทะเบียนเป็นการให้อำนาจโดยลำพังบุคคลเดียวซึ่งเป็นข้าราชการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่มีบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่มีความรู้ในทางวิชาชีพของมัคคุเทศก์เข้าร่วมวินิจฉัยการกระทำผิดในทางจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งทำให้ขาดความเป็นธรรมและขาดหลักประกันทางวิชาชีพของมัคคุเทศก์เพื่อไม่ให้อำนาจรัฐมีการรวมศูนย์อำนาจที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลเดียว แต่ต้องให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรทางวิชาชีพอื่นเช่น ทนายความ²⁶⁷ แพทย์²⁶⁸ หรือ วิศวกร²⁶⁹ เป็นต้น คือองค์กรทางวิชาชีพมีกฎหมายกำหนดในกรณีที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดการพักใช้หรือเพิกถอน

ข้อ 7 ในการสอบหาข้อเท็จจริง นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องจากการรับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การตรวจเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

หนังสือ คำสั่ง บันทึกถ้อยคำ สำนวนการสอบสวนหาข้อเท็จจริง รายงานผลการสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือเอกสารใดๆ ตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางกำหนด

²⁶⁶ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย การสอบหาข้อเท็จจริง การวินิจฉัยของนายทะเบียน และอัตราค่าชดเชย พ.ศ. 2553 หมวด 3 การสอบหาข้อเท็จจริง

ข้อ 16 เมื่อนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายได้ทำการสอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้วให้สรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริง และให้นายทะเบียนพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว

²⁶⁷ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 54 ให้มีคณะกรรมการมรรยาททนายความประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการมรรยาททนายความอื่นอีกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการแต่งกรรมการทนายความจากทนายความซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) เป็นทนายความมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

(2) ไม่เคยถูกลงโทษฐานประพฤติผิดมรรยาททนายความ หรือถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนทนายความ

²⁶⁸ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 34 คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมประกอบด้วย ประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าคณะละสามคน

ใบอนุญาตอันเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการประพจน์ผิดจริยธรรมหรือจรรยาบรรณหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพนั้นอาจมีคณะกรรมการอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาด้วย เช่น คณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพหรือคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีของการพิจารณาเรื่องการประพจน์ผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม หรือคณะกรรมการมรรยาทนายความ ในกรณีของการพิจารณาคดีมรรยาทนายความ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นหรือวินิจฉัยเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิจารณาจึงไม่รวมถึง คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย กรณีที่มีข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับจริยธรรม จรรยาบรรณ หรือมรรยาททางวิชาชีพ ทุกองค์กรทางวิชาชีพจะต้องมีตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวหาจริงหรือไม่ ซึ่งผู้ประกอบวิชาชีพมีความรู้และเข้าใจในทางปฏิบัติในทางวิชาชีพดีกว่าบุคคลอื่น อีกทั้งช่วยสอดส่องดูแลและคุ้มครองทางวิชาชีพที่เป็นหลักประกันคุ้มครองในทางวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพ หมายรวมถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจกันเองอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อบทกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนเป็นบุคคลคนเดียวมิใช่รูปแบบคณะกรรมการซึ่งหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยการพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในคดีพิพาทอันเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพอันเป็นมาตรฐานในทางวิชาชีพควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ต้องใช้วิชาชีพ จึงต้องมีตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพร่วมพิจารณาและวินิจฉัยในคดีพิพาทดังกล่าวเช่นเดียวกับองค์กรทางวิชาชีพอื่น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและหลักประกันในทางวิชาชีพของมัคคุเทศก์

5.1.2 การไม่ให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยแก่บุคคลผู้ถูกระทบจากคำวินิจฉัยของนายทะเบียน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งให้อำนาจนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุม ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักรตามมาตรา 74 และพิจารณาในส่วนของมัคคุเทศก์ เรื่องการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดของนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62

คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 33 แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

²⁶⁹พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

มาตรา 53 ให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณ ประกอบด้วยประธานกรรมการจรรยาบรรณคนหนึ่ง และกรรมการจรรยาบรรณตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดแต่ไม่น้อยกว่าสามคน ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณตามมติที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรจากสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี
- (2) ไม่เคยถูกลงโทษฐานประพจน์ผิดจรรยาบรรณ

หรือมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์ตามมาตรา 63²⁷⁰ ซึ่งเหตุของการพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนมีหลายประการ แต่ประการหนึ่งเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณเป็นเรื่องวิชาชีพ ปรากฏว่ากฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางว่า เป็นการฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองถึงแม้กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ เพราะศาลปกครองวางเกณฑ์ในการอุทธรณ์ไว้²⁷¹ กล่าวคือ การ

²⁷⁰ พระราชบัญญัติรุกรินาเทียวมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 63 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่า มคฺเทศก์

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

(7) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์นั้น มีกรณีนี้อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์อีก ไม่ว่าจะเป็เหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(8) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือรุกรินาเทียวย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือน และสั่งระงับ หรือแก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(9) เป็บุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

(10) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกั๊ยมเงินที่เป็การฉ้อโกงประชาชนให้น้าความในมาตรา 47 และ มาตรา 48 มาใช้บังคับการแจ้งคำสั่ง และการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนโลม

²⁷¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ร. 676/2545

คดีพิพาทคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

การมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้งกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 19 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฯ เป็การใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ไม่ใช่การใช้อำนาจตาม ป.วิ.อ. และเป็การใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ที่ถูกอายัดทรัพย์สิน จึงเป็คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่โดยที่ พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไว้เป็การเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อ

อุทธรณ์เป็นจุดเชื่อมระหว่างการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองและเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลในขณะเดียวกัน ศาลปกครองจะตรวจสอบเงื่อนไขตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด” ศาลปกครองพิจารณาเงื่อนไขตามมาตรา 42 วรรคสอง จากการวางหลักการของศาลดังกล่าวนี้ กฎหมายเฉพาะฉบับนี้มีได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่ความในคดีไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี แต่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขข้อพิพาทหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล ซึ่งกรณีเมื่อมีคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นก็สามารถปฏิบัติตามมาตรา 44 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงบัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครอง²⁷² และตามมาตรา 45 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ได้รับอุทธรณ์โต้แย้งให้พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์²⁷³ และในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็สามารถดำเนินการ

ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

²⁷² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุในการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นแต่จะเป็นการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

²⁷³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในเวลาดังกล่าว

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณา

เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองด้วยความเห็นของตนได้ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (14)กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว²⁷⁴ ในกรณีการทำคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์นี้ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมคฺเทศก์ของนายทะเบียน คือ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งวินิจฉัยของนายทะเบียน ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลนายทะเบียนให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และจะต้องระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ทราบว่าผู้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รับแจ้งหรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่ระบุในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา 7 บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์เป็นมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลนาย

อุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

²⁷⁴ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2550) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ 2 การพิจารณาคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(14) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วต่อกรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ทะเบียนชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามนัยข้อ 2(14)ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกความตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การวางเกณฑ์ในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ได้รับผลกระทบของคำสั่งของกรณีดังกล่าวต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก่อนซึ่งถือเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ตามเกณฑ์ที่ศาลปกครองวางไว้ จึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ซึ่งผู้ฟ้องต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ เมื่อพิจารณากฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะพบว่ามีข้อพิจารณา 2 ประการดังนี้

1) เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พบว่ากฎหมายไม่ได้กล่าวถึงการกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายไว้ กฎหมายกำหนดให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่แทนรัฐ กระทำการที่ในลักษณะที่เรียกว่ากระทำการในทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองการควบคุมการกระทำในลักษณะนี้จึงสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย หรือความสมบูรณ์ของการกระทำในลักษณะดังกล่าวได้ เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 อันมีหลายเหตุแต่เหตุหนึ่งเชื่อมโยงการกระทำผิดในทางจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของมัคคุเทศก์ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบเป็นการเฉพาะราย เมื่อผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ได้รับความวินิจฉัยสั่งให้พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่สามารถประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ได้ตามปกติ มีผลกระทบต่อการดำรงชีพจากรายได้ของอาชีพมัคคุเทศก์ ทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ขาดรายได้ในการเลี้ยงชีพของงานประจำในชีวิต ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวประสงค์จะอุทธรณ์ก็สามารถอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งวางเป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ไว้ เมื่อมีการอุทธรณ์คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา 7 บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลนายทะเบียนชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามนัยข้อ 2(14)ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกความตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การวางเกณฑ์ในกรณีเช่นนี้ การควบคุมภายในฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น ซึ่งหากเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาของศาลรวดเร็วขึ้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบก่อนเรื่องดังกล่าวไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรศาล ซึ่งหากเรื่องใดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนเรื่องดังกล่าวไปสู่องค์กรศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลอีกด้านหนึ่ง การให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีกระบวนการที่ไม่มีแบบพิธี การเข้าถึงของประชาชนจึงสะดวกไม่มีความยุ่งยาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องยังองค์กรศาล ดังนั้นการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงเป็นการควบคุมภายในชั้นสุดท้ายก่อนไปสู่องค์กร

ศาลที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธีและมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

เมื่อเปรียบกับองค์ทางวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ²⁷⁵ วิศวกร²⁷⁶ เป็นต้น คือ องค์การทางวิชาชีพมีบทกฎหมายกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตอันเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมหรือจรรยาบรรณหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพนั้นอาจมีคณะกรรมการอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาด้วย เช่น คณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพหรือคณะกรรมการสอบสวน ในกรณีของการพิจารณาเรื่องการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม หรือคณะกรรมการมรรยาททนายความ ในกรณีของการพิจารณาคดีมรรยาททนายความ เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นหรือวินิจฉัยเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงไม่รวมถึงคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย เช่น กรณีของแพทยสภา ทำหน้าที่ขององค์กรควบคุมวิชาชีพอาจกระทำใน 2 ลักษณะในองค์กรเดียวกัน ดังเช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 บัญญัติว่าแพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการของแพทยสภามีคณะกรรมการแพทยสภาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินงานต่าง ๆ ในกรณีที่แพทยสภาใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8(1) กล่าวคือ เป็นการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม กรณีนี้ถือเป็นการทำหน้าที่ในฐานะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองในนามของแพทยสภา แต่ถ้าหากเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 8(2) กล่าวคือ การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมอันเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมหรือจรรยาบรรณหรือมรรยาทแห่งวิชาชีพนั้น

²⁷⁵ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 68 ทนายความซึ่งถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 52 อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ข้อบังคับภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้สภานายกพิเศษทำการพิจารณาและมีคำสั่ง และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการมีคำสั่งและให้นำบทบัญญัติในมาตรา 67 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการมีคำสั่งของสภานายกพิเศษโดยอนุโลม

คำสั่งของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

²⁷⁶ พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

มาตรา 62 ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งคณะกรรมการจรรยาบรรณวินิจฉัยชี้ขาด

ตามมาตรา 61(2) (3) (4) หรือ (5) อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย การอุทธรณ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิศวกร

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้ทำเป็นคำสั่งสภาวิศวกรพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือเป็นที่สุด

กรณีนี้แพทยสภาทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งลักษณะของข้อพิพาทอาจจำแนกออกเป็นข้อพิพาทที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแตกต่างไปจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะขององค์กรควบคุมวิชาชีพที่พิจารณาข้อพิพาทในเบื้องต้น ลักษณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งต้องแยกลักษณะของการทำหน้าที่ขององค์กรบางองค์กรว่ากรณีใดเป็นการทำหน้าที่ในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กรณีใดเป็นการทำหน้าที่ในฐานะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเฉพาะรายย่อมอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องให้การกระทำทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งหลักทั่วไปการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยตุลาการแล้ว การตรวจสอบทำคำสั่งทางปกครองอาจกระทำโดยองค์กรปกครองเอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ริเริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง หรือทบทวนตามคำขอของคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นสิทธิโดยทั่วไปของผู้ได้รับผลกระทบสิทธิเสรีภาพให้ได้รับการเยียวยาจากคำสั่งนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน เนื่องจากการทบทวนภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่าพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ในการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองยังสามารถทบทวนคำสั่งในแนวทางที่ยืดหยุ่นและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้อย่างเหมาะสมและเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน อีกทั้งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและหลักประกันหนึ่งแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะราย²⁷⁷

2) เมื่อพิจารณาคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งพิจารณาตามความขององค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กฎหมายสองฉบับได้ให้ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” โดยมีความหมายเหมือนกันว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” ดังนั้นเงื่อนไขเบื้องต้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย พิจารณาจากองค์ประกอบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีจำนวน 16 คน ประกอบด้วย²⁷⁸

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

²⁷⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 78-79.

²⁷⁸ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ จำนวน 8 คน

(2) กรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่ากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา แต่งตั้งจำนวน 7 คน โดยแต่งตั้งจาก

(ก) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวน 5 คน
จะเป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ได้ โดยอย่างน้อยให้แต่งตั้งจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว 2 คน และผู้แทนมัคคุเทศก์ 2 คน

(ข) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี สอนวิชาการท่องเที่ยว 1 คน และสอนวิชามัคคุเทศก์ 1 คน

(3) นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางเป็นกรรมการและเลขานุการ
เมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งสามารถพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แยกย่อยอีกเป็นสามประการดังนี้

(ก) เมื่อพิจารณาในแง่ของที่มาขององค์ประกอบของคณะกรรมการ เห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 8 คน และกรรมการมาจากการแต่งตั้งเป็นจำนวน 7 คนซึ่งในจำนวน 7 คน มาจากการแต่งตั้งจากตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เพียงแค่ 2 คนเท่านั้น เมื่อพิจารณาในเรื่องที่มาของกรรมการสำหรับกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งจะประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูงและเป็นส่วนราชการ เมื่อคณะกรรมการมากกว่ากึ่งหนึ่งมาจากส่วนราชการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง จึงล้วนแต่มีภารกิจมากไม่ว่าจะเป็นงานประจำหรือการดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนแทบทั้งสิ้น ทำให้ไม่สามารถที่จะทุ่มเทเวลาให้กับการบริหารจัดการองค์กรในการควบคุมและส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เกิดความหวั่นเกรงในลักษณะที่ว่าคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ดังกล่าวซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ อาจไม่ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติได้ดีเท่ากับผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์นั่นเอง ไม่ว่าการพิจารณาคดีหรือการปฏิบัติงานในด้านนี้ควรให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นผู้รู้ในทางปฏิบัติได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐมากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็นและทัศนคติ และจะได้เป็นที่ยอมรับจากบุคคลในอาชีพอื่น การเป็นผู้แทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จะเห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจก็สามารถมีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้²⁷⁹ ดังนั้นการเข้ามาเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์แท้จริงหรือไม่ ซึ่งกระทบต่อสิทธิของการเป็นตัวแทนแห่งอาชีพนี้อยู่

²⁷⁹ คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ.192/2548 โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 4.4.5.2 ในเรื่องคดีนำสู่ศาลปกครอง

ในปัจจุบัน จึงต้องกำหนดอัตราส่วนที่มาของตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพให้มีความเหมาะสมเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ รวมทั้งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกันไปในตัว บุคคลผู้เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพนี้เป็นบุคคลที่เข้าใจในการปฏิบัติทางอาชีพนี้ดีกว่าบุคคลอื่นย่อมก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบอาชีพนี้และผ่านการพิจารณาอันวินิจฉัยอย่างรอบคอบดีแล้ว

(ข) เมื่อพิจารณาในเรื่องของสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 8 คน และกรรมการที่มาโดยการแต่งตั้งซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เพียง จำนวน 2 คน จะเห็นว่าในสัดส่วนของกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีจำนวนน้อยกว่ากรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ในสัดส่วนของกรรมการนี้ไม่มีความเหมาะสมเนื่องจากกรรมการที่มาจากผู้ประกอบอาชีพมีจำนวนน้อยกว่ากรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ไม่มีการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ย่อมไม่ก่อให้เกิดดุลยภาพของการใช้อำนาจขององค์กรควบคุมและส่งเสริมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้อย่างแท้จริง มัคคุเทศก์ควรมีสัดส่วนในคณะกรรมการ เช่น 2 ใน 3 หรือมากกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ซึ่งตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีความสำคัญในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและคอยสอดส่องความประพฤติของเพื่อนร่วมอาชีพเดียวกัน รวมถึงทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจริงได้ดีกว่าว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร เพื่อให้สามารถควบคุมการประกอบอาชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจและระดับบริหารงานร่วมกับภาครัฐมากขึ้น²⁸⁰

(ค) เมื่อพิจารณากฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางให้มาจากการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมการท่องเที่ยว²⁸¹ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและเลขานุการแล้วกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมถึงให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและนายทะเบียนเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในข้อเท็จจริงนั้นเพียงบุคคลเดียว ซึ่งการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยนายทะเบียนเป็นองค์กรเดียว ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมในจรรยาบรรณทางวิชาชีพ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การที่นายทะเบียนเป็นผู้ทำคำสั่งดังกล่าวและเป็นผู้นำเรื่องอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฐานะเลขานุการในที่ประชุมดังกล่าวและนายทะเบียนก็ทำหน้าที่เป็นกรรมการหนึ่งในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ทำให้การพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขาดความเป็นธรรมและขาดหลักประกันในทางวิชาชีพของมัคคุเทศก์ด้วยเหตุผลดังกล่าว อีกทั้งนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่

²⁸⁰ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 18-19.

²⁸¹ มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ประกอบ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกา เปลี่ยนชื่อสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นกรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2553

ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานกรรมการหรือคณะกรรมการมอบหมาย²⁸² โดยมีสำนักงานทะเบียนและธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นหน่วยงานธุรการระบบราชการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งทำให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างใกล้ชิด ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขาดความคล่องตัวและขาดความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร และกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการจากผู้แทนของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ มีเพียงจำนวน 2 คนเท่านั้น เมื่อไม่มีความเหมาะสมในที่มาและในสัดส่วนของตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์กับบุคลากรของทางราชการซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็ไม่ได้เข้ามาช่วยดูแลสอดส่องและคุ้มครองผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง

ดังนั้นกรณีคณะกรรมการควบคุมทางอาชีพ มีคำวินิจฉัยลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ย่อมทำให้ขาดความเชื่อมั่นในความเป็นธรรมกับบุคคลที่ถูกลงโทษทางอาชีพ การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการใช้ดุลพินิจลำดับขั้นของการใช้อำนาจถือเป็นการการถ่วงดุลการใช้อำนาจกันในตัว เพื่อเป็นหลักประกันที่ดีในระดับหนึ่งว่าการพิจารณาคดีของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความชอบธรรมและการพิจารณามารอบคอบแล้วการควบคุม เมื่อกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไม่มีความเหมาะสมในฐานะเป็นองค์กรในการพิจารณาและวินิจฉัยตามเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 องค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยแล้วย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้น ๆ ถือว่าคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมจรรยาบรรณทางวิชาชีพโดยอำนาจในการควบคุมทางวิชาชีพนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับวิชาชีพอื่น คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมจริยธรรม จรรยาบรรณหรือมารยาททางวิชาชีพสำหรับบรรดาสมาชิกขององค์กรวิชาชีพนั้น ๆ โดยอำนาจในการควบคุมทางวิชาชีพนั้น กฎหมายกำหนดให้บัญญัติองค์กรในการควบคุมวิชาชีพให้มีอำนาจในการภาคทัณฑ์ การสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของสมาชิกที่กระทำการขัดต่อระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับการควบคุมวิชาชีพนั้น ๆ คณะกรรมการควบคุมวิชาชีพตามกฎหมายไทยได้แก่ คณะกรรมการสภานายความ²⁸³ คณะกรรมการแพทยสภา²⁸⁴ หรือคณะกรรมการสภาวิศวกร²⁸⁵ เป็นต้น

²⁸² ข้อ 6 (4) หมวดหนึ่งประธานกรรมการและเลขานุการ ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ พ.ศ. 2553

²⁸³ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสภานายความ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงยุติธรรมหนึ่งคนและผู้แทนเนติบัณฑิตยสภาหนึ่งคน เป็นกรรมการ และ

การทำหน้าที่ในการควบคุมในทางวิชาชีพของคณะกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวเข้าลักษณะของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแต่การทำหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพก็จำกัดอยู่เฉพาะกับ บรรดาสมาชิกขององค์กรและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในทางวิชาชีพเท่านั้น ดังนั้นลักษณะของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งต้องแยกลักษณะของการทำ หน้าที่ขององค์กรบางองค์กรว่ากรณีใดเป็นการทำหน้าที่ในฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท กรณีใดเป็นการทำหน้าที่ในฐานะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งลักษณะของข้อพิพาทก็อาจ จำแนกออกเป็นข้อพิพาทที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในฐานะ องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแตกต่างไปจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใน ลักษณะขององค์กรที่ควบคุมวิชาชีพที่พิจารณาข้อพิพาทในเบื้องต้น การควบคุมโดยคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากการควบคุมโดยคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาทมักจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีความชำนาญในด้านนั้น ซึ่งหากเรื่อง ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาของศาลรวดเร็วขึ้น เพื่อให้เกิดความรอบ ครอบก่อนเรื่องดังกล่าวไปสู่การตรวจสอบโดยองค์กรศาล ซึ่งหากเรื่องใดคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจวินิจฉัยแก้ไขให้ถูกต้องก่อนเรื่องที่ไปสู่องค์กรศาล อันเป็นการแบ่งเบา ภาระของศาลอีกด้านหนึ่ง การให้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีกระบวนการที่

นายกและกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบสามคนซึ่งสมาชิกสภาความทั่วประเทศได้เลือกตั้งขึ้น โดย กรรมการดังกล่าวไม่น้อยกว่าเก้าคนจะต้องมีสำนักงานประจำอยู่ตามภาคต่าง ๆ ตามพระราช กฤษฎีกาตั้งอธิบดีผู้พิพากษามาตรา ภาคละหนึ่งคน

²⁸⁴ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแพทยสภา” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย เจ้ากรมแพทย์ทหารบก เจ้ากรม แพทย์ทหารเรือ เจ้ากรมแพทย์ทหารอากาศ นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ คณบดีคณะแพทยศาสตร์ใน มหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งได้รับ การแต่งตั้งโดยสมาชิกอีกจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งในขณะเลือกตั้งแต่ละวาระ และ ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

²⁸⁵ พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการสภาวิศวกร ประกอบด้วย

- (1) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และมีได้ดำรงตำแหน่ง คณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนสิบคน
- (2) กรรมการซึ่งสมาชิกสามัญเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกสามัญ และดำรงตำแหน่งคณาจารย์ ในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา จำนวนห้าคน
- (3) กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสามัญโดยการเสนอชื่อของรัฐมนตรีจำนวนห้า คน

ในการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสมาชิกสามัญจากสาขา วิศวกรรมควบคุมต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม

ไม่มีแบบพิธี การเข้าถึงของประชาชนจึงสะดวกไม่มีความยุ่งยาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการไปฟ้องร้องยังองค์กรศาล ดังนั้น การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงเป็นการควบคุมภายในชั้นสุดท้ายก่อนไปสู่องค์กรศาลที่มีกระบวนการเป็นแบบพิธีและความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรทางวิชาชีพจะมีตัวแทนในทางวิชาชีพของตนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยในสัดส่วน 2 ใน 3 หรือมากกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดตามความเหมาะสมของแต่ละองค์กรทางวิชาชีพนั้น คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นการเฉพาะรายย่อมอยู่ภายใต้ หลักความชอบด้วยกฎหมายที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งหลักทั่วไป การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการแล้ว การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้โดยองค์กรฝ่ายปกครองเอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ริเริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง หรือทบทวนตาม คำขอของคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นสิทธิโดยทั่วไปของผู้ได้รับผลกระทบสิทธิเสรีภาพให้ได้รับการเยียวยาจากคำสั่งที่ได้รับนั้น เมื่อคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยลงโทษบุคคล ซึ่งพิจารณาในกรณีทางวิชาชีพก็คือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต ส่งผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายในทางวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น เพราะไม่สามารถประกอบวิชาชีพนั้นต่อไปได้เมื่อถือว่าการวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิของบุคคล กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยนั้นได้อุทธรณ์ไปยังหน่วยงานหรือบุคคลผู้มีอำนาจเหนือกว่าคณะกรรมการที่มีอำนาจ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการพิจารณาหรือวินิจฉัยที่ออกมามีความรอบคอบเป็นไปอย่างถูกต้องและเที่ยงธรรมตามกฎหมาย เป็นการกำหนดให้ตรวจสอบกันเป็นลำดับขั้นเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งเรียกว่า สภานายกพิเศษ ซึ่งหากพิจารณาตรงจุดนี้เป็นการให้อำนาจแก่สภานายกพิเศษ ซึ่งถือเป็นข้าราชการการเมืองที่เข้ามาควบคุมการใช้ดุลพินิจอีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ที่ได้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะรายบุคคลนั้นคือผู้ประกอบวิชาชีพ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับบุคคลที่ถูกลงโทษในทางวิชาชีพ จึงกำหนดให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดไปยังผู้มีอำนาจเหนือกว่าคณะกรรมการนั้นได้อีกชั้นหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันที่ดีในระดับหนึ่งว่าการพิจารณาคดีของคณะกรรมการด้วยความชอบธรรมและได้ผ่านการพิจารณากลับกรองมาด้วยความรอบคอบแล้ว

