

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การส่งมอบหลักประกันตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติ
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวได้มีหนังสือ ที่ กก ๐๔๐๑/๔๖๗๗ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีหนังสือ ที่ กก ๐๔๐๑/๒๒๐๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวรับมอบหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้อนุมัติคืนหลักประกันแล้ว แต่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับคืน เนื่องจากมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติว่า “บรรดาหลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยววางไว้กับผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งมอบให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว...” สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวโดยสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวรับมอบหลักประกันจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในกรณีที่ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้อนุมัติคืนแล้วแต่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวยังไม่ได้มารับคืน ดังนั้น สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวจึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) มาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวรับมอบหลักประกันจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ในกรณีหลักประกันที่ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้อนุมัติคืนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวแล้วตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวยังไม่ได้มารับคืนแต่อย่างใด สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวจะสามารถรับหลักประกันดังกล่าวจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้หรือไม่

(๒) หลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับคืนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะตกเป็นทรัพย์สินของกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา ๓๙ ประกอบมาตรา ๗๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว) และผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัญหาที่หารือเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้เลิกประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้ว ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้อนุมัติให้คืนหลักประกันที่วางไว้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวดังกล่าว และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้แจ้งให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมารับหลักประกันคืนแล้วแต่ไม่มารับคืน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๑๐๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้บรรดาหลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยววาง

^๑มาตรา ๒๔ ให้ผู้ว่าการคืนหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามมาตรา ๑๔ หรือที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยววางไว้ตามมาตรา ๑๔/๑ ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งบอกเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกการใช้สิทธิร้องเรียนจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวหรือนับแต่วันที่สิทธิร้องเรียนระงับตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง แล้วแต่กรณี

ในหนังสือแจ้งการบอกเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามความในวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องรับรองว่าตนไม่มีหนี้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ต้องชำระให้แก่นักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ในหนังสือแจ้งการบอกเลิกการใช้สิทธิร้องเรียนตามความในวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต้องรับรองว่าตนไม่มีหนี้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ต้องชำระให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

ในกรณีที่ผู้ว่าการได้รับแจ้งจากนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวว่า ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามความในวรรคหนึ่ง ยังมีหนี้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่จะต้องชำระให้แก่บุคคลดังกล่าวอยู่ ให้ผู้ว่าการรอการคืนหลักประกันไว้ก่อน

^๒มาตรา ๑๐๑ บรรดาหลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยววางไว้กับผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งมอบให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อหักไว้เป็นหลักประกันตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๔ ในกรณีที่เหลือหลักประกันเป็นจำนวนเท่าใดและไม่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตดังกล่าว มีกรณีรอการพิจารณาตามมาตรา ๑๐๐ ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคืนให้แก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละรายพร้อมทั้งดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น

ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดมีกรณีรอการพิจารณาตามมาตรา ๑๐๐ ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคืนหลักประกันให้เมื่อได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเสร็จโดยให้คืนหลักประกันพร้อมทั้งดอกเบี้ยให้แก่ผู้ที่เหลืออยู่ภายหลังจากหักความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นแล้ว

ไว้กับผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งมอบให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อหักไว้เป็นหลักประกันตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีที่มีหลักประกันเหลือเป็นจำนวนเท่าใดและไม่ปรากฏว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวใดมีกรณีการพิจารณาตามมาตรา ๑๐๐ ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคืนให้แก่ผู้รับใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวแต่ละรายพร้อมทั้งดอกผลที่เกิดขึ้น ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑^๓ ที่ต้องการให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่เดิม แสดงให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์จะให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยโอนอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งหลักประกันที่อยู่กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทั้งหมดให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อดำเนินการแทนต่อไป ดังนั้น การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งมอบหลักประกันที่ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะส่งคืนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมาให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นผู้ดูแลรักษาเพื่อส่งคืนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต่อไป สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวจึงรับมอบไว้ได้ถึงแม้จะมีใช้หลักประกันที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๐๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ตาม

ประเด็นที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่า หลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับคืนจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้ตกเป็นของผู้ใด จึงต้องถือว่าหลักประกันดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นเจ้าของหลักประกันนั้น การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งมอบหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมาวางไว้ให้แก่สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวก็เพื่อดูแลรักษาหลักประกันดังกล่าวไว้ต่อไปจนกว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมารับคืน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่องเท่านั้น และเมื่อหลักประกันดังกล่าวมิใช่หลักประกันที่วางไว้

^๓เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการแทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่เดิม ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ สมควรที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือต้องส่งมอบตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๗๐ (๓)^๕ และมาตรา ๓๙ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับแก้หลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับคืนตามกรณีที่ชอบหรือได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๒

“มาตรา ๗๐ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) หลักประกันที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม

๑.ล๑

๑.ล๑

“มาตรา ๓๙ หลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามมาตรา ๑๘ ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวยังมิได้เลิกประกอบกิจการ แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

ในกรณีที่นายทะเบียนได้แจ้งให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมาขอรับหลักประกันคืนแล้วแต่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่มารับหลักประกันคืนภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของกองทุน