

การพัฒนากฎหมายกำกับดูแลมัคคุเทศก์

THE DEVELOPMENT OF LAWS REGULATING TOUR GUIDE

กรินทร์ โตรักตระกูล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Karintorn Toeraktakul

Faculty of Law Sripatum University

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ยับยั้งเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย เมื่อสังคมประเทศไทยทุกวันนี้มีความเปิดกว้าง ให้เสรีภาพแก่คนมากขึ้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่าคนทุกคนย่อมไปเที่ยวทั้งในประเทศของตนและต่างประเทศ เมื่อการเดินทางระหว่างประเทศสามารถเดินทางได้โดยสะดวกและไม่ยุ่งยากมากขึ้น ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทำให้สามารถมีการติดต่อกันระหว่างประเทศได้มากขึ้น จึงมีอาชีพการนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์เกิดขึ้น เมื่อจำนวนมัคคุเทศก์มีมากขึ้น จึงเกิดการแข่งขันทำให้เกิดเป็นธุรกิจการท่องเที่ยวจนกลายเป็นอุตสาหกรรมที่ทำเงินให้กับประเทศมากขึ้น ดังนั้นจึงควรทำให้ทุกอย่างเป็นระบบเพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติ

คนที่ไปท่องเที่ยวที่นั่นย่อมต้องการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ อย่างถูกต้องทั้งเรื่องประวัติของสถานที่นั้น ๆ วัฒนธรรม ภาษา และอื่น ๆ แต่ก็ยังพบปัญหาอยู่สองกรณี ได้แก่ การมีมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตกับ Sitting Guide หรือการที่มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตรับจ้างนั่งรถไปกับทัวร์เพื่อให้ครบองค์ประกอบว่ามีมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตนำเที่ยวแล้ว แต่มัคคุเทศก์คนที่เป็น Sitting Guide นั้น ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์จริง ๆ แต่จะมีมัคคุเทศก์ชาวต่างชาติคอยทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อยู่ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคืออาจจะทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ อย่างถูกต้องครบถ้วน หรือได้รับข้อมูลที่ผิดเพี้ยนไป ซึ่งส่วนหนึ่งในการเกิดปัญหาดังกล่าวเนื่องจากการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะทำการขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่สูงเกินไป ในหลาย ๆ คนไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาตามที่กำหนดทำให้ไม่สามารถขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้

จากการศึกษาในประเทศอื่น ๆ การจะขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติมากเท่าของประเทศไทย เพียงแต่มีการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้เท่านั้น เช่น ต้องมีการผ่านการอบรมมาก่อนจึงจะมายื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่จะมีการตราพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยขึ้นมาเพื่อทำให้มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่เป็นวิชาชีพ โดยให้คนกลุ่มเดียวกันมาดูแลกำกับกันใน

สายอาชีพ ย่อมเป็นผลดีและช่วยลดปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตและปัญหา Sitting Guide ได้ เนื่องจากคนในกลุ่มเดียวกันย่อมเข้าใจสถานการณ์ต่าง ๆ ของคนในสายอาชีพเดียวกัน การที่จะจัดตั้งสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยขึ้นมาให้ได้รับมอบอำนาจจากรัฐจึงเป็นสิ่งที่สมควรทำ และผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายและมีการตรากฎหมายเพิ่มเติม

คำสำคัญ : การพัฒนากฎหมาย/มัคคุเทศก์/สภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

ABSTRACT

At the present, the revenue from tourism is a significant factor which drives the business of Thailand. In this more opened society, granting more liberty of Thailand, it is indisputable that the people travel both domestically and aboard. Since the international travel is more comfortable as well as the international relations resulting in more communication internationally, the tour guide has become an occupation. Following that, there are more tour guides, it leads to the more competition and the tourism business becomes an industry that generates a great deal of revenue to the country. Therefore, the systematization of the tour guide occupation should be required.

Generally, the tourist expects to receive the accurate information in respect of the tourist attractions in various aspects including the background, culture, language and many others. There are two major problems with respect to the tour guide i.e. (a) tour guide without required license and (b) sitting guide, which is the event where a licensed tour guide accompanies with a tour group in order to satisfy the legal requirement that there is a licensed tour guide in a tour group, yet does not act as an actual tour guide. This results that the tourist may not receive the accurate information or receive any misleading information in relation to the tourist attractions. One root cause of the said problem is that the qualification of the licensed tour guide is specified in a very high level. Some tour guide whose education background does not meet the legal requirement is not eligible to request for a tour guide license.

According to the research, in requesting the tour guide license, unlike Thailand, the qualification of the licensed tour guide is not specified in a very high level. In contrast, fundamental qualification and requirement are specified; for example, only a pass of a designated course is required. Therefore, the author is of the view that there should be an enactment of “the Council of Tour Guide of Thailand Act” in order to make the tour guide as a profession under the regulation of the same group of people in the same profession, like doctors or lawyers, which shall be beneficial and reduce the illegal tour guide and sitting guide problem since, in general, the same group of people has more understanding regarding the same circumstance and problems.

Therefore, the establishment of the Council of Tour Guide of Thailand, which is conferred the governmental authority, should be required.

KEYWORD: THE DEVELOPMENT OF LAWS/ TOUR GUIDE/ THE COUNCIL OF TOUR GUIDE OF THAILAND

บทนำ

ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสถานที่ท่องเที่ยวมากมายซึ่งเป็นที่น่าสนใจต่อประชาชนในประเทศและชาวต่างชาติ โดยในปัจจุบันประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะสามารถนำเม็ดเงินจากชาวต่างชาติเข้ามาสู่ประเทศไทย อีกทั้งการที่ชาวต่างชาติให้ความสนใจในการมาเที่ยวประเทศไทย ทำให้เป็นที่น่าสนใจสำหรับนักลงทุนในการมาลงทุนทำธุรกิจในประเทศไทยเป็นอย่างมาก สามารถช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขับเคลื่อนไปได้มากขึ้น

ในการท่องเที่ยว การมีมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางให้กับนักท่องเที่ยวจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวในการท่องเที่ยวไปในที่ต่าง ๆ เพราะเป็นที่แน่นอนว่าคนในพื้นที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญในเส้นทางมากกว่าตัวนักท่องเที่ยวเอง อีกทั้งมัคคุเทศก์ยังสามารถแนะนำเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ ให้กับตัวนักท่องเที่ยวได้รู้และเข้าใจเกี่ยวกับประวัติของสถานที่นั้น ๆ ได้อย่างลึกซึ้งอีกด้วย¹ ปัจจุบันพบว่า การนำเที่ยวหนึ่งปัญหาสำคัญ ได้แก่ ปัญหาอันเกี่ยวกับมัคคุเทศก์เอง ที่พบเจอได้บ่อยในปัจจุบันนั้นแบ่งออกเป็นปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก คือ ปัญหาซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้มีใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ มาทำอาชีพเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยว และปัญหาการมี Sitting Guide คือการที่บริษัทนำเที่ยวของต่างชาติ จ้างชาวไทยที่มีใบอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ให้เดินทางไปกับนักท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ โดยที่คน ๆ นั้นไม่ได้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง แต่บริษัทนำเที่ยวกลับเลือกจ้างมัคคุเทศก์ที่เป็นชาวต่างชาติซึ่งมีความสามารถในการสื่อสารภาษากับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่ามัคคุเทศก์ซึ่งเป็นคนไทย

จากการศึกษาพบว่าภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยว และมาตรฐานสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ อย่างไรก็ตาม จากที่ได้มีการศึกษากฎหมายฉบับดังกล่าว พบว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องมัคคุเทศก์นั้นยังมีความไม่เหมาะสมในบางประการ ผู้ศึกษามุ่งที่จะศึกษาถึงแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

¹ วิโรจน์ สิตประเสริฐนันท์. (2554). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนไทยด้วยโครงการอบรมหลักสูตรการเป็นยุวมัคคุเทศก์ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 177.

ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและเพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบกัน
3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับมัคคุเทศก์และการนำเที่ยว
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหามัคคุเทศก์นำเที่ยวนักท่องเที่ยว

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาความหมาย ความเป็นมา สภาพปัญหา แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในประเทศไทยเพื่อนำเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ซึ่งจะศึกษาข้อมูลของประเทศไทยและต่างประเทศและนำมาเปรียบเทียบกัน

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีรูปแบบการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทความ ตำรา วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และจากการสังเกตจากประสบการณ์ตรงของผู้ศึกษา

ผลการวิจัย

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการประกอบกิจการนำเที่ยวอย่างแพร่หลายในประเทศไทย ทำให้เกิดเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ในประเทศ จนต้องถือได้ว่าประเทศไทยพึ่งพารายได้จากการท่องเที่ยวเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประการ โดยแบ่งออกเป็น

ประการแรก ปัญหากฎหมายในการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์”

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยในเรื่องการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” พบว่าตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

จากบทนิยามข้างต้น กรณีที่จะถือว่าเป็น “มัลคฤเทศก์” ได้นั้น อาจจะเป็นบุคคลใดก็ได้ แต่สามารถนำนักท่องเที่ยวยังสถานที่นั้น ๆ และแนะนำได้ถือว่าเพียงพอแล้ว ซึ่งในบางครั้งคำว่าใครก็ได้ นั้น อาจจะเป็นคนที่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวจริงก็ได้ เช่น คน ๆ นั้นอาจจะไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจจริง ๆ เกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ เพราะไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถอธิบายข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ ได้ถูกต้องอย่างแท้จริง หรือการติดปัญหาในเรื่องของภาษาที่ใช้สื่อสารระหว่างกัน ในบางครั้งมัลคฤเทศก์ท้องถิ่นต้องรับแขกต่างชาติจากหลายชาติปะปนกัน ซึ่งเป็นธรรมดาที่นักท่องเที่ยวจากชาตินั้น ๆ ต้องการที่จะได้รับการสื่อสารจากมัลคฤเทศก์ในภาษาของตนเนื่องจากตนมีความเชี่ยวชาญในภาษาบ้านเกิดของตนและต้องการที่จะสื่อสารภาษาที่ตนสามารถเข้าใจได้ง่าย แต่การที่จะหามัลคฤเทศก์ที่สามารถพูดได้หลายภาษานั้นเป็นเรื่องที่ยากมากเนื่องจากความหลากหลายของภาษา ทำให้หลาย ๆ ครั้งเมื่อต้องมีการสื่อสารระหว่างกัน จึงเกิดความเข้าใจผิดระหว่างกันได้ หรืออาจทำให้นักท่องเที่ยวเข้าใจข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ที่เที่ยวนั้น ๆ อย่างบิดเบือนไปจากความจริง ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้เกิดมัลคฤเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตขึ้นมากมาย

จากการศึกษากฎหมายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัลคฤเทศก์” ว่าบุคคลที่ให้บริการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว โดยได้รับค่าตอบแทน ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่าผู้ใดจะทำหน้าที่เป็นมัลคฤเทศก์ไม่ได้ เว้นแต่ว่าผู้นั้นจะมีใบอนุญาตให้เป็นมัลคฤเทศก์ได้ รวมถึงในสาธารณรัฐไต้หวัน ได้กำหนดคำนิยามของ คำว่า “มัลคฤเทศก์” ว่าหมายถึง ผู้ที่ทำการชี้แนะนักท่องเที่ยวในการเดินทางในประเทศ โดยทำเพื่อรับค่าตอบแทน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดนิยาม ของคำว่า “มัลคฤเทศก์” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมนิยามของมัลคฤเทศก์ในปัจจุบันได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีการตีความความหมายของคำว่ามัลคฤเทศก์ออกไปอย่างแตกต่างกัน

ประการสอง ปัญหาในเรื่องผู้ที่จะขออนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 50 มีรายละเอียดดังนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์

(2) มีสัญชาติไทย

(3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัลคฤเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัลคฤเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิปัตร์หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัลคฤเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด

จากการกำหนดให้ผู้ที่จะขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นทำให้เกิดปัญหาอยู่ไม่น้อย เป็นการตัดโอกาสของผู้ที่มีความสามารถหลาย ๆ คน โดยจะขอแยกพิจารณาเป็นรายกรณีดังนี้