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ

เมื่อพิจารณาในส่วนของการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ ประกอบกับการพิจารณาตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เมื่อผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์กระทำผิดซึ่งเหตุของการพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนมีหลายประการ แต่ประการหนึ่งเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณเป็นเรื่องวิชาชีพ ซึ่งนายทะเบียนได้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็น

มัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 หรือมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63²⁸⁶ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่านักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายขึ้นตามมาตรา 40²⁸⁷ กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาให้เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องนำคดีขึ้นร้องเรียนหรือกล่าวต่อสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ภายในระยะเวลาเท่าใด ย่อมมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับทั้งผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ กรณีเช่นนี้แสดงว่าหากนักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐพบว่าการกระทำผิดเมื่อใดก็สามารถนำคดีขึ้นกล่าวหาหรือกล่าวโทษได้ ถึงแม้การกระทำผิดของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์จะเกิดขึ้นมาแล้วเป็นระยะเวลานาน ในเรื่องอายุความนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญประการหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาในระดับหนึ่ง เมื่อปล่อยเวลาให้เนิ่นนานเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วนั้นย่อมยุ่งยากสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์แก้กัน ซึ่งพยานหลักฐานอาจสูญหาย เสื่อมสภาพ บกพร่อง หรือคลาดเคลื่อนไปตามกาลเวลาได้ อันจะส่งผลให้การวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่อาจเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง การกำหนดกรอบขอบเขตอายุความจำกัดไว้

²⁸⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 63 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

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

(12) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกละเว้นพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีนี้อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(13) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือน และสั่งระงับหรือแก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(14) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

(15) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนให้นำความในมาตรา 47 และ มาตรา 48 มาใช้บังคับการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนุโลม

²⁸⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 40 เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่านักท่องเที่ยวผู้ใดได้รับความเสียหายจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนให้ หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนรับฟังคำชี้แจงของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกกล่าวหา

ชัดเจน เพื่อมิให้คดียืดเยื้อ เพื่อเป็นกรอบหรือสิ่งที่จำกัดบุคคลผู้ได้รับความเสียหายให้ดำเนินการภายในระยะเวลาไม่สามารถประวิงเวลาหรือทำให้ยืดเยื้อออกไปซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายกับผู้ได้รับความเสียหายเองและถือว่าเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้กระทำความผิดด้วยทางหนึ่ง เช่นนี้ก่อให้เกิดความเป็นธรรม คุ้มครองและเป็นหลักประกันการใช้สิทธิที่ได้รับผลกระทบจากการร้องเรียนกล่าวหาหรือกล่าวโทษว่ากระทำความผิด²⁸⁸ เพื่อดำรงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอ้างสิทธิของบุคคล อันเป็นการปรามมิให้มีการนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วมาเรียกร้องต่อกัน เพราะเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วนั้นย่อมยุ่งยากสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์แก่กัน พยานหลักฐานอาจสูญหาย เสื่อมสภาพ บกพร่อง หรือคลาดเคลื่อนไปตามกาลเวลาได้ ซึ่งจะส่งผลให้การวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่อาจเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้อง สิทธิฟ้องร้องหรือสิทธิร้องทุกข์ หากปล่อยเนิ่นนานไปจนล่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สิทธิเช่นว่านั้นจะเป็นอันยกขึ้นอ้างอีกมิได้ การที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาของอายุความให้เป็นที่น่าอนิจจังก่อให้เกิดความเสียหายดังที่กล่าวมาอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของทั้งภาครัฐและผู้ประกอบอาชีพสองอาชีพภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวนี้ อายุความจึงเป็นสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้กระทำความผิด และผู้ได้รับความเสียหายตามกฎหมายนี้ให้มีความระแวดระวังในสิทธิของตนมากขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรทางวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ²⁸⁹ แพทย์²⁹⁰ วิศวกร²⁹¹ เป็นต้น คือองค์กรทางวิชาชีพอื่น มีบทกฎหมายกำหนดให้สิทธิของระยะเวลาการกล่าวหาหรือกล่าวโทษไว้ชัดเจน

²⁸⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 23.

²⁸⁹ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 64 บุคคลได้รับความเสียหายหรือทนายความมีสิทธิกล่าวหาทนายความว่าประพฤติดมรรยาททนายความ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการมรรยาททนายความ

สิทธิกล่าวหาทนายความตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหารู้เรื่องการประพฤติดมรรยาททนายความ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติดมรรยาทแต่ต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประพฤติดมรรยาททนายความ

การถอนคำกล่าวหาที่ได้ยื่นตามวรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้คดีมรรยาททนายความระงับก็ต่อเมื่อคณะกรรมการมรรยาททนายความ มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการมรรยาททนายความที่มาประชุม อนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาได้

²⁹⁰ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 32 บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเวชกรรมผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใด มีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อแพทยสภา

บุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมว่าประพฤติดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเวชกรรมโดยทำเรื่องยื่นต่อสภาวิชาชีพ

โดยการกำหนดสิทธิกล่าวหาเป็นอันสิ้นสุดเมื่อพ้น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายรู้เรื่องการประพฤติดังกล่าว เมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติดังกล่าวแต่ต้องไม่เกิน 3 ปีนับแต่วันประพฤติดังกล่าวเป็นแนวทางเดียวกัน การกำหนดสิทธิกล่าวหาหรือกล่าวโทษเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งที่ต้องมีบทกฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน หากมิได้กำหนดอายุความไว้ชัดเจน กรณีเช่นนี้อาจเป็นผลให้บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายทำการประวิงเวลาในการดำเนินคดีกับบุคคลผู้กระทำความผิดไปได้เรื่อยๆ และผลสุดท้ายก็อาจจะไปเรียกร้องเอาประโยชน์หรือทรัพย์สินจากบุคคลผู้กระทำความผิด เพื่อที่จะทำให้คดีนั้นเสร็จสิ้นไปและผู้กระทำผิดก็จำเป็นต้องยอมเพื่อมิให้คดียืดเยื้อไปเรื่อยๆ การกำหนดขอบเขตจำกัดไว้ว่า ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบภายในเวลาเท่าใด เป็นโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของตน จนกระทั่งล่วงเลยอายุความที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำความผิดเกิดมี "สิทธิปฏิเสธ" (right of refusal) ขึ้นสามารถปฏิเสธการเรียกร้องของผู้เสียหายที่เพิ่งมากระทำเมื่อล่วงเลยอายุความไปแล้วได้ ดังนั้น อายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ระแวดระวังในการใช้สิทธิของตนมากขึ้น เป็นการช่วยปลดเปลื้องภาระของผู้กระทำความผิดในอันที่จะต้องเก็บรักษาหลักฐานในการชำระหนี้ไว้ ไม่ต้องคอยพะวงรักษาสืบเสาะนั้นไว้จนชั่วชีวิต เพราะเมื่อล่วงเลยอายุความไปแล้ว ผู้กระทำความผิดก็สามารถปฏิเสธการรับผิดชอบผู้เสียหายได้โดยเพียงต่อสู้ว่าความรับผิดชอบจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขาดอายุความแล้วเท่านั้น เช่นนี้เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคมจึงควรกำหนดระยะเวลาหรืออายุความไว้ในบทกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบหรือสิ่งที่จำกัดบุคคลผู้ได้รับความเสียหายให้ดำเนินการภายในระยะเวลาไม่สามารถประวิงเวลาหรือทำให้ยืดเยื้อออกไป ซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายกับผู้ได้รับความเสียหายเองและถือว่าเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้กระทำความผิดด้วยทางหนึ่ง

คณะกรรมการมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้มีพฤติการณ์ที่สมควรให้มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประพฤติดังจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

สิทธิกล่าวหาและสิทธิกล่าวโทษ สิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายรู้เรื่องการประพฤติดังจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมดังกล่าว และรู้ตัวผู้ประพฤติดังกล่าว ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติดังจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม

²⁹¹ พระราชบัญญัติวิศกร พ.ศ. 2542

มาตรา 51 บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายหรือพบการประพฤติดังจริยบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมของผู้ได้รับใบอนุญาต มีสิทธิกล่าวหาผู้ได้รับใบอนุญาตผู้นั้นโดยทำเรื่องยื่นต่อสภาวิศวกร

กรรมการหรือบุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมว่าผิดจริยบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม โดยแจ้งเรื่องต่อสภาวิศวกร

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสองสิ้นสุดลงเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายรู้เรื่องการประพฤติดังจริยบรรณแห่งวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมดังกล่าวและรู้ตัวผู้ประพฤติดังกล่าว

การถอนเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นไว้แล้วนั้น ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

การดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ให้อำนาจหน้าที่ตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้²⁹² การพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรเพื่อจะได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานซึ่งจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ การพิจารณาว่ามืองค์กรหรือหน่วยงานอื่นดำเนินงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ เพื่อจะได้พิจารณาว่ามีบทบาทหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1) เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะพบว่านอกจากคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์แล้วยังมีบทกฎหมายท้ายในหมายเหตุ กำหนดให้กรมการท่องเที่ยว มีภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยวตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มี

²⁹² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2552

มาตรา 5 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(3) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และ ผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(4) ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 18 รวมทั้งการคืนหลักประกันตามมาตรา 39

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยของนายทะเบียน

(7) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวตามมาตรา 41

(8) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 71

(10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

มาตรฐานสากล ซึ่งถือว่าบทบาทหน้าที่ขององค์กรทำงานซ้ำซ้อนกัน จากบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนและสับสนในบทบาทหน้าที่ที่เป็นขององค์กรใดองค์กรหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะที่ต้องรับผิดชอบสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ การกำหนดให้มัคคุเทศก์เพิ่มพูนความรู้โดยถือว่าเป็นหน้าที่เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่ติดต่อโดยตรงกับนักท่องเที่ยว อธิบายและความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยแก่นักท่องเที่ยวตลอดจนสร้างภาพลักษณ์ที่ถูกต้อง จึงจำเป็นที่จะต้องให้มัคคุเทศก์เสริมความรู้และทักษะอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ควรต้องได้รับการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ทันกระแสความก้าวหน้าของสังคมและทันสมัยอยู่ตลอดเวลา การพัฒนาบุคลากรในส่วนอาชีพนี้เป็นสิ่งสำคัญย่อมทำให้อาชีพนี้มีคุณค่าต่อสังคมและประเทศนำมาซึ่งความยั่งยืนของอาชีพนี้ อาจนำมาซึ่งการผลักภาระความรับผิดชอบในงานส่วนนี้ให้เป็นความรับผิดชอบของอีกองค์กรนั่นเอง

2) เมื่อพิจารณาด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็ยังมีปัญหาบางประการที่ส่งผลต่อการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ พบว่าการบัญญัติวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กฎหมายกำหนดให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มุ่งเน้นการควบคุม คัดกรองและส่งเสริมธุรกิจนำเที่ยวมากกว่าการควบคุม คัดกรองและส่งเสริมพัฒนามัคคุเทศก์อย่างชัดเจน นั้นหมายถึงพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่เป็นไปเพื่อธุรกิจนำเที่ยว การที่กฎหมายไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองควบคุมไปกับการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ กรณีการสั่งพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อันเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพที่เข้ามาเป็นมาตรฐานควบคุมการประกอบวิชาชีพแล้ว กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางเป็นบุคคลเพียงคนเดียวมิใช่ในรูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจสั่งการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในการทางอาชีพ อีกทั้งในเรื่องของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนก็ไม่ได้กล่าวไว้ ย่อมจะทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในทางวิชาชีพได้ โดยรัฐทำหน้าที่ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ รัฐควรต้องมีการคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพควบคู่กันไป เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้ได้รับบริการและก่อให้เกิดประโยชน์ผู้ให้บริการ การที่รัฐมุ่งเน้นการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์แต่เพียงอย่างเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะมากเกินไปจนขาดการคุ้มครอง ส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ให้ได้รับการพัฒนาในสายอาชีพแห่งตน เมื่อไม่มีการส่งเสริมด้านอาชีพย่อมทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพนี้ต้องไปประกอบอาชีพอื่นแทนจนอาจทำให้อาชีพนี้ด้อยค่าในสังคม ผู้ที่ทำหน้าที่ในฐานะเปรียบเสมือนตัวแทนของประเทศจึงควรที่จะต้องได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพนี้ให้ทัดเทียมนานาชาติประเทศ การทำงานขององค์กรเป็นเหมือนระบบราชการการทำงานซึ่งต้องใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐในการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จึงค่อนข้างเป็นภารกิจที่สำคัญและโดดเด่นของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น อำนาจในการได้สวนลงโทษผู้ฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพจากการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นสำคัญ

3) เมื่อพิจารณาทบทวนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วก็ไม่ได้กล่าวถึงการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนในกรณีการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมาควบคุมจึงทำให้กระทบในทางอาชีพของมัคคุเทศก์ ซึ่งเมื่อมีคำสั่ง

กรณีดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในทางอาชีพของมัคคุเทศก์ แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่ต้องคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในทางอาชีพมิได้ กล่าวถึงการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนในกรณีการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นมัคคุเทศก์ในกรณีฝ่าฝืนประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ได้มีบทบาทหน้าที่เข้ามาควบคุมทางวิชาชีพโดยตรง แต่ การควบคุมกฎหมายให้อำนาจหน้าที่เป็นของนายทะเบียน อีกทั้งคณะกรรมการมีความแนบแน่นกับ ระบบราชการ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการมีความเกี่ยวพันกับองค์ประกอบของคณะกรรมการอย่าง ขาดเสียมิได้ ขาดความเข้าใจในเหตุของวัตถุประสงค์อันแท้จริงของคณะกรรมการในการควบคุม ส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นองค์กร ผู้ควบคุมกำกับดูแลและดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่าการที่กฎหมาย กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ถือว่ายังไม่มีความ เหมาะสมในบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ประกอบการ ธุรกิจ นำเที่ยวมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันของสองอาชีพที่อยู่ภายใต้การ ควบคุมกำกับดูแลของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรทางวิชาชีพอื่น เช่น ทนายความ²⁹³ แพทย์²⁹⁴ หรือวิศวกร²⁹⁵ บทบาท อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการทางองค์กรวิชาชีพอื่น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการ

²⁹³ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการของสภานายความตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7
- (2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขต แห่งวัตถุประสงค์ของสภานายความ เว้นแต่กิจการซึ่งมีลักษณะหรือสภาพที่ไม่อาจมอบหมายให้ กระทำแทนกันได้
- (3) ออกข้อบังคับสภานายความเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และข้อบังคับว่าด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁹⁴ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการแพทย์สภาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7
- (2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่ง วัตถุประสงค์ของแพทย์สภา
- (3) ออกข้อบังคับว่าด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁹⁵ พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

มาตรา 33 ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) บริหารและดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสภาวิศวกร

กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจขององค์กร โดยการพิจารณากำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายประการ องค์กรทางวิชาชีพอื่น ๆ ต่างก็ให้คณะกรรมการของสภาวิชาชีพเป็นผู้มีบทบาทบริหารดำเนินงานขององค์กรทางวิชาชีพ โดยคณะกรรมการสภาวิชาชีพจะประชุมพิจารณาแล้วลงมติ จากนั้นก็ให้นายกสภาองค์กรทางวิชาชีพนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ แต่ถ้าเป็นเรื่องบางเรื่อง ได้แก่ การออกข้อบังคับกำหนดงบประมาณ การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ และการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเหล่านี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษเสียก่อน จึงดำเนินการตามมติดังกล่าวได้ซึ่งมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ บางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะสภานายกพิเศษก่อนดำเนินการ การดำเนินงานตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ ผู้ปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ การดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการสภาวิชาชีพมีกฎหมายกำหนดให้นายกสภาวิชาชีพซึ่งมีทั้งมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิก เลือกตั้งโดยคณะกรรมการสภาวิชาชีพ หรือมาจากการกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งไม่ใช่รัฐมนตรี และเป็นประธานในที่ประชุมของคณะกรรมการสภาวิชาชีพเป็นผู้ปฏิบัติงาน ในส่วนการปฏิบัติงานของเลขาธิการสภาวิชาชีพอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการสภาวิชาชีพ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติแยกอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างชัดเจนย่อมส่งผลดีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการให้เกิดความชัดเจนในการบริหารงานขององค์กรอีกด้วย การพิจารณาวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรเพื่อจะได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานที่ซึ่งจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์กำหนดไว้ได้ การพิจารณาว่ามื่อองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่ดำเนินงานในลักษณะเดียวกันหรือไม่ เพื่อจะได้พิจารณา กำหนดบทบาทหน้าที่ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจเพื่อที่จะได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินงานให้มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันด้วย หน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการบทบาทหน้าที่ควบคุมกำกับมีเพียงอำนาจให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง เพิกถอนเฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ในขณะที่ตัวองค์กรผู้ควบคุมกำกับจะต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) สอดส่องดูแลและดำเนินการทางกฎหมายกับผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

(3) ออกระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยกาใด ๆ ตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ที่ประชุมใหญ่สภาวิศวกรมอบหมาย

(4) กำหนดแผนการดำเนินงานและงบประมาณของสภาวิศวกร

(5) วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจรรยาบรรณตามมาตรา 62

5.4 แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์

จากการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการสั่งพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัย การไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้พบว่าเป็นปัญหาของการจัดรูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขควรให้มีการปรับรูปแบบขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เหมาะสมโดยให้มีการควบคุมกันในลักษณะรูปแบบของสภาวิชาชีพ²⁹⁶ มีบทบาททำหน้าที่ควบคุมและสอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบอาชีพและยังคุ้มครองส่งเสริมผู้ประกอบอาชีพด้วยตนเอง เนื่องจากการควบคุมกันเองนั้นย่อมรู้การงานและประโยชน์ของหมู่คณะและผลกระทบถึงประชาชนดีกว่าผู้อื่น ซึ่งในลักษณะพื้นฐานของสภาวิชาชีพ เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพ และเป็นผู้ควบคุมในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิก ผู้ประกอบวิชาชีพ มีอำนาจอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่เลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง องค์กรประกอบของคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบวิชาชีพด้วยตนเอง องค์กรจึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครองอันมาจากรัฐ แต่มีโครงสร้างของกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพ เกณฑ์ของการเป็นสภาวิชาชีพจะต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะที่สำคัญของการเป็นวิชาชีพ²⁹⁷ อาจกล่าวสรุปมีดังนี้

- 1) มีองค์ความรู้เฉพาะของตน ผู้ประกอบวิชาชีพต้องเข้ารับการศึกษาศึกษาและฝึกอบรมให้มีความรู้ในศาสตร์เฉพาะสาขาของวิชาชีพนั้นๆ อย่างเป็นกระบวนการเป็นแบบแผน โดยใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควร เช่นผู้ที่ศึกษาจบแพทย์หรือวิศวกรรมไม่อาจประกอบวิชาชีพเป็นทนายได้
- 2) สถาบันหรือองค์กรวิชาชีพในการควบคุม คุ้มครอง และส่งเสริมอย่างเป็นกิจจะลักษณะ เช่น คณะกรรมการ หรือสภาวิชาชีพ เป็นต้นเพื่อเป็นแกนกลางในการสร้างมาตรฐานของวิชาชีพและเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของวิชาชีพ นอกจากนี้การปกครองกันเองภายในวิชาชีพเดียวกันทำให้มีความเป็นอิสระในการประกอบวิชาชีพจากการควบคุมของคนนอกวิชาชีพ
- 3) มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องมีการขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจึงจะกระทำได้
- 4) มีจรรยาบรรณในวิชาชีพซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพที่จะต้องมีการยึดถือและปฏิบัติโดยเคร่งครัดซึ่งจรรยาบรรณในวิชาชีพจะต้องมีความสอดคล้องกับองค์ความรู้ในวิชาชีพนั้นๆ รวมถึงการมีมาตรฐานการให้บริการ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยว่าการกระทำ

²⁹⁶ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและโลกาภิวัตน์ : แนวทางการปรับตัวของมัคคุเทศก์ไทย
(2), ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก <http://www.oknation.net/blog/kriengsak/2013/05/23/entry-2w>

²⁹⁷ โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.1.2 ในเรื่องลักษณะของวิชาชีพ

ใดๆ ของผู้ให้บริการนั้นๆ ถูกต้องตรงตามมาตรฐานที่มีการวางกรอบไว้แล้วหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อป้องกัน มิให้เกิดความเสียหายแก่สังคม

5) ผู้ประกอบวิชาชีพต้องทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน เนื่องด้วยผู้ประกอบวิชาชีพจำเป็นต้องมีความเสียสละ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ฉะนั้น ผลประโยชน์ที่จะได้รับส่วนตัวย่อมมีความสำคัญเป็นรองลงไป

เมื่อนำคุณลักษณะของวิชาชีพ 5 ประการดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์สถานะของมัคคุเทศก์ ในปัจจุบันนี้ จะพบมีดังนี้

1) มุ่งองค์ความรู้เฉพาะของตน ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องเข้ารับการศึกษาศึกษาและฝึกอบรมให้มีความรู้ในศาสตร์เฉพาะของวิชาชีพนั้นๆ อย่างเป็นกระบวนการเป็นแบบแผน โดยใช้ระยะเวลา นานพอสมควร ซึ่งในองค์ความรู้เฉพาะนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50(1)(ค) ได้บัญญัติว่า ผู้ขอ รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องสำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับ มัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษานุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับ มัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการ ฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่า ได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด²⁹⁸ ประกอบกับหลักสูตรการ ฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ทั่วไป(ฉบับปรับปรุงใหม่ พ.ศ. 2551) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชา มัคคุเทศก์ ทั่วไป นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทย จำนวนไม่น้อยกว่า 149 ชั่วโมง และหลักสูตรการฝึกอบรม วิชา มัคคุเทศก์ทั่วไป นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ จำนวนไม่น้อยกว่า 218 ชั่วโมง²⁹⁹ ได้กำหนดวุฒิการศึกษาของผู้เข้ารับการอบรมไว้ คือ หลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไป ต้องสำเร็จ การศึกษาไม่ต่ำกว่าอนุปริญญา และหลักสูตรมัคคุเทศก์เฉพาะ ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า มัธยมศึกษาตอนต้น ถึงแม้จะไม่มีคณะที่ทำการสอนโดยเฉพาะอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่องค์ความรู้ในวิชา มัคคุเทศก์ได้มีการเปิดสอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐ³⁰⁰ เช่น คณะโบราณคดี ปริญญาโทสาขา มัคคุเทศก์ มหาวิทยาลัยศิลปากร³⁰¹ ข้อกำหนดคล้ายกันกับองค์กรวิชาชีพอื่น เช่น วิศวกร³⁰²

²⁹⁸ ข้อ 2 ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักสูตรการฝึกอบรมวิชา มัคคุเทศก์ทั่วไป พ.ศ. 2553

²⁹⁹ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอน หลักสูตรทางด้านการท่องเที่ยว, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://www.tourism.go.th/uploads/Knowhow/508.pdf>

³⁰⁰ สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว, สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอน หลักสูตรทางด้านการท่องเที่ยว, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=193.

³⁰¹ คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, หลักสูตรการศึกษา, ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://www.archae.su.ac.th/html/course.html>.

