

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมัลลเทศก์ในประเทศไทย

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการประกอบกิจการนำเที่ยวอย่างแพร่หลายในประเทศไทย ทำให้เกิดเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ในประเทศ จนต้องถือได้ว่าประเทศไทยพึ่งพารายได้จากการท่องเที่ยวเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงพบว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมัลลเทศก์ไว้เพียงบางส่วน ซึ่งผู้เขียนมองว่ายังไม่สามารถครอบคลุมรายละเอียดทั้งหมดได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมัลลเทศก์เท่านั้น แต่ยังมีการเขียนรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีพระราชบัญญัติสภามัลลเทศก์แห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมัลลเทศก์ให้ชัดเจน เนื่องจากมัลลเทศก์เป็นอาชีพที่มีความสำคัญกับคนไทยในปัจจุบันมาก เพราะต้องคอยเป็นผู้ที่คอยแนะนำประเทศไทยให้กับนักท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นชาวไทย หรือชาวต่างชาติ ซึ่งหากมีการแนะนำที่ดี รายละเอียดครบ และการนำเสนอมีความน่าสนใจ ก็จะทำให้นักท่องเที่ยวมีความสุข ได้รู้รายละเอียดที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ และอยากจะกลับมาเที่ยวที่ประเทศไทยอีกครั้ง แต่หากการนำเสนอไม่น่าสนใจ การวางแผนนำเที่ยวไม่เหมาะกับกลุ่มของลูกค้านักท่องเที่ยวแล้ว เมื่อไม่เกิดความสนใจ ก็จะทำให้นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวรู้สึกเบื่อ ไม่ได้ยอมรับความรู้เกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ ทำให้นักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวไม่อยากจะไปเที่ยวในสถานที่นั้น ๆ อีก ดังนั้นจึงควรมีการตราพระราชบัญญัติที่เขียนขึ้นมา เพื่อเป็นการควบคุมผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นมัลลเทศก์เองโดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภามัลลเทศก์แห่งประเทศไทย และจัดตั้งสภามัลลเทศก์ขึ้นแทนที่สมาคมมัลลเทศก์แห่งประเทศไทย เพื่อให้รัฐมอบอำนาจให้สภามัลลเทศก์ทำหน้าที่ดูแลผู้ที่ประกอบวิชาชีพมัลลเทศก์

4.1 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์”

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยในเรื่องการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” พบว่า ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อัน ได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“นักท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้เดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนหย่อนใจการศึกษาหาความรู้ การบันเทิง หรือการอื่นใด

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

“ผู้นำเที่ยว” หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการดูแลและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ

“ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สำหรับการจัดการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พักอาหาร หรือการอื่นใด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง หรือนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาแล้วแต่กรณี

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

จากมาตราดังกล่าว ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “มัคคุเทศก์” ไว้ดังต่อไปนี้

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

จากบทนิยามข้างต้น กรณีที่จะถือว่าเป็น “มัคคุเทศก์” ได้นั้น อาจจะเป็นบุคคลใดก็ได้ แต่สามารถนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่นั้น ๆ และแนะนำได้ถือว่าเพียงพอแล้ว ซึ่งในบางครั้งคำว่าใครก็ได้ นั้น อาจจะเป็นคนที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวจริงก็ได้ เช่น คน ๆ นั้น อาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจจริง ๆ เกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ เพราะไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถอธิบายข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ ได้ถูกต้องอย่างแท้จริง หรือการติดปัญหาในเรื่องของภาษาที่ใช้สื่อสารระหว่างกัน ในบางครั้งมัคคุเทศก์ท้องถิ่นต้องรับแขกต่างชาติจากหลายชาติปะปนกัน ซึ่งเป็นธรรมดาที่นักท่องเที่ยวจากชาตินั้น ๆ ต้องการที่จะได้รับการสื่อสารจากมัคคุเทศก์ในภาษาของตนเนื่องจากตนมีความเชี่ยวชาญในภาษาบ้านเกิดของตนและต้องการที่จะสื่อสารภาษาที่ตนสามารถเข้าใจได้ง่าย แต่การที่จะหามัคคุเทศก์ที่สามารถพูดได้หลายภาษานั้นเป็นเรื่องที่ยากมากเนื่องจากความหลากหลายของภาษา ทำให้หลาย ๆ ครั้งเมื่อต้องมีการสื่อสารระหว่างกัน จึงเกิดความเข้าใจผิดระหว่างกันได้ หรืออาจทำให้นักท่องเที่ยวเข้าใจข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ที่เที่ยวนั้น ๆ อย่างบิดเบือนไปจากความจริง ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้เกิดมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตขึ้นมากมาย ที่สามารถพบเห็นได้บ่อยมากในระบบการท่องเที่ยวไทยนั้นมี 2 แบบ ได้แก่

1) การให้มัคคุเทศก์ชาวต่างชาติที่มากับทัวร์กลุ่มนั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวเลย ซึ่งแน่นอนว่าแม้จะมีการสื่อสารภาษากันได้ แต่จากการที่ไม่ใช่คนในพื้นที่ อีกทั้งไม่มีใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย นั้นหมายความว่าไม่มีอะไรที่สามารถรับรองได้ว่ามัคคุเทศก์คนนั้นรู้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศนั้นมากพอที่จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ได้ ดังนั้น จึงอาจจะทำให้มีการสื่อสารไปยังนักท่องเที่ยวด้วยข้อมูลที่ไม่ถูกต้องทั้งหมดได้ และในบางครั้งเมื่อให้ผู้ที่ไม่เคยชินกับสภาพภูมิประเทศในบริเวณนั้นมาทำเที่ยวก็อาจจะทำให้เกิดอันตรายขึ้นกับนักท่องเที่ยวได้

2) การมี sitting guide หรือการที่จ้างคนไทยที่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ร่วมเดินทางไปกับทัวร์ด้วย แต่ผู้นั้นไม่ได้ทำหน้าที่มัคคุเทศก์นำเที่ยวอย่างแท้จริง เนื่องจากถูกจ้างเพื่อมาเป็นองค์ประกอบของทัวร์นั้น ๆ ว่ามีมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตแล้ว แต่หน้าที่นำเที่ยวที่แท้จริงกลับตกเป็นของมัคคุเทศก์ที่มากับทัวร์ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นชาวต่างชาติที่ร่วมเดินทางมากับทัวร์นั่นเอง

จากการศึกษากฎหมายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในเรื่องการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” พบว่า Singapore Tourism Board Act ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่ามัคคุเทศก์เอาไว้ว่า

“มัคคุเทศก์” หมายถึง บุคคลที่ให้บริการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่าผู้ใดจะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่ว่าผู้นั้นจะมีใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ได้

จากการศึกษากฎหมายในสาธารณรัฐไต้หวัน ในเรื่องการกำหนดคำนิยามของ คำว่า “มัคคุเทศก์” พบว่า Act for the Development of Tourism ได้กำหนดนิยามของคำว่ามัคคุเทศก์ ไว้ว่า “มัคคุเทศก์” หมายถึง ผู้ที่ทำการชี้แนะนักท่องเที่ยวในการเดินทางในประเทศ โดยทำเพื่อรับค่าตอบแทน

จากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมนิยามของมัคคุเทศก์ในปัจจุบันได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีการตีความความหมายของคำว่ามัคคุเทศก์ออกไปอย่างแตกต่างกัน ทำให้อาจจะเกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาได้ เพื่อให้ครอบคลุมกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด จึงสมควรให้มีการตราพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยและกำหนดนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” และ “อาชีพมัคคุเทศก์” ให้มีความหมายที่ครอบคลุมมากขึ้นลงในพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย ดังนี้

“มัคคุเทศก์” หมายถึง บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์จากสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“อาชีพมัคคุเทศก์” หมายถึง อาชีพให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้แก่นักท่องเที่ยวหรือการอำนวยความสะดวกอื่นใดด้วย

ดังนั้น ในมาตราดังกล่าวในพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยจะมีการวางหลักว่า

ในพระราชบัญญัตินี้

“สภา” หมายความว่า สภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“อาชีพมัคคุเทศก์” หมายความว่า อาชีพให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้แก่นักท่องเที่ยวหรือการอำนวยความสะดวกอื่นใดด้วย

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์จากสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“สภานายกพิเศษ” หมายความว่า สภานายกพิเศษแห่งสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“นายกสภา” หมายความว่า นายกสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

- “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “ข้อบังคับ” หมายความว่า ข้อบังคับสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตซึ่งสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยออกให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์
- “พนักงาน” หมายความว่า พนักงานสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “ลูกจ้าง” หมายความว่า ลูกจ้างสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย
- “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

4.2 วิเคราะห์ปัญหาในเรื่องผู้ที่จะขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 50 มีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 50 บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้อง

(1) มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (ก) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
- (ข) มีสัญชาติไทย
- (ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด

(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”

จากมาตรา 50 แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้นเริ่มแรกจะต้องมีคุณสมบัติพื้นฐาน 3 ข้อดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(2) มีสัญชาติไทย

(3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด

จากการกำหนดให้ผู้ที่ขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นทำให้เกิดปัญหาอยู่ไม่น้อยเป็นการตัดโอกาสของผู้ที่มีความสามารถหลาย ๆ คน โดยจะขอแยกพิจารณาเป็นรายกรณีดังนี้

กรณีแรก ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ประเทศไทยในหลาย ๆ พื้นที่นั้นมีเด็ก ๆ อาศัยอยู่มากมาย ซึ่งหากเปิดโอกาสให้เด็ก ๆ เหล่านี้มาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ จะเป็นการสร้างอาชีพและรายได้เสริมให้กับเด็ก ๆ เหล่านี้ด้วย ซึ่งการที่เด็ก ๆ เหล่านี้เป็นคนในพื้นที่ ย่อมต้องเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าวมากพอที่จะสามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับนักท่องเที่ยวได้ อีกทั้งทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมการใช้ชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ๆ ได้ง่ายมากขึ้นอีกด้วย อาทิเช่น พื้นที่ในบริเวณนี้นิยมนำแป้งทานาคามาทาใบหน้า เนื่องจากเป็นความเชื่อของชาวบ้านว่าหากนำแป้งทานาคามาทาที่ใบหน้า จะทำให้มีผิวที่เปล่งปลั่งสวยงาม หรือบริเวณคอนฮอยหลอด ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยที่คนไทยนิยมไปท่องเที่ยว และการจับหอยหลอดก็เป็นอีกหนึ่งกิจกรรมที่นักท่องเที่ยวจำนวนมากให้ความสนใจ ซึ่งหากไม่ใช่คนในพื้นที่ที่ทำการ

จับหอยหลอดเป็นอาชีพหรือคนในพื้นที่ ก็อาจจะไม่สามารถแนะนำวิธีการจับหอยหลอดแก่นักท่องเที่ยวอย่างถูกต้องได้ เป็นต้น ซึ่งหากไม่ใช่คนที่อาศัยหรือเติบโตในพื้นที่ดังกล่าวแล้วนั้น อาจจะทำให้ไม่ทราบถึงรายละเอียดของวัฒนธรรมของคนกลุ่มดังกล่าวมากเท่าคนที่อาศัยหรือเติบโตมาในพื้นที่เหล่านั้น

กรณีที่สอง ต้องมีสัญชาติไทย การที่เราจำกัดให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่สามารถเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้นั้น เป็นการปิดกั้นชาวต่างชาติไม่ให้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ ในความเป็นจริงแล้วชาวต่างชาติบางคนอาจจะมาอาศัยอยู่หรือมาตั้งรกรากในประเทศไทยเป็นระยะเวลาานมากพอที่จะรู้ประวัติเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ เพราะการที่ชาวต่างชาติคนนั้นมาอาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งในประเทศไทย ชาวต่างชาติคนนั้นย่อมต้องอาศัยอยู่กับวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้ชาวต่างชาติคนนั้นย่อมมีความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ มากพอสมควร และการที่ให้คนต่างชาติสามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้น ก็จะช่วยลดจำนวนของมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตลงด้วย เนื่องจากปัจจุบันการที่กำหนดว่ามัคคุเทศก์จะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นจึงทำให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตและ Sitting Guide ซึ่งหากประเทศไทยเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ก็จะช่วยลดปัญหาดังกล่าวลงโดยอาจจะต้องกำหนดว่าให้มีการผ่านการทดสอบตามที่กำหนดก่อน เช่นเรื่องของภาษา ทักษะการเป็นมัคคุเทศก์ เป็นต้น จึงจะสามารถยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ชาวต่างชาติมาแย่งงานของคนไทยมากเกินไป ผู้เขียนเสนอให้ใช้หลัก National Treatment¹ คือการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติกับชาวต่างชาติผู้ที่จะมาเข้ารับการทดสอบเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย โดยการให้ใช้ข้อสอบเป็นภาษาไทยทั้งหมด เพื่อให้ไม่เป็นการเข้ามาแย่งงานคนไทยมากเกินไป หากชาวต่างชาติต้องการมาขอรับใบอนุญาตในประเทศไทยก็ต้องขอรับใบอนุญาตโดยผ่านการทดสอบเป็นภาษาไทย อีกทั้งการทดสอบเป็นภาษาไทยยังช่วยให้มัคคุเทศก์คนดังกล่าวไม่เพียงจะสามารถนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ แต่ยังสามารถนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวชาวไทยได้อีกด้วย และหากทำตามกรณีดังกล่าว จะสามารถนำอาชีพมัคคุเทศก์ออกจากอาชีพสงวนที่ให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่สามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งในปัจจุบันอาชีพมัคคุเทศก์เป็นหนึ่งในอาชีพสงวนที่สงวนให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่สามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้ เพราะการที่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาขอรับใบอนุญาตประกอบอาชีพ

¹ หลัก National Treatment ได้แก่ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ คือการปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของประเทศอื่นเช่นเดียวกับที่ให้การปฏิบัติต่อบริการหรือผู้ให้บริการที่เป็นคนชาติของตนเอง ซึ่งถือเป็นข้อผูกพันภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATTs ขององค์การการค้าโลก.

มัลคูเทศก์ในประเทศไทยได้ โดยต้องผ่านการทดสอบในเรื่องของภาษานั้น เป็นการเพิ่มความยากอีกหนึ่งขั้นตอนให้กับคนต่างชาติคนที่จะมาขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคูเทศก์ ซึ่งยากมากกว่าคนไทยที่มีภาษาไทยเป็นภาษาหลัก อีกทั้งเป็นการทำให้เกิดความยุติธรรมคนไทยที่ประกอบอาชีพนี้อีกด้วย ดังนั้นข้อที่กล่าวว่าเป็นอาชีพที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างดาวควรจะถูกแก้ไขให้ตกไป

กรณีที่สาม ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัลคูเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัลคูเทศก์หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัลคูเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัลคูเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิปัตร์หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัลคูเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด จากกรณีดังกล่าว คนทุกคนอาจจะไม่ได้มีโอกาสได้เรียนหนังสือหรือมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ ทำให้ไม่สามารถเป็นมัลคูเทศก์ได้ทั้ง ๆ ที่มีความรู้ศักยภาพ และใจรักที่จะเป็นมัลคูเทศก์ได้ ตัวอย่างเช่น ผู้สูงอายุในปัจจุบัน ในยุคสมัยก่อนเป็นยุคที่การศึกษายังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญมากเท่ากับในยุคปัจจุบัน ผู้สูงอายุหลาย ๆ คนไม่เคยเรียนหนังสือ หรืออาจจะเรียนจบชั้นประถมเท่านั้น แต่คนเหล่านั้นอยู่กับสถานที่นั้น ๆ มาตั้งแต่ยังเด็กคุ้นเคยกับวิถีการใช้ชีวิต วัฒนธรรมต่าง ๆ ในบริเวณนั้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องแน่นอนว่าคนเหล่านั้นจะสามารถเป็นมัลคูเทศก์นำนักท่องเที่ยวไปเยี่ยมชมสถานที่ได้อย่างชำนาญเส้นทางอีกทั้งสามารถแนะนำความรู้ วัฒนธรรมต่าง ๆ ของผู้คนที่อยู่ในสถานที่นั้น ๆ ให้กับนักท่องเที่ยวจากประสบการณ์การใช้ชีวิตของตนได้อีกด้วย

จากการศึกษากฎหมายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐไต้หวัน และสหพันธรัฐมาเลเซีย ในเรื่องการผู้ที่จะขออนุญาตเป็นมัลคูเทศก์ ได้มีการกำหนดว่า ผู้ที่จะเป็นมัลคูเทศก์นั้น จะต้องทำการขอใบอนุญาต แต่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในเรื่องของอายุ สัญชาติ หรือระดับการศึกษา เพียงแต่ต้องมีหลักฐานมาแสดงถึงความชำนาญในการเป็นมัลคูเทศก์ ซึ่งจะมีการทดสอบความชำนาญเฉพาะด้านให้ผู้ขอใบอนุญาตเข้าร่วมการทดสอบ

จากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการตราพระราชบัญญัติสภามัลคูเทศก์แห่งประเทศไทย และมีการกำหนดคุณสมบัติในการขอใบอนุญาตเป็นมัลคูเทศก์ไว้ในพระราชบัญญัติสภามัลคูเทศก์แห่งประเทศไทย ซึ่งควรมีการเขียนไว้ดังนี้

“ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัลคูเทศก์กระทำการเป็นมัลคูเทศก์หรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าว โดยมีได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรม ในความควบคุมของสถาบันการศึกษาที่ คณะกรรมการรับรอง หรือที่สภามัคคุเทศก์จัดการอบรมขึ้น ทั้งนี้ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ผู้ฝึกหัดหรือผู้ให้การฝึกอบรมซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

(2) บุคคลซึ่ง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วน ท้องถิ่นอื่น ได้จัดการฝึกอบรมให้ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการสภามัคคุเทศก์ มอบหมายให้กระทำในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

(3) ที่ปรึกษาของสภาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการหรือผู้สอนในสถาบันการศึกษา

(4) บุคคลซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเที่ยวเพื่อช่วยเหลือมัคคุเทศก์

ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ข้อยกเว้นตาม (1) (2) (3) และ (4) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา”

จากข้อแก้ไขดังกล่าว เมื่อแก้ไขเป็นไปตามประการข้างต้นแล้วก็จะสามารถเปิดโอกาส ให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ได้ตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ข้างต้น ทำให้ลดการเกิดปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตเนื่องจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวก็จะสามารถ ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ได้เช่นกัน

และจากข้อเสนอข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้ควรเพิ่มเติมไปในพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์ แห่งประเทศไทยด้วยการขึ้นทะเบียนของมัคคุเทศก์นั้นควรแบ่งย่อยออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

“การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภทหลัก ได้แก่

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ทั่วไป

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ภาค

(3) ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่

โดยผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทให้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ ประเภท ภาษาต่างประเทศและประเภทภาษาไทย”

ทั้งนี้ การเพิ่มข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อความสะดวกต่อการสื่อสารให้กับนักท่องเที่ยว เข้าใจ หากมีการแบ่งประเภทมัคคุเทศก์ เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางไปเที่ยว ก็จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำตรงกับความชำนาญของมัคคุเทศก์นั้น ๆ ได้ ซึ่งความชำนาญของมัคคุเทศก์ก็จะทำให้นักท่องเที่ยวมีความเข้าใจเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ มากขึ้น อีกทั้งการที่จะต้องแบ่งเป็นประเภท ภาษาไทยกับภาษาต่างประเทศนั้น เนื่องจากว่านักท่องเที่ยวนั้นมีความหลากหลาย อาจจะเป็นชาวไทย หรือชาวต่างชาติก็ได้ ในขณะที่ผู้ที่เป็นมัคคุเทศก์อาจจะมีความสามารถในการนำเที่ยว แต่มี ความสามารถจำกัดในเรื่องของภาษา ดังนั้นจึงควรมีมัคคุเทศก์ทั้งประเภทภาษาไทยและ ภาษาต่างประเทศเพื่อสื่อสารกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ เนื่องจากภาษาจะทำให้มัคคุเทศก์มีอุปสรรค

น้อยลงในการนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยอาจจะยื่นพื้นเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษไว้ ส่วนภาษาอื่น ๆ เป็นทางเลือกที่ควรให้มี เนื่องจากถึงแม้ว่าภาษาอังกฤษจะเป็นภาษาที่คนในหลาย ๆ ประเทศสามารถใช้สื่อสารได้ แต่ในบางประเทศอาจจะไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร ดังนั้นจึงควรมีมัคคุเทศก์ที่สามารถใช้ภาษาต่างประเทศได้หลาย ๆ ภาษา

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการร่างพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยและบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาในประการดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้มีความครอบคลุมในเนื้อหาให้เหมาะสมตามที่ควรจะเป็นมากขึ้น ส่งผลให้ลดการเกิดปัญหาอย่างที่เคยเกิดมาในอดีต ทั้งปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตและปัญหาการมี Sitting Guide อีกทั้งเพิ่มแนวทางให้คนที่ไม่มีคุณสมบัติในการเป็นมัคคุเทศก์สามารถที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้