

**ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551
:ศึกษารณียะตังไกด์ (Sitting Guide) และคุณสมบัติของมัคคุเทศก์**

ณัฐพัชร สีเงิน

**วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558**

**Problems on Enforcement Travel Agency Business and Guide Act
A.C. 2008 (B.E. 2551): A Case Study to Siting Guide and
Qualification of the Guide**

Natthapat Seenguen

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ศึกษากรณีซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และคุณสมบัติของมัคคุเทศก์
ชื่อผู้เขียน	ฉัฐพัชร สีเงิน
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะศึกษาปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยเป็นการศึกษาในกรณีการตีความนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยว นิยามความหมายของมัคคุเทศก์ นิยามความหมายของผู้นำเที่ยว ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในกรณีมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และมัคคุเทศก์เดือน รวมถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์

จากการศึกษาพบว่า การตีความนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มากมายหลายประการ โดยเฉพาะพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น ปัญหาการควบคุมมัคคุเทศก์เดือน ปัญหาพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่เรียกว่าซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ปัญหาหน่วยงานที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์ ซึ่งล้วนมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการจึงเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนนิยามความหมายของมัคคุเทศก์และบัญญัตินิยามความหมายของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้โดยเฉพาะ รวมถึงเสนอแนะให้แก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ โดยอาจตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อให้บุคคลที่มีได้สำเร็จการศึกษาในสาขามัคคุเทศก์ แต่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศมีโอกาสนั้นขอจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาวการณ์และสภาพสังคมในปัจจุบัน

Thesis Title	Problems on Enforcement Travel Agency Business and Guide Act A.C. 2008 (B.E. 2551): A Case Study to Sitting Guide and Qualification of the Guide
Author	Natthapat Seenguen
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

The objective of this thesis is problems of interpretation and law enforcement on Travel Agency Business and Guide Act A.C. 2008 (B.E. 2551). This study focuses interpretation the definition of tourism business and guide on Travel Agency Business and Guide Act A.C. 2008 (B.E. 2551) by comparison a Travel Agency Business and Guide Act A.C. 1992 (B.E. 2535). Problems of law enforcement about sitting guide and illegal guide involve the organizations.

This research found that interpretation the definition of guide and enforcement on Travel Agency Business and Guide Act A.C. 2008 (B.E. 2551) have an many problem affect to tour prerators and guides especially, problem on illegal guide regulation, problem on sitting guide behavior and problem on the organizations. Everything is caused by several factors. That deterrent to law enforcement efficiency.

Therefore, the policy recommendation should be amended the Travel Agency Business and Guide Act A.C. 2008 (B.E. 2551) in particular, the definition of guide and regulate to the definition of sitting guide involve, should be amended the qualification of guide by legislate for individuals who do not complete the department of guide but a person who has experienced in foreign languages that person can to get registration as guide however, to achieve appropriate for the situation and present of society.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เริ่มต้นและสำเร็จได้ด้วยความเมตตาของรองศาสตราจารย์ พิณจิตพิสัยมณี ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้ความรู้ คำแนะนำที่มีประโยชน์ทางวิชาการ ตรวจสอบข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ ตลอดจนชี้แนะความคิดในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ นุชทิพย์ ป.บรรจงศิลป์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำในการเรียบเรียงและแก้ไขปรับปรุงที่มีประโยชน์ในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายพรหมโชติ ไตรเวช รองอธิบดีกรมการท่องเที่ยว ที่กรุณาให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยให้คำแนะนำ ตลอดจนการชี้แนะความคิดในแง่มุมต่าง ๆ อันเป็นผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จด้วยดี

ความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ในครั้งนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ นายสมเกียรติ สีเงิน บิดาของผู้เขียน นางศรีลา สีเงิน มารดาของผู้เขียน และครอบครัว ที่เอาใจใส่ดูแล คอยเป็นกำลังใจ และเพื่อนเอกชนที่คอยช่วยเหลือจนทำให้ผู้เขียนได้ศึกษาและเขียนวิทยานิพนธ์จนกระทั่งสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการและคุณประโยชน์ต่อการศึกษาในสาขาวิชานิติศาสตร์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาแต่บิดามารดาที่ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ตลอดจนครูบาอาจารย์และผู้ที่มีพระคุณทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฐพัชร สีเงิน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.7 นิยามศัพท์มัลकुเทศก์.....	5
2. ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมัลकुเทศก์.....	7
2.1 ความหมายของมัลकुเทศก์.....	7
2.2 ประวัติความเป็นมาของอาชีพมัลकुเทศก์.....	20
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับอาชีพมัลकुเทศก์.....	30
2.4 ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพมัลकुเทศก์.....	43
3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับมัลकुเทศก์ของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	47
3.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับมัลकुเทศก์ของประเทศไทย.....	47
3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมัลकुเทศก์ในต่างประเทศ.....	85
3.3 บทสัมภาษณ์บุคลากรซึ่งเกี่ยวข้องกับมัลकुเทศก์.....	98
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมัลकुเทศก์.....	102
4.1 ปัญหาการตีความนิยามตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์	
พ.ศ. 2551 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์	
พ.ศ. 2535.....	10

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติรอกินาที่ขวและมคคเทศก พ.ศ. 2551 ในกรณีชิตตังไกด์ (Sitting Guide)	115
4.3 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติรอกินาที่ขวและมคคเทศก พ.ศ. 2551 ในกรณีมคคเทศกเดียน	119
4.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบงคกรที่กักบ ควบคุมมคคเทศก	125
5. บทสรูปและขอเสนอแนะ	131
5.1 บทสรูป	131
5.2 ขอเสนอแนะ	134
บรรณานุกรม	138
ประวัติผูเขียน	142

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวภายในประเทศไทยในปัจจุบันมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและเอกชนจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของการท่องเที่ยวในประเทศมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากในอดีตนั้นประเทศไทยยังไม่มีมาตรการหรือกฎหมายควบคุมการจัดระเบียบธุรกิจท่องเที่ยวโดยตรง ทำให้มีผู้ประกอบการบริษัทนำเที่ยวเกิดขึ้นมามากมายสามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้อย่างอิสระ และเนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น จึงก่อให้เกิดสถานะการแข่งขันทางการประกอบธุรกิจด้านการนำเที่ยวและมีแนวโน้มว่าจะเป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้รับบริการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพรวมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยได้ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยการตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงแรม ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจร้านค้าของที่ระลึก รวมทั้งนักท่องเที่ยว โดยมีเป้าหมายเพื่อดูแลนักท่องเที่ยวมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ และยกระดับมาตรฐานของผู้ประกอบการ ตลอดจนสร้างจริยธรรมทางวิชาชีพนี้ด้วย

ภายหลังที่ได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาเป็นระยะเวลาอันนาน ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่ทันต่อเหตุการณ์ รัฐบาลจึงได้กำหนดวิธีการควบคุมและคุ้มครองการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2545 แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากลักษณะของการประกอบธุรกิจนำเข้าที่ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดรัดกุมในการควบคุมคุณภาพ รวมถึงมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเข้า

ต่อมามีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบการนำเข้าและมัคคุเทศก์ยังไม่เหมาะสม จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการ

ปัจจุบันนี้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยจะเห็นได้จากระบบฐานข้อมูลของสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์กลาง ข้อมูล ณ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2558 ปรากฏว่า มีบริษัทนำเข้าเที่ยวไต่ยื่นจดทะเบียนไว้ทั้งสิ้น 12,303 ราย มีมัคคุเทศก์ที่ขึ้นทะเบียนไว้ทั้งหมด จำนวน 52,900 คน แบ่งเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป จำนวน 43,394 คน และมัคคุเทศก์เฉพาะ จำนวน 9,506 คน และระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2557 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย จำนวน 4,494,168 คน ข้อมูลธุรกิจนำเข้าและมัคคุเทศก์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การประกอบธุรกิจนำเข้าและอาชีพมัคคุเทศก์เป็นธุรกิจและอาชีพที่สร้างผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ประกอบการได้เป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้มีการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อาชีพมัคคุเทศก์จึงเป็นอาชีพที่มีความสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างแยกไม่ออก คุณภาพและมาตรฐานของมัคคุเทศก์จึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญในการนำทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวออกมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่า มัคคุเทศก์เป็นผู้มีบทบาทในการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวสนใจในด้านการเดินทางมากขึ้น มีส่วนช่วยในการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อีกทั้งยังเป็นผู้ส่งเสริมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่าอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่สำคัญอาชีพหนึ่งในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีมาตรฐานยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบันในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีทั้งมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพและไม่มีความรู้ ทำให้เกิดปัญหาการเอาเปรียบจากนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์บางรายต้องช่วยบริษัทนำเที่ยวหารายได้โดยการบังคับให้นักท่องเที่ยวซื้อสินค้ากับร้านค้าที่ได้ติดต่อไว้โดยที่บริษัทนำเที่ยวจะได้รับค่านายหน้าจากร้านค้า การที่มัคคุเทศก์ตกลงจ่ายเงินให้ผู้ประกอบการนำเข้าเที่ยวเพื่อแลกกับการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว หรือกรณีการจ้างให้มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องตามกฎหมายร่วมเดินทางไปกับคณะทัวร์หรือกลุ่มนักท่องเที่ยว และทำหน้าที่

แสดงตัวเป็นมัคคุเทศก์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อมีการตรวจ ส่วนหน้าที่ในการบรรยายและนำชมสถานที่ที่เป็นของคนต่างด้าวที่นำนักท่องเที่ยวเข้ามา ซึ่งเรียกบุคคลผู้กระทำการเช่นนี้ว่า ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

ในปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวจากหลากหลายประเทศหลากหลายภาษาเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น และเนื่องจากยังขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่เชี่ยวชาญหรือชำนาญในการใช้ภาษาต่างประเทศเป็นการเฉพาะ เช่น ภาษาจีน ภาษารัสเซีย ภาษาเกาหลี เป็นต้น จึงทำให้บริษัทนำเที่ยวใช้บุคคลที่มีความชำนาญภาษาต่าง ๆ แต่ไม่มีใบอนุญาตมาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ โดยอาจจะมีทั้งคนไทยที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และชาวต่างชาติที่แฝงตัวเข้ามาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในประเทศไทย ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเช่น คนต่างชาติเข้ามาแย่งอาชีพมัคคุเทศก์ไทยที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เงินตราไหลออกนอกประเทศ อีกทั้งคนต่างชาติไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีชีวิตของคนไทยอย่างแท้จริง อาจบรรยายให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวอย่างไม่ถูกต้อง และมักเน้นรายได้มากกว่าจริยธรรม หลอกลวงเอาไรด์เอาเปรียบนักท่องเที่ยว แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์บังคับใช้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวอยู่มาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลตรงตามวัตถุประสงค์หรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นเนื่องจากการควบคุมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เช่น การประกอบธุรกิจนำเที่ยวของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวในรูปแบบของนิติบุคคล และคนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์หรือเป็นมัคคุเทศก์เถื่อน เป็นต้น

จากสภาพปัญหาของการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ดังกล่าว บ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถควบคุมธุรกิจนำเที่ยวให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดได้ และมัคคุเทศก์ไทยยังคงขาดความชำนาญในการใช้ภาษาต่างประเทศในการนำเที่ยว โดยเฉพาะภาษาที่ขาดแคลน ทำให้บริษัทนำเที่ยวมักใช้มัคคุเทศก์ต่างชาติในการนำเที่ยวและมีมัคคุเทศก์ต่างชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจำนวนมาก หากมีการเปิดเสรีทางการท่องเที่ยวในอนาคตอันใกล้ จะมีผลกระทบต่อธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไทยหรือไม่อย่างไร トラバドที่ยังไม่มีการปราบปรามผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ผิดกฎหมายและมัคคุเทศก์เถื่อนหรือมัคคุเทศก์ต่างชาติ อีกทั้งมัคคุเทศก์ไทยยังไม่มีการพัฒนาศักยภาพความพร้อมทางด้านภาษาให้มีความเข้มแข็ง จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามัคคุเทศก์ต่างชาติที่เข้ามาแย่งอาชีพของคนไทยอย่างผิดกฎหมายได้

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมัคคุเทศก์
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายในส่วนของชิตตั้งไกด์ (Sitting Guide) และคุณสมบัติของมัคคุเทศก์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องมีใบอนุญาตจึงจะดำเนินธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ไว้กว้างขึ้น ส่งผลให้บุคคลซึ่งไม่ถูกควบคุมตามกฎหมายต้องเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในกรณีมัคคุเทศก์สัญชาติไทยเป็นชิตตั้งไกด์และมัคคุเทศก์เถื่อน ดังนั้น จึงควรต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะในส่วนของชิตตั้งไกด์ (Sitting Guide) และคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยขอบเขตการศึกษาเริ่มจากศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นถึงการตีความนิยามความหมายและการบังคับใช้กฎหมายในกรณีมัคคุเทศก์สัญชาติไทยเป็นชิตตั้งไกด์ (Sitting Guide) และมัคคุเทศก์เถื่อน รวมถึงองค์ที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์ ถึงข้อดี ข้อเสีย และเหมาะสมหรือไม่ที่จะแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาคำรา ฎหมาย บทความ วารสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งทำการสัมภาษณ์บุคลากรซึ่งเกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมัคคุเทศก์
2. ทำให้ทราบหลักกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์
4. ทำให้ทราบแนวทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์

1.7 นิยามศัพท์มัคคุเทศก์

Domestic Guide หมายถึง ผู้ที่นำคนไทยเที่ยวในประเทศ หรือเป็นการนำเที่ยวบุคคลที่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศไทย เดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศของตน

Inbound Guide หมายถึง ผู้ที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวต่างประเทศ หรือนำเที่ยวบุคคลที่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศไทย

Outbound Guide หมายถึง ผู้ที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวไทย หรือนำเที่ยวบุคคลออกจากประเทศ ที่เป็นถิ่นพำนักถาวรไปท่องเที่ยวประเทศอื่น

Freelance Guide หมายถึง มัคคุเทศก์อิสระ ทำงานโดยไม่สังกัดบริษัทใดบริษัทหนึ่งจะถูกจ้างมาเป็นครั้งคราวเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางท่องเที่ยว และเพื่อให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว

On Site Guide หมายถึง ผู้ที่นำชมสถานที่ที่เป็นจุดเด่นทางการท่องเที่ยว เช่น สวนสนุก สวนสัตว์ ปราสาท โบราณสถาน อนุสรณ์สถาน เป็นต้น

Museum Guide หรือ **Docent** หมายถึง ผู้นำชมพิพิธภัณฑ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่คอยอธิบายประจำห้องต่าง ๆ ในพิพิธภัณฑ์เพื่อคอยอธิบายแก่ผู้เข้าชม หรือเจ้าหน้าที่พามัคคุเทศก์เป็นรอบตามเวลาที่กำหนด หรือรองอนมีผู้เข้าชมจำนวนมากพอจึงจะนำชมพร้อมอธิบาย

City Guide หมายถึง ผู้ที่อธิบายจุดสำคัญ ๆ ของเมือง โดยอธิบายอยู่บนรถขณะรถแล่นก็อธิบายสองข้างทางว่ามีสถานที่สำคัญจุดไหนบ้างที่นักท่องเที่ยวควรทราบ

Transfer Guide หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ในการรับเข้าหรือส่งออกหรือทำทั้งสองหน้าที่ โดยอาจรับจากสนามบินไปส่งยังโรงแรมที่พัก หรือจากที่พักไปยังสนามบิน หรือจากสนามบินไปยังแหล่งท่องเที่ยว หรืออาจรับส่งจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยมีได้ทำหน้าที่ในการนำเที่ยว แต่อาจแนะนำข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับท้องถิ่นหรือประเทศนั้น ๆ ระหว่างรถแล่นผ่านก่อนถึงจุดหมายปลายทางที่จะไปส่ง

Sightseeing Guide หมายถึง ผู้ที่อธิบายจุดสำคัญ ๆ ของเมืองพร้อมทำหน้าที่ขับรถไปด้วย อาจเรียกมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่ขับรถในเวลาเดียวกันว่า Driven Guide จะทำหน้าที่คล้ายกับ City Guide เพียงแต่เพิ่มการขับรถไปด้วย

Sitting Guide หมายถึง มัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยตนเองมิได้ทำการบรรยายหรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ แต่ได้ยินยอมให้คนต่างด้าวอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายของไทยเป็นผู้นำชมสถานที่ต่าง ๆ โดยมัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตจะได้รับค่าตอบแทนจากการนั้น

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์นับว่าเป็นอาชีพที่สำคัญและมีบทบาทมากในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีการพัฒนาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง มีทั้งนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศและนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยได้รับการสนับสนุนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวไปพร้อม ๆ กับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวอย่างอิสระ ทำให้เกิดสถานะการแข่งขันทางการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ อีกทั้งยังเป็นอาชีพที่เป็นกลไกสำคัญของความสำเร็จในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย เนื่องจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่จำเป็นต้องพึ่งพิงนักท่องเที่ยวที่มีความคิดและความรู้สึกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่มากกระทบ ผู้ที่มีบทบาทในการเสริมประสบการณ์การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดีที่สุดก็คือ มัคคุเทศก์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา รวมทั้งแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายของมัคคุเทศก์

ความหมายของคำว่า มัคคุเทศก์ ตามศัพท์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ผู้นำทาง ผู้ชี้ทาง ผู้บอกทาง ผู้นำเที่ยว”¹ ส่วนความหมายตามศัพท์ในเชิงภาษา มัคคุเทศก์ เป็นคำสันธิมาจากคำในภาษาบาลี คือ “มคฺค” แปลว่า ทาง กับคำว่า “อุทฺตฺสคฺก” แปลว่า ผู้ชี้ นำ เมื่อนำคำทั้งสองมาสนธิกัน มีความหมายว่า “ผู้นำทาง ผู้ชี้ทาง หรือผู้บอกทาง” ตามความหมายโดยทั่วไปหมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่นำผู้อื่นไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้คำอธิบายแนะนำเกี่ยวกับสถานที่นั้น ๆ ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Tourist Guide หรือ Tour Guide² สามารถจัด

¹ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (น. 896), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, กรุงเทพฯ: สิริวัฒนอินเตอร์พรีนซ์.

² จาก คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์ (น. 1), โดย ไพฑูรย์ พงสะบุตร, 2542, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จำพวกของมัคคุเทศก์ได้เป็นสองจำพวก คือ มัคคุเทศก์เชิงชีวิตน หรือ Live Guide อันได้แก่ บุคคลที่นำนักท่องเที่ยวไปพร้อมทั้งอธิบายและชี้แจงด้วยในขณะเดียวกัน และมัคคุเทศก์อีกจำพวกหนึ่ง คือ มัคคุเทศก์ไร้ชีวิต ได้แก่ เอกสารต่าง ๆ ซึ่งนักท่องเที่ยวมักจะเอาติดตัวไปด้วยในขณะที่ท่องเที่ยว ซึ่งเอกสารที่นักท่องเที่ยวใช้ประกอบการท่องเที่ยวและใช้แทนมัคคุเทศก์เชิงชีวิตนนั้น ภาษาอังกฤษเรียกว่า Guide Book หรือ เอกสารนำเที่ยวนั่นเอง³ นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีการใช้คำว่า ไกด์⁴ (Guide) หมายถึง “มัคคุเทศก์ ผู้นำเที่ยว” ด้วย

ส่วนความหมายของคำว่ามัคคุเทศก์ในเชิงกฎหมาย ตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้กำหนดคำจำกัดความของ “มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้หากจะมองในแง่ของกฎหมายแล้ว คงจะใช้คำว่าผู้นำเที่ยวแทนคำว่ามัคคุเทศก์ไม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้กำหนดคำจำกัดความของคำว่า “ผู้นำเที่ยว” แยกต่างหากอย่างชัดเจนว่า หมายถึง ผู้รับผิดชอบในการดูแลและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ ดังนั้นมัคคุเทศก์กับผู้นำเที่ยวจึงไม่ใช่บุคคลเดียวกัน หากแต่จะทำหน้าที่คล้ายกันคือ มัคคุเทศก์จะทำหน้าที่บรรยายให้ความรู้ผู้นำเที่ยวในประเทศ ส่วนผู้นำเที่ยวจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศ

จากความหมายของมัคคุเทศก์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถสรุปได้ว่า มัคคุเทศก์หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่นำนักท่องเที่ยวเข้าชมสถานที่ต่าง ๆ โดยมัคคุเทศก์จะทำหน้าที่เป็นผู้อธิบาย ให้ความรู้ ชี้แจงถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ที่ได้นำนักท่องเที่ยวไปถึง โดยได้รับค่าตอบแทนในการนั้น ส่วนชีวิตตั้งไคด์ (Sitting Guide) หมายถึง มัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติหรือทัวร์⁵ โดยตนเองมิได้ทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายหรือนำชมสถานที่ต่างๆ แต่ได้ยินยอมให้คนอื่นต่างคำอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายของไทยเป็นผู้บรรยายหรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ โดยมัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตจะได้รับค่าตอบแทนจากการนั้น หากพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบ ชีวิตตั้งไคด์

³ จาก “มัคคุเทศก์,” โดย ชัย ชุมสาย, 2529, *อุตสาหกรรมท่องเที่ยว*, 4, น. 16-17.

⁴ *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* (น. 162). โดย ราชบัณฑิตยสถาน. เล่มเดิม.

⁵ จาก *หลักการมัคคุเทศก์* (น. 1-2), โดย ฉันทิช วรรณอนอม, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

⁶ จาก *พจนานุกรมศัพท์อินเทอร์เน็ต* (น. 62), โดย แสงเดือน เถาว์เพชร, 2556, กรุงเทพฯ: ก.พล(1996).

(Sitting Guide) ก็จะแสดงตนเป็นมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตตามกฎหมาย นอกจากนี้ชนิดตั้งโต๊ะ (Sitting Guide) ยังอาจทำหน้าที่ในลักษณะการนำเข้าและส่งออกนักท่องเที่ยวด้วย เช่น การไปรับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่มาพร้อมกับมัคคุเทศก์ต่างชาติที่สนามบิน และติดตามไปกับคณะนักท่องเที่ยวตลอดการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทยจนเสร็จสิ้นหน้าที่คือการส่งนักท่องเที่ยวคณะนั้นที่สนามบิน

นอกจากความหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ข้างต้นยังมีคำอีกหลายคำที่มีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกับคำว่ามัคคุเทศก์ (Guide) แต่อาจใช้เรียกเป็นชื่อเฉพาะหรือเรียกตามลักษณะของการนำเที่ยวอย่างเช่น⁷

Domestic Guide คือ ผู้ที่นำคนไทยเที่ยวในประเทศ หรือเป็นการนำเที่ยวบุคคลที่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศไทย เดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศของตน

Inbound Guide คือ ผู้ที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวต่างประเทศ หรือนำเที่ยวบุคคลที่มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศไทย

Outbound Guide คือ ผู้ที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวไทย หรือนำเที่ยวบุคคลออกจากประเทศที่เป็นถิ่นพำนักถาวร ไปท่องเที่ยวต่างประเทศอื่น

Freelance Guide หมายถึง มัคคุเทศก์อิสระ ทำงานโดยไม่สังกัดบริษัทใดบริษัทหนึ่ง จะถูกจ้างมาเป็นครั้งคราวเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางท่องเที่ยว และเพื่อให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยว ส่วนแมนซินี (Mancini, M. 1990) ได้ให้คำจำกัดความว่า Freelance Guide หมายถึง ผู้มีความรู้ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ความรู้ด้านป่าไม้ ประมง เคมี สัตว์ เป็นต้น จะถูกจ้างมาให้เป็นผู้อธิบายถ่ายทอดความรู้แก่นักท่องเที่ยว หรือผู้ที่ถูกว่าจ้างเป็นครั้งคราวเมื่อเวลาที่มีมัคคุเทศก์ไม่เพียงพอ บุคคลนี้จะทำงานอิสระ ไม่ขึ้นกับบริษัทนำเที่ยว

On Site Guide หมายถึง ผู้ที่นำชมสถานที่ที่เป็นจุดเด่นทางการท่องเที่ยว เช่น สวนสนุก สวนสัตว์ ปราสาท โบราณสถานอนุสรณ์สถาน เป็นต้น

Museum Guide หรือ Docent หมายถึง ผู้นำชมพิพิธภัณฑ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่คอยอธิบายประจำห้องต่าง ๆ ในพิพิธภัณฑ์เพื่อคอยอธิบายแก่ผู้เข้าชม หรือเจ้าหน้าที่พาชมพิพิธภัณฑ์เป็นรอบตามเวลาที่กำหนด หรือรอจนมีผู้เข้าชมจำนวนมากพอจึงจะนำชมพร้อมอธิบาย

City Guide หมายถึง ผู้ที่อธิบายจุดสำคัญ ๆ ของเมืองโดยอธิบายอยู่บนรถขณะรถแล่นก็อธิบายสองข้างทางว่ามีสถานที่สำคัญจุดไหนบ้างที่นักท่องเที่ยวควรทราบ

Transfer Guide หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ในการรับเข้าหรือส่งออกหรือทำทั้งสองหน้าที่ โดยอาจรับจากสนามบินไปส่งยังโรงแรมที่พัก หรือจากที่พักไปยังสนามบิน หรือจากสนามบินไป

⁷ แหล่งเดิม. (น. 8-9).

ยังแหล่งท่องเที่ยว หรืออาจรับส่งจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยมิได้ทำหน้าที่ในการนำเที่ยว แต่อาจแนะนำข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับท้องถิ่นหรือประเทศนั้น ๆ ระหว่างรถแล่นผ่านก่อนถึงจุดหมายปลายทางที่จะไปส่ง

Sightseeing Guide หมายถึง ผู้ที่อธิบายจุดสำคัญ ๆ ของเมืองพร้อมทำหน้าที่ขับรถไปด้วย อาจเรียกมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่ขับรถในเวลาเดียวกันว่า Driven Guide จะทำหน้าที่คล้ายกับ City Guide เพียงแต่เพิ่มการขับรถไปด้วย วิธีการนำเที่ยวแบบนี้เป็นที่นิยมทั่วโลก แต่ในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ไชปรัส ก็ห้ามคนขับรถทำหน้าที่สองอย่างในเวลาเดียวกัน เพราะอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุ หรือนักท่องเที่ยวอาจได้ข้อมูลไม่เต็มที่ เนื่องจากต้องขับรถไปด้วยจึงอาจจะพลาดจุดสำคัญที่จะต้องอธิบายให้แก่นักท่องเที่ยวได้

ส่วนมัคคุเทศก์อีกลักษณะหนึ่งที่เรียกกันว่า ซิตติงไกด์ (Sitting Guide) นั้นเป็นภาษาปากหรือภาษาพูดที่ใช้เรียกและเข้าใจกันในกลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว ซึ่งยังไม่มีศัพท์บัญญัติเฉพาะทางวิชาชีพ โดยซิตติงไกด์ (Sitting Guide) เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ จึงสามารถสรุปความหมายของซิตติงไกด์ (Sitting Guide) อย่างง่ายได้ว่า “มัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติโดยตนเองมิได้ทำการบรรยายหรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ แต่ได้ยินยอมให้คนต่างคำอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายของไทยเป็นผู้นำชมสถานที่ต่าง ๆ โดยมัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตจะได้รับคำตอบแทนจากการนั้น” ทั้งนี้ คุณสมบัติของบุคคลที่มีพฤติกรรมเป็นซิตติงไกด์ (Sitting Guide) นั้นจะมีใบอนุญาตมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สิบลอนซ์เงินสามารถนำนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ ราชอาณาจักร แต่ซิตติงไกด์ (Sitting Guide) จะให้บริการแก่นักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร เช่น ประเทศกลุ่มตะวันออกกลาง จีน เกาหลี รัสเซีย สเปน เป็นต้น โดยนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารนี้จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยพร้อมกับมัคคุเทศก์สัญชาติเดียวกับตน ซึ่งมัคคุเทศก์ต่างชาตินั้นไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายของไทยและซิตติงไกด์ (Sitting Guide) จะติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ⁸ ซึ่งสามารถอธิบายได้ในอีกลักษณะหนึ่งคือ มัคคุเทศก์จำพวกนี้จะมีบัตรมัคคุเทศก์ถูกต้องแต่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้ตามสถานที่ต่าง ๆ แต่จะมีหน้าที่หลักในการประสานงานกับสถานประกอบการและหัวหน้าทัวร์ชาวต่างชาติ ซึ่งหน้าที่ในการบรรยายก็จะเป็นของหัวหน้าทัวร์ชาวต่างชาติ อันเนื่องมาจากว่ามัคคุเทศก์ไทยผู้นั้นยังไม่มีควมชำนาญไม่สามารถ

⁸ จาก “ปัญหาของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2535 ในการควบคุมซิตติงไกด์” โดย คณาธิป ทองรวีวงศ์ ก, 2550, วารสารวิชาการ วารสารเซนต์จอห์น, 10, น. 86.

พูดในภาษาของนักท่องเที่ยวที่คนนำเที่ยวอยู่ ซึ่งการให้หัวหน้าทัวร์ชาวต่างชาติมาบรรยาย และให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นนั่งคุมเชิงประสานงานเล็ก ๆ น้อย ๆ นี้ เปรียบเสมือนการสร้างภาพเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุม โดยการกระทำในลักษณะดังกล่าวภาษาทัวร์จะเรียกมัคคุเทศก์ไทยผู้้นั้นว่า ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และจะเรียกหัวหน้าทัวร์ชาวต่างชาตินั้นว่า มัคคุเทศก์เถื่อน หรือไกด์ผี โดยนิยามของคำว่า ไกด์ผีหรือมัคคุเทศก์เถื่อนนี้ถือเป็นภาษาที่พูดกันซึ่งหมายความรวมไปถึงผู้นำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวโดยไม่มีใบอนุญาตด้วย ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่มีหลักฐานในการกระทำความผิดดังกล่าวทั้งมัคคุเทศก์ไทย และหัวหน้าทัวร์ชาวต่างชาติ ตลอดจนบริษัทที่จัดนำเที่ยวนี้ ก็จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอันเนื่องมาจากอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยนั่นเอง⁹

มัคคุเทศก์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และในทางปฏิบัติมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด เป็นผู้ที่นักท่องเที่ยวให้ความไว้วางใจซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจหรือความไม่ประทับใจต่อการท่องเที่ยวได้ ทั้งยังเป็นตัวแทนของประเทศ ดังนั้นหากมีมัคคุเทศก์ดี มีจรรยาบรรณ มีมารยาทและมีคุณธรรม การท่องเที่ยวของประเทศก็ย่อมดีด้วย ในต่างประเทศก็ได้กำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดว่าผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่ามจะต้องผ่านการทดสอบจากกระทรวงการขนส่งเพื่อขอรับใบอนุญาต กระทรวงการขนส่งอาจจะมอบหมายให้องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการทดสอบ โดยวิชาที่จะทดสอบนั้นประกอบด้วย ภาษาต่างประเทศ ภูมิศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม รวมทั้งบุคลิกภาพ และผู้เข้ารับการทดสอบต้องชำระค่าธรรมเนียมในการสอบตามอัตราที่กำหนด มัคคุเทศก์และล่ามจะต้องพกพาใบอนุญาตติดตัวเสมอในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหรือต่อลูกทัวร์เมื่อได้รับการร้องขอ และห้ามมัคคุเทศก์และล่ามเรียกเงินหรือสิ่งของจากผู้ขายหรือผู้เกี่ยวข้องจากการขายสินค้าและบริการแก่ลูกค้า ห้ามบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดจ้างตนทำหน้าที่มัคคุเทศก์และล่าม ห้ามให้ผู้อื่นยืมใบอนุญาตของตน ประเทศสิงคโปร์กำหนดข้อบังคับของมัคคุเทศก์ไว้ว่า ผู้ถือใบอนุญาตมัคคุเทศก์ต้องพกใบอนุญาตติดตัวเสมอและเมื่ออยู่ในหน้าที่จะต้องติดบัตรประจำตัวที่คณะกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวออกให้ โดยผู้ถือใบอนุญาตมัคคุเทศก์ต้องได้รับการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบวิชามัคคุเทศก์ที่คณะกรรมการจัดในแต่ละครั้ง ต้องบันทึกงานที่ได้รับมอบหมายและส่งต่อคณะกรรมการปีละ 2 ครั้ง หรือก่อนวันที่ 15 ของเดือนมกราคมและเดือนกรกฎาคมในแต่ละปี ต้องไม่เก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการนำเที่ยวจากนักท่องเที่ยวแต่

⁹ หลักการมัคคุเทศก์ (น. 10-11). โดย จันทิชา วรรณถนอม. เล่มเดิม.

คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ ต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบทันทีเมื่อเลิกอาชีพมัคคุเทศก์ ต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับคนที่ทำอาชีพมัคคุเทศก์เมื่อคณะกรรมการต้องการ ต้องสวมเครื่องแบบที่ คณะกรรมการกำหนดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ ต้องไม่นำเที่ยวภาษาอื่นนอกเหนือจากภาษาที่กำหนดในประกาศนียบัตรรับรองอบรมมัคคุเทศก์ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการ ต้องไม่จัดพิมพ์แจก หรือเป็นต้นเหตุการพิมพ์เอกสาร ใบปลิว รูปภาพ หรือบทประพันธ์เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ และการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์ ทั้งวาจาและลายลักษณ์อักษร โดยไม่ได้รับอนุมัติอย่างเป็นทางการจาก คณะกรรมการ ในประเทศมาเลเซียกำหนดให้ Tourist Development Corporation เป็นผู้ดูแลรักษา ทะเบียนมัคคุเทศก์ กำหนดห้ามบุคคลซึ่งมิได้มีรายชื่อในทะเบียนมัคคุเทศก์และไม่มีบัตรอนุญาต เป็นมัคคุเทศก์ ในการอบรมมัคคุเทศก์นั้น Tourist Development Corporation หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการเป็นผู้กำหนดและจัดหลักสูตรการอบรม รวมทั้งทดสอบวิชา มัคคุเทศก์สำหรับผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ และอาจจะกำหนดให้มัคคุเทศก์ที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วเข้ารับการอบรมหรือทดสอบความสามารถเพิ่มเติมเวลาใดก็ได้ โดยผู้ที่ลงทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ต้องชำระค่าทะเบียนตามที่ Tourist Development Corporation กำหนดแต่ละครั้งและต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ที่จัดโดย Tourist Development Corporation หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาต หรือผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรที่ Tourist Development Corporation หรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตจัดขึ้น หรือ Tourist Development Corporation เห็นว่ามีความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นมัคคุเทศก์ ทะเบียนมัคคุเทศก์มีอายุ 1 ปี ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ เป็นมัคคุเทศก์แล้วจะต้องติดบัตรอนุญาตให้เห็นเด่นชัดในขณะปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องกินใบ อนุญาตทันทีที่หมดอายุหรือเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ Tourist Development Corporation อาจจะกำหนดให้ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์สวมเครื่องแบบในการปฏิบัติหน้าที่¹⁰

2.1.1 ประเภทของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์อาจแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามความหมายในเชิงธุรกิจนำเที่ยว ตาม ลักษณะของธุรกิจนำเที่ยว ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือตาม ขอบเขตพื้นที่และลักษณะของการปฏิบัติงาน ซึ่งมีดังนี้คือ

1) มัคคุเทศก์ตามความหมายในเชิงธุรกิจนำเที่ยว

โดยทั่วไปในแง่มุมมองการรับงานของมัคคุเทศก์หรือลักษณะของการสังกัดบริษัท มัคคุเทศก์จะมีอยู่สองประเภท ประเภทแรกคือ มัคคุเทศก์อิสระ (Freelance Guide) จะสามารถรับ งานนำเที่ยวจากบริษัทใดก็ได้ตามความพึงพอใจ จะไม่สังกัดบริษัทใดบริษัทหนึ่ง มัคคุเทศก์นี้จะมี มากเนื่องจากรับงานได้อิสระ กับอีกประเภทหนึ่งคือ มัคคุเทศก์สังกัดบริษัท หรือมัคคุเทศก์ประจำ

¹⁰ จาก *หลักการมัคคุเทศก์* (น. 94-98), โดย กุลวรา สุวรรณพิมล, 2548, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.

บริษัท มัคคุเทศก์ประเภทนี้จะต้องนำเที่ยวให้กับบริษัทที่ตนสังกัดเท่านั้นไม่สามารถไปรับงานนำเที่ยวให้กับบริษัทอื่นได้¹¹

2) มัคคุเทศก์ตามลักษณะของธุรกิจนำเที่ยว แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท¹² คือ

(1) มัคคุเทศก์ที่นำนักท่องเที่ยวต่างชาติท่องเที่ยวในประเทศไทย หรือเรียกว่า “Inbound Guide” ซึ่งทำหน้าที่นำเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ตามขอบเขตที่ใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์แต่ละประเภทระบุ มีหน้าที่นำนักท่องเที่ยวต่างชาติท่องเที่ยวภายในประเทศ มัคคุเทศก์ประเภทนี้ต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศในขั้นใช้การได้และสามารถปฏิบัติงานนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศได้เป็นอย่างดี หลายครั้งที่มัคคุเทศก์ Inbound อาจทำหน้าที่รวมไปถึงการรับเข้าและส่งออกนักท่องเที่ยวด้วย

(2) มัคคุเทศก์ที่นำนักท่องเที่ยวคนไทยไปท่องเที่ยวต่างประเทศ หรือเรียกว่า “Outbound Guide” มัคคุเทศก์ประเภทนี้โดยทั่วไปแล้วจะต้องเรียกว่า หัวหน้าทัวร์ (Tour Leader) มากกว่า เนื่องจากกรณีนำเที่ยวไปยังต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศแถบเอเชียที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น (Local Guide) เป็นผู้ให้ความรู้ กรณีนี้จะไม่เรียกมัคคุเทศก์คนไทยที่นำพานักท่องเที่ยวไทยไปต่างประเทศว่าเป็นมัคคุเทศก์ เพราะไม่ได้ทำหน้าที่ให้ข้อมูลความรู้ที่มัคคุเทศก์ทั่วไปพึงปฏิบัติ โดยจะเป็นผู้ดูแลอำนวยความสะดวกในเรื่องทั่วไประหว่างการเดินทางได้แก่ การเข้าออกประเทศ การขนย้ายสัมภาระ การเข้าที่พัก การรับประทานอาหาร และเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงานกับบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของประเทศที่ไปเยือน ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลความรู้จริง ๆ คือมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ ซึ่งมัคคุเทศก์ประเภทนี้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มิได้บังคับว่าต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เนื่องจากมิได้เป็นการนำเที่ยวในประเทศไทย

(3) มัคคุเทศก์ที่นำคนไทยท่องเที่ยวภายในประเทศไทย หรือเรียกว่า “Domestic Guide” ทำหน้าที่นำเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ภายในประเทศตามขอบเขตที่ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แต่ละประเภทระบุ มัคคุเทศก์ประเภทนี้จะนำนักท่องเที่ยวชาวไทยเที่ยวในประเทศ หรือเที่ยวตามตะเข็บชายแดนของประเทศ โดยภาษาที่ใช้ในการนำเที่ยวคือภาษาไทย ดังนั้นการนำเที่ยวจึงค่อนข้างง่าย มีความเป็นกันเองไม่มีขั้นตอนเข้าออกประเทศให้ยุ่งยาก จึงไม่จำเป็นต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศดีเหมือน 2 ประเภทแรก

3) มัคคุเทศก์ตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

¹¹ จาก *หลักการมัคคุเทศก์* (น. 26). โดย ฉันทิช วรรณอนม. เล่มเดิม.

¹² แหล่งเดิม. (น. 26-27).

(1) มัคคุเทศก์ทั่วไป คือ มัคคุเทศก์ที่มีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา สามารถนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศ ในการปฏิบัติหน้าที่มี 2 ชนิดคือ

ก. มัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีบรอนซ์เงิน สามารถนำนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศไปยังสถานที่ต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร

ข. มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย) จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีบรอนซ์ทอง สามารถนำเที่ยวได้เฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยได้ทั่วราชอาณาจักร

(2) มัคคุเทศก์เฉพาะ คือ มัคคุเทศก์ที่มีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะสาขาหรือเฉพาะทางเป็นพิเศษ โดยใช้ภาษาไทย หรือภาษาต่างประเทศในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต มี 8 ชนิดคือ

ก. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ-เฉพาะพื้นที่) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีชมพู สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศท่องเที่ยวเฉพาะจังหวัดที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดที่ระบุชื่อนั้น

ข. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย-เฉพาะพื้นที่) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีฟ้า สามารถนำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยเฉพาะจังหวัดที่ระบุไว้ในใบอนุญาตและจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดที่ระบุชื่อนั้น

ค. มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีเขียว สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ป่า ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า การนำเที่ยวเพื่อชมหรือศึกษาสภาพธรรมชาติของป่า นอกจากนี้ให้หมายความรวมถึงการล่องแพ ล่องแก่ง ปีนเขา ฯลฯ เฉพาะในเขตพื้นที่ป่า และรวมถึงในระหว่างการเดินทางไปกลับจากที่พักถึงเขตพื้นที่ป่า

ง. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีแดง สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศท่องเที่ยวไปยังสถานที่ทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปวัฒนธรรม และวรรณคดีไทยได้ทั่วราชอาณาจักร

จ. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สีส้ม สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้ทางทะเลแก่นักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ทางทะเล โดยจะต้องมีความรู้ทางสภาพภูมิอากาศ การให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ และการป้องกันภัยทางทะเล ฯลฯ ให้แก่นักท่องเที่ยวเฉพาะในเขตพื้นที่ทางทะเล และรวมถึงในระหว่างการเดินทางไปกลับจากที่พักถึงพื้นที่ทางน้ำ

ฉ. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สี่เหลี่ยม สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้ทางทะเลแก่นักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ทางทะเลหรือเกาะต่างๆ ของทะเลชายฝั่ง โดยมีระยะทางจากชายฝั่งถึงสถานที่ท่องเที่ยวไม่เกิน 40 ไมล์ทะเล และรวมไปถึงการทำหน้าที่ในระหว่างการเดินทางไปกลับจากที่พักถึงทะเลชายฝั่ง

ช. มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สี่มุม สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ท่องเที่ยวเฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่ระบุชื่อแหล่งท่องเที่ยวไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น

ซ. มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สี่น้ำตาล สามารถนำนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ท่องเที่ยวไปยังสถานที่ทางด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี เฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยววัฒนธรรมท้องถิ่นที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น

4) มัคคุเทศก์ตามลักษณะขอบเขตพื้นที่และลักษณะของการปฏิบัติงานแบ่งได้ 3 ประเภท¹³ คือ

(1) มัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักรเป็นมัคคุเทศก์ที่มีขอบเขตการปฏิบัติงานได้ทั่วทุกจังหวัดภายในประเทศ

(2) มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่เป็นมัคคุเทศก์ที่มีขอบเขตการปฏิบัติงานได้บางพื้นที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เช่น มัคคุเทศก์ภาคเหนือ มัคคุเทศก์ภาคใต้ มัคคุเทศก์เชียงใหม่ มัคคุเทศก์ภูเก็ต เป็นต้น

(3) มัคคุเทศก์เฉพาะทาง เป็นมัคคุเทศก์ที่มีลักษณะการทำงานมุ่งไปเฉพาะการนำเที่ยวบางอย่างที่ต้องการมัคคุเทศก์ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ เช่น มัคคุเทศก์นำเที่ยวป่า มัคคุเทศก์นำเที่ยวทางทะเล เป็นต้น

2.1.2 บทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวในฐานะเป็นผู้เชื่อมโยงความเข้าใจอันดีระหว่างนักท่องเที่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว เป็นผู้คอยอธิบายเรื่องราวด้านโบราณสถาน สถาปัตยกรรม ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยวที่อยู่ในความดูแลระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นมัคคุเทศก์จึงเป็นผู้มีบทบาทใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุดตลอดระยะเวลาที่เดินทางท่องเที่ยวและเป็นผู้ซึ่ง