³⁰² มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

พยาบาล³⁰³ ทนายความ³⁰⁴ วิชาชีพบัญชี³⁰⁵ เป็นต้น แตกต่างเพียงแต่ไม่มีคณะเฉพาะเป็นของตนเอง วิชา
มัคคุเทศก์ถูกสอนแทรกไว้ในคณะบริหารธุรกิจหรือคณะศิลปศาสตร์ ซึ่งยังไม่ปรากฏสาขามัคคุเทศก์
เป็นรูปธรรมมากนักตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการรวบรวมองค์ความรู้ให้เป็นของ
มัคคุเทศก์เองเฉพาะนี้ซึ่งเป็นไปตามคุณลักษณะข้อนี้ อาจยังไม่สมบูรณ์ตามคุณลักษณะของวิชาชีพ

2) มีสถาบันหรือองค์กรวิชาชีพในการควบคุม คຸ້ມครอง ส่งเสริมวิชาชีพ ซึ่ง
มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพหนึ่งในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์³⁰⁶
เป็นองค์กรควบคุม คຸ້ມครองและส่งเสริมวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุม คຸ້ມครองและส่งเสริมอาชีพ
มัคคุเทศก์ อาชีพผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และอาชีพผู้นำเที่ยว ซึ่งคุณลักษณะข้อนี้เป็นไปตาม
คุณลักษณะของวิชาชีพ

3) มีกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องขึ้นทะเบียน
เพื่อขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจึงจะทำได้ การประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์มีกฎหมายควบคุมการ
ประกอบอาชีพ เพราะได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
พ.ศ. 2551 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติว่าผู้ใดประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต
เป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน ประกอบกับมาตรา 86 ได้บัญญัติว่า ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดย
ไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่
เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น ถ้าผู้ไม่ได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์
ไม่ได้ มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งคุณลักษณะข้อนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพ

4) มีจรรยาบรรณในการวิชาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพที่
จะ ต้องยึดถือและปฏิบัติโดยเคร่งครัด รวมถึงมาตรฐานการให้บริการ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการ
วินิจฉัยว่าการกระทำใดๆ ของผู้ให้บริการนั้นๆ ถูกต้องตรงตามมาตรฐานที่มีการวางกรอบไว้หรือไม่
ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สังคม การประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์มีความเกี่ยวพันทั้ง
นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปซึ่งเมื่อมัคคุเทศก์
ประพฤติปฏิบัติบกพร่องหรือไม่เหมาะสม ย่อมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหน้าที่เป็น
มัคคุเทศก์ไม่ว่าผู้ที่เป็นนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและประชาชน
ทั่วไปได้รับความเดือดร้อน ในประการสำคัญมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้ความรู้ด้านโบราณคดี ประวัติ
ศาสตร์ ภูมิศาสตร์ วรรณคดีไทย จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นของไทย แหล่งท่องเที่ยวต่างๆ
ตลอดจนสถาบันต่างๆ ของชาติ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการสื่อให้เห็นถึงความเป็นไทย ความเป็นไทยนั้น
แท้จริงแล้วอันประกอบไปด้วยทั้งสามสถาบันคือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ การให้ความรู้ในด้าน
ต่างๆ ล้วนแต่เกี่ยวพันทั้งสามสถาบัน ฉะนั้นการให้ข้อมูลจึงมีความสำคัญยิ่ง ไม่ควรเพิ่มเติม ตัดทอน
หรือบิดเบือนในข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริง ไม่ควรนำสถาบันมาวิจารณ์เป็นเรื่องล้อเล่น โดยเฉพาะอย่าง

³⁰³ มาตรา 11(1)(ข) แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528

³⁰⁴ มาตรา 35(3) แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

³⁰⁵ มาตรา 13(2) แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2547

³⁰⁶ อุดม รัฐอมฤต, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ,
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 87.

ยังสถาบันพระมหากษัตริย์จะละเมิดมิได้ไม่ว่าจะเป็นทางใด³⁰⁷ ย่อมส่งผลในด้านลบของประเทศอาจเป็น การทำลายชาติ เมื่อเปรียบเหมือนทูตทางวัฒนธรรมและทูตสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ ควรยิ่งที่จะมีกรอบแห่งการประพฤติปฏิบัติและต้องมีการอบรมความรู้ให้ชำนาญเข้าใจถึงแก่นแท้ของความ เป็นไทยก่อนออกมาปฏิบัติในหน้าที่ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่ง การประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ ทำได้แต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านบริการมัคคุเทศก์โดยจำกัด กิจกรรมด้านบริการมัคคุเทศก์ เป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนแห่งรัฐ มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ อีกทั้งได้มีการกำหนดจรรยาบรรณในวิชาชีพไว้อย่างชัดเจนตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการ ธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 หมวด 2 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษา มารยาทความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของมัคคุเทศก์ อีกทั้งยังกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับ ที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกความตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่ยังถือใช้ ปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่งเป็นคุณลักษณะในเรื่องนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพที่จะต้อง มีจรรยาบรรณในวิชาชีพ

5) ผู้ประกอบวิชาชีพต้องทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน เนื่องด้วยผู้ประกอบ วิชาชีพจำเป็นต้องมีความเสียสละ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ส่วนตัวย่อมมีความสำคัญเป็นรองลงไป มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่เน้นการทำงานประจำในชีวิต ที่ทำด้วย เจตนารมณ์รับใช้ประชาชน ฉะนั้นสิ่งตอบแทนสำหรับมัคคุเทศก์ จึงเรียกเป็นค่าธรรมเนียม (Fee)³⁰⁸ ซึ่งมีใช้ค่าจ้าง (wage) ต้องมีการควบคุมการผูกขาดอาจทำให้เกิดการหาประโยชน์เกินขอบเขตการ เรียกค่าประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในจำนวนที่สูงเกินจนเห็นว่าเป็นการโกงหรือทุจริต ถือเป็นการ ทำหน้าที่โดยทุจริตประการหนึ่ง ที่ควรทำด้วยเจตนารมณ์รับใช้ประชาชน โดยการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวที่ต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะตัวและทักษะในด้านความรู้ด้วยการอธิบายและบรรยายถึงภาพ ความเป็นมาของสถานที่และท้องถิ่น และสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญทางด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ จาริตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชนและ เกร็ดความรู้ที่น่าสนใจต่างๆ อีกทั้งไม่ใช่เป็นเพียงแค่ผู้ถ่ายทอดเท่านั้นแต่ยังเป็นผู้ทำหน้าที่สร้าง จิตสำนึกและคุณธรรมของนักท่องเที่ยวรู้จักคิด รู้จักเลือกและรู้จักกระทำในสิ่งที่ดีงามให้นักท่องเที่ยว ในเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติของแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวที่นั่นอันก่อให้เกิดความยั่งยืนแก่แหล่ง

³⁰⁷ มาตรา 8 หมวด 2 พระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

³⁰⁸ ข้อ 13 หมวด 4 ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐาน การประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่พึงปฏิบัติ ต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่า ตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

ท่องเที่ยวของประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศนั้นคือทรัพยากรทางธรรมชาติมิให้ถูกทำลายหรือลดน้อยลงด้วยน้ำมือของนักท่องเที่ยวซึ่งกระทำลงโดยที่ไม่รู้หรือเข้าใจผิดเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวอื่นๆ และยังก่อให้เกิดความยั่งยืนต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ถือว่าเป็นการทำหน้าที่ปกป้องและรักษาไว้ซึ่งผล ประโยชน์ของส่วนรวมของประเทศมิให้ถูกทำลายในการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวอีกด้วย ซึ่งคุณลักษณะในเรื่องนี้เป็นไปตามคุณลักษณะของวิชาชีพที่มีในลักษณะของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ดังที่ได้กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า มัคคุเทศก์ เป็นอาชีพในปัจจุบัน อาชีพนี้เป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะของประเทศ ซึ่งอาชีพมัคคุเทศก์อาจยังมีไม่เข้าคุณลักษณะของวิชาชีพที่ยังไม่ครบสมบูรณ์บางประการนั้นคือ มุ่งองค์ความรู้เฉพาะสาขาวิชาชีพของตนซึ่งต้องอาศัยเวลาระยะหนึ่งในการพัฒนาตนเององค์ความรู้เฉพาะในด้านมัคคุเทศก์เพื่อให้เกิดความพร้อมและการนำไปปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนให้เหมือนกับวิชาชีพอื่นๆ ที่มีองค์ความรู้เฉพาะสาขาเป็นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพเหมือนเช่นวิชาชีพอื่นๆ มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพไม่เพียงแต่การถ่ายทอดความรู้ในด้านต่าง ๆ ของมัคคุเทศก์ที่สื่อถึงความเป็นไทยสู่นักท่องเที่ยว การให้ความรู้ในด้านต่างๆ ล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องกับทั้งสามสถาบันของประเทศ จึงควรต้องตระหนักและยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดมิให้ล่วงละเมิดต่อทั้งสามสถาบัน การให้ข้อมูลที่ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง ไม่แต่งเติมเรื่องราวจนทำให้ประวัติศาสตร์ไทยไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงจนทำให้บุคคลผู้ได้รับข้อมูลเข้าใจไปในทางที่ผิด ถือว่าเป็นการกระทำที่อาจนำมาซึ่งการทำลายชาติ มัคคุเทศก์เปรียบเสมือนทูตที่คอยเชื่อมสัมพันธ์อันดีต่อนักท่องเที่ยวทั้งในไทยและต่างประเทศและมีการพัฒนาความรู้จากการอบรมให้เกิดขึ้นในสาขาของมัคคุเทศก์ให้เกิดความชำนาญก่อนที่จะมีการปฏิบัติงานจริงเพราะการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์มีความใกล้ชิดต่อนักท่องเที่ยว และมัคคุเทศก์ต้องมีทักษะและเทคนิคในเฉพาะของตนเองมีการถ่ายทอดและสอดแทรกให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้รู้จักคิด รู้จักเลือก และรู้จักปฏิบัติในสิ่งที่ดีงามด้วยการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามแหล่งท่องเที่ยวอย่างมั่งคั่งต่อทรัพยากรที่สำคัญของประเทศก่อให้เกิดความยั่งยืนต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ตนเองและผู้อื่น รักษาทรัพยากรทางธรรมชาติของประเทศเป็นทรัพยากรสาธารณะประโยชน์ของประเทศมิให้ถูกทำลายด้วยมือของนักท่องเที่ยว อีกทั้งยังแทรกแนวความคิดเกี่ยวกับคุณธรรมให้แก่นักท่องเที่ยวให้ประพฤติแต่สิ่งดีงาม ให้มีความเหมาะสม ซึ่งต้องอาศัยความอดทนและเสียสละเป็นอย่างมากในการให้ความรู้ในด้านนี้ ต้องอาศัยความชำนาญในเทคนิควิธีการถ่ายทอดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับนักท่องเที่ยวแต่ละคนซึ่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งเทคนิคและวิธีการถ่ายทอดเป็นวิธีการที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเองและต้องใช้ระยะเวลาในการฝึกอบรมเช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น อาชีพมัคคุเทศก์มีความคล้ายกับอาชีพครู³⁰⁹ ไม่มีลักษณะพื้นฐานของพื้นฐานของการเป็นวิชาชีพที่แท้จริงถึงขนาดที่ต้องใช้

³⁰⁹ ประเสริฐ ไสยวงศ์, ครูสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสถานะ การจัดองค์กรและความสัมพันธ์กับรัฐ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 8.

ความชำนาญอย่างแพทย์³¹⁰ แต่ถือว่าเป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจากอาชีพโดยทั่วไปหลายประการ ทั้งในด้านการศึกษาอบรม ผลตอบแทน และสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่า อีกทั้งผู้ที่ประกอบอาชีพนี้ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยว และมีคฤหบดีก่อนประกอบอาชีพนี้และต้องถือประพฤติปฏิบัติภายใต้กรอบแห่งจรรยาบรรณทางวิชาชีพนี้อย่างเคร่งครัด ความแตกต่างนี้ย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาการของอาชีพที่นำไปสู่การเป็นวิชาชีพอย่างแท้จริงตามคุณลักษณะของวิชาชีพนั้น ย่อมถือได้ว่ามัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ

ดังนั้นแนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงแบ่งออกเป็น 2 แนวทางดังกล่าวต่อไปนี้

5.4.1 แนวทางการคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในระหว่างการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะของตนเพื่อเป็นวิชาชีพ

ปัจจุบัน มัคคุเทศก์เป็นอาชีพ ซึ่งยังขาดองค์ความรู้เฉพาะในวิชาชีพของตนเองที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาองค์ความรู้พอสมควรเพื่อไปสู่การเป็นวิชาชีพเหมือนกับวิชาชีพอื่น ๆ จึงควรมีการปรับแก้ไขกฎหมายในเรื่องรูปแบบคณะกรรมการซึ่งควรแยกคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ออกจากกัน เปิดให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ เนื่องจากในทางการพิจารณาพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตและอุทธรณ์วินิจัยอุทธรณ์ซึ่งเหตุการณ์พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีหลายประการ แต่ประการหนึ่งอันเป็นความผิดเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณทางวิชาชีพ พบว่ากฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนเป็นบุคคลเดียวมีใช้ในรูปแบบคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและวินิจัยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ด้วยเหตุดังกล่าว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ควรปรับแก้ไขกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองในทางอาชีพของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ หมายรวมถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจกันเอง ดังประการที่จะกล่าวดังนี้

ประการที่ 1 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้มีคณะกรรมการในการพิจารณาการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจัยการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และให้มีคณะกรรมการพิจารณาและวินิจัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการมีสัดส่วนที่เท่า ๆ กันเพื่อเป็นหลักประกันและความเหมาะสมในการพิจารณาและวินิจัยก่อนมีคำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยเหตุมีคำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนมีหลายประการแต่ประการหนึ่งเกี่ยวโยงด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพในทางอาชีพของมัคคุเทศก์

ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานเป็นอย่างดี องค์ประกอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องกำหนดบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารกลไกนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันและจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือความ

³¹⁰ ญัตติ รัฐธรรมนูญ, แพทยสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและการควบคุมการประกอบอาชีพเวชกรรม (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 33.

ล้มเหลวขององค์กร ประการที่หนึ่งที่ต้องประกอบของคณะกรรมการควรมาจากกรรมการโดยการแต่งตั้งและกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้ง ประการที่สองสัดส่วนของกรรมการต้องมีจำนวนเพียงพอและเหมาะสมกับลักษณะของภารกิจนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์ให้เป็นมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ยิ่งในกิจการบริการด้านอาชีพต้องคำนึงถึงสัดส่วนการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมดำเนินงานกับภาครัฐเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์อย่างแท้จริง เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐและผู้เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพกันเองไปในตัว และเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นกรรมการต้องมาโดยการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบอาชีพเป็นมคฺเทศก์ เพื่อการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์ควบคู่ไปกับส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์อย่างแท้จริง ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นธุรการเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากการเป็นกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้งของผู้ประกอบอาชีพมคฺเทศก์ให้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ

ประการที่ 2 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการมีบทบาทอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมคฺเทศก์ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีนัยความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามองค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2545 จึงควรบัญญัติเพิ่มสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายเฉพาะนี้ด้วย เพื่อตรวจสอบและทบทวนโดยองค์กรในทางปกครองเองก่อนไปขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล

ดังนั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการขององค์กร รัฐควรเป็นเพียงทำหน้าที่ควบคุมกำกับให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะมีอำนาจระงับ ยั้งยั้ง เพิกถอน เฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ และไม่มีอำนาจสั่งการโดยอ้างความเหมาะสมเพื่อยกเลิกการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับได้ ควรมีการแบ่งแยกคณะทำงานออกอย่างเห็นได้ชัดตั้งเช่นองค์กรวิชาชีพไทยหลายองค์กร ซึ่งมีคณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะกรรมการสอบสวน แต่ละคณะรับผิดชอบแตกต่างกัน และมีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและการบริหารงานองค์กรอย่างชัดเจน

ประการที่ 3 ควรปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ เมื่อกฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมคฺเทศก์มีสิทธิกล่าวหาว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยทำเป็นคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ เป็นการให้สิทธิกล่าวหาว่ามคฺเทศก์และการให้สิทธิต้องมีกรอบระยะเวลาเป็นตัวกำหนดการใช้สิทธิดังกล่าวด้วยเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดเป็นระยะเวลานานเท่าใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของเรื่องนั้นซึ่งในเรื่องของการประพฤติผิดจรรยาบรรณมคฺเทศก์ เมื่อเปรียบเทียบกับในทางวิชาชีพอื่น สิทธิกล่าวหาว่ามคฺเทศก์ควรเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหาหรือการประพฤติผิดจรรยาบรรณมคฺเทศก์ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติผิดแต่ต้องไม่เกินสามปี

นับแต่วันประพาศพิบัติจรรยาบรรณมคฺคเทศก์นับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหาหรือการกล่าวโทษไว้ให้เป็นที่น่าพอใจ ในส่วนของการที่จะกำหนดระยะเวลาไว้นานเพียงใดนั้นก็คงต้องแล้วแต่ความเหมาะสม การที่กฎหมายกำหนดอายุความเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐเพื่อดำรงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอ้างสิทธิของบุคคล อันเป็นการปรามมิให้มีการนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วมาเรียกร้องต่อกัน เพราะเรื่องราวที่เกิดขึ้นมาเนิ่นนานแล้วนั้นย่อมยุ่งยากสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์แก่กัน พยานหลักฐานอาจสูญหาย เสื่อมสภาพ บกพร่อง หรือคลาดเคลื่อนไปตามกาลเวลาได้ ซึ่งจะส่งผลให้การวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่อาจเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง อายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นต่อผู้ได้รับความเสียหายให้ระแวงระวังในการใช้สิทธิของตนมากขึ้น และเป็นการช่วยปลดเปลื้องภาระของผู้กระทำความผิดในอันที่จะต้องเก็บรักษาหลักฐานเพื่อเป็นต่อสู่พิสูจน์การกระทำของตนว่าเป็นไปตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ไม่ต้องคอยพะวงรักษาสืบเสาะเหล่านั้นไว้จนชั่วชีวิต เพราะล่วงอายุความไปแล้วผู้กระทำผิดก็สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้โดยเพียงต่อสู้ว่าการต้องรับผิดชอบในความผิดนั้นขาดอายุความแล้วเท่านั้น ทั้งหมดคือเหตุผลของการกำหนดอายุความ

5.4.2 แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมคฺคเทศก์

เมื่อมคฺคเทศก์มีองค์ความรู้เฉพาะในวิชาชีพของตนแล้วก็คล้ายกับวิชาชีพด้านอื่น ๆ จึงเข้าเงื่อนไขของการเป็นสภาวิชาชีพ เพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมคฺคเทศก์เป็น ผู้ควบคุมสอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบอาชีพด้วยกันเองและส่งเสริมพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยกันเอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเข้าใจ ฐานะและประโยชน์ของกลุ่มคณะดีกว่าผู้อื่น เป็นองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพและมีความคล่องตัว ในรูปแบบของสภาวิชาชีพ ต้องประกอบไปด้วยดังนี้

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมคฺคเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. (มาตรา 14)³¹¹ ควรเป็นกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งเป็นผู้แทนของรัฐ ซึ่งระบบ

³¹¹ ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมคฺคเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพมคฺคเทศก์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหนึ่งคนผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหนึ่งคนผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหนึ่งคนผู้แทนกระทรวงแรงงานหนึ่งคนผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมหนึ่งคนผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหนึ่งคน ผู้แทนสภานายความหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่ทำการสอนวิชามคฺคเทศก์ หรือวิชาการท่องเที่ยวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีสองคนเป็นกรรมการแต่งตั้ง และสมาชิกสามัญอีกห้าสิบคนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญของสภาเป็นกรรมการและให้เลขาธิการสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ

การได้มาซึ่งกรรมการผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาสองคนตามวรรคหนึ่งนั้นให้นายกสภาที่ได้รับเลือกตั้งจัดสรรแต่งตั้งกรรมการผู้แทนดังกล่าว โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

กรรมการมีการระดมความคิดของผู้มีความรู้ความสามารถ เพื่อเข้าร่วมวินิจฉัยปัญหาต่างๆ อาจมีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก หรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น เพื่อจะทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบ และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นั้นหมายถึงสัดส่วนของคณะกรรมการต้องสมดุลระหว่างตัวแทนของรัฐและของผู้ประกอบอาชีพภาคเอกชน เพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกันไปในตัวก่อให้เกิดดุลยภาพการใช้อำนาจอธิปไตย

ดังนั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องกำหนดบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารกลไกนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันและจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์กร ประการที่หนึ่งที่องค์ประกอบของคณะกรรมการควรมาจากกรรมการโดยการแต่งตั้งและกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้ง ประการที่สองสัดส่วนของกรรมการต้องมีจำนวนเพียงพอ และเหมาะสมกับลักษณะของภารกิจนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการได้กำหนดไว้ตามร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพหมัควัสดุแห่งประเทศไทย พ.ศ.(ร่างมาตรา 27)³¹² เพื่อในการ

ให้นายกอาจแต่งตั้งสมาชิกกิตติมศักดิ์หรือสมาชิกสามัญเป็นกรรมการที่ปรึกษาได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทั้งนี้จำนวนกรรมการที่ปรึกษาต้องไม่เกินหนึ่งในสี่ของคณะกรรมการและดำรงตำแหน่งตามวาระของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

ให้นายกและกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามข้อบังคับของสภา

³¹² ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพหมัควัสดุแห่งประเทศไทย พ.ศ.