กรณีแรก ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ประเทศไทยในหลาย ๆ พื้นที่นั้นมีเด็ก ๆ อาศัยอยู่มากมาย ซึ่งหากเปิดโอกาสให้เด็ก ๆ เหล่านี้มาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ จะเป็นการสร้างอาชีพและรายได้เสริมให้กับเด็ก ๆ เหล่านี้ด้วย ซึ่งการที่เด็ก ๆ เหล่านี้เป็นคนในพื้นที่ ย่อมต้องเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ดังกล่าวมากพอที่จะสามารถถ่ายทอดความรู้ให้กับนักท่องเที่ยวได้ อีกทั้งทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเรียนรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมการใช้ชีวิตของคนในพื้นที่นั้น ๆ ได้ง่ายมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งหากไม่ใช่คนที่อาศัยหรือเติบโตในพื้นที่ดังกล่าวแล้วนั้น อาจจะทำให้ไม่ทราบถึงรายละเอียดของวัฒนธรรมของคนกลุ่มดังกล่าวมากเท่าคนที่อาศัยหรือเติบโตมาในพื้นที่เหล่านั้น

กรณีที่สอง ต้องมีสัญชาติไทย การที่เราจำกัดให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่สามารถเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้นั้น เป็นการปิดกั้นชาวต่างชาติไม่ให้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ ในความเป็นจริงแล้วชาวต่างชาติบางคนอาจจะมาอาศัยอยู่หรือมาตั้งรกรากในประเทศไทยเป็นระยะเวลาานานมากพอที่จะรู้ประวัติเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ และการที่ให้คนต่างชาติสามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้นั้น ก็จะช่วยลดจำนวนของมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตลงด้วย เนื่องจากปัจจุบันการที่กำหนดว่ามัคคุเทศก์จะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นจึงทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ

กรณีที่สาม ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิปัตหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด จากกรณีดังกล่าว คนทุกคนอาจจะไม่ได้มีโอกาสได้เรียนหนังสือ หรือมีวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามหลักเกณฑ์ ทำให้ไม่สามารถเป็นมัคคุเทศก์ได้ทั้ง ๆ ที่มีความรู้ ศักยภาพ และใจรักที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้ ตัวอย่างเช่น ผู้สูงอายุในปัจจุบัน ในยุคสมัยก่อนเป็นยุคที่การศึกษายังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญมากเท่ากับในยุคปัจจุบัน ผู้สูงอายุหลาย ๆ คนไม่เคยเรียนหนังสือ หรืออาจจะเรียนจบชั้นประถมเท่านั้น แต่คนเหล่านั้นอยู่กับสถานที่นั้น ๆ มาตั้งแต่ยังเด็ก คุ่นเคยกับวิถีการใช้ชีวิต วัฒนธรรมต่าง ๆ ในบริเวณนั้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องแน่นอนว่าคนเหล่านั้นจะสามารถเป็นมัคคุเทศก์นำนักท่องเที่ยวไปเยี่ยมชมสถานที่ได้อย่างชำนาญเส้นทาง อีกทั้งยังสามารถแนะนำความรู้ วัฒนธรรมต่าง ๆ ของผู้คนที่อยู่ในสถานที่นั้น ๆ ให้กับนักท่องเที่ยวจากประสบการณ์การใช้ชีวิตของตนได้อีกด้วย

จากการศึกษากฎหมายในสาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐไต้หวัน และสหพันธรัฐมาเลเซีย ในเรื่องการจะขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ได้มีการกำหนดว่า ผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์นั้นจะต้องทำการขอใบอนุญาต แต่ไม่ได้

มีการกำหนดไว้ในเรื่องของอายุ สัญชาติ หรือระดับการศึกษา เพียงแต่ต้องมีหลักฐานมาแสดงถึงความชำนาญในการเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งจะมีการทดสอบความชำนาญเฉพาะด้านให้ผู้ขอใบอนุญาตเข้าร่วมการทดสอบ

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ยังมีข้อบกพร่องทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ยังมีความไม่ครอบคลุมและเหมาะสมมากนัก ผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรเสนอแนะให้มีการแก้ไข ดังนี้

1) ปัญหากฎหมายในการกำหนดคำนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์”

จากเดิมที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” ไว้ในมาตรา 4 ว่า

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยควรจัดตั้งสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย และทำการตราพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยขึ้น พร้อมนิยามคำว่า “มัคคุเทศก์” เพื่อให้ครอบคลุมกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด โดยแก้ไขและเพิ่มเติมคำนิยามดังกล่าวดังนี้

