

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะรายได้ที่เป็นเงินตราจากต่างประเทศ ทำให้เกิดเสถียรภาพของดุลการชำระเงิน อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการเติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมากมาย โดยเฉพาะธุรกิจนำเที่ยว รวมไปถึงถึงนำมาซึ่งการจ้างงาน เกิดอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นผู้ให้บริการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ รวมถึงให้คำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว¹

การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น ก่อนปี พ.ศ. 2535 สามารถกระทำได้โดยเสรี เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมการประกอบอาชีพ แต่อย่างไรก็ตาม การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์สำหรับคนต่างด้าวนั้นถูกจำกัดตั้งตั้งแต่ปี 2508 เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทย เนื่องจากอาชีพมัคคุเทศก์มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดีงามทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย² และจนถึงปัจจุบันมัคคุเทศก์ยังคงเป็นอาชีพที่สงวนไว้เฉพาะสำหรับคนไทยตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทย คนต่างด้าวจึงถูกห้ามประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยโดยเด็ดขาด

จากการที่คนต่างด้าวถูกห้ามประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย และจากการศึกษาแนวโน้มและผลกระทบของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ประกอบกับมาตรการ

¹ ฉันทัช วรรณธนนอม. (2552). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา, หน้า 100.

² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508.

ทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของประเทศไทยและต่างประเทศ พบปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบดบังโทษผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ดังต่อไปนี้

6.1.1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น³ ประกอบกับมัคคุเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพที่ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทยนั้นเนื่องจากอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งหมายความถึงบุคคลผู้นำเที่ยวและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย⁴ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในประเทศไทยมีคนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นจำนวนมาก ทั้งกรณีประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยอิสระ และกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวว่าจ้างคนต่างด้าวให้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ มีสาเหตุเนื่องจากมัคคุเทศก์ต่างด้าวมีค่าแรงถูกกว่ามัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย และมัคคุเทศก์ต่างด้าวมีทักษะและความรู้เฉพาะด้านที่ดีกว่า เช่น ทักษะทางด้านภาษาเฉพาะต่าง ๆ รวมถึงจำนวนมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายและมีทักษะทางด้านภาษาเฉพาะมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการให้บริการนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจึงเลือกให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เพื่อจะได้สื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่า

จากการที่คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น มัคคุเทศก์ต่างด้าวมีการข่มขู่และเรียกเก็บเงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยวจากนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวนำเที่ยวโดยให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวปลอมแปลงใบอนุญาตและหลอกลวงนักท่องเที่ยวว่าเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาต โดยถูกต้อง เป็นต้น ซึ่งเมื่อคนต่างด้าวไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย จึงไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และเนื่องจากมัคคุเทศก์ถือว่าเป็นตัวแทนของประเทศในการให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว สถานที่ที่น่าสนใจของประเทศ คนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต จึงอาจให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย เนื่องจากคนต่างด้าวดังกล่าวอาจไม่ได้จบการศึกษาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยว และที่สำคัญคือไม่ได้ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่

³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 50.

⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508.

คณะกรรมการประกาศกำหนดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงที่มัคคุเทศก์ต่างด้าวจะก่ออาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำให้ไม่มีข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เมื่อเกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้นก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้⁵ ทั้งนี้ บทกำหนดโทษกรณีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶ ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศมาเลเซีย (Tourism Industry Act 1992) ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลใดประกอบอาชีพมัคคุเทศก์หรือแสดงตนว่าเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินเจ็ดพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยริงกิต ตลอดเวลาที่ยังกระทำความผิดและยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และมัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ได้ตลอดระยะเวลาที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินเจ็ดพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยริงกิต ตลอดเวลาที่ยังกระทำความผิดและยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁷ ซึ่งเป็นแนวทางการลงโทษปรับรายวันที่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว หากนำมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดของมัคคุเทศก์ และจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการยับยั้งการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไว้ โดยต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาในระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปับตรว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด และต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁸ แต่ปัจจุบันนี้นอกจากจะมี

⁵ ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี. (2557). *การส่งเสริมคุณภาพและคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 43.

⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 86.

⁷ Tourism Industry Act 1992 Section 21.

⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 50.

นักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารแล้ว ยังมีนักท่องเที่ยวชาติอื่นซึ่งมีภาษาเป็นของตนเองและจำนวนนักท่องเที่ยวดังกล่าวมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต เช่น จีน เกาหลี อินเดีย รัสเซีย เป็นต้น แต่มีกฎเกณฑ์ของไทยที่มีใบอนุญาตและสามารถใช้ภาษาเฉพาะของแต่ละประเทศนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดการท่องเที่ยว' กรณีดังกล่าวส่งผลให้คนต่างด้าวที่มีความรู้ความสามารถในด้านภาษาต่างประเทศเข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนรุนแรงขึ้นในปัจจุบัน แม้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะเปิดกว้างในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ โดยมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีสามารถประกาศยกเว้นคุณสมบัติเรื่องอายุ ระดับการศึกษา หรือการผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹⁰ แต่ช่องทางดังกล่าวก็เป็นการยกเว้นคุณสมบัติสำหรับมัคคุเทศก์เฉพาะเขตท้องที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีแนวทางของกรมการท่องเที่ยวที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านภาษา แต่ขาดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุหรือคุณวุฒิการศึกษา สามารถยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ กรมการท่องเที่ยวจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป แต่แนวทางดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศมาเลเซีย (Tourism Industry Act 1992) มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั้งในเรื่องคุณวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ และต้องผ่านการฝึกอบรมด้วย แต่ก็เปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีคุณวุฒิการศึกษาตามที่กำหนด แต่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เมื่อได้รับการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมของประเทศมาเลเซียแล้ว สามารถเข้าอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ตามที่คณะกรรมการการท่องเที่ยวกำหนดได้ และเมื่อผ่านการอบรมหรือมีคุณสมบัติครบถ้วนดังกล่าวก็สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของประเทศมาเลเซียได้เช่นกัน¹¹ ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย

⁹ คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2554). *แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559*, หน้า 18.

¹⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 51.

¹¹ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2559). *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 75.

6.1.2 นอกจากจะพบปัญหากรณีคนต่างด้าวลักลอบทำหน้าที่มัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังมีกรณีปัญหาที่มัคคุเทศก์ของไทยผู้มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ร่วมมือกับคนต่างด้าวกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) โดยได้รับค่าตอบแทน¹² ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 บัญญัติให้มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน¹³ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁴ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางปกครองในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในกรณีที่มัคคุเทศก์ฝ่าฝืนกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) แต่อย่างไรก็ตาม รวมถึงกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวว่าจ้างมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาต แต่ให้มากระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่อย่างไรก็ตาม

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะกำหนดโทษในกรณีบุคคลทำหน้าที่มัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต และกรณีมัคคุเทศก์กระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการควบคุมมัคคุเทศก์

นอกจากนี้ มีกรณีผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตสวมรอยใช้ใบอนุญาตของมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้รับความยินยอมจากมัคคุเทศก์ดังกล่าว ซึ่งผู้ที่สวมรอยอาจนำใบอนุญาตไปหลอกลวงนักท่องเที่ยวให้หลงเชื่อว่าเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในกรณีนี้ผู้ที่สวมรอยใช้ใบอนุญาตจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ฐานทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดความผิดและบทลงโทษแก่มัคคุเทศก์ที่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้

¹² คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2550). "พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กับปัญหาการควบคุมซิตติ้งไกด์". *วารสารชนคดีจอห์น*, 10 (มกราคม - ธันวาคม), หน้า 83-95.

¹³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 60.

¹⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 89.

¹⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 86.

ใบอนุญาตของตนแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Tourism Board Act) มีบทบัญญัติให้มัคคุเทศก์ที่อนุญาตให้บุคคลอื่นครอบครองบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ของตน โดยรู้หรือควรรู้ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้บุคคลอื่นใช้หรือจะใช้บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ของตนเพื่อแสดงตัวว่าเป็นมัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันดอลลาร์สิงคโปร์¹⁶ และมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (LAW ON TOURISM No. 09/2017/QH14) ได้กำหนดโทษทางปกครอง กรณีที่มัคคุเทศก์อนุญาตให้บุคคลอื่นนำใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของตนไปใช้ มัคคุเทศก์นั้นอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้¹⁷ ส่วนมาตรการทางกฎหมายของประเทศมาเลเซีย (Tourism Industry Act 1992) ได้กำหนดโทษทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่มัคคุเทศก์อนุญาตให้บุคคลอื่นนำบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ของตนไปใช้โดยมิชอบ กรรมการการท่องเที่ยวมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ชั่วคราว และยึดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ในระหว่างที่มีการสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว หรืออาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและคัดรายชื่่ออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้เมื่อใบอนุญาตหมดอายุได้¹⁸ นอกจากนี้ ยังกำหนดโทษทางอาญากรณีมัคคุเทศก์อนุญาตให้บุคคลอื่นนำบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ของตนไปใช้โดยมิชอบต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁹

6.1.3 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องระบุนายการนำเที่ยวต่าง ๆ พร้อมทั้งจำนวนเงินค่าบริการนำเที่ยวไว้อย่างชัดเจนในรายการนำเที่ยว²⁰ และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเรียกเก็บค่าบริการอื่นใดจากนักท่องเที่ยวนอกจากที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยว หรือที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าไม่ได้²¹ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเปิดช่องไว้ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวน หรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional tour) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์ต้องแจ้งค่าบริการของตนและค่าบริการที่ต้องจ่ายเนื่องจากการเข้าไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมนั้นให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า และจะเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้ไม่ได้ ซึ่งกรณีนี้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่

¹⁶ Tourism Board Act Section 19F.

¹⁷ LAW ON TOURISM No. 09/2017/QH14 Article 64.

¹⁸ Tourism Industry Act 1992 Section 28.

¹⁹ Tourism Industry Act 1992 Section 26.

²⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 26.

²¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 30.

ฝ่าฝืนคือให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครึ่งละ
หกเดือน²² ซึ่งในความเป็นจริงนอกจากผู้ประกอบการนำเที่ยวจะเป็นผู้เสนอขายรายการนำเที่ยว
เพิ่มเติมให้แก่นักท่องเที่ยวแล้ว ยังมีกรณีมัคคุเทศก์ที่เป็นผู้เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมแก่
นักท่องเที่ยวโดยตรงอีกด้วย เนื่องจากมัคคุเทศก์มุ่งประสงค์จะได้รับค่านายหน้าจากเจ้าของธุรกิจที่
ตนเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนั้น แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551
ไม่ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับมัคคุเทศก์ที่ชักชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำ
กิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสาร โฆษณาหรือชี้ชวนหรือเสนอขายรายการนำเที่ยว
เพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Tourism Board Act)
มีการกำหนดบทลงโทษทางปกครองในกรณีดังกล่าวไว้ว่า มัคคุเทศก์จะต้องไม่ชักชวนหรือนำ
นักท่องเที่ยวไปใช้บริการธุรกิจใด ๆ โดยได้รับค่านายหน้าหรือค่าตอบแทนจากเจ้าของธุรกิจนั้น
และมัคคุเทศก์จะต้องไม่รับค่าตอบแทนจากบุคคลอื่นนอกเหนือจากนักท่องเที่ยวที่ตนได้ให้บริการ
หรือจากบุคคลที่จ้างตนเพื่อทำหน้าที่มัคคุเทศก์ หากฝ่าฝืนคณะกรรมการท่องเที่ยวสิงคโปร์อาจ
สั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ชั่วคราวไม่เกิน 6 เดือนหรือมากกว่านั้น หรือสั่งเพิกถอน
ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้²³ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
พ.ศ. 2551 ยังไม่มีบทบัญญัติรวมถึงบทกำหนดโทษที่ครอบคลุมในกรณีดังกล่าว จึงยังเป็นช่องว่าง
ให้มีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

6.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยมี
ความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรกำหนดแนวทางและมาตรการทางกฎหมาย
ดังต่อไปนี้

6.2.1 เห็นควรกำหนดบทลงโทษและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมมัคคุเทศก์เพื่อ
ป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติ
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพิ่มเติม เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เคร่งครัด และมี
ประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษปรับรายวันเพิ่มเติม กรณีผู้ใดที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับ

²² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551. มาตรา 45.

²³ Singapore Tourism Board (STB). *Conditions of Licence for Tourist Guides*. (online). Available: www.stb.gov.sg/assistance-and-licensing/licensing/Documents/Conditions%20of%20Licence.pdf. [2018, August 5].

ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือมัคคุเทศก์ฝึฝืนทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 86 ดังนี้

"มาตรา 86 ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตาม มาตรา 49 หรือทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝึฝืนมาตรา 62 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝึฝืนอยู่"

6.2.2 เห็นควรบัญญัติเรื่องแนวทางการเปิดโอกาสให้คนไทยที่มีความเชี่ยวชาญทางภาษา หรือคนไทยที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สามารถขอรับใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์ได้ โดยยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุหรือคุณวุฒิการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้แก่บุคคลดังกล่าว โดยอาจให้บุคคล ดังกล่าวต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถทางด้านภาษา หรือมีหลักฐานที่แสดงว่าบุคคล ดังกล่าวได้ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถทางด้านภาษา โดยมีผลการทดสอบอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลจะได้รับยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุและคุณวุฒิการศึกษาก็ตาม แต่ยังคง ต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์อยู่ โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติบางประการทำหน้าที่มัคคุเทศก์เพื่อ ประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามมาตรา 51