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการของสภาวิชาชีพหมัควัสดุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7
- (2) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาวิชาชีพหมัควัสดุ เว้นแต่กิจการซึ่งมีลักษณะหรือสภาพที่ไม่อาจมอบหมายให้กระทำการแทนกันได้
- (3) ออกข้อบังคับสภาวิชาชีพหมัควัสดุเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และข้อบังคับว่าด้วย
 - (ก) การเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกของสภาวิชาชีพหมัควัสดุ
 - (ข) การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิกสามัญ ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่น นอก จากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ
 - (ค) การเลือก และการเลือกตั้งกรรมการ และการตั้งกรรมการที่ปรึกษาตามมาตรา 16
 - (ง) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต แบบ และประเภทใบอนุญาต
 - (จ) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทางและหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพหมัควัสดุ
 - (ฉ) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพหมัควัสดุ

ดำเนินงานรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการบทบาทหน้าที่ควบคุมกำกับ มีเพียงอำนาจให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง เพิกถอนเฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ในขณะที่เดียวกันองค์กร ผู้ควบคุมกำกับจะต้องไม่เข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงไม่อาจอ้างความเหมาะสมเพื่อเพิกถอนการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ การควบคุมกำกับจะกระทำได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น

ดังนั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการขององค์กร รัฐควรเป็นเพียงทำหน้าที่ควบคุมกำกับให้องค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะมีอำนาจระงับ ยับยั้ง เพิกถอน เฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ และไม่มีอำนาจสั่งการโดยอ้างความเหมาะสมเพื่อยกเลิกการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับได้ ควรมีมีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและการบริหารงานองค์กรอย่างชัดเจน

3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

(1) การไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ

ตามร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. (ร่างมาตรา 62)³¹³ ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีกำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือการกล่าวโทษ ในร่างดังกล่าว กำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ โดยทำเป็นคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ สิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้

(ข) การรักษจริยธรรมแห่งการวิชาชีพมัคคุเทศก์

(ข) การประชุมคณะกรรมการและอนุคณะกรรมการ

(ณ) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการสอบความรู้ตามอำนาจหน้าที่ของสภา

(ญ) เรื่องอื่นๆ ที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของสภาหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ตามกฎหมายอื่น

³¹³ ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

มาตรา 62 บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

สิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุด เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหาหรือการประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติผิดแต่ต้องไม่เกินสามปี นับแต่วันประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

การถอนคำกล่าวหาที่ได้ยื่นตามวรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้คดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ระงับ ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่มาประชุม อนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาได้

สิทธิกล่าวหาเรื่องการประพจน์ผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพจน์ผิดแต่ต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประพจน์ผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น และเป็นไปประโยชน์ทั้งสองฝ่ายทั้งผู้ได้รับความเสียหายและผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลของการพิจารณาคดีต่างๆ ไป ควรจะต้องมีการกำหนดถึงอายุความที่จะยื่นคำกล่าวหาหรือการกล่าวโทษไว้ให้เป็นที่น่าพอใจ ในส่วนของการที่จะกำหนดระยะเวลาไว้นานเพียงใดนั้นก็คงต้องแล้วแต่ความเหมาะสม การที่กฎหมายกำหนดอายุความเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐเพื่อดำรงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอ้างสิทธิของบุคคล อันเป็นการปรามมิให้มีการนำเรื่องราวก่อกวนขึ้นมาเนิ่นนานแล้วมาเรียกร้องต่อกัน เพราะเรื่องราวที่เกิดขึ้นมานั้นเนิ่นนานแล้วนั้นย่อมยุ่งยากสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์แก่กัน พยานหลักฐานอาจสูญหาย เสื่อมสภาพ บกพร่องหรือคลาดเคลื่อนไปตามกาลเวลาได้ ซึ่งจะส่งผลให้การวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่อาจเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง อายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นต่อผู้ได้รับความเสียหายให้ระแวงระวังในการใช้สิทธิของตนมากขึ้น และเป็นการช่วยปลดเปลื้องภาระของผู้กระทำความผิดในอันที่จะต้องเก็บรักษาหลักฐานเพื่อเป็นต่อสู่พิสูจน์การกระทำของตนว่าเป็นไปตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ไม่ต้องคอยพะวงรักษาสืบเสาะนั้นไว้นานชั่วชีวิต เพราะล่วงอายุความไปแล้ว ผู้กระทำความผิดก็สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้โดยเพียงต่อสู้ว่าการต้องรับผิดชอบในความผิดนั้นขาดอายุความแล้วเท่านั้น ทั้งหมดคือเหตุผลของการกำหนดอายุความ

(2) การไม่ให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยแก่บุคคลผู้ถูกระทบจากคำวินิจฉัยของนายทะเบียน

กำหนดให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. (มาตรา 66)³¹⁴

เมื่อคณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทได้มีคำวินิจฉัยลงโทษบุคคล ซึ่งพิจารณาในกรณีทางวิชาชีพก็คือ การสั่งพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาต ก็ย่อมส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ประกอบวิชาชีพคนนั้น เพราะไม่สามารถประกอบวิชาชีพนั้นต่อไปได้ เมื่อถือว่าการวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลก็ควรจะมีการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยนั้นได้อุทธรณ์ไปยังหน่วยงานหรือบุคคลผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าคณะกรรมการ ที่มีอำนาจ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการพิจารณาหรือวินิจฉัยที่ออกมามีความรอบคอบเป็นไปอย่างถูกต้องและเที่ยงธรรมตามกฎหมาย จึงควรมีการกำหนดให้ตรวจสอบกันเป็นลำดับขั้นซึ่งย่อมถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจกันไปในตัวด้วย มีบทบัญญัติกำหนดให้สิทธิดังกล่าว

³¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

มาตรา 66 มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 50 อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ ให้สภานายกพิเศษทำการพิจารณาและมีคำสั่ง และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 65 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการมีคำสั่งของสภานายกพิเศษโดยอนุโลม

คำสั่งของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

ไว้ เมื่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ได้รับเรื่องกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์แล้ว ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ มีมติว่าเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติผิดข้อจำกัด เงื่อนไข และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ แต่งตั้งมัคคุเทศก์เป็นคณะกรรมการสอบสวน ทำการสอบสวนเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่ ในกรณีมีมูลให้คณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน สรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณพิจารณาส่งสำนวนคดีจรรยาบรรณเพื่อให้นายกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยเมื่อพิจารณาส่งตามร่างมาตรา 50 ให้คณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและให้เป็นที่สิ้นสุด³¹⁵ กฎหมายกำหนดลำดับชั้นให้มัคคุเทศก์ถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามร่างมาตรา 50 สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง³¹⁶ นอกจากจะเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยการกลั่นกรองข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว ในส่วนองค์กรวิชาชีพอื่น เช่น วิชาชีพเวชกรรม และวิชาชีพทนายความ ยังมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง คือ กรณีที่กรรมการควบคุมวิชาชีพ มีคำวินิจฉัยลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพนั้น โดยการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว ตามกฎหมายคำวินิจฉัยนั้น

³¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

มาตรา 65 ในกรณีที่คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์มีคำสั่งตามมาตรา 64 ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ส่งสำนวนคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์นั้นไปยังนายกภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการทำการพิจารณาและจะสั่งยืน แก่หรือกลับคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ รวมทั้งสั่งลงโทษ หรือดำเนินการกับมัคคุเทศก์ที่ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 50 ตามที่เห็นสมควรได้ และก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการอาจสั่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อนายกได้รับสำนวนคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยมายังประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน ให้ถือว่าคณะกรรมการมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ เว้นแต่กรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติม ระยะเวลาหกสิบวันให้นับตั้งแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติม

คำสั่งของคณะกรรมการที่ยืนตามให้จำหน่ายคดี หรือยกคำกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองให้เป็นที่สิ้นสุด

³¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

มาตรา 66 มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 50 อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ ให้สภานายกพิเศษทำการพิจารณาและมีคำสั่ง และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 65 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการมีคำสั่งของสภานายกพิเศษโดยอนุโลม

คำสั่งของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สิ้นสุด

จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบ³¹⁷ ซึ่งในนี้คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเรียกว่าสภานายกพิเศษ ซึ่งหากพิจารณาตรงจุดนี้เป็นการให้อำนาจแก่สภานายกพิเศษ ซึ่งถือเป็นข้าราชการการเมืองที่เข้ามาควบคุมการใช้ดุลพินิจอีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ที่ได้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะรายบุคคลนั้นคือผู้ประกอบการอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ ร่างนี้กำหนดให้มีอำนาจการใช้ดุลพินิจลำดับขั้นของการใช้อำนาจที่ถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันไปในตัว เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับบุคคลที่ถูกลงโทษในทางวิชาชีพ ควรเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดไปยังผู้มีอำนาจเหนือกว่าคณะกรรมการนั้นได้ เพื่อเป็นหลักประกันที่ดีในระดับหนึ่งว่าการพิจารณาคดีของคณะกรรมการด้วยความชอบธรรม และได้ผ่านการพิจารณากลับกรองมาด้วยความรอบคอบแล้ว

องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยที่เหมาะสมรัฐควรให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ที่ต้องใช้วิชาชีพควบคุมกันเองโดยการรับมอบอำนาจจากรัฐ โดยรัฐทำหน้าที่เพียงควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนด ในรูปแบบสภาวิชาชีพ ทั้งนี้ในประเทศอังกฤษก็มีองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีรูปแบบและโครงสร้างเป็นการควบคุมกันเองในลักษณะสถาบันทางวิชาชีพ เนื่องจากรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรนั้นเปรียบเสมือนโครงสร้างของอาคาร หากมีการกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมถูกต้องตามเจตนารมณ์แล้ว ก็ย่อมจะทำให้องค์กรนั้นมีความเข้มแข็งก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กรนั้น แต่หากรูปแบบที่ไม่มีความเหมาะสมแล้ว ก็ย่อมจะส่งผลให้การดำเนินขององค์กรนั้นก็ไม่อาจที่จะบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดที่ตั้งไว้ได้นั่นเอง

³¹⁷ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้เริ่มอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (ยกเลิก) ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดยมีวัตถุประสงค์ควบคุมผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ไทย โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2551 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีองค์การการควบคุมในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มาเป็นเวลา 21 ปี ในปัจจุบันถือว่ามัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพด้วยเช่นกัน บุคคลผู้จะประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ต้องได้รับใบอนุญาตจึงจะประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ได้ เมื่อรัฐจะได้จัดทำบริการสาธารณะในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยรัฐเองเป็นองค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งรัฐควรมีบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และให้องค์กรเป็นผู้ควบคุมกันเอง เพื่อมีความคล่องตัวในการทำงานและมีอิสระในการดำเนินงาน องค์กรนี้ทำหน้าที่ทั้งในทางควบคุมและส่งเสริมรักษาประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ อีกทั้งในปี 2558 ประเทศไทยจะมีการเปิดการค้าบริการด้านการท่องเที่ยวเพื่อมุ่งสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งทำให้อาชีพด้านบริการมีการแข่งขันระหว่างประเทศสูงและอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหนึ่งที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียน จึงมีความจำเป็นต้องส่งเสริมให้อาชีพมัคคุเทศก์มีความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพมาตรฐานและมีความก้าวหน้าในอาชีพ ตลอดจนเพื่อให้มีการควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จึงควรต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องมีอิสระในการดำเนินงานเพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการท่องเที่ยวและบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อต้องการพัฒนาผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้ก้าวไปสู่ผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริงต่อไปในอนาคต

จากการที่ได้ศึกษาพบว่า การมีองค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ขึ้นมาควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยรัฐเองนั้น รัฐควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยเจตนารมณ์ในการที่จะคุ้มครองประชาชน มีวัตถุประสงค์ลงโทษทางวิชาชีพในลักษณะของโทษนั้น

เป็นการตัดสินใจในประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งมีมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมาควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ประพฤติผิดหรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ จึงถือเป็นมาตรการอันหนึ่งในการรักษาวินัยของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามแนวความคิดพื้นฐาน ตลอดจนการกำหนดรูปแบบองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ให้เป็นไปในลักษณะของการถ่วงดุลการใช้อำนาจในลักษณะเช่นเดียวกับการดำเนินคดีปกครองทั่วไป เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกันทั้งสองฝ่าย คือผู้ได้รับความเสียหายจากการประพฤติของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ได้รับอนุญาตและบุคคลผู้ถูกระทบจากคำสั่งของผู้มีอำนาจชี้ขาด ในส่วนขององค์กรที่มีอำนาจควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของไทยยังมีปัญหารูปแบบและโครงสร้างจึงส่งผลให้การควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นดังกล่าวต่อไปนี้

6.1.1 ปัญหาในการควบคุมมัคคุเทศก์โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

6.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยอุทธรณ์

- 1) องค์กรในการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ได้เข้ามาควบคุมทางวิชาชีพของมัคคุเทศก์โดยตรง ซึ่งการควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางเป็นบุคคลเพียงผู้เดียวมีอำนาจกระทำการดังกล่าว อีกทั้งนายทะเบียนมีตำแหน่งเป็นกรรมการโดยการแต่งตั้งและเป็นเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เมื่อพิจารณาในส่วนของมัคคุเทศก์กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนเพียงบุคคลผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งเหตุของการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีหลายประการ แต่ประการหนึ่งเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การใช้อำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนี้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและมีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะรายต่อผู้ได้รับคำสั่ง การกฎหมายกำหนดให้อำนาจเพียงนายทะเบียนบุคคลเดียวหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและให้นายทะเบียนเพียงผู้เดียวเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวอันเกี่ยวข้องกับเรื่องทางจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นการใช้อำนาจดังกล่าวของรูปแบบการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยนายทะเบียนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพียงบุคคลเดียวที่มีอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยกรณีข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับเรื่องจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ จึงยังไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาและวินิจฉัยในทางวิชาชีพอันเกี่ยวข้องกับเรื่องจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นการวินิจฉัยโดยนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางซึ่งเป็นข้าราชการแต่งตั้งและผู้มีอำนาจโดยลำพังเพียงบุคคลเดียว เพราะฉะนั้นกรณีเช่นนี้การควบคุมของรัฐโดยนายทะเบียนเพียงผู้เดียวเป็นผู้วินิจฉัยโดยไม่มีบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่มีความรู้ในทางอาชีพของมัคคุเทศก์เข้าร่วมวินิจฉัยการกระทำผิดในทางจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพจะทำให้ขาดคุ้มครองในทางการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีหลักประกันทางอาชีพมัคคุเทศก์เชื่อมั่นและมั่นใจในการพิจารณาและวินิจฉัยก่อนมีคำสั่งดังกล่าว

2) การไม่ให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยแก่บุคคลผู้ถูกระทบจากคำวินิจฉัย
ของนายทะเบียน

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ในกรณีนี้ศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองถึงแม้กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ไว้ เมื่อพิจารณาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (14) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมัคคุเทศก์ของนายทะเบียน คือ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยของนายทะเบียน ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลนายทะเบียนให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อพิจารณาการวางเกณฑ์ในอุทธรณ์ไว้กรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ได้รับผลกระทบของคำสั่งของกรณีดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งถือเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ซึ่งผู้ฟ้องก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ซึ่งเมื่อพิจารณาพิพากษากฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะพบว่ามีข้อพิจารณา 2 ประการดังนี้

(1) เมื่อพิจารณาอำนาจของนายทะเบียนมีคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของผู้กระทำความผิดในทางจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบเป็นการเฉพาะราย เมื่อมัคคุเทศก์ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวสามารถดำเนินการอุทธรณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเกณฑ์ในการอุทธรณ์ ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (14) กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตมัคคุเทศก์ของนายทะเบียน คือ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(2) เมื่อพิจารณาคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งพิจารณาตามความขององค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เจเนอรัลเบื้องต้นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย พิจารณาจากองค์ประกอบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งสามารถพิจารณาแยกย่อยออกอีกเป็นสามประการดังนี้

(ก) เมื่อพิจารณาในแง่ของที่มาขององค์ประกอบของคณะกรรมการ เห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการมาจากการแต่งตั้ง เมื่อพิจารณาในเรื่องที่มาของกรรมการ สำหรับกรรมการโดยตำแหน่งจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งจะประกอบไปด้วยข้าราชการระดับสูงและเป็นส่วนราชการ เมื่อคณะกรรมการมากกว่ากึ่งหนึ่งมาจากส่วนราชการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง จึงล้วนแต่มีภารกิจมากไม่ว่าจะเป็นงานประจำหรือการดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนแทบทั้งสิ้น ทำให้ไม่สามารถที่จะทุ่มเทเวลาให้กับการบริหารจัดการองค์กรในการควบคุมและส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพมัลติเทคโนโลยีโดยเฉพาะได้อย่างเต็มที่

(ข) เมื่อพิจารณาในเรื่องของสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการแต่งตั้งที่มาจากผู้ประกอบการอาชีพมัลติเทคโนโลยี ในสัดส่วนของกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบการอาชีพมัลติเทคโนโลยีมีจำนวนน้อยกว่ากรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ ไม่มีการคัดสรรการใช้อำนาจของรัฐ ย่อมไม่ก่อให้เกิดดุลยภาพของการใช้อำนาจขององค์กรควบคุมและส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพมัลติเทคโนโลยีได้อย่างแท้จริง

(ค) เมื่อพิจารณากฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและเลขานุการแล้วกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมถึงให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยในข้อเท็จจริงนั้น โดยนายทะเบียนเพียงบุคคลเดียว ซึ่งการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งเหตุของการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีหลายประการ แต่ประการหนึ่งเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณทางวิชาชีพ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การที่นายทะเบียนเป็นผู้ทำคำสั่งดังกล่าวและเป็นผู้นำเรื่องอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฐานะเลขานุการในที่ประชุมดังกล่าวและนายทะเบียนก็ทำหน้าที่เป็นกรรมการหนึ่งในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทด้วย ทำให้การพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขาดความเป็นธรรมและขาดหลักประกันในทางอาชีพของมัคคุเทศก์ด้วยเหตุผลดังกล่าว อีกทั้งรูปแบบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างใกล้ชิด ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขาดความคล่องตัวและขาดความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งท้ายที่สุดแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็ไม่ได้เข้ามาดูแลสอดส่องและคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพมัลติเทคโนโลยีอย่างแท้จริง

6.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาและกล่าวโทษ

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดอายุความสำหรับการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นนั้นมีความสำคัญในทางพิจารณาคดีเป็นอย่างมาก ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะเป็นประเภทใดก็ตามก็ควรจะมีการกำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาไว้ในกฎหมายด้วย เพื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นจะได้ทราบสิทธิของตนเอง กล่าวคือ ทางฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายก็จะรู้ถึงสิทธิการกล่าวหาของ

ตนว่ามีระยะเวลาเท่าใด หรือทางฝ่ายบุคคลผู้กระทำความผิดก็จะทราบได้ว่า จากผลที่ตนเองได้กระทำลงไปจะต้องรับผิดชอบภายในระยะเวลาเท่าใด หากพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แล้วไม่ได้กำหนดอายุความเพื่อเป็นกรอบหรือขอบเขตในการเสนอคำกล่าวหาของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไว้แต่ประการใด เมื่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการประทุพผิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพแล้วก็สามารถทำคำกล่าวหาขึ้นต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้ตลอดเวลา ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ประกอบกับทั้งหากปล่อยเวลาให้นานออกไปเกินสมควรแล้ว พยานหลักฐานต่างๆ อาจลบเลือนหรือถูกทำลายไป การพิจารณาคดีก็อาจจะไม่ตรงตามความเป็นจริง ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลของการพิจารณาคดีทั่วไป

6.1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้ เมื่อพิจารณาด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ก็ยังมีปัญหาที่ส่งผลต่อการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ 3 ประการดังนี้

1) พบว่าคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทำหน้าที่ส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์แล้วยังมีบทกฎหมายท้ายในหมายเหตุ กำหนดให้กรมการท่องเที่ยวมีภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล ซึ่งบทบาทหน้าที่ของสององค์กรทำงานซ้ำซ้อนกัน เกิดความไม่ชัดเจนและสับสนในบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรใดองค์กรหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะที่ต้องรับผิดชอบสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์

2) พบว่าในด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พบว่าการบัญญัติวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กฎหมายกำหนดให้บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มุ่งเน้นการควบคุม คุ้มครองและส่งเสริมธุรกิจนำเที่ยวมากกว่าการควบคุม คุ้มครองและส่งเสริมพัฒนามัคคุเทศก์อย่างชัดเจน พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อธุรกิจนำเที่ยว การที่กฎหมายไม่ได้มุ่งที่จะคุ้มครองควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ การทำงานซึ่งต้องใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐในการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จึงค่อนข้างเป็นภารกิจที่สำคัญและโดดเด่นของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น อำนาจในการไต่สวนลงโทษผู้ฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพจากการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และเกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเป็นสำคัญ

3) พบว่าในด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็ไม่ได้กล่าวถึงการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนในกรณีการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เหตุของการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีหลายประการ แต่ประการหนึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องจรรยาบรรณในทางวิชาชีพ ซึ่งเมื่อมัคคุเทศก์ได้รับคำสั่งกรณีดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิ

เสรีภาพในทางการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ที่ต้องคุ้มครองเพื่อเป็นหลักประกันในทางอาชีพของมัคคุเทศก์มิได้กล่าวถึงไว้อย่างไร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าท้ายที่สุดแล้ว คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่ได้มีบทบาทหน้าที่ควบคุมและคุ้มครองทางอาชีพมัคคุเทศก์โดยตรง เมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นองค์กรผู้ควบคุมกำกับดูแลและดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์มุ่งคุ้มครองต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันของสองอาชีพที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

6.1.2 แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องราวปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยอุทธรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาและข้อกล่าวโทษ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้พบว่า เป็นปัญหาของการจัดรูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขควรให้มีการปรับรูปแบบขององค์กรใหม่ให้เหมาะสมโดยให้มีการควบคุมกันเองในลักษณะรูปแบบของสมาชิวิชาชีพ เป็นองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์นั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพ ทำหน้าที่ควบคุมพร้อมทั้งส่งเสริมพัฒนา ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ควบคู่กันไปโดยเฉพาะ และมีความอิสระในการดำเนินงานขององค์กรอย่างแท้จริง จึงมีแนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 แนวทางดังกล่าวต่อไปนี้

6.1.2.1 แนวทางการคุ้มครองผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในระหว่างการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะของตนเองเพื่อเป็นวิชาชีพ

ปัจจุบัน มัคคุเทศก์เป็นอาชีพ ซึ่งยังขาดองค์ความรู้เฉพาะในวิชาชีพของตนเองที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาองค์ความรู้พอสมควรเพื่อไปสู่การเป็นวิชาชีพเหมือนกับวิชาชีพอื่น ๆ จึงควรมีการปรับแก้ไขกฎหมายในเรื่องรูปแบบคณะกรรมการซึ่งควรแยกคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ออกจากกัน อีกทั้งกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนเป็นบุคคลเดียวมิใช่ในรูปแบบคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งเหตุการณ์พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตมีหลายประการ แต่ประการหนึ่งอันเป็นความผิดเกี่ยวโยงด้วยเรื่องจรรยาบรรณทางวิชาชีพดังกล่าว ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ควรปรับแก้ไขกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองในทางอาชีพของผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ รวมถึงการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจกันเอง ดังประการที่จะกล่าวดังนี้

ประการที่ 1 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้มีคณะกรรมการในการพิจารณาการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และให้มีคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็น

มัคคุเทศก์ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการมีสัดส่วนที่เท่า ๆ กันเพื่อเป็นหลักประกันและความเหมาะสมในทางพิจารณาและวินิจฉัยก่อนมีคำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยเหตุมีคำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนมีหลายประการแต่ประการหนึ่งเกี่ยวข้องด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพในทางอาชีพของมัคคุเทศก์

ประการที่ 2 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการมีบทบาทอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัยพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จึงควรบัญญัติเพิ่มสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายเฉพาะนี้ด้วย เพื่อตรวจสอบและทบทวนโดยองค์กรในทางปกครองเองก่อนไปขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล

ประการที่ 3 ควรปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ เมื่อกฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ว่าประพฤติดิจจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยทำเป็นคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เป็นการให้สิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์และการให้สิทธิต้องมีกรอบระยะเวลาเป็นตัวกำหนดการใช้สิทธิดังกล่าวด้วยเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดเป็นระยะเวลาอันนานเท่าใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของเรื่องนั้นซึ่งในเรื่องของการประพฤติดิจจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ซึ่งการกำหนดกรอบระยะเวลาของอายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นต่อผู้ได้รับความเสียหายให้ระแวดระวังในการใช้สิทธิของตนมากขึ้น และเป็นการช่วยปลดปล่อยภาระของผู้กระทำความผิดในอันที่จะต้องเก็บรักษาหลักฐานเพื่อเป็นต่อสู่พิสูจน์การกระทำของตนว่าเป็นไปตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ไม่ต้องคอยพะวงรักษาสืบเสาะนั้นไว้จนชั่วชีวิต เพราะล่วงอายุความไปแล้ว ผู้กระทำผิดก็สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้โดยเพียงต่อสู้ว่าการต้องรับผิดชอบในความผิดนั้นขาดอายุความแล้ว

6.1.2.2 แนวทางการจัดรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์

เมื่อมัคคุเทศก์มีการพัฒนาองค์ความรู้เฉพาะในวิชาชีพของตนแล้วคล้ายกับวิชาชีพด้านอื่น ๆ จึงเข้าเงื่อนไขของการเป็นสภาวิชาชีพ รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่เหมาะสมในประเทศไทย ควรเป็นรูปแบบสภาวิชาชีพ เพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นผู้ควบคุมสอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบอาชีพด้วยตนเองและส่งเสริมพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยตนเอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเข้าใจ ฐานะและประโยชน์ของกลุ่มคณะดีกว่าผู้อื่น เป็นองค์กรที่มีความเป็นเอกภาพและมีความคล่องตัว ให้ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ควบคุมกันเอง ซึ่งเป็นผู้ที่รู้การงานและส่งเสริมรักษามลประโยชน์ของคณะได้ดีกว่าผู้อื่นนั่นเอง มีบทบาททำหน้าที่ควบคุมและสอดส่องดูแลความประพฤติของผู้ประกอบอาชีพและยังคุ้มครองส่งเสริมผู้ประกอบการอาชีพด้วยตนเอง เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนของกลุ่มวิชาชีพและเป็นผู้ควบคุมในการประกอบวิชาชีพด้วยมาตรการบังคับฝ่ายเดียวเหนือสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพ มีอำนาจอยู่เหนือสมาชิกผู้ประกอบการวิชาชีพเป็นอำนาจบังคับไม่ใช่เลือกปฏิบัติของตัวสมาชิกเอง องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบไปด้วยบุคคลผู้ใช้อำนาจซึ่งมาจากผู้ประกอบการวิชาชีพด้วยตนเอง องค์กรจึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครองอันมาจากรัฐ แต่มีโครงสร้างของกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และการคุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ดังนี้ ในรูปแบบของสภาวิชาชีพ ต้องประกอบไปด้วยดังนี้

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง องค์ประกอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารกลไกนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันและจะเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์กร องค์ประกอบของคณะกรรมการควรมาจากกรรมการโดยการแต่งตั้งและกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้ง สัดส่วนของกรรมการต้องมีจำนวนเพียงพอและเหมาะสมกับลักษณะของภารกิจนั้นๆ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐและผู้เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพกันเองไปในตัว การควบคุมควบคุมไปกับส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นธุรการเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการให้สำเร็จลุล่วงด้วยดีต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากการเป็นกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้งของผู้ประกอบวิชาชีพให้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ

2) บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ

บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการขององค์กร รัฐควรเป็นเพียงทำหน้าที่ควบคุมกำกับให้องค์กรอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะมีอำนาจระงับ ยั้งยั้ง เพิกถอน เฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ และไม่มีอำนาจสั่งการโดยอ้างความเหมาะสมเพื่อยกเลิกการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับได้ ควรมีการแบ่งแยกคณะทำงานออกอย่างชัดเจน ดังเช่นองค์กรวิชาชีพไทยหลายองค์กร ซึ่งมีคณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะกรรมการสอบสวน เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยคดีพิพาทในเบื้องต้น ส่วนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่ละคณะรับผิดชอบแตกต่างกัน และมีกฎหมายกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรและบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและการบริหารงานองค์กรอย่างชัดเจน

3) คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพภาคเอกชน

(1) การไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาและข้อกล่าวโทษ

กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาไว้ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น และเป็นไปเพื่อประโยชน์ทั้งสองฝ่ายทั้งผู้รับความเสียหายและผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลของการพิจารณาคดีทั่วไป จึงจะต้องมีการกำหนดถึงอายุความที่จะยื่นข้อกล่าวหาไว้ให้เป็นที่ยืนยัน

(2) การไม่ให้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยแก่บุคคลผู้ถูกระทบจากคำวินิจฉัยของนายทะเบียน

กำหนดการให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการไปยังสภานายกพิเศษ เพื่อเปิดโอกาสผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจกับคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีดังกล่าวได้มีโอกาสเสนอพยานหลักฐานเพิ่มเติมเข้ามาประกอบการพิจารณามากขึ้นและสร้างความเป็นธรรมขึ้นโดยจะต้องมีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ด้วย

องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพภาคเอกชนในประเทศไทยที่เหมาะสม รัฐควรให้ผู้ประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพควบคุมกันเองโดยการรับมอบอำนาจจากรัฐ โดย

รัฐทำหน้าที่เพียงควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้ดำเนินการไปตามที่กฎหมายกำหนด ในรูปแบบสภาวิชาชีพ ทั้งนี้ในประเทศอังกฤษก็มีองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีรูปแบบและโครงสร้างเป็นการควบคุมกันเองในลักษณะสถาบันทางวิชาชีพ

6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่ผ่านมาพบว่าเป็นปัญหารูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่ยังไม่สอดคล้องในการเป็นองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และในฐานะองค์กรพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ในทางวิชาชีพ องค์กรในลักษณะคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (ยกเลิก) และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้ในปัจจุบันและเป็นองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มาเป็นระยะเวลา 21 ปีแล้ว อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นไปเพื่อควบคุม ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนาธุรกิจนำเที่ยวมากกว่าผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เมื่อการควบคุมโดยรัฐไม่เป็นไปเพื่อผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริงแล้ว รัฐควรมอบอำนาจให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ที่ต้องใช้วิชาชีพเป็นผู้ควบคุมกันเอง โดยรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ควบคุมกำกับ ซึ่งรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยคือ รูปแบบและโครงสร้างใน โดยมีข้อเสนอแนะออกเป็น 2 แนวทาง ดังกล่าวต่อไปนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

พ.ศ. 2551

สมควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากการศึกษาและวิเคราะห์ที่ผ่านมาจะพบว่ากระบวนการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีความไม่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในควบคุมผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตและการวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้กำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือกล่าวโทษ และปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาของรูปแบบและโครงสร้าง ซึ่งก่อให้เกิดการขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นระยะเวลากว่า 21 ปี องค์กรที่จะเข้ามาพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คดีพิพาทอันเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของมัคคุเทศก์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ซึ่งมีใช่เจ้าหน้าที่รัฐโดยลำพังบุคคลเดียวทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คดีพิพาทอันเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ แต่ควรต้องเป็นรูปแบบของคณะกรรมการให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ก่อให้เกิดความมั่นใจและความเป็นธรรมต่อผู้ถูกวินิจฉัยจากองค์กรผู้มีส่วนที่ตนเอง เห็นควรปรับแก้ไขกฎหมายฉบับนี้มี 3 ประการดังนี้

ประการที่ 1 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้มีคณะกรรมการในการพิจารณาและการวินิจฉัยอุทธรณ์การพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และให้มีคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในเบื้องต้นโดยเหตุมีคำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนมีหลายประการแต่ประการหนึ่งเกี่ยวข้องด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพในทางอาชีพของมัคคุเทศก์ เพื่อเป็นหลักประกันและความเหมาะสมในทางการพิจารณาและวินิจฉัยก่อนมีคำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ประการที่ 2 ควรปรับแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการมีบทบาทอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งการพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีนัยความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงควรบัญญัติเพิ่มสิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวไว้ในกฎหมายเฉพาะนี้ด้วย เพื่อตรวจสอบและทบทวนโดยองค์กรในทางปกครองเองก่อนไปขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล

ประการที่ 3 ควรปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดอายุความในการเสนอข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ว่าประพฤติดิตเรื่องจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เป็นการให้สิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์และการให้สิทธิต้องมีกรอบระยะเวลาเป็นตัวกำหนดการใช้สิทธิดังกล่าวด้วยเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดเป็นระยะเวลานานเท่าใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของเรื่องนั้นซึ่งในเรื่องของการประพฤติดิตจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น และเป็นไปประโยชน์ทั้งสองฝ่ายทั้งผู้ได้รับความเสียหายและผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลของการพิจารณาคดีทั่วไป ควรจะต้องมีการกำหนดถึงอายุความที่จะยื่นคำกล่าวหาหรือการกล่าวโทษไว้ให้เป็นที่ยืนยัน ในส่วนของการที่จะกำหนดระยะเวลาไว้นานเพียงใดนั้นก็คงต้องแล้วแต่ความเหมาะสม การที่กฎหมายกำหนดอายุความเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐเพื่อดำรงความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอ้างสิทธิของบุคคล อันเป็นการปรามมิให้มีการนำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมานานแล้วมาเรียกร้องต่อกัน เพราะเรื่องราวที่เกิดขึ้นมานานแล้วนั้นย่อมยุ่งยากสำหรับผู้เกี่ยวข้องในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์แก่กัน ดังนั้นการกำหนดอายุความไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงมีความสำคัญประการหนึ่ง

6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

แม้ว่าเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการบริหารจัดการผู้ประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพ รัฐจะไม่มีความสัมพันธ์กับผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง เนื่องจากรัฐได้มอบหมายให้องค์กรทางวิชาชีพเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ แต่ในเรื่องการปฏิบัติงานและการส่งเสริมการประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพแล้วรัฐยังคงมีบทบาททั้งในด้านการควบคุมและในด้านของการส่งเสริมแต่ค่อนข้างน้อยและมีขอบเขตค่อนข้างจำกัด ซึ่งปรากฏอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของรัฐในเรื่องต่างๆ อยู่แล้ว ในปัจจุบันมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพในการประกอบอาชีพเช่นกัน องค์กรในการควบคุมผู้ประกอบอาชีพที่ต้องใช้วิชาชีพจึงควรต้องเป็นในลักษณะขององค์กรทางวิชาชีพ เห็นว่าองค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ควรมีรูปแบบขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ดังกล่าวต่อไปนี้

6.2.2.1 รูปแบบขององค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพหมัकुเทศก์

องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพหมัकुเทศก์ที่ต้องใช้วิชาชีพ เมื่อมีการพัฒนาในด้านองค์ความรู้เฉพาะของตนเองให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ย่อมถือได้ว่ามีคุณลักษณะวิชาชีพ จึงควรเป็นองค์กรในลักษณะของสภาวิชาชีพ เนื่องจากรูปแบบและโครงสร้างในลักษณะสภาวิชาชีพเป็นรูปแบบและโครงสร้างที่มีความเหมาะสมทำหน้าที่ควบคุม สอดส่อง ส่งเสริมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพตามร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพหมัकुเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ. มีข้อดีคือการใช้อำนาจแทรกแซงโดยรัฐได้ก็ต่อเมื่อการกำกับดูแลกันเองของผู้ประกอบวิชาชีพไม่เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และส่งผลร้ายต่อประชาชนทั่วไป รัฐยังคงต้องมีความสัมพันธ์ในการสร้างแรงผลักดันองค์กรภายใต้การกำกับและควรมีการสนับสนุนในเบื้องต้นโดยในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การใช้อำนาจปกครองของรัฐให้กับองค์กรวิชาชีพในการดำเนินงาน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะทางการควบคุมวิชาชีพซึ่งต้องมีการออกกฎ ข้อบังคับ และระเบียบที่ใช้เป็นการบังคับทั่วไป และการออกคำสั่งทางปกครองใช้บังคับกับปัจเจกชนทั้งที่เป็นสมาชิกและผู้มิได้เป็นสมาชิกเป็นการเฉพาะราย ตามอำนาจและหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพ เพื่อให้การควบคุมวิชาชีพดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุตามภารกิจขององค์กรวิชาชีพ รวมทั้งอำนาจลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพในกรณีที่ทำกรฝ่าฝืนจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ

2) การสนับสนุนด้านบุคลากรให้แก่องค์กรวิชาชีพนั้นจะเห็นได้จากการที่รัฐบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้เป็นองค์กรวิชาชีพ องค์กรวิชาชีพของประเทศไทยหลายองค์กรจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากองค์กรวิชาชีพในหน่วยงานราชการไปเป็นแบบของสภาวิชาชีพซึ่งเป็นองค์กรนิติบุคคล โดยมีโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรเป็นแบบหน่วยงานเอกชน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวเป็นเอกเทศที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรอย่างแท้จริง แต่รัฐก็ยังกำหนดให้มีกรรมการบริหารงานของสภาวิชาชีพ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ เช่น แต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในหน่วยราชการ และมีบางส่วนที่กำหนดให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งอยู่ในระบบราชการเข้ามาร่วมเป็นกรรมการบริหารองค์กรวิชาชีพ ซึ่งรัฐเป็นผู้มอบหมายให้องค์กรวิชาชีพจัดทำบริการสาธารณะทางวิชาชีพแล้วรัฐควรเป็นเพียงผู้กำกับดูแลองค์กรทางวิชาชีพเท่านั้น

3) การสนับสนุนด้านการเงินในกรณีขององค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นในหน่วยงานราชการนั้น องค์กรวิชาชีพจะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการดำเนินงานซึ่งต้องจัดตั้งงบประมาณโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรวิชาชีพนั้น และหากเป็นองค์กรวิชาชีพในรูปแบบสภาวิชาชีพ กฎหมายจัดตั้งสภาวิชาชีพจะบัญญัติให้รัฐอาจให้การสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุนแก่สภาวิชาชีพจากงบประมาณแผ่นดิน และกฎหมายวิชาชีพบางฉบับก็กำหนดให้บางองค์กรวิชาชีพสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ไว้ในการบริหารงานโดยไม่ต้องนำส่งคลัง โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนั้น

ดังนั้นการได้สนับสนุนทั้งสามด้านนี้เป็นปัจจัยสำคัญและเป็นแรงผลักดันจากภาครัฐให้องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพหมัकुเทศก์เร่งสร้างศักยภาพและสามารถพัฒนาบริหารองค์กรภายในของตนเองให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็งโดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณจากภาครัฐ อีกทั้งยังสามารถให้การควบคุมกันเองเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ภายใต้การกำกับของรัฐ

6.2.2.2 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

เมื่อเป็นรูปแบบสภาวิชาชีพ ในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คดีพิพาทอันเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของมัคคุเทศก์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล องค์กรพิจารณาและวินิจฉัยควรจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมจรรยาบรรณทางวิชาชีพสำหรับองค์กรวิชาชีพของมัคคุเทศก์ โดยอำนาจในการควบคุมทางวิชาชีพ กฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรในการควบคุมวิชาชีพมีอำนาจในการภาคทัณฑ์ การสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของสมาชิกที่กระทำการขัดต่อระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับการควบคุมวิชาชีพได้ การทำหน้าที่ในการควบคุมในทางวิชาชีพของคณะกรรมการ เข้าลักษณะของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพก็จำกัดเฉพาะบรรดาสมาชิกขององค์กรและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมในทางวิชาชีพเท่านั้น องค์กรลักษณะนี้จะทำหน้าที่ควบคุมและคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพของมัคคุเทศก์ควบคู่กัน เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจและเป็นธรรมต่อผู้ถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าวว่า ข้อพิพาทของตนจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางและคณะกรรมการพิจารณาโดยรับฟังเหตุผลข้อผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย อีกทั้งไม่ให้อำนาจรัฐมีการรวมศูนย์อำนาจที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลเดียว แต่ต้องให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์นั่นเอง

สำนักบรรณสารการพัฒนา

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Library and Information Center NIDA

บรรณานุกรม

- กรมการท่องเที่ยว. ค้นวันที่ 10 กันยายน 2555 จาก <http://123.242.133.66/tourism/th/home/abouts-03.php>
- กรมการฝึกหัดครู. การท่องเที่ยว. กรมการฝึกหัดครู หน่วยงานพิเศษ ภาคพัฒนาตำราและเอกสารวิชาการ ฉบับที่ 30.
- ก่องศักดิ์ เจนสมุทรสิทธิ์. การสอบสวนและการพิจารณาตีความหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- กุลวรา สุวรรณพิมล. หลักการมัดคุกเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: แสงดาว, 2556.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. องค์การและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, 2550.
- คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559, ค้นวันที่ 29 เมษายน 2555 จาก http://www.tica.or.th/images/plan_tourism2555-2559.pdf
- คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร. หลักสูตรการศึกษา. ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://www.archae.su.ac.th/html/course.html>.
- คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- จิตติ ดิงศภัทัย. รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- จิตติ ดิงศภัทัย. หลักวิชาชีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- จุมพต สายสุนทร. คำแปล ความตกลงทั่วไป ว่าด้วยการค้าบริการ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2537.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือการอบรมมัดคุกเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการศึกษาระดับปริญญาโท เรื่อง ผลกระทบต่อการค้าบริการจากเปิดเสรีภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สาขาท่องเที่ยว. ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์, ม.ป.ท.
- เจษฎา ไชยดา. แนวทางและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นเป็นองค์การมหาชนซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้ง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ชยาภรณ์ ชื่นรุ่งโรจน์. มัดคุกเทศก์. จุลสารการท่องเที่ยว. 9, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2535): 24-33.

- ชูสิทธิ์ ชูชาติ. **หลักการมคฺเทศก์**. เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, 2538.
- ชำนาญ ม่วงทิม. นักท่องเที่ยวในอนาคตต้องการอะไร ทำอย่างไร...? เราจึงจะตอบสนองความต้องการนั้นได้. **จุลสารการท่องเที่ยว**. 10, 2 (เมษายน 2534): 6.
- ณัฐ รัฐอมฤต. **แพทยสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรม**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- ดิเรก ควรสมาคม. **คำอธิบายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.
- ดิน ปรชญาพฤกษิ. **วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- ถวิลวดี บุรีกุล. **พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. **คำอธิบายกฎหมายอาญาทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- ธนิฐา เสวตศิลา มณีโชติ. **เอกสารวิชาการส่วนบุคคล ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์ พ.ศ. 2551**. หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมคฺเทศก์กลาง กลุ่มงานทะเบียน. ธรรมนิตย์ สมนันตกุล. **แบบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการ**. ใน เอกสารประกอบการบรรยาย **โครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายกฤษฎีกา รุ่นที่ 3**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ธิดา จรรยาพิทย์สกุล. **องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- นิสา ชัชกุล. **อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ภาพรวมความรับผิดชอบในวิชาชีพของสถาปนิกและวิศวกรในกฎหมายฝรั่งเศสและไทย**. ใน เอกสารประกอบการสัมมนา **สถาปนิก-วิศวกรและความรับผิดชอบต่อกฎหมาย**. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

บันทึกข้อความส่วนราชการ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง กลุ่มงานทะเบียน, อ้างถึงใน อนุญาต เสด็จฯ มณีโชติ, ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรม ทางปกครองระดับสูง.

บุญเลิศ ตั้งวัฒนา. **หลักการมัคคุเทศก์**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือท่องเที่ยวไทย, 2549.

บุพผา คุ้มมานนท์. **หลักการมัคคุเทศก์**. กรุงเทพมหานคร: หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมการฝึกหัดครู, 2528.

ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง จัดตั้งสำนักงานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา ข้อ 2. คำนวนที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก <http://www.tourism.go.th/index.php?mod=WebGuide&file=details&dID=6&cID=206&scID=0&dcID=1312>

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและโลกาภิวัตน์ : แนวทางการปรับตัวของมัคคุเทศก์ไทย (2).

คำนวนที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก <http://www.oknation.net/blog/kriengsak/2013/05/23/entry-2w>

ประพัฒน์ ตรีณรงค์. **พระประวัติและงานสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส**. กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, 2514.

ประเสริฐ ไสยวงศ์. **ครุสภา: ศึกษาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสถานะ การจัดองค์กรและความสัมพันธ์กับรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **หลักวิชาซีพนักกฎหมายในภาคพื้นยุโรป, ใน หลักวิชาซีพนักกฎหมาย**. แสงบุญเฉลิมวิภาส. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

ปัทมพร สุคนธมาน. **การเปิดเสรีด้านการศึกษาระดับภูมิภาคอาเซียน**. คำนวนที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://www.thai-aec.com/697>

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528. คำนวนที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก

http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUlRQUcMEIPVDBQUUNFMDBQNg!!/

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. คำนวนที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก

http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUlRQUcMEIPVDBQUUNFMDBQNg!!/

พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551. คำนวนที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก

http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUlRQUcMEIPVDBQUUNFMDBQNg!!/

พระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQUCMEIPVDBQUUNFMDBQNq!!/

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQUCMEIPVDBQUUNFMDBQNq!!/

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQUCMEIPVDBQUUNFMDBQNq!!/

พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwMLE30_j_zcVP3gkgz9gmxHRQBmkDdq/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQUCMEIPVDBQUUNFMDBQNq!!/

ไพฑูรย์ พงศบุตร และวิลาสวงศ์ พงศบุตร. **คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์.** กรุงเทพมหานคร:

โครงการศึกษาต่อเนื่อง ฝ่ายวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี. **อาเซียนตกลงเกิดการค้าเสรีสินค้าและบริการ 12 สาขา,** ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.site.rmutt.ac.th/ASEAN/?page_id=331.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนพัฒนาบริการการท่องเที่ยว**

เพื่อรองรับการเปิดเสรีบริการท่องเที่ยว. วิทยาลัยนวัตกรรม, ม.ป.ป.

มหาวิทยาลัยศิลปากร. **สถานภาพของอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน.** ใน **คู่มือมัคคุเทศก์.**

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศิลปากร, 2535.

ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย การสอบหาข้อเท็จจริง การวินิจฉัยของ
นายทะเบียน และอัตราค่าเช่ารถเข็น พ.ศ. 2553. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwNLY6B8JG55dzMCuv088nNT9YNLMvQLciPKAeTKS8ki/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQUCMEIPVDBQUUNFMDBQNq!!/

- ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยว ที่จะพึง ปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจ นำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึง ได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXAwNLY6B8JG55dzMCuv088nNT9YNLMvQLciPKAeTKS8k!/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQJCMEIPVDBQUUNFMDQBQNg!!/
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/lut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89ApyAnA0__EIOAQGdXA4MAM6B8JG55dzMCuv088nNT9YNLMvQLciPKAT0E--U!/dl3/d3/L3dDb0EvUU5RTGtBISEvWUZSdndBISEvNI9OMEM2MUE0MUIRQJCMEIPVDBQUUNFMDA5Mw!!/
- วรเดช จันทรศร และอุทัย เลาหวิเชียร. การจัดโครงสร้างและรูปแบบงานขององค์การวิชาชีพในประเทศไทย: กรณีศึกษาทนายความ. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529.
- วริยา ชินวรรณ. จริยธรรมในวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร: ชวนพิมพ์, 2546.
- วัชร โตสงวน และพนม เอี่ยมประยูร. กฎหมายกับเศรษฐกิจ: การควบคุมวิชาชีพศึกษากรณีอาชีพทนายความ ใน เอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่องกฎหมายเสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- วิบูลย์ เชื้อชุมพร. แนวทางการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- เวนิกา เสนิงค์. บันทึกรัตนโกสินทร์สมัย. กรุงเทพมหานคร: บางกอกบุ๊ค, 2541.
- ศาลปกครอง. คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2546.
- ศาลปกครอง. คดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง มีนาคม 2550. ม.ป.ท.
- ศิริมล แซ่เล่า. การพัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ภายหลังการรับโอนภารกิจ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2552.
- สถาบันพระปกเกล้า. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์, 2552.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. องค์การวิชาชีพ. วารสารอัยการ. 12 (พฤศจิกายน 2532): 102.
- สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ. มัคคุเทศก์อาชีพ. จุลสารสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ. 2531: 3-5.
- สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ. สมาคม. จุลสารสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ. 2531: 3-5.
- สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย, ประวัติสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย. ค้นวันที่ 20 มีนาคม 2556 จาก <http://www.pgathaiguide.com/index.php?lay=show&ac=article&id=539145141&Ntype=5>.
- สรียา กาฬสินธุ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาทบทวนสถานการณ์การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2556.
- สิริพันธ์ พลรบ. คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- สุจิต ถาวรสุข. พระประวัติและงานสมเด็จพระยาตำราธิราชานุภาพ เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์องค์การคำของครุสภา, 2508.
- สุภาพร มากแจ้ง. หลักมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2534.
- สำนักงานศาลปกครอง. คดีปกครองเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพ. ใน แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 8. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2555.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. โครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2547 ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://service.nso.go.th/nso/knowledge/knowledge09/eco_house.html.
- สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว. กลุ่มทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์. ค้นวันที่ 16 ตุลาคม 2555 จาก <http://www.tourismcentre.go.th>.
- สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว. สถาบันที่มีการจัดอบรมในช่วงระหว่างปี 2554-2556. ค้นวันที่ 29 มีนาคม 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=194.
- สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว. สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนหลักสูตรทางการท่องเที่ยว. ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=193.
- สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรมการท่องเที่ยว. อำนาจหน้าที่. ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก http://www.tourismcentre.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=105.

- สำนักพัฒนาการท่องเที่ยว. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์: โครงการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญาและผลกระทบทัวร์ศูนย์เหรียญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มิถุนายน 2550, ม.ป.ท.
- แสง บุญเฉลิมวิภาส. รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- อภิชัย กู้เมือง. ค่าเสียหายในเชิงลงโทษในระบบกฎหมายไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- อรรถ อินทรศักดิ์. ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาวิศวกร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- อาชีพ. ค้นวันที่ 4 เมษายน 2556 จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/และ>
<http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php>,
- อุดม รัฐอมฤต. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- อุดม รัฐอมฤต. รายงานวิจัยเรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- อุดม รัฐอมฤต. สภาวิชาชีพ. วารสารนิติศาสตร์. 19, 22 (มิถุนายน 2532): 113-114.
- The Companies Acts 1985 and 1989, Company Limited by Guarantee and Not Having a Share Capital. Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/12282/articles_of_association_%28031111%29.pdf.
- The Companies Acts 1985 and 1989, Private Company Limited by Guarantee and Not Having a Share Capital. Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/12279/memorandum_of_association_%2828290909%29.pdf.
- European Standard. CSN EN 15565 Tourism Services-Requirements for the Provision of Professional Tourist Guide Training and Qualification Programmes. Retrieved April 19, 2013 from <http://www.en-standard.eu/csn-en-15565-tourism-services-requirements-for-the-provision-of-professional-tourist-guide-training-and-qualification-programmes/>.
- European Standard. EN13809:2003 Tourism Services-Travel Agencies and Tour Operators Yerminology. Retrieved 19, April 2013 from http://www.feg-touristguides.com/files/DEFINITIONS_OF_TOURIST_GUIDE-TOUR_MANAGER-
- European Union. Retrieved April 19, 2013 from http://europa.eu/index_en.htm.
- Hall, Eugene J. English For Careers: The language of Tourism in English. New York: Prentice-Hall, 1976.