¹³ จาก คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์ (น. 9), โดย ไพฑูริย์ พงสะบุตร และ วิลาสวงค์ พงสะบุตร, 2536, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นักท่องเที่ยวให้ความสนิทสนมและความไว้วางใจ ฉะนั้นจึงมีโอกาสรสร้างความประทับใจ หรือความไม่พอใจให้แก่นักท่องเที่ยวได้ง่าย จึงกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ผลในบทบาทของมัคคุเทศก์ คือ การสร้างภาพพจน์ที่ดีของท้องถิ่นและประเทศให้แก่นักท่องเที่ยว โดยบทบาทที่สำคัญของมัคคุเทศก์คือ การเป็นตัวแทนของประเทศหรือท้องถิ่น ซึ่งโดยปกตินักท่องเที่ยวมักยึดมัคคุเทศก์เป็นที่พึ่ง และให้ความไว้วางใจตลอดจนเชื่อถือคำแนะนำของมัคคุเทศก์ ดังนั้นการแสดงออกของมัคคุเทศก์จึงเป็นสิ่งที่สื่อถึงความเป็นคนท้องถิ่นนั้น หากมัคคุเทศก์สามารถทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกประทับใจ นักท่องเที่ยวก็ย่อมมีทัศนคติที่ดีต่อท้องถิ่น รวมไปถึงประเทศชาติด้วย ดังคำเปรียบเทียบว่า มัคคุเทศก์เสมือนทูตวัฒนธรรมของชาติ โดยในฐานะที่เป็นตัวแทนของประเทศมัคคุเทศก์มีหน้าที่แสดงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติอย่างเหมาะสม สร้างความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีและศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ประเทศชาติ

2.1.3 หน่วยงานหรือองค์กรด้านการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่อยู่ในแวดวงอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีหน่วยงานองค์กรต่างๆมารองรับบริการดำเนินกิจกรรมของอุตสาหกรรมนี้ แต่ละหน่วยงานล้วนมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพื่อให้มีความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และสามารถบริการนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานที่ได้วางไว้ มีหลายโอกาสที่มัคคุเทศก์ต้องประสานงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ในอุตสาหกรรมนี้เพื่อประโยชน์ของตนเองและเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในการนำเที่ยว โดยมีหน่วยงานหรือองค์กรด้านการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

1) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Ministry Of Tourism and Spots)¹⁴ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือเป็นองค์กรท่องเที่ยวแห่งชาติของประเทศไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวและกีฬา โดยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โอนภาระงานด้านพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านพัฒนาบริการท่องเที่ยว และด้านทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มาให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดังนั้นมัคคุเทศก์จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว โดยเฉพาะในส่วนของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในเรื่องการทำบัตรหรือต่ออายุบัตรมัคคุเทศก์ การสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต นอกจากนี้มัคคุเทศก์ยังสามารถร้องทุกข์กับสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เกี่ยวกับเรื่องบริษัทนำเที่ยวทำผิดข้อตกลงกับมัคคุเทศก์ เช่น เรื่องค่าตอบแทน เรื่องการทำผิดจรรยาบรรณต่อมัคคุเทศก์หรือนักท่องเที่ยวในด้าน

¹⁴ หลักการมัคคุเทศก์ (น. 309-310). โดย ฉันทพัฑฒ วรรณถนอม. เล่มเดิม.

ของนักท่องเที่ยวก็สามารถร้องทุกข์ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องของมัคคุเทศก์ การพบเห็น มัคคุเทศก์เถื่อน เป็นต้น

2) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Tourism Authority of Thailand : TAT) เป็นหน่วยงานในภาครัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แต่เดิมในปีพ.ศ. 2492 ใช้ชื่อว่า องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อสท.) ขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2502 และพ.ศ. 2522 ได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย หรือ ททท. ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตามปฏิรูประบอบราชการ ซึ่งอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยต้องโอนภาระงานด้านพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านพัฒนาบริการท่องเที่ยว และด้านทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไปให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้ปรับบทบาทมาเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นทางด้านการบริหารจัดการตลาดการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นหลัก โดยมีมัคคุเทศก์สามารถใช้บริการ ททท. เป็นแหล่งค้นคว้าหาข้อมูลในการนำเที่ยว การเสนอแนวคิดด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ รวมทั้งการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ในด้านการตลาดท่องเที่ยว¹⁵ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีนโยบายหลักดังนี้ คือ ส่งเสริมชักจูงให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางเข้ามาสู่ประเทศไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศเข้าเพิ่มพูนเศรษฐกิจส่วนรวมโดยริบถ้วน ขยายแหล่งท่องเที่ยวให้กระจายไปท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวให้ถึงประชากรในทุกภูมิภาค อนุรักษ์และฟื้นฟูสมบัติวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คงความเป็นเอกลักษณ์ของไทยไว้ด้วยดีที่สุด พัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการด้านการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานที่ดี เพื่อสร้างความประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาเยือนให้มากขึ้น เพิ่มความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้สามารถเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางต่าง ๆ ในประเทศไทยด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยของร่างกายและทรัพย์สินของคนและหมู่คณะ ส่งเสริมการเดินทางท่องเที่ยวของคนไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและเยาวชน เพื่อเป็นการเพิ่มสวัสดิการด้านการท่องเที่ยวแก่คนไทย สร้างกำลังคนที่เป็นคนไทยเข้าทำงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้มากที่สุด ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมอันเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

¹⁵ แหล่งเดิม. (น. 311).

3) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. (Airports of Thailand Public Company Limited)¹⁶ เดิมใช้ชื่อว่า การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ปัจจุบันเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในความดูแลของกระทรวงคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มีหน้าที่ในการบริหารงานท่าอากาศยานระหว่างประเทศ มัคคุเทศก์ควรมีความรู้และต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการท่าอากาศยานไทย โดยเฉพาะมัคคุเทศก์ที่ต้องนำไปต่างประเทศหรือมัคคุเทศก์ที่ต้องรับเข้านักท่องเที่ยวเพื่อนำเที่ยวภายในประเทศ ดังนั้นมัคคุเทศก์ควรทราบรูปแบบการทำงานในการรับเข้า ส่งออก หรือการไปนำเที่ยวยังต่างประเทศ การติดต่อเรื่องตั๋วเครื่องบิน การอ่านตารางเที่ยวบินขึ้นลง กระบวนการเช็คอินตั๋วเครื่องบิน กระบวนการขังน้ำหนัก การตรวจเอ็กซเรย์สิ่งของสัมภาระ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ก่อนเข้าไปยังด่านตรวจหนังสือเดินทาง เป็นต้น

4) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นหน่วยงานราชการระดับกองบัญชาการ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ควบคุม ดูแลคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในหรือออกไปราชอาณาจักรของบุคคลและพาหนะ รวมทั้งควบคุม ดูแลคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรด้วยการจัดเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ ณ จุดเข้าออกประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของคนต่างด้าวว่าเป็นเอกสารหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและผ่านการตรวจลงตราจากสถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศมาแล้ว หรือได้รับการยกเว้นการตรวจลงตราเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้มัคคุเทศก์ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องข้องกับกองตรวจคนเข้าเมือง โดยเฉพาะจุดสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในท่าอากาศยานระหว่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการผ่านการตรวจคนเข้าเมืองเพื่อประโยชน์และความรวดเร็วในการนำนักท่องเที่ยวเข้าไปท่องเที่ยวในต่างประเทศหรือกลับเข้ามาในประเทศไทยได้¹⁷

5) กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานของรัฐบาลสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการควบคุมการนำเข้าและการนำออกสินค้าของประเทศ โดยทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ในรูปของอากรขาเข้าและขาออกระหว่างประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับของศุลกากรและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังป้องกัน ควบคุม ปราบปรามการลักลอบและหลีกเลี่ยงภาษีทั้งขาเข้าและขาออก รวมทั้งกำหนดมาตรการทางภาษีอากรขึ้นเพื่อส่งเสริมการส่งออก ตลอดจนการจัดเก็บภาษีแทนหน่วยราชการอื่น ๆ ด้วย ซึ่งความเกี่ยวข้องของมัคคุเทศก์กับกรมศุลกากร คือมัคคุเทศก์ต้องสามารถให้รายละเอียดแก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสิ่งของต้องห้ามที่ศุลกากรระบุว่าไม่ให้นำเข้า

¹⁶ แหล่งเดิม. (น. 314).

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 323).

และนำออก เพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวเกิดข้อผิดพลาดและสามารถนำสิ่งของเข้าออกประเทศได้อย่างถูกต้องปลอดภัย¹⁸

6) กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว¹⁹ เป็นส่วนราชการในสังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางกรมตำรวจ ซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2534 โดยตำรวจท่องเที่ยวมีหน้าที่ในการรับแจ้งเหตุหรือคดีความอันเกิดแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวก ดูแลความปลอดภัยและคุ้มครองผลประโยชน์ให้แก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ สืบสวนป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ดูแลความสงบเรียบร้อยให้กับนักท่องเที่ยวทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีภาคีเทศก์มีหน้าที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับกำหนดการเดินทางท่องเที่ยวให้ตำรวจท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ประสานงานให้หน่วยตำรวจในพื้นที่ดำเนินการด้านความปลอดภัยในกรณีที่นักท่องเที่ยวเป็นแขกคนสำคัญ หรือนำเที่ยวเป็นขบวนใหญ่

7) สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว (Association of Thai Travel Agent : ATTA)²⁰ เป็นหน่วยงานภาคเอกชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบริษัทนำเที่ยวเมื่อปีพ.ศ.2511 โดยเน้นการนำเที่ยวหรือทำธุรกิจแบบ Inbound และมีภาคีเทศก์จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวในกรณีที่บริษัทผู้วางจ้างภาคีเทศก์เป็นสมาชิกของสมาคม และมีภาคีเทศก์ต้องทำหน้าที่นำเที่ยวแบบ Inbound โดยเฉพาะการทำหน้าที่รับนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศ การติดต่อประสานงานกับสมาคมในการรับนักท่องเที่ยวเข้าที่ท่าอากาศยานไทย ภาคีเทศก์มีหน้าที่เพียงประสานงานกับสมาคมก่อนกำหนดเวลาเครื่องบินลงจอดล่วงหน้า 1 ชั่วโมง สิ่งสำคัญในการทำงานของภาคีเทศก์กับสมาคมคือ การตรวจเช็คเที่ยวบินล่วงหน้ากับท่าอากาศยานทุก ๆ 15 นาที ก่อนเครื่องบินลง รวมทั้งตรวจเช็ครายชื่อผู้โดยสารที่ขึ้นเครื่องในบัญชีรายชื่อที่ทางสมาคมจัดเตรียมไว้ เมื่อเครื่องบินลงจอดและนักท่องเที่ยวผ่านพิธีการตรวจคนเข้าเมืองแล้ว สมาคมจะอำนวยความสะดวกในการนำนักท่องเที่ยวมาส่งให้แก่ภาคีเทศก์ของบริษัทนำเที่ยวที่เป็นสมาชิก

8) สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย หรือ สมอ. (Professional Guide Association Thailand : PGA)²¹ เป็นหน่วยงานภาคเอกชน เกิดจากการรวมตัวของสมาชิกผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ โดยมีสมาชิกครั้งแรกประมาณ 50 คน ได้จดทะเบียนก่อตั้งขึ้นเป็นสมาคมมัคคุเทศก์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 มีนายเถลิงศักดิ์ สุวรรณรัต เป็นนายกสมาคมมัคคุเทศก์คนแรก

¹⁸ แหล่งเดิม. (น. 325-326).

¹⁹ แหล่งเดิม. (น. 326-328).

²⁰ แหล่งเดิม. (น. 328-329).

²¹ แหล่งเดิม. (น. 332).

ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ได้จดทะเบียนเปลี่ยนสถานะจากสมาคมมัคคุเทศก์เป็นสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางระหว่างผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ได้มาประชุมพบปะ แลกเปลี่ยนความรู้และรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกในสมาคม และเป็นองค์กรกลางในการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของมัคคุเทศก์ ยกระดับมาตรฐานแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ เผยแพร่ชื่อเสียง เกียรติคุณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยว ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างนักท่องเที่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือมัคคุเทศก์กับบุคคลอื่น สมาคมมัคคุเทศก์จะเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาให้แก่มัคคุเทศก์ที่เป็นสมาชิกของสมาคม โดยมีนายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยคนปัจจุบัน คือ นายวิโรจน์ สิตประเสริฐนันท์

2.2 ประวัติความเป็นมาของอาชีพมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพราะเป็นบุคคลแรกที่ได้สัมผัสกับนักท่องเที่ยวและเป็นคนสุดท้ายที่ไปส่งนักท่องเที่ยวเสมือนเป็นทูตและเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่นที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนักท่องเที่ยวผู้มาเยือนกับคนในท้องถิ่น สำหรับความเป็นมาของมัคคุเทศก์นั้นเริ่มรู้จักกันแพร่หลายมาเมื่อประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 ส่วนความเป็นมาของมัคคุเทศก์ในประเทศไทยเพิ่งรู้จักและแพร่หลายภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและได้มีการจ้างให้ผู้มีความรู้ทางด้านภาษาต่างประเทศทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ จนกระทั่งพ.ศ. 2535 ได้มีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ใช้บังคับ โดยมีกฎหมายบังคับให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จะต้องมีใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับรองหรือกำหนดไว้ และภายหลังได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เพื่อให้ทันกับยุคสมัยและการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยอยู่เสมอ

2.2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไทย

เนื่องมาจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ โดยให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศจึงมีการตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ขึ้น และต่อมาภายหลังได้มีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว และแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสมรวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ รัฐจึงได้ตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ให้มีผลบังคับใช้เมื่อ 6 เมษายน พ.ศ. 2551 โดยได้กำหนดคุณสมบัติ ความหมาย บทบาทหน้าที่ บทควบคุม กำหนดโทษมัคคุเทศก์ใหม่ให้ครอบคลุมกว้างขวางสามารถบังคับใช้ประโยชน์จริงได้มากขึ้น

2.2.1.1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

ในการพิจารณาออกพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2535 ก่อนมีการเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2535 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เนื่องจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก จึงสมควรต้องมีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานไว้กับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา

ต่อมาเนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมาก ส่งผลให้วิธีการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ และอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้เสนอขอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และออกเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2545 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2545 เป็นต้นมา

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ให้การส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบ และได้มาตรฐานเพื่อ

ประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้รักษาการและเป็นผู้ออกกฎกระทรวง และให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นประธานและกรรมการจากหน่วยงานราชการและจากองค์กรเอกชนเป็นคณะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงาน โดยมีนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร เป็นเลขานุการ²²

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดระบบชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ขึ้น แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มิได้มีบทบัญญัติสำหรับความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้ โดยเฉพาะ จึงมีการออกประกาศของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 โดยชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มนักท่องเที่ยวตลาดจีน หากมัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมนักท่องเที่ยวมีการกระทำเข้าลักษณะ เช่น จ่ายเงินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อได้รับมอบหมายให้ทำงานเป็นมัคคุเทศก์ หรือถ้ามัคคุเทศก์ผู้มิใบอนุญาตนี้ไม่สามารถพูดภาษาจีนได้ จึงได้ตกลงให้นักท่องเที่ยวที่สามารถพูดภาษาจีนได้เป็นมัคคุเทศก์โดยตนเองเป็นผู้ติดตามไปเท่านั้น ก็จะเป็นการยินยอมให้นักท่องเที่ยวที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน แต่สำหรับโทษในการฝ่าฝืนประกาศของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายอนุบัญญัตินั้น ต้องย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท แต่หากเป็นกรณีชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับตลาดจีน เช่น มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวเกาหลี ก็ไม่ถือว่าได้กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามประกาศของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน

2.2.1.2 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

จากการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุน

²² มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา. (ม.ป.ป.). *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว (Tourism Laws)*. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2558, จาก <http://elearning.aru.ac.th/2563401/soc49/topic8/linkfile/print5.htm>

การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยออกเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2551 โดยได้กำหนดคุณสมบัติ ความหมาย บทบาทหน้าที่ บทควบคุม กำหนดโทษมัคคุเทศก์ใหม่

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 นั้น ได้วางกฎเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องมีใบอนุญาตจึงจะสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อยู่หลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินธุรกิจของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ปัญหามัคคุเทศก์ต่างชาติและซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) จึงนำมาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เช่น การนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การกำหนดความรับผิดชอบของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) การแก้ปัญหาที่สืบเนื่องจากรูปแบบการดำเนินธุรกิจในลักษณะของทัวร์ศูนย์เหรียญ และการที่มัคคุเทศก์ตกลงจ่ายเงินให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อแลกกับการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว เป็นต้น

2.2.2 ประวัติความเป็นมาของอาชีพมัคคุเทศก์

อาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยแพร่หลายขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะนั้นมีชาวต่างประเทศทั้งนักท่องเที่ยว นักธุรกิจและผู้เกี่ยวข้องในวงการทหารเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก อีกทั้งสงครามเวียดนามมีผลให้ทหารอเมริกันจำนวนมากเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลให้มีบริษัทนำเที่ยวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและมีการขยายตัวมากขึ้นตามลำดับ มีการว่าจ้างผู้มีความรู้ภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาอังกฤษมาเป็นมัคคุเทศก์ และแม้สงครามเวียดนามจะเสร็จสิ้นลงแล้วแต่ก็ยังคมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ เนื่องจากแหล่งท่องเที่ยวของไทยมีชื่อเสียงแพร่หลายกว้างขวางขึ้น และมีความสะดวกในการเดินทางมากขึ้น นอกจากนี้การเดินทางท่องเที่ยวยังได้ขยายตัวไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวเชื้อชาติต่าง ๆ ที่ใช้ภาษาอื่นนอกจากภาษาอังกฤษอีกด้วย จึงทำให้เกิดความต้องการมัคคุเทศก์ภาษาอื่น ๆ เพิ่มขึ้น โดยในระยะแรกมัคคุเทศก์มักจะเป็นเพียงผู้ที่พูดภาษาต่างประเทศได้เท่านั้น แต่เมื่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมาเยือนประเทศไทยมากขึ้นทำให้มีความต้องการมัคคุเทศก์มากขึ้นตามไปด้วย²³

²³ จาก คู่มือมัคคุเทศก์ (น. 6), โดย ชำนาญ ม่วงทิม, 2541, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร.

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเริ่มเติบโตขึ้นมาก มัคคุเทศก์จึงเป็นคำที่เริ่มคุ้นเคยกัน ในอดีตการเดินทางมักไม่พึ่งพาอาศัยมัคคุเทศก์ เนื่องจากการเดินทางที่เน้นการแสวงหาดินแดนใหม่ เป็นการแสวงหาสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างไปจากเดิม หรือเป็นการแสวงหาความเชื่อส่วนบุคคล ผู้ที่จะมาเป็นผู้นำทางจะต้องสามารถสังเกตดวงดาวบนท้องฟ้า และทิศทางสองข้างทางเป็นตัวแทนไป ในทิศทางที่ต้องการ ต่อมามีการทำแผนที่และนำเข็มทิศมาช่วย ซึ่งก็ทำให้การนำทางและการเดินทางเป็นไปอย่างสะดวกขึ้น โดยบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางปรากฏตั้งแต่การเดินทางในยุคแรก ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการที่จะค้นหาสิ่งใหม่ ๆ และเมื่อคริสต์ศาสนาเริ่มฟื้นฟูในยุคกลาง (The Middle Ages) มีการเดินทางเพื่อจาริกแสวงบุญไปยังสถานที่สำคัญทางศาสนา รูปแบบของการเดินทางจึงเริ่มพัฒนาไปสู่การเดินทางเป็นกลุ่ม โดยมีผู้นำการเดินทางที่มีความรู้ความชำนาญในเส้นทางอำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยให้กับผู้เดินทาง ต่อมาภาพลักษณ์ของมัคคุเทศก์มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปลายยุคกลาง (The Modern Ages) เมื่อมีการฟื้นฟูศิลปวิทยาการก่อให้เกิดกระแสของการเดินทางของคนกลุ่มใหญ่ที่มีเป้าหมายของการท่องเที่ยวที่ชัดเจนขึ้น โดยกลุ่มนักท่องเที่ยวพากันเดินทางเยี่ยมชมและศึกษาศิลปะวิทยาการต่าง ๆ หลายประเทศในยุโรป จึงเริ่มมีความต้องการผู้นำทางที่มีความรู้ความสามารถหลาย ๆ ด้าน มัคคุเทศก์ในยุคนี้จึงมาจากบุคคลหลากหลายอาชีพที่มีความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วรรณคดี สถาปัตยกรรม รวมทั้งสามารถพูดได้หลายภาษา²⁴

จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18-19 มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการดำเนินชีวิตของประชาชน นำไปสู่การขยายตัวของกลุ่มชนชั้นกลางที่มีโอกาสเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น ประกอบกับการคมนาคมขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวได้รับการพัฒนาให้สะดวกสบายยิ่งขึ้น ผู้คนนิยมเดินทางท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จึงมีบทบาทในการบริการท่องเที่ยวมากขึ้น ต่อมาช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 โทมัส คูก (Thomas Cook) ได้จัดนำเที่ยวเป็นกลุ่มทางรถไฟในประเทศอังกฤษ และมีมัคคุเทศก์ที่ได้รับการฝึกอบรมจากรัฐเป็นผู้นำเที่ยวและอำนวยความสะดวกระหว่างการเดินทาง จึงนับว่า โทมัส คูก (Thomas Cook) เป็นผู้นำในด้านธุรกิจท่องเที่ยวและพัฒนาอาชีพและมาตรฐานของมัคคุเทศก์ หลังจากนั้นประมาณต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้มีการออกระเบียบข้อบังคับสำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ทั้งในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ในยุโรป โดยกำหนดให้มัคคุเทศก์จะต้องมีความรู้ความสามารถในการที่จะให้บริการแก่นักท่องเที่ยว มีการทดสอบก่อนที่จะออกใบอนุญาต รวมทั้งมีการฝึกอบรมความรู้ บทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์ให้กับ

²⁴ *หลักการมัคคุเทศก์* (น. 11-12). โดย ฉันทัช วรรณถนอม. เล่มเดิม.

ผู้ซึ่งจะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์²⁵ ผลจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ทำให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ มากขึ้น แนวโน้มของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในอนาคตคาดว่าน่าจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีความเจริญเติบโตและพัฒนาอย่างจี๊ดสุด ทั้งนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาและเจริญเติบโตของปัจจัยต่างๆ อาทิเช่น ระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากขึ้น ระบบการคมนาคมขนส่งที่ทันสมัยมากขึ้น นักท่องเที่ยวมีโอกาสมีความพร้อมในการเดินทางท่องเที่ยวมากขึ้น การพัฒนาระบบการจัดการด้านการท่องเที่ยวดีขึ้น แรงงานและความพร้อมด้านเงินทุนด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานมีความพร้อมมากขึ้น ตลอดจนประชากรท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวมากขึ้น

การส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเริ่มจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน เมื่อครั้งทรงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการรถไฟ ได้ส่งเรื่องราวเกี่ยวกับเมืองไทยไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2467 ได้จัดตั้งแผนกโฆษณาของการรถไฟ ทำหน้าที่รับรองและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาประเทศไทย รวมทั้งโฆษณาเผยแพร่ประเทศไทยให้เป็นที่รู้จักแก่ชาวต่างประเทศ นับว่าพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงเป็นผู้ริเริ่มส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทย และการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐเริ่มชัดเจนขึ้นใน พ.ศ. 2479 เมื่อกระทรวงเศรษฐกิจเสนอโครงการบำรุงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศสยาม โดยเสนอแผนและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ การโฆษณาชักชวนนักท่องเที่ยว การรับรองนักท่องเที่ยว และการบำรุงสถานที่ท่องเที่ยวและที่พัก โดยเสนอให้จัดตั้งเป็นสมาคมการท่องเที่ยว แต่ไม่รับหลักการในการจัดตั้งเป็นสมาคม ได้มีมติให้ดำเนินงานโดยกระทรวงเศรษฐกิจเป็นเจ้าของเรื่อง กระทรวงเศรษฐกิจได้มอบให้กรมพาณิชย์เป็นผู้จัดทำเพราะกรมพาณิชย์มีแผนกส่งเสริมพาณิชย์และการท่องเที่ยวอยู่แล้ว ต่อมา พ.ศ. 2492 รัฐบาลเห็นควรปรับปรุงหน่วยงานการท่องเที่ยวขึ้นใหม่ กรมโฆษณาได้ทำความตกลงกับกระทรวงเศรษฐกิจ ในสมัยนั้นใช้ชื่อว่า กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ขอโอนกิจการส่งเสริมการท่องเที่ยวมาอยู่กับกรมการโฆษณาการ สำนักนายกรัฐมนตรี และให้เรียกส่วนงานนี้ว่า สำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ต่อมาได้พิจารณาเห็นควรจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีฐานะเทียบเท่ากองเรียกว่า สำนักงานท่องเที่ยว โดยพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการกรมโฆษณาการในสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2493²⁶

สำหรับประเทศไทยบุคคลซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นพระบิดาของมัคคุเทศก์ไทย คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เนื่องจากพระองค์

²⁵ แหล่งเดิม. (น. 13).

²⁶ จาก *อุตสาหกรรมท่องเที่ยว* (น. 145-146), โดย ทิพวรรณ พุ่มมณี, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ทรงโปรดเสด็จประพาสตามสถานที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาศิลปวัฒนธรรมไทย วิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนแสวงหาความรู้เรื่องวิชาการต่าง ๆ จนได้รับตำแหน่งหน้าที่เป็นผู้จัดการแผนการเดินทางให้กับพระมหากษัตริย์ และอาชีพมัคคุเทศก์ได้แพร่หลายมากขึ้นภายหลังสงครามเวียดนามจบลง ทำให้มีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวนมาก ผู้ซึ่งสามารถสื่อสารภาษาต่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทในการนำเที่ยว ในระยะแรกนี้ผู้ซึ่งเป็นมัคคุเทศก์จะมาจากผู้ซึ่งมีความสามารถในการพูดภาษาต่างประเทศได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะต้องมีความรู้พื้นฐานอื่นใด และในขณะนั้นสถานภาพของมัคคุเทศก์ยังไม่เป็นที่รับรองของกฎหมาย เป็นอาชีพที่ทำกันได้อย่างเสรีและยังไม่มีพระราชบัญญัติมาบังคับควบคุมและคุ้มครอง กระทั่งปี พ.ศ. 2502 ในรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อสท.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระ เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ จึงทำให้อาชีพมัคคุเทศก์เริ่มมีสถานภาพที่ชัดเจนขึ้น²⁷ ต่อมาธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยได้มีการพัฒนาและส่งเสริมให้มัคคุเทศก์มีความรู้มากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงได้จัดให้มีการอบรมและสอนวิชามัคคุเทศก์อยู่เสมอ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น โดยองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ และเปิดอบรมมัคคุเทศก์อาชีพ รุ่นที่ 1 ขึ้นในปี พ.ศ. 2504 และได้ขยายการอบรมมัคคุเทศก์ไปยังสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย ซึ่งการจัดอบรมมัคคุเทศก์นี้เป็นการให้ความรู้พื้นฐานในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้พัฒนายิ่งขึ้นด้วย²⁸ นอกจากนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับอาชีพมัคคุเทศก์ จึงได้มีกลุ่มมัคคุเทศก์ร่วมกันวางแผน และจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพขึ้นในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพเป็นศูนย์กลางของบุคคลซึ่งประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้มาพบปะ ประชุม และปรึกษาหารือกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์²⁹

จากการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก และปัจจัยพื้นฐานทางการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการที่ต้องส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว รัฐบาลจึงประกาศพระราชบัญญัติการ

²⁷ *หลักการมัคคุเทศก์* (น. 15-16). โดย ฉันทัทธ วรณณอม. เล่มเดิม.

²⁸ จาก *หลักการมัคคุเทศก์* (น. 7). โดย บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2549, กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือท่องเที่ยวไทย.

²⁹ จาก *มัคคุเทศก์* (น. 10). โดย รวีวรรณ โปรรุ่งโรจน์, 2550, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นการยกฐานะ อสท. เป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยใช้ชื่อย่อว่า ททท. ให้อำนาจในการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อริเริ่มการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบได้มาตรฐานเพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและประโยชน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา เพื่อควบคุมให้ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้ยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นไปอย่างเรียบร้อย ซึ่งในส่วนของมัคคุเทศก์กำหนดให้ผู้ที่เป็นมัคคุเทศก์ต้องมีใบอนุญาต และในการขอใบอนุญาตผู้ยื่นขอต้องมีสัญชาติไทย และมีวุฒิบัตรแสดงว่าได้ผ่านการอบรมวิชามัคคุเทศก์เป็นคุณสมบัติหลัก จึงเป็นผลให้มีการส่งเสริมสถานภาพของมัคคุเทศก์ให้สูงขึ้น³⁰

เมื่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ดำเนินการมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ เช่น มัคคุเทศก์เถื่อน มัคคุเทศก์ขาดคุณภาพ มัคคุเทศก์ทำน้ำที่เป็นชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) มัคคุเทศก์ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ที่มีใช้ภาษาอังกฤษ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้มีการปรับปรุงหลักสูตรการอบรมมัคคุเทศก์ในปี พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมเนื้อหาความรู้ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบัตรมัคคุเทศก์ทั่วไป - ต่างประเทศ เพราะถือว่าเป็นบัตรที่ครอบคลุมในการทำงานมากที่สุด

2.2.3 ประวัติความเป็นมาของชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

ในอดีตการควบคุมมัคคุเทศก์นั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยมีหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น กำหนดให้ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายก่อนจึงจะดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในส่วนของมัคคุเทศก์ที่ยังมีปัญหาดังกล่าวที่สำคัญในการควบคุมมัคคุเทศก์คือกรณีปัญหาของชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 39 กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน” หากไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิด และการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทย หากเป็นคนต่างชาติซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ

³⁰ หลักการมัคคุเทศก์ (น. 17-18). โดย จันทน์ วรรณณอม. เล่มเดิม.

มัลกเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น คนต่างด้าวจึงไม่สามารถมีใบอนุญาตเป็นมัลกเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมายไทยได้

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อาชีพมัลกเทศก์นั้นเป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น จึงทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถเป็นมัลกเทศก์โดยถูกต้องตามกฎหมายไทยได้ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดระบบซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ขึ้น ในประเทศไทยมีมัลกเทศก์ต่างชาติจำนวนมากเข้ามาประกอบอาชีพมัลกเทศก์ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวต่างชาติในกลุ่มประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารมักจะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยพร้อมกับมัลกเทศก์ที่มีสัญชาติเดียวกัน แต่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัลกเทศก์ตามกฎหมายไทย ดังนั้นจึงมีการเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายด้วยการให้มัลกเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวด้วย หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบกลุ่มนักท่องเที่ยวที่นำโดยมัลกเทศก์ต่างชาตินั้น มัลกเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตที่ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ก็จะแสดงตนเป็นมัลกเทศก์สำหรับนักท่องเที่ยวกลุ่มนั้น ซึ่งหากพิจารณาในมุมมองของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ในแง่ของโอกาสทางธุรกิจก็จะเป็นผลในเชิงบวกต่อการประกอบอาชีพมัลกเทศก์ในการแสวงหารายได้ทำให้ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ได้เกิดการเรียนรู้งานและภาษาในระหว่างติดตามไปกับคณะทัวร์³¹

มัลกเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตและได้ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) โดยติดตามคณะทัวร์ไปแต่ไม่ได้ทำการนำชมสถานที่ใด ๆ แต่อาจทำการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกกับกลุ่มนักท่องเที่ยวนั้นไม่ถือว่ามีคามผิดตามมาตรา 39 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกเทศก์ พ.ศ. 2535 เนื่องจากเป็นมัลกเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย จึงสามารถแยกการกระทำของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ได้เป็นสองกรณี ดังนี้³²

กรณีที่หนึ่ง ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มนักท่องเที่ยวตลาดจีนหรือกรณีทัวร์ศูนย์เหรียญ เนื่องจากธุรกิจนำเที่ยวประเภทที่นำนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย (Inbound) จะทำการติดต่อไปยังบริษัทนำเที่ยวของประเทศจีน ซึ่งทำหน้าที่ในการหานักท่องเที่ยวชาวจีนที่ต้องการเดินทางท่องเที่ยวต่างประเทศ (Outbound) ในการนี้บริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยจะทำการเสนอราคาค่าทัวร์ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของประเทศจีน โดยผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยต่างแข่งขันกันลดราคาค่าทัวร์ของตนเองลง เพื่อให้

³¹ “ปัญหาของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกเทศก์ พุทธศักราช 2535 ในการควบคุมซิตติ้งไกด์” (น. 86). เล่มเดิม.

³² แหล่งเดิม. (น. 87-90).

ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของประเทศจีนตกลงทำสัญญาด้วย การแข่งขันระหว่างธุรกิจนำเที่ยวของไทยรุนแรงมากขึ้น จนกระทั่งมีการเสนอราคาค่าทัวร์ให้อัตราศูนย์ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจีน จึงเป็นที่มาของชื่อ “Zero-Dollar Tour” หรือ “Zero-Tour Fare” การแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไทยทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากการเสนอราคาทัวร์เป็นศูนย์ให้กับธุรกิจนำเที่ยวจีนแล้ว ยังมีการเสนอค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นจำนวนเงินค่อหัวให้กับธุรกิจนำเที่ยวของจีนเพื่อแลกกับการส่งนักท่องเที่ยวจีนมาเป็นลูกค้าของตัวเองด้วย เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจีนส่งนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยแล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของไทยจะหาทางแสวงหารายได้จากนักท่องเที่ยวจีนกลุ่มนี้ เพื่อเป็นการชดเชยต้นทุนที่ตนเองเสียไป โดยจะทำการเสนอราคาให้มัคคุเทศก์ทำการพานักท่องเที่ยวจีนกลุ่มนั้นไปท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยมีมัคคุเทศก์จะเป็นผู้รับภาระต้นทุนเกี่ยวกับที่พัก อาหาร และการนำเที่ยวทั้งหมด และมีมัคคุเทศก์จะจ่ายเงินจำนวนหนึ่งซึ่งคำนวณเป็นรายบุคคลต่อนักท่องเที่ยวแต่ละคนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวเป็นการตอบแทนการได้สิทธิพานักท่องเที่ยวจีนไปท่องเที่ยว หรือที่เรียกกันว่า การซื้อหัวนักท่องเที่ยวนั่นเอง

ในกรณีนี้มัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมนักท่องเที่ยวจีน ถ้ามัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตนี้ไม่สามารถพูดภาษาจีนได้ก็จะตกลงให้ชาวจีนอีกคนหนึ่งเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งกรณีอาจเป็นคนต่างด้าวสัญชาติจีนที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คนเข้าเมือง หรือคนต่างด้าวสัญชาติอื่น หรือคนไร้สัญชาติที่สามารถพูดภาษาจีนได้ทำการเป็นมัคคุเทศก์ โดยที่ตนเองเป็นเพียงผู้ติดตามไปเท่านั้น ดังนั้นก็จะเข้าลักษณะและพฤติกรรมของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ถือว่ามัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตมีความผิดตามประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า “มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน”

กรณีที่สอง ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับตลาดจีน เช่น มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตทำหน้าที่ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวเกาหลี เป็นต้น กรณีนี้มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตมิได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่เกี่ยวข้องกับตลาดจีนแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้บังคับแล้วและได้มีการกำหนดฐานความผิดใหม่สำหรับซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้โดยเฉพาะในมาตรา 60 กล่าวคือ “มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน” ย่อมส่งผลกระทบต่อมัคคุเทศก์ไทยที่มีใบอนุญาตไม่สามารถกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไม่ว่าจะทำการเกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยวชาติใด ๆ ก็ตาม³³

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์

ความมั่นคงทางอาชีพนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอย่างอื่นที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ รวมถึงการมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัย การได้รับสวัสดิการอันเป็นหลักประกันในการดำเนินชีวิตอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม ได้รับการยอมรับจากสังคม มีโอกาสที่จะก้าวหน้าในอาชีพ อีกทั้งมีอิสระเสรีภาพในการทำงาน ความมั่นคงทางอาชีพเป็นสิ่งที่คนทำงานทุกคนพึงปรารถนา ความมั่นคงดังกล่าวนี้มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานและชีวิตของคนทำงานและครอบครัว นอกจากนี้ความมั่นคงในการทำงานยังเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพด้วย โดยความมั่นคงทางอาชีพนี้มีความสำคัญต่อการทำงาน ก่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน มีความภาคภูมิใจและเชื่อมั่นในอาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานมีความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน ช่วยขจัดปัญหาและอุปสรรคในองค์กรได้

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงาน

2.3.1.1 ความหมายของพฤติกรรมการทำงาน

พฤติกรรมการทำงาน หมายถึง สิ่งที่บุคคลแสดงออกเพื่อตอบสนองหรือตอบโต้สิ่งใดสิ่งหนึ่งในขณะปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถสังเกตวัดได้ตรงกันไม่ว่าการแสดงออกหรือตอบสนองนั้นจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกร่างกายก็ตาม ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาพฤติกรรมการทำงานของบุคคลในองค์กรนั้น ได้มีนักวิชาการเสนอแนวคิดว่าการปฏิบัติงานของบุคคลขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ แรงจูงใจ (Motivation) และความสามารถ (Ability) เป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อพฤติกรรมการทำงาน โดยแรงจูงใจของบุคคลขึ้นอยู่กับความต้องการของบุคคลและความต้องการเป็นของสภาพทางกาย ได้แก่ บุคลิกภาพ ทัศนคติและสภาพของสังคมที่บุคคลอาศัยอยู่ เช่น

³³ จาก “ผลกระทบของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ต่อการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์”, โดย คณาธิป ทองรวีวงศ์, 2551, วารสารวิชาการ วารสารเซนต์จอห์น, 11, น. 112-113.

บรรยากาศในการทำงาน การได้รับการสนับสนุนทางสังคม ส่วนความสามารถของบุคคลนั้นเป็นผลมาจากความสามารถทางสมอง การศึกษา ประสบการณ์และการฝึกฝนอบรม³⁴

พฤติกรรมที่พึงปรารถนาของข้าราชการที่สอดคล้องกับอาชีพมักถูกเทศก์มากที่สุดมี 3 ประการ คือ พฤติกรรมของพลเมืองดี พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ และพฤติกรรมในหน้าที่ราชการ โดยแต่ละพฤติกรรมมีความความหมายดังนี้

1) พฤติกรรมของพลเมืองดี หมายถึง พฤติกรรมซื่อสัตย์ พฤติกรรมการรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น พฤติกรรมเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ผู้ที่มีพฤติกรรมลักษณะนี้จะเป็นที่ยอมรับของสังคม ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายบ้านเมือง ไม่ประพฤติดังกฎระเบียบของสังคม และเป็นผู้ที่มีความสามารถในการใช้เหตุเชิงจริยธรรมสูง โดยยึดถือกฎเกณฑ์และเห็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

2) พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ หมายถึง พฤติกรรมการปรับตัวให้สามารถทำงานแปลกใหม่ได้ เช่น การพัฒนาอาชีพของตนเอง การยอมรับนวัตกรรม และยังเป็นพฤติกรรมที่ทำเพื่อส่วนรวมและหมู่คณะ เช่น พฤติกรรมการเป็นผู้นำกลุ่มงาน การเป็นอาสาพัฒนาชนบท เป็นต้น

3) พฤติกรรมในหน้าที่ราชการ หมายถึง พฤติกรรมการใช้ความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความมานะบากบั่นฝ่าฟันอุปสรรคที่เกิดจากการที่หน่วยงานราชการมีกฎระเบียบมีกติกาในการทำงาน

2.3.1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการทำงาน³⁵

1) ปัจจัยที่บุคคลมีลักษณะและคุณสมบัติเฉพาะตัวแตกต่างกันไปซึ่งมีผลต่อการแสดงออกของพฤติกรรมต่างกัน ได้แก่

(1) ความถนัดซึ่งเป็นความสามารถเฉพาะบุคคลที่มีความชำนาญเฉพาะด้านไม่เหมือนกัน หากสามารถทำสอบความถนัดของบุคคลได้ก็จะมอบหมายงานให้เหมาะกับบุคคล

(2) ลักษณะทางบุคลิกภาพเป็นส่วนประกอบที่เป็นโครงสร้างในลักษณะรวมกันของบุคคลนั้นทำให้ลักษณะนิสัยการแสดงออกต่างกันไป

(3) ลักษณะทางกายภาพของบุคคล

³⁴ จาก ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของมักเทศก์ที่จัดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ) (น. 9-10), โดย อัญชนา พันธุ์อรุณ, 2546.

³⁵ แหล่งเดิม. (น. 12-13).

(4) ความสนใจและการจูงใจเป็นความสนใจของแต่ละคนที่ไม่เหมือนกัน และความสนใจก็เป็นแรงผลักดันให้บุคคลเลือกงานตามความพอใจ

(5) อายุ เพศ และวัยต่างๆมีผลต่อการทำงาน

(6) การศึกษามีส่วนในการคัดเลือกงานที่แตกต่างกัน ผู้ซึ่งได้ผ่านการฝึกอบรมในด้านโดยย่อมีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ

(7) บุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานย่อมมีผลต่อการทำงานและการเลือกงานด้วย

2) ปัจจัยที่สภาพแวดล้อมเป็นสถานการณ์ภายนอกมีผลต่อการแสดงออก เช่น

(1) งานที่มีลักษณะท้าทายความสามารถมักจะจูงใจให้บุคคลปฏิบัติงานให้เต็มความสามารถ

(2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยทั่วไปผู้ปฏิบัติงานจะถูกสร้างให้มีแรงจูงใจในการทำงานสูง บุคคลที่อยู่ในระดับสูงจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานงานขึ้นและเป็นแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้นด้วย

(3) การให้การยกย่องและสถานภาพ เป็นความต้องการของบุคคลทุกคนที่ต้องการจะได้รับการยกย่องชมเชยหรือปรับปรุงสถานภาพให้ดีขึ้นให้เป็นที่ยอมรับจากเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา

(4) การให้ความรับผิดชอบและอำนาจมีมากขึ้น มีคนจำนวนมากในองค์กรหนึ่งที่ต้องการมีความรับผิดชอบ มีอำนาจมีมากขึ้นจากการเป็นผู้บังคับบัญชาและมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเนื่องจากการคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งเหล่านี้จากการทำงาน

(5) ความมั่นคงและปลอดภัยเป็นความปรารถนาที่จะหลุดพ้นจากความกลัวในสิ่งต่างๆ เช่น การไม่มีงานทำ การสูญเสียตำแหน่งงาน การสูญเสียรายได้และการถูกลดตำแหน่ง

(6) ความเป็นอิสระในการทำงาน คนทุกคนมีความปรารถนาที่จะมีอิสระในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง

(7) โอกาสในการเจริญเติบโตทางด้านส่วนตัว ส่วนมากมักจะต้องการการเจริญเติบโตทางด้านทักษะ ความสามารถทางด้านวิชาชีพและประสบการณ์

(8) โอกาสในการก้าวหน้า ซึ่งใกล้เคียงกับการใช้วิธีการให้มีโอกาสในการเจริญเติบโตเป็นแรงจูงใจ แม้ว่าไม่ใช่ทุกคนที่ต้องการได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้ไปสู่ในระดับที่สูงกว่าในองค์กร แต่คนส่วนมากก็มีความต้องการ โอกาสก้าวหน้านี้

(9) เงินและรางวัล ในบางคนเงินเป็นสิ่งที่มีความพึงพอใจสูงมาก

(10) สภาพของการทำงานที่ดีซึ่งรวมทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านจิตใจของสภาพแวดล้อมในองค์กรมีความสำคัญในการเป็นแรงจูงใจ

