

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

'การท่องเที่ยวธรรมชาติ (Ecotourism) หรือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ หรืออีกชื่อหนึ่ง คือ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เป็นศัพท์บัญญัติที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย² นำมาใช้อย่างเป็นทางการ ใน พ.ศ.2541³ หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางไปยังแหล่งธรรมชาติและแหล่งวัฒนธรรมอย่างมีความรับผิดชอบ โดยไม่ก่อให้เกิด การรบกวนหรือทำความเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม แต่มีวัตถุประสงค์อย่างมุ่งมั่นเพื่อชื่นชม ศึกษา เรียนรู้ และ เพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า ตลอดจนลักษณะทางวัฒนธรรมที่ปรากฏใน แหล่งธรรมชาตินั้น อีกทั้งช่วยสร้าง โอกาสทางเศรษฐกิจ ที่ส่งผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดประ โยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นด้วย สำหรับในประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน การท่องเที่ยวนี้เป็นแนวความคิดใหม่ พึ่งเกิดขึ้นได้ไม่นาน และกำลังได้รับความนิยม⁴

การจัดการรูปแบบการท่องเที่ยวที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ภายใต้ความต้องการใน การสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาการท่องเที่ยวและคลื่นกระแสหลักของโลกที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development) จึงทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนา รูปแบบการท่องเที่ยวที่ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเพื่อรักษาระบบนิเวศของธรรมชาติ นั่นก็คือ การท่องเที่ยวธรรมชาติ(Ecotourism) เช่น การเดินป่า การปีนเขา การดำน้ำแบบ Scuba Diving และ Snorkeling ซึ่งเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวอยู่ในพื้นฐานที่ว่าเป็นการท่องเที่ยวที่มีความ รับผิดชอบในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ มีการจัดการสิ่งแวดล้อมและการให้ความรู้การศึกษา ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี⁵

¹ ซึ่ง ราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

² การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เข้าถึง ได้จาก <http://thai.tourismthailand.org/>

³ เครือข่ายข้อมูลกาญจนาภิเษก เข้าถึง ได้จาก <http://kanchanapisek.or.th/>

⁴ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เข้าถึง ได้จาก <http://www.dnp.go.th/>

⁵ สุรชาติย์ โพธิ์ศรี. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

ในปี พ.ศ.2554 อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศ 7.3 แสนล้านบาท เป็นอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ครองส่วนแบ่งตลาด "รายได้" เป็นอันดับ 1 ในอาเซียน สถิติตลอด 5 ปีที่ผ่านมา พ.ศ. 2547- พ.ศ. 2552 ทำค่าเฉลี่ยได้มากกว่า 29% เหนือกว่าคู่แข่งลำดับรองอย่างมาเลเซีย ที่ได้เพียง 20% สิงคโปร์ 18%⁶ นับเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญกับประเทศเป็นอย่างมาก

ประเทศไทยมีการนำเสนอแนวคิดเรื่องการการพัฒนาจรรยาบรรณชาติ ในแผนการท่องเที่ยวแห่งชาติแผนแรกของประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2519 ถือเป็นยุคเริ่มต้นของการพัฒนาจรรยาบรรณชาติในประเทศไทย⁷

ธรรมชาติในอาเซียน มีหลายแห่ง ถึงแม้จะถูกทำลายมากขึ้น แต่ก็ยังมีความอุดมสมบูรณ์อยู่ จึงมีแนวความคิดที่จะพยายามอนุรักษ์ธรรมชาติกันอย่างกว้างขวางในภูมิภาคนี้ ยกตัวอย่าง เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร-ห้วยขาแข้ง ประเทศไทย อ่าวฮาลอง เบย์ ประเทศเวียดนาม นครวัด-นครธม ประเทศกัมพูชา อุทยานแห่งชาติทางทะเลทุบบาตาห่า (Tubbataha Reef Marine Park) ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น⁸ ซึ่งได้รับการจดทะเบียนเป็นมรดกโลก¹⁰

นอกจากการพัฒนาจรรยาบรรณชาติบนบกแล้วก็ยังมีการพัฒนาจรรยาบรรณชาติในทะเลอีกด้วย เพราะในประเทศอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย และประเทศที่เป็นหมู่เกาะ Archipelagic State เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ก็มีแหล่งพัฒนาจรรยาบรรณชาติในทะเล ที่มีพื้นที่กว้างขวาง และยังคงอุดมสมบูรณ์อยู่ ถึงแม้ว่าจะถูกทำลายไป แต่ก็ยังเหลืออีกมากที่จะเป็นแหล่งพัฒนาจรรยาบรรณชาติ ซึ่งหากได้รับการอนุรักษ์มากขึ้น ก็จะเป็นแหล่งพัฒนาจรรยาบรรณชาติ ที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก โดยอาเซียนก็เริ่มตระหนักถึงความสำคัญในกิจการท่องเที่ยวประเภทนี้มากขึ้น

สถานที่พัฒนาจรรยาบรรณชาติของไทยที่เป็นที่นิยมของชาวต่างชาติ จากผลการสำรวจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ 69

⁶ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศ เข้าถึงได้จาก <http://www.domesticthailand.com/>

⁷ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เข้าถึงได้จาก <http://www.thailandaec.com/>

⁸ สำนักบริการข้อมูลและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เข้าถึงได้จาก <http://www.idis.ru.ac.th/>

⁹ การท่องเที่ยวอาเซียน เข้าถึงได้จาก <http://www.asean-tourism.com/heritage/>

¹⁰ คือสิ่งที่เราได้รับคทอคมมาในอดีต และคือสิ่งที่เรามีอยู่ในวันนี้ และจะเป็นสิ่งที่เราเก็บไว้ให้ลูกหลานได้ดูในอนาคต เช่น อารยธรรม และ มรดกทางธรรมชาติ เป็นแหล่งความรู้ของชีวิตที่หาอะไรมาแทนไม่ได้ ยูเนสโก เข้าถึงได้จาก <http://www.unesco.org/new/en/>

ประเทศ ที่ 1 คือ หมู่เกาะพีพี จังหวัดกระบี่ อันดับที่ 2 เกาะเต่า จังหวัดสุราษฎร์ธานี อันดับที่ 3 หาดพิทยา จังหวัดชลบุรี เป็นต้น

จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศ ASEAN ที่ให้ความนิยมาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากที่สุด คือ มาเลเซีย ลาว และ สิงคโปร์ ตามลำดับ และเห็นได้ชัดว่าจำนวนนักท่องเที่ยวของทุกประเทศที่เข้ามาท่องเที่ยวในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2553 ทุกประเทศ¹¹

สำหรับการประกอบธุรกิจทัศนอาชกรธรรมชาติ มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจ ผู้มีอำนาจกำกับดูแล ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว อีกทั้งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง ปฏิบัติตามข้อตกลงการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ที่มีการเซ็นไปแล้วแต่ยังไม่มีผลใช้บังคับ โดยจะมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2558 ในข้อตกลงดังกล่าวให้รวมถึงเรื่องการประกอบธุรกิจทัศนอาชกรธรรมชาตินี้ด้วย ต่อไปคือ ข้อตกลงการท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN TOURISM AGREEMENT: ATA)¹² เนื่องจากเป็นข้อตกลงที่ประเทศไทยร่วมลงนามกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียนอันมีผลเป็นสนธิสัญญาซึ่งผูกมัดให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวซึ่งหากกฎหมายในประเทศยังไม่สอดคล้องกับข้อตกลง ก็ต้องอนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้อง