- Institute of Tourist Guiding. **The Bye Laws of the Institute of Tourist Guiding by Order of the Board of Directors of the Institute of Tourist Guiding (Hereafter Called the Board)**. Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/13399/bye_laws_october_2012_%282%29.Pdf.
- Institute of Tourist Guiding. **Examination Appeals Procedure for Blue Badge (Level 4), Green Badge (Level 3) and Language Tests**. Retrieved April 19, 2013 from <http://www.itg.org.uk/what-we-do/examinations/appeals.aspx>.
- Institute of Tourist Guiding. **Members', Associates', Affiliates' and Registered Guides' Code of Professional Conduct**. Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/media/11017/profes_sional_code_of_conduct.pdf.
- Institute of Tourist Guiding. **Mission Statement**. Retrieved April 19, 2013 from <http://www.itg.org.uk/about-us/mission-statement.aspx>.
- Institute of Tourist Guiding. **Structure**. Retrieved April 19, 2013 from http://www.itg.org.uk/about-us/stru_cture.aspx.
- Kanita Utawanit. **Communicative English for Tourism**. Bangkok: Thammasat University, 1985.
- Kruse, Benedict. **Instrumental English: English for the travel industry**. New York: McGraw-Hill, 1982.
- Legifrance. **Code du Tourisme - Article L 211-16**. Retrieved March 25, 2013 from http://www.legifrance.gour.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGIEXT000006074_073
- Marc, Mancini. **Conducting Tours: A Practical Guide**. Ohio: South-Western, 1990.
- Pond, Kathleen Lingle. **The Tour Guide: A Historical Overview In The Professional Guide**. New York: Van Nostrand Reinhold, 1993.
- Powell, John L. and Jackson, Rupert M. **Professional Negligence**. London: Sweet & Maxwell, 1987, pp. 1-2, อ้างถึงใน ศิณีนารถ เกียรติ์กังวาล์ไกล. **ความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- Singapore Tourism Board. Retrieved March 25, 2013 from <http://app.stb.gov.sg/index.asp>
- Singapore Tourism Board. **STB Act & Regulations**. Retrieved March 25, 2013 from <http://app.stb.gov.sg/Data/pages/342/2838023a778dfaecd212708f721b788/Stbact.pdf>
- United Kingdom. Retrieved April 19, 2013 from <http://www.infoplease.com/ipa/A0108078.html>.
- Watson, Noel and Downes, John J. **Study on Regulatory Regimes in Selected Professional Services in EU Member States**. 2009.

World Federation of Tourist Guide Associations. **International Tourist Guide Day.**

Retrieved April 4, 2013 from <http://www.wftga.org/tourist-guiding/february-21st-international-tourist-guide-day>.

World Federation of Tourist Guide Associations. **What is a Tourist Guide?.**

Retrieved April 4, 2013 from <http://www.wftga.org/tourist-guiding/what-tourist-guide>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติ
รุกริงานำเียวและม้คคุเทศก้ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติ
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
พ.ศ. 2551

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2551
เป็นปีที่ 63 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง
มาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้
กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.
2551”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศ ในราช
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535
- (2) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยว
หรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่ง
หรือหลายอย่าง อันได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“นักท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้เดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อประโยชน์ใน
การพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษาหาความรู้ การบันเทิง หรือการอื่นใด

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว

“ผู้นำเที่ยว” หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการดูแลและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ

“ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการจูงนำเที่ยว สำหรับการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร หรือการอื่นใด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางหรือนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขา แล้วแต่กรณี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 6 พระราชบัญญัตินี้ไม่ให้ใช้บังคับกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและกิจการซึ่งต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกิจการฮัจญ์

หมวด 1

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคนเป็นกรรมการให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในวิชาการท่องเที่ยวหนึ่งคนและวิชามัคคุเทศก์หนึ่งคน

กรรมการผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยห้าคนตามวรรคสอง จะเป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ได้ โดยอย่างน้อยให้แต่งตั้งจากผู้แทนผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวสองคนและผู้แทนมัคคุเทศก์สองคน

มาตรา 8 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่

มาตรา 9 การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะสั่งให้กรรมการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งเมื่อบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถก็ได้

มาตรา 10 ในกรณีที่กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้กรรมการซึ่งเหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการประเภทเดียวกันแทน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของกรรมการเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการขึ้นแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา 11 การประชุม การดำเนินการประชุม หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการประชุม ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- (2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(4) ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มีคฤหบดีซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ทำหน้าที่มีคฤหบดี รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 18 รวมทั้งการคืนหลักประกันตามมาตรา 39

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยของนายทะเบียนตามมาตรา 40

(7) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 41

(8) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 71

(10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

มาตรา 13 ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการจะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่มอบหมายก็ได้ การประชุมและการลงมติของคณะอนุกรรมการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 14 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด 2 ธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 15 ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียน การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาต้อง

(1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

- (ข) มีสัญชาติไทย
- (ค) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
- (2) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นบุคคลล้มละลาย หรืออยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์
 - (ข) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
 - (ค) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
 - (ง) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวตามมาตรา 46 (1) (2) (3) หรือ (4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดห้าปี นับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว
 - (จ) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้า เที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)
 - (ฉ) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเข้าเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว

มาตรา 17 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวซึ่งเป็นนิติบุคคลต้อง

- (1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทเกินกึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย
 - (ข) กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16
 - (2) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ค) (ง) หรือ (จ)
 - (ข) มีผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ค) (ง) หรือ (จ) หรือซึ่งพ้นจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก) มาแล้ว ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว
 - (ค) มีผู้ถือหุ้นซึ่งถือหุ้นเกินร้อยละห้ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ค) (ง) หรือ (จ) หรือซึ่งพ้นจากการเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก) มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว
- ความใน (2) (ข) และ (ค) ไม่นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งเคยเป็นหุ้นส่วน กรรมการ หรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นกับการกระทำของนิติบุคคลที่เป็นเหตุให้มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก)

มาตรา 18 ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ต้องวางหลักประกัน ซึ่งได้แก่ เงินสด หนังสือค้ำประกันของธนาคาร พันธบัตรรัฐบาลไทยหรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันต่อนายทะเบียน เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 19 เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐานและการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 15 วรรคสอง ในกรณีที่พบว่าเอกสารหรือหลักฐานใดไม่ครบถ้วนหรือยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบทันที

มาตรา 20 เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 แล้วแต่กรณี และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้ว ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต ในหนังสือแจ้งนั้นให้แจ้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและหลักประกันที่ต้องวางไว้ด้วย

เมื่อผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงและวางหลักประกันตามมาตรา 18 ครบถ้วนแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับชำระค่าธรรมเนียมและหลักประกันนั้น

การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามวรรคสองจะกำหนดอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทหรือลักษณะของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวก็ได้

มาตรา 21 เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 แล้วแต่กรณี ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต

มาตรา 22 ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 21 ให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียนให้คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 23 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแสดงใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ระบุไว้ในใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 24 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

มาตรา 25 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3)

มาตรา 26 ในการโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และสถานที่และเลขที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว
- (2) ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเที่ยว
- (3) ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ
- (4) ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง
- (5) จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการนำเที่ยว
- (6) ลักษณะและประเภทของที่พักรับ และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้
- (7) จำนวนมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวในกรณีที่มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว
- (8) จำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการนำเที่ยว ในกรณีมีเงื่อนไขว่าต้องมี

นักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนด

มาตรา 27 การเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวให้ผิดไปจากที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้ตามมาตรา 26 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแจ้งให้นักท่องเที่ยวทราบก่อนรับชำระเงินค่าบริการ การเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวภายหลังที่นักท่องเที่ยวชำระค่าบริการแล้ว หากนักท่องเที่ยวไม่ประสงค์จะเดินทาง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องคืนเงินที่รับชำระแล้วแก่นักท่องเที่ยวโดยไม่ชักช้า และจะหักค่าใช้จ่ายใดๆ ไม่ได้

มาตรา 28 ในกรณีที่นักท่องเที่ยวชำระเงินค่าบริการแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนถ้ามีเหตุที่ทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางได้เฉพาะตัว หรือมีเหตุให้ต้องยกเลิกการนำเที่ยวตามที่ได้อธิบายไว้ ทั้งนี้ โดยมีข้อความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจ่ายเงินคืนแก่นักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าอัตราตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าการยกเลิกการนำเที่ยวเกิดจากกรณีมีนักท่องเที่ยวไม่ครบจำนวนตามที่กำหนดในมาตรา ๒๖ (๘) หรือเกิดจากเหตุใดๆ อันเป็นความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องคืนเงินทั้งหมดแก่นักท่องเที่ยว

มาตรา 29 ในระหว่างการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยวหรือเป็นเหตุสุดวิสัยการเปลี่ยนแปลงรายการนำเที่ยวตามวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจ่ายเงินค่าบริการคืนให้แก่นักท่องเที่ยวตามสัดส่วน เว้นแต่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะพิสูจน์ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรายการนั้นทำให้ตนมีค่าใช้จ่ายเท่าหรือสูงกว่าเดิม

มาตรา 30 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเรียกเก็บค่าบริการอื่นใดนอกจากที่ระบุไว้ในมาตรา 26 (3) หรือที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าไม่ได้

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวน ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ต้องแจ้งค่าบริการของตนและค่าบริการที่ต้องจ่ายเนื่องจากการเข้าไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมนั้นให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า และจะเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้มิได้

มาตรา 31 ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดบริการนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากต่างประเทศโดยไม่ได้รับค่าบริการหรือรับค่าบริการในอัตราที่เห็นได้ว่าไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 32 ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมอบหมายให้มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว หรือบุคคลอื่นนั้น หรือโดยให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าเดินทางค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

มาตรา 33 ในการจัดให้มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวเดินทางไปกับนักท่องเที่ยวผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องใช้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวซึ่งได้ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ในการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำในทางการที่จ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 34 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุให้แก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวในระหว่างเดินทางท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 35 ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวทุกสองปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละสองต่อเดือน และถ้าพ้นสามเดือนแล้วยังมิได้ชำระ ให้นายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าวจนกว่าจะชำระค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่ม ซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันสั่งพักใช้ใบอนุญาต

เมื่อพ้นกำหนดหกเดือนแล้ว ถ้าผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวยังมิได้ชำระค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่มตามวรรคสอง ให้นายทะเบียนสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 36 ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

- (1) ตายหรือสิ้นสุดความเป็นนิติบุคคล
- (2) เลิกประกอบกิจการตามมาตรา 38 หรือ
- (3) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46

มาตรา 37 ในกรณีที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสิ้นสุดลงตามมาตรา 36 (2) หรือ (3) ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหน้าที่ดำเนินการตามข้อผูกพันที่มีอยู่กับนักท่องเที่ยวต่อไปเท่าที่จำเป็น ซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสิ้นสุดลง

มาตรา 38 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะเลิกประกอบกิจการ ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบ พร้อมทั้งส่งคืนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแก่นายทะเบียนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่เลิกประกอบกิจการ

การเลิกประกอบกิจการไม่เป็นเหตุให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวพ้นจากความรับผิดชอบที่มีต่อกับนักท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 39 หลักประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามมาตรา 18 ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวยังมิได้เลิกประกอบกิจการ แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีเลิกประกอบกิจการ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะขอรับคืนหลักประกันที่วางไว้ พร้อมทั้งดอกผลได้ก็ต่อเมื่อได้ส่งคืนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 38 และชำระหนี้ที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เสร็จสิ้นแล้ว แต่ถ้าหนี้ที่เหลือมีจำนวนน้อยกว่าหลักประกันที่วางไว้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ลดหลักประกันลงให้เหลือเท่ากับหนี้ที่จะพึงรับผิดชอบได้

ในกรณีที่นายทะเบียนได้แจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมาขอรับหลักประกันคืนแล้ว แต่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับหลักประกันคืนภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของกองทุน

มาตรา 40 เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือปรากฏต่อนายทะเบียนว่านักท่องเที่ยวผู้ใดได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวหรือตามที่ได้โฆษณาหรือชี้ชวนไว้ หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยโดยเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนรับฟังคำชี้แจงของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกกล่าวหาประกอบด้วย

มาตรา 41 เมื่อปรากฏผลจากการสอบหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 40 ว่านักท่องเที่ยวผู้ใดได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายใดและเป็นจำนวนเงินเท่าใด ให้นายทะเบียนสั่งจ่ายเงินจากกองทุนเพื่อชดเชยความเสียหายนั้นไปพลางก่อน และแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้นส่งคืนเงินชดเชยกองทุนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจ่ายเงินชดเชยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ส่งเงินชดเชยกองทุนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนหักเงินจำนวนดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา 18 ส่งคืนกองทุน

มาตรา 42 ในกรณีที่หลักประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามมาตรา 18 ลดลงเพราะถูกใช้จ่ายไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยววางหลักประกันเพิ่มจนครบจำนวนเงินที่กำหนดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่วางหลักประกันเพิ่มภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งต้องชำระเงินเพิ่มอีกร้อยละสองต่อเดือนจนกว่าจะวางหลักประกันเพิ่มจนครบถ้วน

มาตรา 43 นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 41 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียน

ให้คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้ชะลอการส่งเงินชดเชยกองทุนและการหักเงินจากหลักประกันส่งคืนกองทุนตามมาตรา 41 และการวางหลักประกันเพิ่มตามมาตรา 42 เว้นแต่คณะกรรมการจะผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวตาย ให้ทายาทหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกับนักท่องเที่ยว

มาตรา 44 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่จำนวนเงินที่สั่งจ่ายจากกองทุนต่ำกว่าความเสียหายที่นักท่องเที่ยวได้รับ ให้คณะกรรมการสั่งให้นายทะเบียนจ่ายเงินจากกองทุนเพิ่มเติมให้แก่นักท่องเที่ยวตามที่คณะกรรมการกำหนด และแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวส่งเงินจำนวนดังกล่าวชดเชยกองทุนภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับแจ้ง และให้นำความในมาตรา 41 วรรคสาม และมาตรา 42 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นว่าความเสียหายที่ต้องจ่ายเพิ่มเติม นั้น มิใช่เป็นความผิดของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว จะไม่สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวส่งเงินจำนวนดังกล่าวชดเชยกองทุนก็ได้

(2) กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือรับผิดชอบเพียงบางส่วน และเป็นกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้จ่ายเงินชดเชยกองทุนตามคำ สั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 41 แล้ว หรือเป็นกรณีที่นายทะเบียนได้หักเงินจากหลักประกันที่วางไว้ตามมาตรา 18 ส่งคืนกองทุนและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้วางหลักประกันเพิ่มจนครบถ้วนแล้ว ให้คณะกรรมการสั่งให้นายทะเบียนจ่ายเงินกองทุนคืนให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวทั้งหมดหรือตามส่วนที่ไม่ต้องรับผิดชอบแล้วแต่กรณี

ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย

มาตรา 45 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

- (1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3)
- (2) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 หรือมาตรา 33
- (3) ไม่ชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่กำหนดให้ชำระค่าธรรมเนียมตามมาตรา 35 วรรคสอง
- (4) ไม่วางหลักประกันเพิ่มจนครบถ้วนเกินหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดเวลาตามมาตรา 42 หรือมาตรา 44 (1) หรือ
- (5) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 76

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 46 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

- (1) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 16 (1) หรือมาตรา 17 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ก) (ข) (ง) (จ) หรือ (ฉ) หรือมาตรา 17 (2)
- (2) ไม่ชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 35 วรรคสาม
- (3) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น มีกรณีที่อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีก ไม่ว่าจะเหตุดังเดียวกันหรือไม่ก็ตาม
- (5) ประพฤติหรือปฏิบัติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ หรือ

(6) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

มาตรา 47 ให้นายทะเบียนส่งหนังสือแจ้งคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 หรือมาตรา 46 แล้วแต่กรณี ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทราบภายในห้าวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

การแจ้งตามวรรคหนึ่ง นายทะเบียนจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ทางโทรสาร ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

มาตรา 48 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 หรือมาตรา 46 แล้วแต่กรณี มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียน

ให้คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

หมวด 3

มัคคุเทศก์

มาตรา 49 ผู้ใดประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราวทำนองเดียวกับมัคคุเทศก์หรือนักเรียนนักศึกษาซึ่งมีหนังสือรับรองจากสถานศึกษา

มาตรา 50 ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้อง

(1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือ

สาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิบัตร หรือหนังสือรับรองว่าผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(ข) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(ค) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (1) (2) (3) หรือ

(4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ง) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)

(จ) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

มาตรา 51 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) แล้ว รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) หรือ (ค) สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่ให้มีมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ตามมาตรา 12 (4) ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น

มาตรา 52 เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐาน และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 49 วรรคสอง ในกรณีที่พบว่าเอกสารหรือหลักฐานใดไม่ครบถ้วนหรือยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทราบทันที

มาตรา 53 เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 49 ผู้ใดมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 หรือผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนผู้ใดได้รับยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตผู้นั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอรับใบอนุญาต

มาตรา 54 เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 49 ผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 หรือผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนผู้ใดไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 51 หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตผู้นั้นทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอรับใบอนุญาต

มาตรา 55 ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 54 ให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียน

ให้คณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 56 ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และอาจต่ออายุได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ในความในมาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 55 มาใช้บังคับกับการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 57 มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง และต้องติดบัตรประจำตัวตลอดเวลาที่ทำหน้าที่มัคคุเทศก์

แบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 58 ในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ ห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว

มาตรา 59 มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรายการนำเที่ยวที่ได้ตกลงไว้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และจะดำเนินการใดให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวมิได้

มาตรา 60 มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน

มาตรา 61 ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สิ้นสุดลง เมื่อมัคคุเทศก์

(1) ตาย

- (2) ไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 56 หรือ
- (3) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63

มาตรา 62 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

- (1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3) หรือมาตรา 57
- (2) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 หรือมาตรา 58
- (3) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 76

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่นายทะเบียนอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณี เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 63 ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

- (1) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 (2) (ก) (ค)(ง) และ (จ)
- (2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่อาจถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม
- (3) ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตักเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ
- (4) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ
- (5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนให้นำความในมาตรา 47 และมาตรา 48 มาใช้บังคับกับการแจ้งคำสั่งและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยโดยอนุโลม

หมวด 4 ผู้นำเที่ยว

มาตรา 64 ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้นำเที่ยวต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวไว้กับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งให้กำหนดคุณสมบัติของผู้นำเที่ยวไว้ด้วย

ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และมีคุณสมบัติตามวรรคสอง ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำเที่ยวได้โดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง แต่ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบเพื่อประโยชน์ด้านข้อมูลของสำนักงาน

มาตรา 65 ในการจัดให้นักท่องเที่ยวเดินทางไปต่างประเทศ ถ้าผู้ประกอบการจินำเที่ยวจัดให้มีผู้นำเที่ยวเดินทางไปด้วย ผู้นำเที่ยวนั้นต้องเป็นผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานตามมาตรา 64

นอกจากหน้าที่ในการนำเที่ยวและอำนวยความสะดวกแล้ว ผู้นำเที่ยวมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรายการนำเที่ยวตามมาตรา 26 หรือมาตรา 29 แล้วแต่กรณีด้วย

มาตรา 66 มาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท และความประพฤติของผู้นำเที่ยว ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้นำเที่ยวต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 67 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้นำเที่ยวประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบที่ออกตามมาตรา 66 หรือกระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง ให้นายทะเบียนมีอำนาจพักเตือนและสั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำนั้นได้

ในกรณีที่ผู้นำเที่ยวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา ๗๖ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งห้ามบุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ผู้นำเที่ยวตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินหกเดือนหรือจะเพิกถอนการจดทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวก็ได้

มาตรา 68 เมื่อนายทะเบียนมีคำสั่งห้ามปฏิบัติหน้าที่หรือสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนตามมาตรา 67 ให้นายทะเบียนแจ้งให้สำนักงานทราบ และให้สำนักงานแจ้งเวียนชื่อบุคคลดังกล่าวให้ผู้ประกอบการจินำเที่ยวทราบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 5 กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเข้าเที่ยว

มาตรา 69 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเข้าเที่ยว” มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทดรองจ่ายให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเข้าเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเข้าเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้กับนักท่องเที่ยว หรือตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 70 กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) ทุนประเดิมที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดสรรให้จำนวนยี่สิบล้านบาท
 - (2) เงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวและค่าธรรมเนียมอื่นที่เรียกเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
 - (3) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 39 วรรคสาม
 - (4) เงินที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเข้าเที่ยวจ่ายชดใช้คืนกองทุนและเงินที่นายทะเบียนหักจากหลักประกันส่งคืนกองทุนตามมาตรา 41 วรรคสาม และเงินเพิ่มตามมาตรา 35 วรรคสองและมาตรา 42 วรรคสอง
 - (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้
 - (6) ดอกผล รายได้ หรือเงินอื่นใดของกองทุน
- เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นของสำนักงานเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน

มาตรา 71 การเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 72 ดอกผลอันเกิดจากกองทุนตามมาตรา 70 (6) คณะกรรมการจะกำหนดให้นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารและการดำเนินการอันเกี่ยวกับกองทุนก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของดอกผลที่ได้รับในแต่ละปี

มาตรา 73 ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปี ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีแสดงการใช้จ่ายเงินกองทุนเสนอคณะกรรมการ

งบดุลนั้น สำนักงานต้องจัดให้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตดำเนินการสอบบัญชีและจัดทำรายงาน การสอบบัญชีเสนอคณะกรรมการ

หมวด 6 การควบคุม

มาตรา 74 ให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคนหนึ่ง ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองเป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 75 เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ผู้อำนวยการจะแต่งตั้งนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาขึ้น เพื่อรับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ในเขตจังหวัดหนึ่งหรือหลายจังหวัดเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้

มาตรา 76 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายทะเบียนมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างเวลาทำการหรือเข้าไปในยานพาหนะที่นักท่องเที่ยวใช้เดินทาง เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่กำหนดเป็นครั้งคราวหรือประจำ ตามแบบ รายละเอียด และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทนหรือลูกจ้าง มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวมาให้อภัยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวแล้วแต่กรณี หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ

อำนาจตาม (1) และ (3) นายทะเบียนจะมอบหมายเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติก็ได้

การใช้อำนาจของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเกินสมควร

มาตรา 77 ในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง บัตรประจำตัวนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 78 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 79 ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องดำเนินการโดยมุ่งที่จะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องและให้เกิดผลในทางส่งเสริมการท่องเที่ยว

หมวด 7
บทกำหนดโทษ

มาตรา 80 ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวตามมาตรา 15 หรือประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 45 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 81 ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 82 ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 83 ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 25 มาตรา 26 หรือมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

มาตรา 84 ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 หรือมาตรา 32 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 85 ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 86 ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 49 หรือทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 87 มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 51 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 88 มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือไม่ติดบัตรประจำตัวเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 57 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 89 มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 58 และมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 90 ผู้ใดทำหน้าที่เป็นผู้นำเที่ยวโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 91 ผู้นำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดที่ออกตามมาตรา 66 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 92 ผู้นำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนซึ่งสั่งห้ามปฏิบัติหน้าที่ผู้นำเที่ยวตามมาตรา 67 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 93 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากนายทะเบียนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 76 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 94 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งเดือนไม่ว่าจะมีโทษปรับเป็นจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 95 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

บทเฉพาะกาล

มาตรา 96 ให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 97 ให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เป็นใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 98 ในกรณีที่ประเทศไทยมีความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 16 (1) (ข) และมาตรา 17 (1) (ก) และ (ข) ให้แก่ผู้มีสัญชาติของประเทศนั้นก็ได้

มาตรา 99 ให้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นเพื่อประโยชน์ในการต่ออายุใบอนุญาต ให้ถือว่าใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเป็นใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 100 บรรดาความเสียหายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่เกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อไป โดยให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ

(1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำหรับเรื่องที่เป็นบุคคลตามวรรคหนึ่งได้ร้องเรียนไว้แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(2) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว สำหรับเรื่องที่เป็นบุคคลตามวรรคหนึ่งร้องเรียนภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 101 บรรดาหลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยววางไว้กับผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งมอบให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อหักไว้เป็นหลักประกันตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 18 ในกรณีที่เหลือหลักประกันเป็นจำนวนเท่าใดและไม่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตดังกล่าว มีกรณีร้องเรียนการพิจารณาตามมาตรา 100 ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคืนให้แก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละรายพร้อมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น

ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดมีกรณีร้องเรียนการพิจารณาตามมาตรา 100 ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคืนหลักประกันให้เมื่อได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเสร็จโดยให้คืนหลักประกันพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ที่เหลืออยู่ภายหลังการหักความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นแล้ว

มาตรา 102 บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบใดที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มี

กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

อัตราค่าธรรมเนียม

(1) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว	ฉบับละ 3,000 บาท
(2) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์	ฉบับละ 1,500 บาท
(3) ใบแทนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว	ฉบับละ 1,000 บาท
(4) ใบแทนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์	ฉบับละ 500 บาท
(5) ค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวรายสองปี	ครั้งละ 1,500 บาท
(6) การต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์	ครั้งละ 1,500 บาท

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการ และมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่เดิม ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ สมควรที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ข

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพคฤหบดีแห่งประเทศไทย

พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ส่วนสำคัญอย่างมากในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีการเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก ประกอบกับในอนาคตอาชีพด้านการบริการจะมีการแข่งขันระหว่างประเทศที่สูงขึ้น ซึ่งอาชีพมัธยมศึกษาเป็น อาชีพหนึ่งที่จะได้รับผลกระทบด้วย จึงต้องมีการส่งเสริมให้อาชีพมัธยมศึกษาที่มีความเป็นปึกแผ่น เนื่องจากเป็นอาชีพที่ต้องมีทักษะประสบการณ์ การจะให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบอาชีพมัธยมศึกษา เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน และมีความก้าวหน้าในอาชีพ ตลอดจนเพื่อให้มีการควบคุมจรรยาบรรณของของผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาองค์กรสำหรับกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษา จึงต้องมีความคล่องตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและ การแข่งขันรวมทั้งต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาเป็นไปตามหลักวิชาการด้านการท่องเที่ยวและบริการ แต่การกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการท่องเที่ยวกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของการประกอบ อาชีพมัธยมศึกษา นอกจากนี้ กรมการท่องเที่ยวมีฐานะเป็นส่วนราชการจึงไม่มีความคล่องตัวและขาดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษา

นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยมัธยมศึกษาที่ได้ใช้บังคับมาแล้ว 2 ฉบับ มีบทบัญญัติที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษา และการบังคับใช้กฎหมายโดยภาครัฐไม่อาจได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ จึงเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมเพื่อควบคุมและส่งเสริมประกอบอาชีพมัธยมศึกษาด้วยตนเอง โดยให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพมัธยมศึกษา รวมทั้งจัดให้มีกองทุนพัฒนาวิชาชีพมัธยมศึกษา เพื่อช่วยเหลือมัธยมศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีจึงสมควรให้มีสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย ที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัธยมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติ

สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

พ.ศ.

โดยสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ไว้ ณ วันที่..... เดือน.....พ.ศ.

เป็นปีที่..... ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบาทราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัตินี้บทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สภา” หมายความว่า สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“ข้อบังคับ” หมายความว่า สมาชิกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ที่สภาได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์

“สภานายกพิเศษ” หมายความว่า สภานายกพิเศษแห่งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“นายกสภา” หมายความว่า นายกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
 “ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
 “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์
 “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
 “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติการตามพระราช-
 บัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจออกกฎหมายกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศและกฎหมายกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับ

หมวด 1

สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

มาตรา 6 ให้จัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้สภาเป็นนิติบุคคล

มาตรา 7 สภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย
- (2) ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี สถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย
- (3) ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้ถูกต้องตามจริยธรรมและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (4) ส่งเสริมความสามัคคี และให้การช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิกด้วยกัน
- (5) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก
- (6) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ รวมทั้งผดุงเกียรติของสมาชิก
- (7) เสนอความเห็นหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

(8) ส่งเสริมการศึกษา การบริหาร การวิจัย และการพัฒนาการประกอบวิชาชีพ
มัคคุเทศก์

(9) ให้ความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม
กิจการด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ

(10) ดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว

มาตรา 8 สภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (2) สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (3) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพมัคคุเทศก์ในระดับอุดมศึกษา และ
ระดับประกาศนียบัตรของสถาบันการศึกษาที่จะทำการสอนวิชาชีพมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามข้อ
บังคับของสภา
- (4) รับรองหลักสูตรให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา
- (5) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรที่เกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทาง และ
หนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพมัคคุเทศก์ให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (6) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา และตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนด
ไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์อาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง ค่าบำรุงพิเศษ ค่าธรรมเนียมและค่าบริการที่เรียกเก็บ
สมาชิก
- (2) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (3) เงินได้รายอื่น
- (4) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (5) ผลประโยชน์จากการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการของสภา
- (6) ดอกและผลของเงินและทรัพย์สินอื่นตาม (1), (2), (3), (4) และ (5)

มาตรา 10 ให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษแห่งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ และมี
อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 2

สมาชิก

มาตรา 11 สมาชิกได้แก่ มัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนด
ในข้อบังคับ

- (1) สมาชิกสามัญได้แก่ผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้
- ก. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
 - ข. มีสัญชาติไทย
 - ค. มีความรู้ในวิชาชีพภาคเทศก์ โดยได้รับอนุสัญญา ประกาศนียบัตรเทียบเท่าปริญญาตรีหรือ ประกาศนียบัตรมัธยมศึกษา ที่สภารับรอง
 - ง. ไม่เป็นผู้ประพฤติดีเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
 - จ. ไม่เคยต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือคำสั่งที่ขบถด้วยกฎหมายให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่านำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
 - ฉ. ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภา

(2) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีสัญชาติไทย และสภาเชิญให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์

มาตรา 12 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภา มีดังนี้

- (1) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสภา โดยส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และในกรณีที่สมาชิกร่วมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยขึ้นไปเสนอให้สืบคนขึ้นไปเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสภา คณะกรรมการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอทราบโดยมิชักช้า
 - (2) อภิปราย และซักถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจที่ของคณะกรรมการหรือเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของการประชุมใหญ่ของสภา
 - (3) เลือกตั้ง รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้ง เป็นคณะกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นเกี่ยวกับกิจการของสภาตามพระบัญญัตินี้
 - (4) ชำระค่าบำรุงสมาชิก หรือค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในข้อบังคับสภา
 - (5) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้
 - (6) สิทธิและหน้าที่อื่นตามที่สภากำหนด
- สมาชิกกิตติมศักดิ์ มีสิทธิและหน้าที่ตาม (1) (2) (3)

มาตรา 13 สมาชิกภาพของสมาชิกย่อมสิ้นสุดเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 หรือ คณะกรรมการสภามีมติเพิกถอนสำหรับกรณีสมาชิกกิตติมศักดิ์
- (4) ไม่ชำระค่าบำรุงสมาชิก โดยไม่มีเหตุอันสมควรตามที่กำหนดในข้อบังคับ

หมวด 3 คณะกรรมการ

มาตรา 14 ให้มีคณะกรรมการสภาวิชาชีพมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการทองเที่ยวและกีฬาหนึ่งคน ผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงแรงงานหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรมหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหนึ่งคน ผู้แทนสภาพนายความหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่ทำการสอนวิชามัธยมศึกษา หรือวิชาการท่องเที่ยวมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีสองคนเป็นกรรมการแต่งตั้ง และสมาชิกสามัญอีกห้าสิบคนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกสามัญของสภาเป็นกรรมการและให้เลขาธิการสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ

การได้มาซึ่งกรรมการผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาสองคนตามวรรคหนึ่งนั้นให้นายสภาที่ได้รับเลือกตั้งคัดสรรแต่งตั้งกรรมการผู้แทนดังกล่าว โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

ให้นายกอ้างแต่งตั้งสมาชิกกิตติมศักดิ์หรือสมาชิกสามัญเป็นกรรมการที่ปรึกษาได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการทั้งนี้จำนวนกรรมการที่ปรึกษาต้องไม่เกินหนึ่งในสี่ของคณะกรรมการและดำรงตำแหน่งตามวาระของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง

ให้นายกและกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามข้อบังคับของสภา

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสามัญที่ได้รับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภา อุปนายกสภาคนที่หนึ่งและอุปนายกคนที่สองตำแหน่งละหนึ่งคน

ให้นายสภาเลือกกรรมการสมาชิกสามัญที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการหนึ่งคน รองเลขาธิการหนึ่งคน เจริญญิกหนึ่งคน นายทะเบียนหนึ่งคน ประธานสัมพันธ์หนึ่งคน และตำแหน่งอื่นตามความเหมาะสมด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการโดยให้อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 16 การเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 14 ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภา

มัธยมศึกษาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกหรือกรรมการจะต้องเป็นผู้ซึ่งได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตมาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันเลือกตั้งนายกหรือกรรมการ

มาตรา 17 ให้กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งและรับเลือกตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งหรือรับเลือกตั้งใหม่ได้แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันมิได้

มาตรา 18 มัธยมศึกษาที่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตก่อนวันเลือกตั้งนายกหรือกรรมการไม่น้อยกว่าสามสิบวันมีสิทธิเลือกตั้งนายกและหรือกรรมการ

มาตรา 19 การเลือกตั้งนายกและกรรมการตามมาตรา 14 มัคคุเทศก์ต้องมาใช้สิทธิด้วยตนเองโดยการลงคะแนนลับมัคคุเทศก์ที่มีภูมิลำเนาอยู่ ณ จังหวัดใด ให้ออกเสียงลงคะแนนที่จังหวัดนั้น หรือจะไปออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งนายกและกรรมการให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ นายก หรือกรรมการคนใดคนหนึ่ง กระทำผิดวัตถุประสงค์ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์หรือกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง แก่สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการนายก หรือกรรมการคนนั้นออกจากตำแหน่งได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหนึ่งคนร่วมกับมัคคุเทศก์อื่นอีกสี่คนเป็นคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องรีบทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา 21 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งและรับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 13

(2) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา 21

ในกรณีที่นายกสภาลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งโดยประการอื่น ให้คณะกรรมการทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งลาออกพร้อมกันเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการดังกล่าวให้คณะกรรมการทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อคณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคสองหรือวรรคสามแล้วแต่กรณีให้นำบทบัญญัติมาตรา 16 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งและยังไม่มี การเลือกตั้งคณะกรรมการใหม่ให้คณะกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่พลางไปก่อนจนกว่าคณะกรรมการใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่รัฐมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 20 ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งนั้นไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการจะเข้ารับหน้าที่ โดยให้ประธานคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่นายกสภา

ในการปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนระหว่างที่คณะกรรมการใหม่ยังไม่ได้เข้ารับหน้าที่ คณะกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งหรือคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์แล้วแต่กรณี มีอำนาจตามมาตรา 27 (1) เฉพาะกิจการที่มีลักษณะต่อเนื่องและเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานประจำของคณะกรรมการดำเนินไปได้โดยไม่เป็นที่เสียหาย หรือหยุดชะงัก กับการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการใหม่ภายในหกสิบวัน

นับแต่วันที่คณะกรรมการเดิมนั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อช่วยเหลือจัดการเลือกตั้งดังกล่าวด้วยก็ได้

มาตรา 23 เมื่อนายกหรือกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้เลือกตั้งนายกหรือกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนายกหรือกรรมการนั้นว่างลง เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ให้ผู้ซึ่งเป็นนายกหรือกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนนั้น อยู่ในตำแหน่งตามวาระของนายกหรือกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา 24 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นายกหรือผู้รักษาการแทนเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 25 ในกรณีที่นายกพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือนายกไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้อุปนายกเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าอุปนายกพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรืออุปนายกไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทน

มาตรา 26 สภานายกพิเศษหรือผู้แทนจะเข้าฟังการประชุมและชี้แจงแสดงความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ หรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังสภาวิชาชีพภาคใดภาคหนึ่งในเรื่องใดๆ ก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการของสภาวิชาชีพภาคใดภาคหนึ่งตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา 7
- (2) แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาวิชาชีพภาคใดภาคหนึ่ง เว้นแต่กิจการซึ่งมีลักษณะหรือสภาพที่ไม่อาจมอบหมายให้กระทำการแทนกันได้
- (3) ออกข้อบังคับสภาวิชาชีพภาคใดภาคหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และข้อบังคับว่าด้วย
 - (ก) การเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกของสภาวิชาชีพภาคใดภาคหนึ่ง
 - (ข) การกำหนดค่าจดทะเบียนสมาชิกสามัญ ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ
 - (ค) การเลือก และการเลือกตั้งกรรมการ และการตั้งกรรมการที่ปรึกษาตามมาตรา

16

- (ง) หลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาต แบบ และประเภทใบอนุญาต

- (จ) หลักเกณฑ์การออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทางและหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (ฉ) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (ช) การรักษจริยธรรมแห่งการวิชาชีพมัคคุเทศก์
- (ซ) การประชุมคณะกรรมการและอนุคณะกรรมการ
- (ณ) หลักเกณฑ์ว่าด้วยการสอบความรู้ตามอำนาจหน้าที่ของสภา
- (ญ) เรื่องอื่นๆ ที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของสภาหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ตามกฎหมายอื่น

มาตรา 28 ข้อบังคับนั้นเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 29 ให้นายกเสนอร่างข้อบังคับต่อสภานายกพิเศษโดยไม่ชักช้าสภานายกพิเศษอาจยับยั้งร่างข้อบังคับนั้นได้พร้อมทั้งแสดงเหตุผลโดยแจ้งชัดในกรณีที่มีได้มีการยับยั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับที่นายกเสนอให้ถือสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบในร่างข้อบังคับนั้น

มาตรา 30 ถ้าสภานายกพิเศษยับยั้งร่างข้อบังคับใดๆ ให้คณะกรรมการประชุมพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาเหตุผลของสภานายกพิเศษประกอบด้วย ในการประชุมนั้น ถ้ามีเสียงยืนยันถึงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้นายกเสนอร่างข้อบังคับนั้นต่อสภานายกพิเศษอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภานายกพิเศษไม่ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบังคับหรือไม่คืนร่างข้อบังคับนั้นมาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับที่นายกเสนอ ให้นายกดำเนินการประกาศใช้ข้อบังคับนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไปได้

มาตรา 31 มัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าสามร้อยคนมีสิทธิเสนอขอให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขข้อบังคับได้

มาตรา 32 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้นายกมีอำนาจกระทำการแทนสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ แต่นายกจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการอื่นกระทำการแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้

หมวด 4

การจดทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์

มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งขาดจากการเป็นมัคคุเทศก์หรือต้องห้ามทำการเป็นมัคคุเทศก์นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ และให้ความรู้แก่

นักท่องเที่ยวกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ได้รับค่าตอบแทนก็ตามทั้งนี้เว้นแต่จะได้กระทำในฐานะเป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐองค์การของรัฐผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือมีอำนาจหน้าที่กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 34 การขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาต การรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตการต่ออายุใบอนุญาต และการขอบอกเลิกจากการเป็นมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภา

มาตรา 35 ผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- (3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี และเป็นผู้ได้รับวุฒิบัณฑิตหรือหนังสือรับรองว่าไม่ผ่านการฝึกอบรณวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง
- (4) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด
- (5) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกศาลพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
- (8) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี
- (9) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีและไม่เป็นผู้ได้กระทำการใดซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่น่าไว้วางใจในความซื่อสัตย์สุจริต

มาตรา 36 ภายใต้บังคับมาตรา 38 เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตแล้วเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมิคุณสมบัติตามมาตรา 35 ให้คณะกรรมการพิจารณาารับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอคณะกรรมการต้องแสดงเหตุผลของการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง ในกรณีเช่นนี้ผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิตุทธการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ต่อสภานายกพิเศษได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

คำวินิจฉัยของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

มาตรา 37 ให้ผู้ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือผู้ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตแล้วเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์

มาตรา 38 ใบอนุญาตให้มีอายุใช้ได้เป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต มัคคุเทศก์ผู้ใดที่ใบอนุญาตมีอายุใช้ได้เป็นเวลาสี่ปี หากประสงค์จะทำการเป็นมัคคุเทศก์ต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุในอนุญาตภายในเก้าสิบวันก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ การต่ออายุใบอนุญาตคราวหนึ่งให้ใช้ได้สี่ปีนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ให้นำบทบัญญัติมาตรา 36 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

มาตรา 39 มัคคุเทศก์ที่ขาดต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 39 วรรคสอง มีสิทธิได้รับการต่ออายุใบอนุญาต หากได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในเวลาไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุและยอมชำระเงินค่าธรรมเนียมเพิ่มร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตนั้น

มาตรา 40 ใบอนุญาตให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับโดยอย่างน้อยต้องมีชื่อ วัน เดือน ปี เกิด ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน รูปถ่ายของผู้ถือใบอนุญาต เลขหมายใบอนุญาต วันออกใบอนุญาต และวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ

ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดเสียหายในสาระสำคัญ ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือชำรุดเสียหาย

มาตรา 41 เมื่อปรากฏต่อคณะกรรมการว่า มัคคุเทศก์ผู้ใดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 35 ไม่ว่าจะขาดคุณสมบัติก่อนหรือหลังจากจดทะเบียนและรับใบอนุญาต ให้มัคคุเทศก์ผู้นั้นพ้นสภาพการเป็นมัคคุเทศก์ และให้คณะกรรมการจำหน่ายชื่อมัคคุเทศก์ผู้นั้นออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่มัคคุเทศก์ผู้ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดจากมัคคุเทศก์ผู้นั้นได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตแล้ว

เมื่อมีการจำหน่ายชื่อมัคคุเทศก์ออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 36 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลมและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 68 มาใช้บังคับแก่การจำหน่ายชื่อมัคคุเทศก์ออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 42 มัคคุเทศก์ขาดจากการเป็นมัคคุเทศก์ เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ขอบอกเลิกจากการเป็นมัคคุเทศก์
- (3) ขาดต่อใบอนุญาตตามมาตรา 39 วรรคสอง
- (4) ถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ตามมาตรา 41 หรือ
- (5) ถูกลบชื่อออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ตามมาตรา 64 มาตรา 65 มาตรา 66 หรือ

มาตรา 67

หมวด 5 การประชุมใหญ่ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์

มาตรา 43 การประชุมใหญ่ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ได้แก่การประชุมใหญ่สามัญประจำปี และการประชุมใหญ่วิสามัญ

มาตรา 44 คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีละหนึ่งครั้งภายใน เดือนมิถุนายน ของทุกปี

มาตรา 45 เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้ เมื่อสมาชิกมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามร้อยคนเข้าชื่อร้องขอเป็นหนังสือให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันที่ได้รับคำร้องขอ เว้นแต่ คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องที่ขอให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อพิจารณานั้นเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ หรือไม่มีเหตุอันสมควรที่จะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์

หนังสือร้องขอตามวรรคสองให้ระบุโดยชัดแจ้งว่าประสงค์ให้เรียกประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใดและด้วยเหตุอันสมควรอย่างไร

มาตรา 46 ในกรณีที่คณะกรรมการไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อคณะกรรมการได้รับคำร้องขอตามมาตรา 45 วรรคสอง คณะกรรมการต้องแจ้งเหตุผลของการไม่จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญดังกล่าวโดยชัดแจ้งไปยังสมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งร่วมเข้าชื่อร้องขอภายในสามสิบวันตั้งแต่วันที่รับคำร้องขอ ในกรณีเช่นนี้สมาชิกผู้ร่วมเข้าชื่อร้องขอนั้นทั้งหมดมีสิทธิร่วมเข้าชื่อคัดค้านการไม่จัดการใหญ่ประชุมวิสามัญนั้นต่อสภานายกพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

คำวินิจฉัยของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด และในกรณีที่สภานายกพิเศษมีคำวินิจฉัยเห็นชอบด้วยกับคำคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันตั้งแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยจากสภานายกพิเศษ

มาตรา 47 ในการประชุมใหญ่ของสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมด้วยตนเองไม่น้อยกว่าสองร้อยคนจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าการประชุมคราวใด นายกไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้อุปนายกเป็นประธานในที่ประชุม ถ้านายกและอุปนายกไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้สมาชิกที่มาประชุมเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมเฉพาะการประชุมคราวนั้น

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 48 ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประชุมใหญ่ของสภาวิชาชีพ มัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน

หมวด 6 จรรยาบรรณมัคคุเทศก์

มาตรา 49 มัคคุเทศก์ต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ การกำหนดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ให้สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ตราเป็นข้อบังคับ

มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

มาตรา 50 โทษผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์มี 3 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ห้ามทำการเป็นมัคคุเทศก์มีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ
- (3) ลบชื่อออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์

ในกรณีประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์เล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรกถ้าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 64 หรือมาตรา 66 แล้วแต่กรณีเห็นว่ามิเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยวักกล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

มาตรา 51 ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ต้องประกอบด้วยข้อกำหนดดังต่อไปนี้

- (1) จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ต่อชาติ ศาสนา และสถาบันพระมหากษัตริย์
- (2) จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ต่อผู้ประกอบการ
- (3) จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ต่อมัคคุเทศก์ด้วยกัน
- (4) จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ต่อศิลปวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม
- (5) จรรยาบรรณเกี่ยวกับความประพฤติของมัคคุเทศก์
- (6) การแต่งกายของมัคคุเทศก์และ
- (7) การปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ คณะกรรมการหรือสภานายกพิเศษ แล้วแต่กรณี

หมวด 7

คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

มาตรา 52 ให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ จรรยาบรรณมัคคุเทศก์อื่นอีกไม่น้อยกว่าเจ็ดคนตามจำนวนที่ คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์จากมัคคุเทศก์ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) เป็นมัคคุเทศก์มาแล้วรวมกันไม่น้อยกว่าเจ็ดปี
- (2) ไม่เคยถูกลงโทษฐานประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ หรือถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์

มาตรา 53 ให้นายกแจ้งการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 52 จะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบของสภานายกพิเศษ

มาตรา 54 ให้นายกแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 52 ต่อสภานายกพิเศษโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่สภานายกพิเศษไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นชอบกลับมายังนายก ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการแต่งตั้ง ให้ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบในการ แต่งตั้งนั้น

ในกรณีที่สภานายกพิเศษแจ้งกลับมายังนายกภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งว่าไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ หรือกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ คนใดคนหนึ่ง ให้คณะกรรมการพิจารณาการแต่งตั้งนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการลงมติยืนยัน การแต่งตั้งเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ ให้นายกแจ้ง การแต่งตั้งนั้นต่อสภานายกพิเศษ ถ้าสภานายกพิเศษไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่แจ้งกลับมายังนายก ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายกให้นายกดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ หรือกรรมการคนนั้นได้

มาตรา 55 ประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการพิจารณา คติจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ให้เป็นไปโดยรวดเร็วและเที่ยงธรรม และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้หรือในข้อบังคับ

เมื่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รอง ประธานกรรมการมารยาทมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ถ้า ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากประธานกรรมการปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการ จรรยาบรรณมัคคุเทศก์

มาตรา 56 กรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันมิได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนถึงกำหนดวาระ ให้คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งซ่อมวันแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์จะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน คณะกรรมการจะไม่ได้ดำเนินการแต่งตั้งซ่อมก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 53 และมาตรา 54 มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้งซ่อมโดยอนุโลม

กรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ซึ่งได้รับแต่งตั้งซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระของผู้ที่ตนแทน

มาตรา 57 ในกรณีที่คณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และยังไม่มีกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ใหม่ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์นั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์คณะใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ใหม่ภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์คณะเก่าพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 58 กรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ครบวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมาตรา 52 วรรคสอง หรือ
- (5) ขาดจากการเป็นมีคฤเทศก์ตามมาตรา 44

มาตรา 59 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้กรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่กรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 60 คณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์มีอำนาจแต่งตั้งมีคฤเทศก์คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้กระทำการใดกิจการหนึ่งในขอบอำนาจของคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ เว้นแต่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีจรรยาบรรณมีคฤเทศก์

มาตรา 61 ในการพิจารณาคดีจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ ต้องมีกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดของคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์จึงจะเป็นองค์ประชุม

ภายใต้บังคับมาตรา 62 วรรค และมาตรา 67 วรรคสาม การประชุมปรึกษา หรือการวินิจฉัยชี้ขาดคดีจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ของคณะกรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ให้ถือตามเสียงข้างมาก แต่กรรมการจรรยาบรรณมีคฤเทศก์ฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

มาตรา 62 บุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ว่าประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

สิทธิกล่าวหาว่ามัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุด เพื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิกล่าวหารู้เรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ และเมื่อรู้ตัวผู้ประพฤติผิดแต่ต้องไม่เกินสามปี นับแต่วันประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

การถอนคำกล่าวหาที่ยื่นตามวรรคหนึ่ง จะเป็นเหตุให้คดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ระงับก็ต่อเมื่อคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่มาประชุม อนุญาตให้ผู้กล่าวหาถอนคำกล่าวหาได้

มาตรา 63 เมื่อได้รับคำกล่าวหาตามมาตรา 62 วรรคหนึ่ง หรือเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ประกอบการ หรือเมื่อปรากฏแก่คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการสอบสวนจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ผู้ใด ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์แต่งตั้งมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าสามคนเป็นคณะกรรมการสอบสวน ทำการสอบสวน เพื่อการนี้ให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนได้

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้เสนอเรื่องต่อประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์เพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา 64 ต่อไป

มาตรา 64 ในการพิจารณาคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์มีอำนาจสั่งจำนายคดี สั่งยกคำกล่าวหาสั่งลงโทษหรือดำเนินการกับมัคคุเทศก์ที่ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 52

มาตรา 65 ในกรณีที่คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์มีคำสั่งตามมาตรา 64 ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ส่งสำนวนคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์นั้นไปยังนายภายในสามสิบวัน นับแต่วันมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการทำการพิจารณาและจะสั่งยืน แก่หรือกลับคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ รวมทั้งสั่งลงโทษ หรือดำเนินการกับมัคคุเทศก์ที่ถูกกล่าวหาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 50 ตามที่เห็นสมควรได้ และก่อนที่จะมีคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการอาจสั่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อนายกได้รับสำนวนคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งแล้ว หากคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยมายังประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน ให้ถือว่าคณะกรรมการมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ เว้นแต่กรณีที่มีการสอบสวนเพิ่มเติม ระยะเวลาหกสิบวันให้นับตั้งแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนเพิ่มเติม

คำสั่งของคณะกรรมการที่ยื่นตามให้จำนายคดี หรือยกคำกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองให้เป็นที่สุด

มาตรา 66 มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งลงโทษหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 50 อาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้สภานายกพิเศษทำการพิจารณาและมีคำสั่ง และให้นำบทบัญญัติในมาตรา 65 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการมีคำสั่งของสภานายกพิเศษโดยอนุโลม

คำสั่งของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

มาตรา 67 เมื่อมัคคุเทศก์ผู้ใดต้องรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษให้ศาลชั้นต้นที่อ่านคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น มีหนังสือแจ้งการต้องโทษจำคุกของมัคคุเทศก์ผู้นั้นให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ทราบ

เมื่อได้รับหนังสือแจ้งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์เสนอเรื่องให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ส่งลบบชื่อมัคคุเทศก์ผู้นั้นออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ แต่คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์จะไม่ส่งลบบชื่อมัคคุเทศก์ผู้นั้นออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ก็ได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำความผิดของมัคคุเทศก์ผู้นั้นไม่เป็นการกระทำที่ชั่วร้าย ไม่เป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นไม่น่าไว้วางใจในความซื่อสัตย์สุจริต และไม่เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

คำสั่งไม่ลบบชื่อมัคคุเทศก์ผู้กระทำความผิดออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ตามวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดของคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์

คำสั่งลบบชื่อหรือไม่ลบบชื่อมัคคุเทศก์ออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ตามวรรคสอง ให้ประธานกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ให้นายทะเบียนมัคคุเทศก์จัดแจ้งคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนมัคคุเทศก์และแจ้งคำสั่งนั้นให้มัคคุเทศก์ผู้ถูกกล่าวหา และผู้กล่าวหาทราบ

มาตรา 68 เมื่อมีคำสั่งอันถึงที่สุดลงโทษมัคคุเทศก์ที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณมัคคุเทศก์หรือมีคำสั่งลบบชื่อมัคคุเทศก์ออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ให้นายทะเบียนมัคคุเทศก์จัดแจ้งสั่งไว้ในทะเบียนมัคคุเทศก์และแจ้งคำสั่งนั้นให้มัคคุเทศก์ผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาทราบ

มาตรา 69 บุคคลที่ถูกลบบชื่อออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์จะขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตอีกมิได้ เว้นแต่เวลาได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันถูกลบบชื่อ

มาตรา 70 ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้การประชุมปรึกษา การสอบสวน การพิจารณา และการวินิจฉัยชี้ขาด คดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

หมวด 8 กองทุนสวัสดิการมัคคุเทศก์

มาตรา 71 ให้มีกองทุนสวัสดิการมัคคุเทศก์ ประกอบด้วย

- (1) เงินที่สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์จัดสรรให้เป็นประจำปี
- (2) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และ
- (3) ดอกผลของ (1) และ (2)

มัคคุเทศก์ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือทายาทของมัคคุเทศก์ที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งได้รับความเดือดร้อน มีสิทธิขอรับการสงเคราะห์จากเงินกองทุนสวัสดิการมัคคุเทศก์ โดยยื่นคำขอสวัสดิการสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์

การสงเคราะห์ การเก็บรักษา และการจ่ายเงินสวัสดิการมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

หมวด 9 บทกำหนดโทษ

มาตรา 72 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 33 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 73 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง ซึ่งให้มาเพื่อให้ถ้อยคำหรือให้ส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือวัตถุใดหรือมาตามหนังสือเรียกแล้วแต่ไม่ยอมให้ถ้อยคำ โดยปราศจากเหตุอันควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 74 ให้ผู้ที่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นผู้ที่ได้จดทะเบียน และรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นๆ เป็นใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ให้มีอายุใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 75 ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่งมอบทะเบียนมัคคุเทศก์และบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์การต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และการควบคุมจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ เว้นแต่สำนวนคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่ยังค้างพิจารณาอยู่ให้แก่สภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 76 ให้คณะกรรมการออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 53 ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่คณะกรรมการยังมิได้ออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยจรรยาบรรณ ของมัคคุเทศก์ ฉบับที่ 2536 และข้อบังคับของสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ ว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ และการแต่งกายของมัคคุเทศก์ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 77 ให้มีคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 52 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามมาตรา 86 วรรคหนึ่ง

ให้บรรดาคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่ค้างพิจารณาอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ที่เกิดขึ้นในขณะที่ยังไม่มีคณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่ง อยู่ในข้อบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์ที่ใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าจะเสร็จการ

เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัติวรรคสอง ให้คณะกรรมการจรรยาบรรณมัคคุเทศก์และบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีจรรยาบรรณมัคคุเทศก์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคสองมีอำนาจกระทำการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยมัคคุเทศก์ที่ใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับต่อไปนี้กว่าจะเสร็จการ

มาตรา 78 ในวาระเริ่มแรกให้รัฐมนตรีแต่งตั้งมัคคุเทศก์ซึ่งมีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา 17 วรรคสอง จำนวนสิบห้าคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นกรรมการบริหารของสมาคมมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นคณะกรรมการตามมาตรา 14 ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 79 ให้คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมาตรา 78 เลือกและแต่งตั้งกรรมการด้วยกันเองคนหนึ่งเป็นนายกตามมาตรา 14 ทั้ง ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 14 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

อัตราค่าธรรมเนียม

(1) การจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์	บาท
(2) การรับใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์สี่ปี ฉบับละ	บาท
(3) การต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ ฉบับละ	บาท
(4) การออกใบแทนใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ ฉบับละ	บาท

ภาคผนวก ค

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์
พ.ศ.

นายนาถ ดวงวิชัย นิตกร 8 ว. ผู้ร่าง
ฉบับเสนอสภาผู้แทนราษฎร

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์
พ.ศ.

หลักการ
ให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีการเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นอย่างมาก ประกอบกับในอนาคตอาชีพด้านการบริการจะมีการแข่งขันระหว่างประเทศที่สูงขึ้น ซึ่งอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพหนึ่งที่จะได้รับผลกระทบด้วย จึงต้องมีการส่งเสริมให้อาชีพมัคคุเทศก์มีความเป็นปึกแผ่น รวมทั้งให้ความรู้และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อให้ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพ มาตรฐาน และมีความก้าวหน้าในอาชีพ ตลอดจนเพื่อให้มีการควบคุมจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ จึงต้องมีองค์กรที่มีความคล่องตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขัน รวมทั้งต้องมีอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการท่องเที่ยว และการบริการ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรให้มีคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 41 มาตรา 43 มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

“ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยว” หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

“สมาคมธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า สมาคมที่สร้างขึ้นตามกฎหมายไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจการเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยกรรมการสมาคมทั้งหมดจำนวนเกินกึ่งหนึ่ง และสมาชิกของสมาคมทั้งหมดจำนวนเกินกึ่งหนึ่งมีสัญชาติไทย

“อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งเลขาธิการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

นี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่น รวมทั้งออกระเบียบและประกาศ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวง แรงงานหรือผู้แทน ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือผู้แทน ผู้ว่าราชการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มาจากผู้แทนสมาคมธุรกิจนำเที่ยวจังหวัด นายกสมาคมไทยท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และผจญภัยหรือผู้แทน นายกสมาคมไทยบริการท่องเที่ยวหรือผู้แทน นายกสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวหรือผู้แทน นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศหรือผู้แทน และนายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย

(2) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จำนวนหกคน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในวิชาการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์สองคน

ให้เลขาธิการทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (3) เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 6 กรรมการตามมาตรา 5 (2) และ (3) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) เป็นผู้ไม่อยู่ในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต หรือใบอนุญาตประกอบอาชีพภาคเทศก์
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (7) ไม่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (8) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติด้อย่างร้ายแรง

มาตรา 7 กรรมการตามมาตรา 5 (2) และ (3) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่

มาตรา 8 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งวาระ กรรมการตามมาตรา 5 (2) และ (3) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6
- (4) รัฐมนตรีสั่งให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

มาตรา 9 ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) และ (3) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้กรรมการซึ่งเหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ดำเนินการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งประเภทเดียวกัน แล้วแต่กรณี แทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของกรรมการเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกรรมการขึ้นแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้กรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ดำรงตำแหน่งแทนมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา 10 ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการ เพื่อดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการคนหนึ่ง และรองประธานกรรมการคนที่สอง ตำแหน่งละหนึ่งคน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น

มาตรา 11 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมครั้งใด ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการ ถ้ารองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานกรรมการ ถ้ารองประธานกรรมการคนที่สองไม่มาประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมการศึกษา การอบรม และการวิจัยเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์
- (2) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ รวมทั้งการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์
- (3) ควบคุม กำกับ ดูแล และกำหนดมาตรฐานการให้บริการ รวมทั้งจรรยาบรรณของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- (4) ออกใบอนุญาต พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- (5) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในอาชีพมัคคุเทศก์ของสถาบันต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการขอรับใบอนุญาต
- (6) รับรองหลักสูตรการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการ และการศึกษาต่อเนื่องในด้านต่างๆ ของอาชีพมัคคุเทศก์ของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมดังกล่าว
- (7) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ด้านต่างๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในอาชีพมัคคุเทศก์
- (8) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้บริการวิชาการแก่ประชาชน และองค์กรอื่นเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์
- (9) เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
- (10) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและปัญหาของอาชีพมัคคุเทศก์
- (11) จัดทำแผนการดำเนินงานและรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง
- (12) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

- (13) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์กร การเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป การพัสดุ การตรวจสอบภายใน รวมตลอดทั้งการสงเคราะห์และสวัสดิการต่างๆ ของสำนักงาน
- (14) กำหนดแผน กลยุทธ์ และแนวทางการบริหารงานของสำนักงาน
- (15) อนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายเงิน และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน
- (16) ควบคุมการบริหารงาน และการดำเนินการของสำนักงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- (17) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งเสริม การพัฒนา การควบคุม กำกับ ดูแลการประกอบอาชีพภาคพิเศษ
- (18) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย
- ข้อบังคับตาม (17) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- ระเบียบตาม (13) ถ้ามีการจำกัดอำนาจเลขาธิการในการทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 13 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้

ให้นำความในมาตรา 11 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา 15 ให้กรรมการและอนุกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่รัฐมนตรีกำหนด

หมวด 2

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพภาคพิเศษ

มาตรา 16 ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพภาคพิเศษขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 17 ให้สำนักงานมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดใกล้เคียงและจะตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่อื่นใดก็ได้

มาตรา 18 กิจกรรมของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแต่พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา 19 ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรมตามนโยบายและมติของคณะกรรมการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด
- (3) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัยเพื่อส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลการประกอบอาชีพภาคเกษตรกรรม
- (4) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- (5) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน
- (6) ทำความตกลง และร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงาน
- (7) จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน
- (8) เรียกเก็บและรับเงินสมทบ เงินเพิ่ม เงินอุดหนุน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินงาน
- (9) จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และสำนักงานเสนอต่อรัฐมนตรี
- (10) ปฏิบัติงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

มาตรา 20 สำนักงาน อาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินสมทบ เงินเพิ่ม เงินอุดหนุน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงาน
- (3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้
- (4) ผลประโยชน์จากการจัดการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินกิจการของสำนักงาน
- (5) ดอกผลของเงิน และทรัพย์สินตาม (1) (2) (3) และ (4)
- (6) รายได้อื่นๆ

มาตรา 21 บรรดารายได้ทั้งปวงที่สำนักงานได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่งๆ ให้ตกเป็นของสำนักงานเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา และค่าเสื่อมราคา ประโยชน์ตอบแทนของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และพนักงาน เงินสมทบ

กองทุนเพื่อการสวัสดิการและการสงเคราะห์ และเงินสำรองเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสำนักงานหรือเพื่อการอื่น

รายได้ตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 22 ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงานในเรื่องทรัพย์สินของสำนักงานมิได้

มาตรา 23 ให้สำนักงานเลขาธิการคนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่คณะกรรมการคัดเลือก

มาตรา 24 ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขาธิการต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- (4) สามารถทำงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา
- (4) คุณสมบัติอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 25 ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นเลขาธิการ

- (1) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกไม่ว่าจะได้รับโทษจำคุกหรือไม่ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- (5) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการบริหารหรือจัดการบริษัท หรือห้างหุ้นส่วน
- (6) เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (7) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (8) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- (9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

มาตรา 26 ให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเลขาธิการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

มาตรา 27 เลขาธิการอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี เลขาธิการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 28 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ เลขาธิการซึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 24 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 25
- (4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 35
- (5) คณะกรรมการมีมติให้ออกเพราะบกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

มาตรา 29 ให้เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการดำเนินกิจการทั้งปวงของสำนักงานในการบริหารกิจการของสำนักงาน เลขาธิการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

มาตรา 30 ให้มีรองเลขาธิการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อช่วยเลขาธิการในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่เลขาธิการมอบหมาย

มาตรา 31 เลขาธิการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองเลขาธิการ ผู้บริหารระดับสูง และผู้ตรวจสอบภายใน ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานโดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับหรือมติที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 32 ในการปฏิบัติหน้าที่ เลขาธิการจะมอบอำนาจให้พนักงานกระทำการใดแทนก็ได้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ผู้ได้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับเลขาธิการในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจนั้น

มาตรา 33 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนสำนักงาน เพื่อการนี้ เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการแทนก็ได้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 34 ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งรองเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ ในกรณีที่ไม่มีรองเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของสำนักงานคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการ

ให้ผู้รักษาการแทนเลขาธิการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับเลขาธิการ

มาตรา 35 เลขาธิการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับสำนักงาน หรือในกิจการที่กระทำให้แก่สำนักงาน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุน โดยสุจริตในบริษัทมหาชนจำกัด ที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้น ไม่เกินอัตราตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 36 นิติกรรมใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา 35 ไม่มีผลผูกพันสำนักงาน

หมวด 3

ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์

มาตรา 37 ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีสัญชาติไทย
- (3) มีความรู้ในอาชีพมัคคุเทศก์โดยได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในอาชีพมัคคุเทศก์จากสถาบันที่คณะกรรมการรับรอง
- (4) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต
- (5) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่พ้นกำหนดสองปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาต
- (6) ไม่เป็นผู้ประพฤติเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าน่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งอาชีพมัคคุเทศก์
- (7) ไม่เคยต้องโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าน่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งอาชีพมัคคุเทศก์
- (8) ไม่เป็นผู้วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือไม่เป็นโรคที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 38 ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 37 รวมทั้งต้องผ่านการสอบความรู้ และฝึกงานตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 39 ใบอนุญาตให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และอาจต่ออายุได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องผ่านการอบรม และยื่นหนังสือรับรองการปฏิบัติงานจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวด้วย

มาตรา 40 การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต รวมทั้งการออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ด้านต่างๆ และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในอาชีพมัคคุเทศก์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด 4

การควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

มาตรา 41 ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้เป็นผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทำการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรม ซึ่งทำการฝึกหัด หรือฝึกอบรมในความควบคุมของสถาบันการศึกษาของรัฐ หรือที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้จัดตั้ง สถาบันการศึกษา หรือสถาบันอื่นที่คณะกรรมการรับรอง ทั้งนี้ ภายใต้ความควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้ฝึกหัด หรือผู้ให้การฝึกอบรม ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

(2) บุคคล ซึ่งหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 42 ใบอนุญาตสิ้นสุดลง เมื่อผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

- (1) ตาย
- (2) ไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาต หรือ
- (3) ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 43 ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัด และเงื่อนไข และต้องรักษาระยาบรรณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 44 บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดตามมาตรา 43 ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ มีสิทธิกล่าวหาผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน

บุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ว่าประพฤติผิดตามมาตรา 43 โดยทำคำกล่าวโทษเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงาน

กรรมการมีสิทธิกล่าวโทษผู้ประกอบอาชีพมั่วชู้เทศก์ว่าประพฤติผิดตามมาตรา 43 โดยแจ้งเรื่องต่อสำนักงาน

สิทธิการกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง หรือสิทธิการกล่าวโทษตามวรรคสอง หรือวรรคสามสิ้นสุดลง เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเสียหายหรือผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการประพฤติผิดตามมาตรา 43 และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ทั้งนี้ ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่มีการประพฤติผิดตามมาตรา 43

การถอนเรื่องการกล่าวหา หรือการกล่าวโทษที่ได้ยื่นหรือแจ้งไว้แล้วนั้นไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 45 เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษตามมาตรา 44 หรือในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติผิดตามมาตรา 43 ของผู้ประกอบอาชีพมั่วชู้เทศก์ ให้เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณโดยไม่ชักช้า

มาตรา 46 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณจากผู้ประกอบอาชีพมั่วชู้เทศก์ ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการคนหนึ่ง และอนุกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน มีอำนาจหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา 45 แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณเกินกว่าหนึ่งคณะก็ได้

ให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาขยายระยะเวลาดำเนินการออกไปได้อีกครั้งหนึ่งไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดลา

ถ้าคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณดำเนินการไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคสาม ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณใหม่แทนคณะเดิม หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณคณะอื่นดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา 47 เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงาน และความเป็นของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณารายงาน และความเห็นดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา
- (2) ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนในกรณีที่เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นมีมูล
- (3) ให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณีที่เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูล

มาตรา 48 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนจากผู้ประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์ ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการคนหนึ่ง และอนุกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า สามคน มีอำนาจหน้าที่สอบสวน สรุปผลการสอบสวน และเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนเกินกว่าหนึ่งคณะก็ได้

ให้คณะอนุกรรมการสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนครบกำหนด เวลาดังกล่าวในการนี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาขยายระยะเวลาดำเนินการออกไปได้อีกครั้งหนึ่งไม่ เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลา

ถ้าคณะอนุกรรมการสอบสวนดำเนินการไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคสาม ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนใหม่แทนคณะเดิม หรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ สอบสวนคณะอื่นดำเนินการแทนก็ได้

มาตรา 49 ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ และคณะอนุกรรมการ สอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อนุกรรมการจรรยาบรรณและอนุกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ และมีหนังสือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่ง เอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าว

มาตรา 50 ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ พร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาหรือกล่าวโทษให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษไม่น้อยกว่าสิบห้า วันก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน

ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจง หรือนำพยานหลักฐานใดๆ มาให้คณะ อนุกรรมการสอบสวน

คำชี้แจง หรือพยานหลักฐานให้ยื่นต่อประธานอนุกรรมการสอบสวนภายในสิบห้าวัน นับ แต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานอนุกรรมการสอบสวน หรือภายในกำหนดเวลาที่คณะอนุกรรมการสอบสวนจะขยายให้

มาตรา 51 เมื่อคณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้เสนอสำนวน การสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทำการสอบสวนเสร็จสิ้น และต้องไม่เกินกำหนดเวลาตามมาตรา 47 วรรคสาม เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา 52 เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนสอบสวน และความเป็นของอนุกรรมการสอบสวน แล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการสอบสวน และความเห็นดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการอาจให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก่อนวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ และให้นำความในมาตรา 48 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ
- (2) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปี
- (3) เพิกถอนใบอนุญาต

คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตามมาตรา 53 ให้ทำเป็นคำสั่งคณะกรรมการพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาด และให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา 53 ให้เลขาธิการแจ้งคำสั่งคณะกรรมการตามมาตรา 52 ไปยังผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวโทษเพื่อทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ประกอบอาชีพหมักคุเทศก์ ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบอาชีพหมักคุเทศก์ หรือแสดงด้วยวิธีใดๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบอาชีพหมักคุเทศก์นับแต่วันที่ทราบคำสั่งคณะกรรมการที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบ อนุญาตนั้น

มาตรา 55 ผู้ประกอบอาชีพหมักคุเทศก์ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 54 และถูกลงโทษจำคุกตามมาตรา 64 โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้คณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ผู้นั้นนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

มาตรา 56 ผู้ประกอบอาชีพหมักคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้นสองปีนับแต่วันที่ถูกลงสั่งเพิกถอนใบอนุญาต แต่เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาต และปฏิเสธการออกใบอนุญาต ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตในครั้งต่อไปได้อีกต่อเมื่อสิ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาต

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่หมักคุเทศก์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยว และหมักคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นหมักคุเทศก์ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับที่จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบอาชีพหมักคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติด้วย

มาตรา 57 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ประกอบอาชีพหมักคุเทศก์ในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า จะมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจค้นเอกสารหรือวัตถุใดๆ ที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการกระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า หากเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวจะถูกยักย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

(3) ยึดเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 58 ในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวและหนังสือมอบหมายจากเลขาธิการแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 59 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 5

การตรวจสอบและการบัญชี

มาตรา 60 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงาน และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภท รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานโดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด

มาตรา 61 ให้สำนักงานจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชี แล้วส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 62 ให้ผู้สอบบัญชีรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้สำนักงานเผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีรับทราบ

หมวด 6 ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

มาตรา 63 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงาน เพื่อการนี้จะสั่งให้สำนักงานชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานเสนอ และมีอำนาจสั่งยับยั้งการกระทำของสำนักงานที่เห็นว่าขัดต่อนโยบายของรัฐบาล

ในกรณีที่คณะกรรมการหรือสำนักงานต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานนำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี

หมวด 7 บทกำหนดโทษ

มาตรา 64 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 41 หรือมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 65 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใดๆ ตามที่เรียก หรือแจ้งให้ส่งตามมาตรา 49 โดยไม่มีเหตุอันควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 66 ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 57 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 67 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 58 วรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุอันควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา 68 ให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะได้มา ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 69 ให้กรรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 70 ให้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้ได้ต่อไปจนกว่าสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น

เพื่อประโยชน์ในการต่ออายุใบอนุญาต ให้ถือว่าใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งเป็นใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 71 ภายในแปดปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ มิให้นำคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 37 (3) มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีสถาบันที่คณะกรรมการรับรองปริญญาประกาศนียบัตร หรือวุฒิบัตรในอาชีพมัคคุเทศก์ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวให้นำคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 (1) (ค) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 72 ให้ถือว่าการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ หรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์ ซึ่งได้กระทำก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ เป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ หรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ และการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีการดำเนินการกับผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ หรือข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 73 ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยว และมีัคคุเทศก์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมีัคคุเทศก์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

นาถะ ดวงวิชัย นิตกร 8 ว.

ผู้ร่าง/ผู้พิมพ์

อัตราค่าธรรมเนียมผู้ประกอบการอาชีพมััคคุเทศก์

(1) ใบอนุญาต	ฉบับละ 5,000 บาท
(2) ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ 500 บาท
(3) การต่ออายุใบอนุญาต	ฉบับละ 2,500 บาท
(4) ค่าหนังสืออนุมัติ หรืออุติบัตรแสดง ความรู้ความชำนาญในการประกอบ อาชีพมััคคุเทศก์	ฉบับละ 3,000 บาท

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาววรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์

วัน เดือน ปีเกิด

11 กรกฎาคม 2525

สถานที่เกิด

จังหวัดนครสวรรค์

ประวัติการศึกษา

สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จาก
โรงเรียนสตรีนครสวรรค์ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2543
สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต จาก
มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2548

ตำแหน่งหน้าที่
การงานปัจจุบัน

ทนายความ