6.2.3 เห็นควรกำหนดโทษทางปกครองกรณีมัคคุเทศก์ซึ่งฝึฝืนให้หรือยินยอมให้บุคคล อื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน หรือการกระทำในลักษณะ ชิดดีงไกด์ (Sitting Guide) ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ได้ รวมถึงให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวกรณี ที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวว่าจ้างมัคคุเทศก์เพื่อกระทำการเป็นชิดดีงไกด์ (Sitting Guide) เพื่อจะได้ บังคับใช้โทษทางปกครองในการระงับการกระทำของมัคคุเทศก์ซึ่งกระทำได้รวดเร็วกว่าการ ลงโทษทางอาญา นอกจากนี้ เห็นควรกำหนดห้ามมิให้มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตโดยถูกต้อง ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ใบอนุญาตของตน หากมัคคุเทศก์ฝึฝืนให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ครั้งละไม่เกินหกเดือน และเห็นควรกำหนดโทษทางอาญา คือระวาง โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นแนวทางการลงโทษ ทางอาญาแบบเดียวกันกับการกระทำในลักษณะชิดดีงไกด์ (Sitting Guide)

6.2.4 เห็นควรกำหนดโทษทางปกครองกรณีมีคฤหบดีผู้ชื้อชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวน หรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional tour) โดยไม่แจ้งค่าบริการที่ต้องจ่ายเพิ่มเติมให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า หรือเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้ โดยใช้แนวทางการลงโทษทางปกครองของกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และแนวทางการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในกรณีเดียวกัน กล่าวคือ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัลคฤหบดีได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤหบดี พ.ศ. 2551 มาตรา 62

6.2.5 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(1) เห็นควรให้รัฐจัดให้มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรอาชีพมัลคฤหบดีให้มีศักยภาพเพียงพอหรือดำเนินการฝึกอบรมหลักสูตรมัลคฤหบดีควบคู่กับการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยกำหนดแนวทางและนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะและทักษะวิชาชีพมัลคฤหบดีเพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอในการรองรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะทางด้านภาษาต่างประเทศที่สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ได้แก่ ภาษาจีน ภาษาเกาหลี ภาษารัสเซีย เป็นต้น กำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของมัลคฤหบดี และการให้บริการที่ได้มาตรฐาน ประกอบกับในอนาคต อาชีพด้านบริการจะมีการแข่งขันระหว่างประเทศสูงขึ้น และอาชีพมัลคฤหบดีซึ่งเป็นหนึ่งในอาชีพบริการก็จะได้รับผลกระทบด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรเน้นนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรที่ประกอบอาชีพมัลคฤหบดีให้มีทักษะ ประสบการณ์ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและมาตรฐานของมัลคฤหบดีให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ รวมถึงส่งเสริมความมั่นคง ความปลอดภัย สวัสดิการและความก้าวหน้าในอาชีพมัลคฤหบดี เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้มัลคฤหบดีพัฒนาความสามารถในอาชีพของตน นอกจากนี้ เห็นควรมีการอบรมเรื่องบทบาทหน้าที่ของมัลคฤหบดี ตลอดจนจรรยาบรรณในวิชาชีพและวิธีปฏิบัติอันเหมาะสมเมื่อพบปัญหา หรือวิธีการแก้ปัญหาอันมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันวิธีปฏิบัตินั้นต้องรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศด้วย

(2) เห็นควรให้มีการจัดอบรมหลักสูตรในการพัฒนาความรู้และทักษะเฉพาะด้านเพื่อรองรับรูปแบบที่หลากหลายของการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว เช่น ความรู้เกี่ยวกับแพทย์แผนไทย ความรู้เกี่ยวกับสินค้าและบริการที่สำคัญ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่สนใจเฉพาะกลุ่มดังกล่าว เป็นต้น

(3) มัคคุเทศก์จะต้องมีการพัฒนาความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน และมีความรู้รอบด้าน ไม่เฉพาะด้านการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการแสวงหาความรู้และทักษะด้านอื่น ๆ ที่ น่าสนใจด้วย เช่น การนำเสนอข้อมูล การบรรยาย การสื่อสารกับนักท่องเที่ยว การใช้เทคโนโลยีใน การให้บริการนักท่องเที่ยว เป็นต้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสร้างความประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยวด้วย