อีกข้อตกลงก็คือ ความตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน(ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals: MRA)¹³ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจทัศนอาชกรธรรมชาติว่า อาชีพของธุรกิจทัศนอาชกรธรรมชาติใดบ้างที่สามารถไปประกอบอาชีพยังประเทศในอาเซียนได้ภายในข้อตกลงนี้ และชาวต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจทัศนอาชกรธรรมชาติได้หรือไม่ อย่างไร และอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นอาชีพสงวนของคนไทยจะสามารถไปทำงานในประเทศอาเซียนได้มากน้อยแค่ไหน มีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง และมีมัคคุเทศก์ต่างชาติจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้หรือไม่ มีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง อันจะเกิดปัญหาตามมาว่าจะเป็นการแย่งงานคนไทยหรือไม่โดยความตกลงนี้ประเทศในอาเซียนทุกประเทศได้ร่วมลงนามเรียบร้อยแล้ว ประเทศไทยได้ลงนามยอมรับในข้อตกลงนี้เป็นประเทศสุดท้ายเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555¹⁴ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

¹¹ ไทย เออีซี เข้าถึงได้จาก <http://www.thai-aec.com/>

¹² ASEAN Tourism Agreement: ATA (2002)

¹³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554).ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียน(MRA). กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

¹⁴ วิธาน เจริญผล (2554).ไทยลงนาม MRA วิชาชีพท่องเที่ยว เพื่อเสรีเคลื่อนย้ายแรงงานท่องเที่ยวใน AEC.

แต่ก่อนที่จะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาประวัติความเป็นมาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC)และความร่วมมือกันภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องกิจการท่องเที่ยว ความหมาย วัตถุประสงค์ ประเภท แนวคิดทฤษฎี และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาจรรยาบรรณ ความหมาย คุณสมบัติ สิทธิและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณ จากนั้นจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อที่จะทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายของการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณในประเทศไทยและในอาเซียนมีกรอบความตกลงอย่างไร มีความเหมาะสมเพียงไร และมีปัญหาอย่างไร เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ซึ่งหากมีการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ขึ้นมาแล้ว การประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณ จะมีปัญหาและอุปสรรคประการใด เช่น ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐ ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจและมัครุเทศก์ ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษ เป็นต้น เป็นการเตรียมความพร้อมและปรับตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณคดีต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC)และความร่วมมือกันภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องกิจการท่องเที่ยว ความหมาย วัตถุประสงค์ ประเภท แนวคิด ทฤษฎี นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาจรรยาบรรณและศึกษาความหมาย คุณสมบัติ สิทธิและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐ ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจและมัครุเทศก์ ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

1.3 สมมติฐานการวิจัย

การพัฒนาจรรยาบรรณชาติ(Ecotourism)ในประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังมีปัญหาหลายประการ ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของภาครัฐ, ผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจและมัลคูเทศก์, การเยียวยาความเสียหาย, มาตรการการลงโทษให้ชัดเจน อาจจะเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ตลาดยุคใหม่อย่างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณชาติภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณชาติโดยศึกษาถึงกรอบความตกลงในเรื่องการพัฒนาจรรยาบรรณชาติของประเทศไทยกับประเทศในอาเซียน ข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจ นโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะนำมาใช้ในการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณชาติในประเทศไทยและความพร้อมของประเทศไทยตลอดจนปัญหาทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในการเปิดตลาดการค้าพัฒนาจรรยาบรรณชาติสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

1.5 วิธีการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร(Documentary research)โดยศึกษาจากหนังสือและบทความภาษาไทย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ด้วบทกฎหมายของประเทศไทย และกรอบความตกลงในเรื่องการพัฒนาจรรยาบรรณชาติของอาเซียน ตลอดจนวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำมาศึกษาถึงการประกอบธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณชาติภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC)และความร่วมมือกันภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเรื่องกิจการท่องเที่ยว ความหมายวัตถุประสงค์ ประเภท แนวคิด ทฤษฎี นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาจรรยาบรรณชาติและศึกษาความหมาย คุณสมบัติ สิทธิและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องกัธุรกิจพัฒนาจรรยาบรรณชาติ

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่สนาจรธรรมชาติ ภายใต้กรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่สนาจรธรรมชาติ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐ ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิประกอบธุรกิจและมัครุเทศก์ ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย และปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น