“มัคคุเทศก์” หมายถึง บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์จากสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย

“อาชีพมัคคุเทศก์” หมายถึง อาชีพให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้แก่นักท่องเที่ยวหรือการอำนวยความสะดวกอื่นใดด้วย

และเขียนเป็นมาตราได้ดังนี้

“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

2) ปัญหาเรื่องผู้ที่จะขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 50 ผู้เขียนมองว่าเป็นการตัดโอกาสของผู้ที่มีความสามารถหลาย ๆ คน ที่มีคุณสมบัติไม่ครบ ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่หรือประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ได้ตามความชอบหรือความถนัดของตนเอง

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ตราพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยและบัญญัติประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์ในพระราชบัญญัติสภามัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย และแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

“ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์กระทำการเป็นมัคคุเทศก์หรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพดังกล่าว โดยมีได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรม ในความควบคุมของสถาบันการศึกษาที่คณะกรรมการรับรอง หรือที่สภามัคคุเทศก์จัดการอบรมขึ้น ทั้งนี้ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ผู้ฝึกหัดหรือผู้ให้การฝึกอบรมซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

(2) บุคคลซึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ได้จัดการฝึกอบรมให้ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยความเห็นชอบของ

คณะกรรมการสภามัคคุเทศก์ มอบหมายให้กระทำในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ มัคคุเทศก์

(3) ที่ปรึกษาของสภาหรือผู้เชี่ยวชาญของทางราชการหรือผู้สอนในสถาบันการศึกษา

(4) บุคคลซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเที่ยวเพื่อช่วยเหลือมัคคุเทศก์

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

นอกจากนี้ ยังควรมีการเขียนเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภทของมัคคุเทศก์ไว้ดังนี้

“การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แบ่งเป็นสามประเภทหลัก ได้แก่

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ทั่วไป

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ภาค

(3) ผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่

โดยผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละประเภทให้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย คือ ประเภท ภาษาต่างประเทศและประเภทภาษาไทย”

เอกสารอ้างอิง : Reference

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2545

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2546

หนังสือ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.). (2544). *แผนปฏิบัติการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: อัสซา.

โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ. (2540). *การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน*. กรุงเทพฯ: โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2535). *กฎหมายว่าด้วยสัญญา* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดารافر ธีระวัฒน์. (2538). *กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พจนา สวนศรี. (2546). *คู่มือการจัดการท่องเที่ยวในชุมชน*. กรุงเทพฯ: โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ.

พยอม ธรรมบุตร. (2549). *เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชาหลักการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยศรีนรินทรวิโรฒ.

วิโรจน์ ลิตประเสริฐนันท์. (2554). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนไทยด้วยโครงการอบรมหลักสูตรการเป็น
ยุวมัคคุเทศก์ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (2557). *แนวทางการจัดตั้งสภามัคคุเทศก์เพื่อเตรียมความพร้อมสู่ aec*. กรุงเทพฯ: แลททิกเวิร์ค.

วีระพล ทองมา. (2547). *การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism :CBT) สำหรับการพัฒนา
คุณภาพชีวิตของชุมชนในเขตที่ดินป่าไม้*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้.

สุพัตรา สันทนานุการ. (2554). *การศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อตั้งสภาวิชาชีพการแพทย์แผนไทย*. นนทบุรี:
สำนักวิชาการ กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก กระทรวงสาธารณสุข.

สุรเชษฐ์ เศรษฐมาศ. (2546). *การบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์และการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ*. คณะ
วนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

วารสาร บทความ

สุญาพร สือตระกูล และสุชาติ ทวีพรปฐมกุล. (2556). *แนวทางการมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวชุมชน
ตำบลสองแพรก จังหวัดพังงา*. *วารสารวิทยาศาสตร์การกีฬาและสุขภาพ*, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 14
(3).

ฐานข้อมูลออนไลน์

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2562). *ความหมาย มัคคุเทศก์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:
<https://dictionary.orst.go.th/>.

_____. (2562). *ความหมาย นักท่องเที่ยว*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://dictionary.orst.go.th/>.