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม

2.3.2.1 ความหมายของพฤติกรรมเชิงจริยธรรม

จริยธรรมของบุคคลและสังคมเป็นเรื่องของจิตใจและการกระทำ จริยธรรม คือ ธรรมเนียมปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม³⁶ และสรุปได้ว่าจริยธรรมหมายถึง การประพฤติปฏิบัติอันถูกต้องดีงาม ทั้งกาย วาจา ใจ ทั้งต่อตนเองต่อผู้อื่น และต่อสังคมอันก่อให้เกิดความสุข ความเจริญรุ่งเรืองในสังคมและประเทศชาติ ตลอดจนเป็นแนวทางของพฤติกรรมที่ดีของมนุษย์ซึ่งขึ้นอยู่กับค่านิยมของสังคม ดังนั้นจริยธรรมจึงมีการปรับเปลี่ยนตามสภาพของสังคม ทั้งนี้ขึ้นกับกาลเวลาและสภาพของสังคม³⁷ ส่วนพฤติกรรมเชิงจริยธรรม หมายถึง การกระทำของบุคคลที่ได้ประพฤติปฏิบัติไปในทางที่ดีทั้งต่อตนเองและสังคมอันก่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข³⁸

2.3.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรม

ผู้นำทฤษฎีด้านจริยธรรมที่สำคัญ คือ เพียเจต์ (Piaget) และ โคลเบอร์ก (Kohlberg) โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางจริยธรรมไว้ดังนี้³⁹

1) ทฤษฎีจริยธรรมของเพียเจต์นั้นมีแนวความคิดว่า พัฒนาการทางสติปัญญาของบุคคลนั้นมีผลต่อพิจารณาการทางจริยธรรมของบุคคล โดยได้แบ่งขั้นของพัฒนาจริยธรรมของมนุษย์ออกเป็น 3 ขั้นคือ ขั้นนิยมนิยมจริยธรรม ขั้นยึดคำสั่ง และขั้นยึดหลักแห่งตน และกล่าวว่าการพัฒนาทางจริยธรรมนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสติปัญญาและสัมพันธ์กับประสบการณ์ในการมีบทบาทของบุคคล ถ้าบุคคลนั้นถูกบีบบังคับจากสิ่งแวดล้อมก็จะทำให้พัฒนาการทางจริยธรรมหยุดชะงัก

2) โคลเบอร์ก นักจิตวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้ทำการศึกษาค้นคว้าเรื่องของแนวความคิดเกี่ยวกับจริยธรรมตามแนวคิดทฤษฎีพัฒนาการด้านความรู้คิดของเพียเจต์เป็นพื้นฐาน โดยให้คำนิยามคำว่า จริยธรรมหมายถึง ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีโดยอาศัยมาตรฐานของความประพฤติในสังคมเป็นเครื่องตัดสินว่าการกระทำนั้นผิดหรือถูก จึงถือได้ว่าจริยธรรมเป็นหลักความประพฤติที่ผ่านการอบรมและปลูกฝังลักษณะนิสัยให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อบุคคลให้กระทำ ความดี ละเว้นความชั่ว มีแนวทางความประพฤติอยู่ในเรื่องของความดีและความถูกต้องในการ

³⁶ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 (น. 303), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, กรุงเทพฯ: สิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์.

³⁷ จาก พฤติกรรมเชิงจริยธรรมของมัจจุเทศก์ที่จัดทะเบียนในเขต 1 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (น. 13), โดย สุณีย์ สงพะโยม, 2538, วิทยานิพนธ์คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

³⁸ แหล่งเดิม. (น. 14).

³⁹ แหล่งเดิม. (น. 14-16).

ปฏิบัติตนเพื่ออยู่ในสังคมได้อย่างสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น⁴⁰ โดยโคลเบอร์กพบว่า พัฒนาการทางจริยธรรมของมนุษย์ในสภาพปกติจะมีพัฒนาการทางจริยธรรมหลายขั้นตอนตั้งแต่ อายุ 11 ปีจนถึงอายุ 25 ปี โดยส่วนมากไม่ได้บรรลุผลสมบูรณ์ในบุคคลอายุ 10 ปี และบุคคลจะมี จริยธรรมขั้นสูงสุดคือ ขั้นยึดหลักอุดมคติสากลในวัยหนุ่มสาว ทั้งนี้ในวัยผู้ใหญ่จะมีจริยธรรมที่สูง กว่าเด็กวัยรุ่น ทฤษฎีของโคลเบอร์กนี้เองทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการทางจริยธรรมและ เป็นที่ยอมรับกันในการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางจริยธรรม เนื่องจากทฤษฎีของโคลเบอร์กนั้น เป็นเรื่องของการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของมนุษย์ที่เป็นไปตามลำดับขั้น บุคคลจะพัฒนาข้ามขั้น ไม่ได้ การใช้เหตุผลในขั้นสูงจะเกิดผลได้ต้องมีความสามารถในการใช้เหตุผลในขั้นต่ำเสียก่อน การใช้เหตุผลในขั้นต่ำจะถูกทิ้งไปต่อเมื่อบุคคลได้รับประสบการณ์ทางสังคมใหม่ ๆ หรือการ เข้าใจความหมายของประสบการณ์มากขึ้นตามลำดับของวุฒิภาวะ โดยโคลเบอร์กได้จัดระดับการ บรรลุวุฒิภาวะในเชิงจริยธรรมของบุคคลไว้ 3 ระดับดังนี้

(1) ระดับก่อนกฎเกณฑ์ ระดับนี้จะเริ่มพัฒนาการในช่วงอายุ 2-10 ปี เป็นการตัดสินใจ เลือกกระทำในสิ่งที่ตนเป็นประโยชน์แก่ตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นและจะพัฒนาตาม วุฒิภาวะจากการเลือกกระทำในสิ่งที่จะนำความพึงพอใจมาให้ตนเองเท่านั้น

(2) ระดับที่สอง คือ ระดับตามกฎเกณฑ์ หมายถึง การกระทำตามกฎเกณฑ์ของกลุ่ม ย่อยๆของตน หรือการปฏิบัติตามกฎหมายและศาสนา โดยยังต้องมีการควบคุมจากภายนอกเพื่อให้ เป็นที่ต้องการของสังคมหรือให้กลุ่มยอมรับและจะพัฒนาขึ้นเป็นการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตน ตามที่สังคมกำหนดหรือคาดหวัง โดยระดับนี้จะเพิ่มพัฒนาขึ้นในช่วงอายุ 7-10 ปี

(3) ระดับที่สามจะเริ่มพัฒนาขึ้นในช่วงอายุ 16 ปีขึ้นไป คือ ระดับเหนือกฎเกณฑ์ หมายถึง การตัดสินใจขัดแย้งต่างๆด้วยการนำมาคิดพิจารณาไตร่ตรองด้วยตนเองแล้วจึงตัดสินใจ กระทำ ในระดับนี้บุคคลจะให้ความสำคัญของคนหมู่มาก รู้จักควบคุมความประพฤติของตนเองได้ และจะได้รับการพัฒนาถึงขั้นที่มีความรู้เป็นสากลที่อยู่เหนือจากกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในสังคม หรือ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือ ระดับนี้เป็นช่วงที่มีการให้เหตุผลเชิงจริยธรรมในขั้นสูงจะคำนึงถึงความ ถูกต้องและมุ่งถึงความสงบสุขของส่วนรวม อย่างไรก็ตามแม้ว่าพัฒนาการทางจริยธรรมในขั้น สูงจะมีมากขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็มิได้หมายความว่ามนุษย์จะต้องพัฒนาไปถึงขั้นเหนือในขั้นสูงสุด ทุกคน

⁴⁰ จาก จรรยาบรรณอาชีพ เขาวนจัดการอุปสรรค บุคลิกภาพเขาวนจิตอัจฉริยะที่มีผลต่อการรับรู้คุณภาพ การให้บริการของมัคคุเทศก์ในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (น. 21), โดย ภาธิกร กระจำฐาตุร, 2554.

นอกจากที่มนุษย์ทุกคนจะมีการพัฒนาทางจริยธรรมโดยเกิดจากการรับความรู้จากผู้อื่นแล้ว ยังมีการพัฒนาทางจริยธรรมที่เกิดจากการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่กระทำต่อผู้อื่นด้วย โดยการนำบทบาทของผู้อื่นมาผสมผสานกัน ไม่ว่าจะบุคคลจะอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดก็ตาม อาจมีกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งกัน แต่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการผลักดันให้บุคคลได้พัฒนาตนเองไปตามขั้นตอนที่อยู่ในทิศทางเดียวกันเสมอ

2.3.2.3 แหล่งกำเนิดของจริยธรรม

จริยธรรมของมนุษย์มีการเจริญเติบโตขึ้นจากวัยทารกไปถึงวัยผู้ใหญ่โดยมนุษย์ทุกคนจะมีการพัฒนาจริยธรรมในบางช่วงที่แตกต่างกัน แต่จะมีแหล่งกำเนิดที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางจริยธรรมที่เกิดจากการเรียนรู้จากสังคมเป็นสำคัญ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดและพัฒนาการของจริยธรรม 3 ประเภทดังนี้

1) ทฤษฎีอิทธิพลของสังคมต่อพัฒนาการทางจริยธรรม

กล่าวว่าสังคมมีอิทธิพลต่อพัฒนาการจริยธรรมของบุคคล เพราะสังคมมีส่วนในการหล่อหลอมให้มนุษย์มีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่ามนุษย์นั้นจะอยู่ในกลุ่มใดในสังคม มนุษย์จะเรียนรู้ว่าอะไรดีอะไรชั่วจากผู้อื่นในสังคมที่อยู่ใกล้ชิดด้วยขบวนการเทียบเคียง ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของสังคม ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ในครอบครัวและจริยธรรมส่วนใหญ่จะถูกปลูกฝังมาตั้งแต่บุคคลยังเป็นเด็ก โดยเด็กจะใช้วิธีการเลียนแบบผู้ที่มีอำนาจและผู้ที่ตนรัก และเด็กจะยอมรับกฎเกณฑ์ของสังคมนั้น ๆ มาเป็นหลักปฏิบัติของตนเองโดยอัตโนมัติ จึงถือว่าบทบาทของสภาพแวดล้อมทางสังคมมีผลต่อการปรุงแต่งลักษณะทางจริยธรรมของบุคคล⁴¹

2) ทฤษฎีพัฒนาการลักษณะที่ส่งเสริมจริยธรรม

เป็นทฤษฎีที่เกิดจากแนวคิดความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาทางสติปัญญาและอารมณ์เป็นรากฐานของการพัฒนาทางจริยธรรม โดยเพียเจต์และโคลเบอร์กเชื่อว่าจริยธรรมของเด็กจะเจริญขึ้นตามความเจริญของความสามารถทางการรู้ สติปัญญาและอารมณ์ของเด็ก กล่าวคือบุคคลปัญญาอ่อนเป็นผู้ที่ไร้จริยธรรมโดยสิ้นเชิง และบุคคลที่สติปัญญาไม่พัฒนาถึงสุดขีดจะมีจริยธรรมในขั้นสูงสุดไม่ได้ ผู้ที่มีจริยธรรมสูงจะเป็นผู้ที่มีสมาธิดี มีความสามารถควบคุมอารมณ์ของตนเองและมีความภาคภูมิใจในตนเองและสภาพแวดล้อมสูงกว่าผู้ที่มีจริยธรรมต่ำ ดังนั้นความเป็นผู้ที่มีจริยธรรมสูง เกิดจากความสามารถในการเพ่งความสนใจที่กฎเกณฑ์และมีความสามารถในการควบคุมตนเองในด้านต่าง ๆ โดยทั่วไปด้วย⁴²

⁴¹ แหล่งเดิม. (น. 17).

⁴² แหล่งเดิม. (น. 18).

3) ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม

อธิบายการเกิดจริยธรรมจากการที่บุคคลได้รับอิทธิพลจากสังคมทำให้เกิดการยอมรับลักษณะและกฎเกณฑ์ทางสังคมมาเป็นลักษณะของตนเป็นการเรียนรู้โดยบังเอิญและการเลียนแบบเป็นสำคัญ จึงทำให้มีพฤติกรรมที่แปลกใหม่หรือแตกต่างไปจากเดิมได้ นอกจากนี้ได้ให้ความสำคัญแก่ลักษณะของสถานการณ์ที่เป็นเครื่องกระตุ้นให้บุคคลกระทำซ้ำจนกลายเป็นลักษณะนิสัยของบุคคลได้และกล่าวได้ว่าการเลียนแบบลักษณะและการกระทำของบุคคลอื่นนั้นเป็นบ่อเกิดของการยอมรับลักษณะทั้งดีและไม่ดีจากบุคคลอื่นและอาจเกิดได้อย่างกว้างขวางในสถานการณ์ทั่วไป⁴³

2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

การบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อทั้งผู้รับบริการและผู้ให้บริการ การบริการช่วยตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการให้ได้รับความสุขทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ เป็นการช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ซึ่งผู้รับบริการควรศึกษามาตรฐานการบริการของธุรกิจแต่ละประเภทในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและเปรียบเทียบคุณภาพการบริการที่ตรงกับความต้องการของตนเอง เพื่อให้ได้รับการบริการที่สอดคล้องกับความต้องการมากที่สุด นอกจากนี้การบริการช่วยตอบสนองความต้องการของผู้ให้บริการให้การสร้างผลกำไรและภาพลักษณ์ที่ดีของธุรกิจแก่ผู้ประกอบการ ประกอบกับในปัจจุบันมีผู้ให้บริการหรือผู้ประกอบการที่อยู่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจำนวนมาก ทำให้ผู้รับบริการมีทางเลือกและมีโอกาสเลือกมากขึ้น จึงเป็นผลทำให้ผู้รับบริการมีอำนาจในการต่อรองค่อนข้างสูงขึ้น การสร้างความแตกต่างและการแข่งขันด้วยการบริการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินการในทุกองค์กรและธุรกิจการบริการทุกประเภทในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ฉะนั้นการที่ผู้ให้บริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะสามารถให้การบริการที่ดีและมีคุณภาพที่จะทำให้นักท่องเที่ยว ผู้ที่มาติดต่อธุรกิจ หรือบุคคลทั่วไปที่มาใช้บริการจำเป็นต้องมีความเข้าใจแนวคิดด้านการบริการที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลต่าง ๆ ในกระบวนการบริการทั้งในแง่ของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการบริการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริการที่มีคุณภาพและสามารถสร้างความประทับใจและความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้รับบริการเป็นสำคัญ

การบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้นำแนวคิดด้านการบริการที่เกี่ยวกับความแตกต่างของบุคคล วัฒนธรรม ประเพณี และความสำเร็จของธุรกิจการบริการ กล่าวคือ ความแตกต่างของแต่ละบุคคลนั้น เน้นผู้ให้บริการจะต้องมีความเข้าใจและยอมรับในพฤติกรรมและ

⁴³ แหล่งเดิม. (น. 19).

ความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคลที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและประเพณีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งผู้ให้บริการต้องสามารถให้การบริการที่สามารถทำให้ผู้รับบริการทุกเชื้อชาติมีความประทับใจและรับรู้ได้ว่าเป็นการบริการที่เกิดขึ้นจากใจจริงไม่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความรู้สึกว่ามีความขัดแย้งหรือช่องว่างของความแตกต่างทางวัฒนธรรมเกิดขึ้น และความสำเร็จของธุรกิจบริการเป็นธุรกิจที่สามารถสร้างความได้เปรียบเหนือคู่แข่งและสามารถสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าอย่างยั่งยืนได้ โดยผู้ให้บริการจำเป็นต้องมีคุณลักษณะ ทักษะ และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการและทำให้ผู้รับบริการมีความประทับใจ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หมายถึง กิจกรรมที่ปฏิบัติหรือกระบวนการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริการการท่องเที่ยว โดยเน้นผู้ให้บริการ เช่น มัคคุเทศก์ พนักงานโรงแรม และพนักงานสายการบิน ต้องมีความเข้าใจและยอมรับในพฤติกรรมและความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคลที่มีความแตกต่างกันและเน้นให้ผู้รับบริการ เช่น นักท่องเที่ยว แขกที่เข้าพักในโรงแรม และผู้โดยสารสายการบิน ได้รับประสบการณ์จริงที่ตรงกับความต้องการมากที่สุดที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ⁴⁴

2.3.4 แนวคิดเกี่ยวกับจรรยาบรรณอาชีพ

2.3.4.1 ความหมายของจรรยาบรรณอาชีพ

คำว่า จรรยาบรรณ มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า จริยธรรมในการทำงานตามแนวคิดของโคลเบอร์ก ที่กล่าวว่าจริยธรรม หมายถึง ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีโดยอาศัยมาตรฐานของความประพฤติของคนในสังคมเป็นเกณฑ์ ถือว่าจริยธรรมนั้นเป็นหลักความประพฤติที่เอื้อต่อบุคคลให้มีแนวทางความประพฤติที่ดีและถูกต้อง ทั้งมีสำนึกที่จะใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเองตามค่านิยมที่พึงประสงค์ เพื่อเป็นกติกาสังคมที่กำหนดขึ้นไว้ให้ปฏิบัติร่วมกัน ช่วยให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการวิชาชีพในแต่ละสาขาอาชีพสามารถให้คุณและโทษแก่ผู้รับบริการได้โดยตรง ดังนั้นจรรยาบรรณอาชีพจึงมีส่วนสำคัญที่จะใช้เป็นแนวทางพฤติกรรมที่ดีและถูกต้องเหมาะสม เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงของสมาชิก⁴⁵

⁴⁴ จาก (เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว) (น. 4-8), โดย คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁴⁵ จรรยาบรรณอาชีพ เขาวนจัดการอุปสรรค บุคลิกภาพเขาวนจิตอัจฉริยะที่มีผลต่อการรับรู้คุณภาพการให้บริการของมัคคุเทศก์ในกรุงเทพมหานคร (น. 21-22), เล่มเดิม.

จรรยาบรรณวิชาชีพ หมายถึง ประมวลมาตรฐานความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพต้องประพฤติปฏิบัติเป็นแนวทางให้ผู้ประกอบอาชีพปฏิบัติตนอย่างถูกต้องโดยที่ข้อบัญญัตินั้นอาจเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือบอกกล่าวด้วยวาจาในสังคมวิชาชีพนั้นก็ได้ ผู้กระทำผิดจรรยาบรรณจะต้องได้รับโทษโดยการว่ากล่าวตักเตือน ถูกพักงาน หรือถูกยกเลิกใบประกอบวิชาชีพได้ ทั้งนี้จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ หมายถึง หลักเกณฑ์ที่มัคคุเทศก์ควรประพฤติ เพื่อธำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิของสถานภาพแห่งวิชาชีพ

2.3.4.2 จรรยาบรรณของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้ปรากฏแก่ผู้พบเห็น โดยเฉพาะต่อนักท่องเที่ยว ผู้คนส่วนใหญ่มักให้ความชื่นชมว่ามัคคุเทศก์เป็นผู้มีความรู้ดี เป็นตัวแทนและเป็นหน้าเป็นตาของประเทศชาติหรือแหล่งท่องเที่ยวสามารถให้ความรู้และนำเที่ยวแก่ผู้อื่นได้ มัคคุเทศก์จึงต้องมีบุคลิกภาพที่ดูน่าเชื่อถือ เพราะการแสดงออกในการพูดจา การแต่งกาย กิริยามรรยาทการวางตัวของมัคคุเทศก์จะอยู่ในสายตาของนักท่องเที่ยวตลอดเวลาที่มัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่ มัคคุเทศก์จึงต้องให้ความสำคัญต่อการอยู่ในที่สาธารณะชนให้มาก โดยเฉพาะระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสิ่งที่จะต้องคำนึงในตัวผู้เป็นมัคคุเทศก์นั้น ได้แก่ คุณสมบัติ มรรยาทการวางตัว และจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพของการให้บริการซึ่งมีความจำเป็นต้องติดต่อกับบุคคลต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งนักท่องเที่ยว เพื่อนร่วมงาน และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสายงานทางด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากในการนำเที่ยวแต่ละครั้งมัคคุเทศก์เป็นทั้งผู้นำและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้อาชีพนี้เป็นงานที่มีลักษณะเปิดโอกาสให้มัคคุเทศก์ประพฤติและปฏิบัติตนไปในทางที่ขัดกับหลักมารยาทและจรรยาบรรณได้ง่าย จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “มารยาทและจรรยาบรรณ” สำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ขึ้น เพื่อให้มัคคุเทศก์ได้ใช้เป็นแนวทางในการประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ โดยคำว่า “มารยาท” และ “จรรยาบรรณ” มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน แต่หากพิจารณาถึงความประพฤติที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ในแง่ของมารยาทนั้น หมายถึง ความประพฤติอันเป็นที่ยอมรับของทุกคน หรือคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งคนในสังคมร่วมกันคิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในสังคม ส่วนในแง่ของจรรยาบรรณ หมายถึง ความประพฤติที่ถูกต้องตามทำนองครองธรรม หรืออีกนัยหนึ่งคือ ความประพฤติที่มีศีลธรรม

จรรยาบรรณ คือ สิ่งอันพึงประพฤติปฏิบัติจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ก็คือ ข้อพึงประพฤติปฏิบัติของมัคคุเทศก์ เพื่อธำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิของวิชาชีพมัคคุเทศก์ ทำให้อาชีพมัคคุเทศก์

เป็นอาชีพที่มีเกียรติ เป็นทิวทัศน์ธรรมชาติและเป็นตัวแทนของประเทศไทย ขอพึงประพฤติปฏิบัติของ มัคคุเทศก์ ได้แก่⁴⁶

1) ความตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบ

มัคคุเทศก์พึงปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเต็มกำลังความสามารถ และมีความรับผิดชอบ ตลอดเวลาที่ปฏิบัติงาน จนกระทั่งส่งนักท่องเที่ยวผู้ที่พักโดยสวัสดิภาพไม่ทอดทิ้งนักท่องเที่ยวหรือ ละเลยไม่เอาใจใส่ดูแลความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

2) ความซื่อสัตย์สุจริต

มัคคุเทศก์จะต้องไม่เห็นแก่ได้ หรือถือโอกาสจากความไว้วางใจของนักท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวเสียประโยชน์ เช่น นำนักท่องเที่ยวไปซื้อของเฉพาะร้านที่ให้เงินพิเศษให้แก่มัคคุเทศก์ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของสินค้าและราคาที่นักท่องเที่ยวต้องจ่าย โดยผลของการกระทำนี้ไม่ได้ กระทบเฉพาะแต่ชื่อเสียงของมัคคุเทศก์เท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อไปถึงบริษัท นำเที่ยวที่มัคคุเทศก์สังกัด จนรวมไปถึงชื่อเสียงของประเทศชาติด้วย

3) ความรู้จักประมาณตน

มัคคุเทศก์พึงเข้าใจว่าตนอยู่ในฐานะผู้ให้บริการ นักท่องเที่ยวเป็นผู้รับบริการซึ่ง เปรียบเสมือนนายจ้าง ฉะนั้นมัคคุเทศก์จึงไม่ควรติดนเสมอกับนักท่องเที่ยวไม่ว่าทางกิริยาท่าทาง ความประพฤติและวาจา เช่น ไม่ควรตบมือดัง ๆ เพื่อเรียกนักท่องเที่ยว ไม่แสดงอาการขัดเคืองไม่ พอใจหรือเบือนหน้าเมื่อนักท่องเที่ยวพลัดเวลานัดหมาย รวมถึงไม่ร่วมโต๊ะรับประทานอาหารหรือ เครื่องดื่มกับนักท่องเที่ยว โดยที่ไม่ได้รับการเชิญเชิญ เป็นต้น หากเกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้นมัคคุเทศก์ ควรหาทางออกอย่างละมุนละม่อม ไม่ก่อให้เกิดความบาดหมางใจแก่นักท่องเที่ยว

4) ความเข้าใจเพื่อนมนุษย์

มัคคุเทศก์พึงเข้าใจว่ามนุษย์ทุกคนต้องการความรัก ความเอาใจใส่ดูแล ต้องการให้เห็น ว่าตนเป็นคนสำคัญ จึงควรปฏิบัติตนต่อนักท่องเที่ยวอย่างเสมอภาค เอาใจใส่ดูแลนักท่องเที่ยวอย่างทั่วถึง ระมัดระวังที่จะไม่ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนใจโดยมิได้เจตนา เช่น การ เล่าเรื่องตลกของชาติต่าง ๆ ที่อาจกลายเป็นการดูหมิ่นเจ้าของชาตินั้นได้ เป็นต้น ดังนั้นในการ ปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวมัคคุเทศก์จะต้องยึดหลักการเอาใจเขามาใส่ใจเรา

5) ความเมตตากรุณาปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข

มัคคุเทศก์พึงเข้าใจจุดประสงค์ของนักท่องเที่ยวว่าต้องการความสุขและความ เพลิดเพลินจากการท่องเที่ยว ดังนั้นมัคคุเทศก์ต้องเป็นผู้สนองความประสงค์ของนักท่องเที่ยวอย่าง กระตือรือร้นและเต็มใจ ไม่ก่อทุกข์ให้แก่นักท่องเที่ยว

⁴⁶ จาก *หลักมัคคุเทศก์* (น. 68-69), โดย สุภาพร มากแจ้ง, 2539, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

2.3.4.3 หลักมารยาทและจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์

ในปัจจุบันมีองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่มีหน้าที่ควบคุมมาตรฐานการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ได้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดหลักมารยาทและจรรยาบรรณสำหรับมัคคุเทศก์ เพื่อให้มัคคุเทศก์ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

1) หลักมารยาทและจรรยาบรรณที่กำหนดขึ้น โดย The Guide of Professional Tour Guides of Washington, D.C. เป็นหลักมารยาทและจรรยาบรรณสำหรับมัคคุเทศก์ที่เก่าแก่และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ซึ่งกำหนดขึ้นโดย The Guide of Professional Tour Guides of Washington, D.C. เป็นองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาและสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) มัคคุเทศก์ต้องใช้ทักษะต่างๆอย่างสุดความสามารถในการนำเสนอความรู้และให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนเน้นย้ำถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมรอบตัว นอกจากนี้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเดินทางท่องเที่ยวและแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมต่อการกระทำทุกอย่างของตนเอง

(2) มัคคุเทศก์ต้องเตรียมตัวให้พร้อมก่อนปฏิบัติหน้าที่ทุกครั้งและในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ มัคคุเทศก์ต้องเป็นคนตรงต่อเวลาและเคารพต่อกำหนดการเดินทาง นอกจากนี้ต้องเป็นผู้ที่ไวต่อความรู้สึกและความสนใจของนักท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ควรหลีกเลี่ยงการสนทนาในหัวข้อที่ล่อแหลมต่อการเกิดการวิวาทและบาดหมางในหมู่คณะ เช่น หัวข้อเรื่องเพศ ศาสนา และการเมือง เป็นต้น

(3) มัคคุเทศก์ต้องมีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานที่ที่เป็นจุดหมายปลายทางอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นความรู้ทางด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง หรือแม้กระทั่งความรู้ในเรื่องนิทาน หรือความเชื่อของท้องถิ่น และต้องเป็นผู้ทันต่อเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสถานที่นั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้มัคคุเทศก์ต้องพึงระวังเกี่ยวกับการให้ข้อมูลกับนักท่องเที่ยวโดยต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องเท่านั้น

(4) มัคคุเทศก์ต้องทำความเข้าใจและให้ความเคารพต่อนโยบายของบริษัทนำเที่ยวที่ตนสังกัด ตลอดจนปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ที่สำคัญคือ มัคคุเทศก์ไม่ควรรับงานโดยตรงจากนักท่องเที่ยวที่เป็นลูกค้าของบริษัท โดยไม่ได้รับความยินยอมของบริษัทก่อนและในระหว่างปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ไม่ควรให้นำมบัตรของตนเองแก่นักท่องเที่ยว โดยต้องพึงระลึกเสมอว่าการติดต่อทางธุรกิจโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องกระทำผ่านบริษัทนำเที่ยวเท่านั้น

(5) มัคคุเทศก์ต้องมีความรู้เกี่ยวกับเส้นทางการเดินทางของทุกรายการนำเที่ยว ตลอดจนต้องทราบกฎระเบียบการจราจรภายในเมืองต่างๆที่ต้องเดินทางผ่านด้วย นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ต้องสามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเดินทางกับพนักงานขับรถได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยใช้คำพูดและวิธีการแนะนำที่สุภาพและสุ่ม

(6) มัคคุเทศก์ต้องแต่งกายอย่างสุภาพและเหมาะสมกับลักษณะของการเดินทางท่องเที่ยว

(7) เมื่อตกลงรับงานนำเที่ยวจากบริษัทแล้ว มัคคุเทศก์ต้องอุทิศตนและทุ่มเท ตลอดจนมีความแน่วแน่ที่จะปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างสุดความสามารถ มัคคุเทศก์ต้องไม่ลังเลใจ หรือยกเลิกงานภายหลัง ยกเว้นในกรณีเกิดความจำเป็นจริง ๆ ที่ต้องยกเลิก มัคคุเทศก์ต้องแจ้งให้บริษัทนำเที่ยวทราบก่อนล่วงหน้าให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

(8) มัคคุเทศก์ไม่ควรเห็นแก่เงินทิป (Tips) หรือค่าบ่าหนึ่งและไม่ควรออกปากขอทิปจากนักท่องเที่ยว แต่ควรให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองว่าควรให้หรือไม่ให้

(9) มัคคุเทศก์ไม่ควรแนะนำหรือชักจูงนักท่องเที่ยวไปร้านขายของที่ระลึกหรือสถานที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดอยู่ในรายการนำเที่ยว แม้ว่าสถานที่ดังกล่าวได้เสนอค่าตอบแทนที่สูงให้กับ มัคคุเทศก์ก็ตาม

(10) มัคคุเทศก์ควรสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและให้ความช่วยเหลือคณะนักท่องเที่ยวกลุ่มอื่น ๆ และเพื่อนร่วมงานทุกคน นอกจากนี้ มัคคุเทศก์ควรยึดมั่นที่จะประพฤติและปฏิบัติตามหลักมารยาทและจรรยาบรรณตลอดเวลา

2) หลักมารยาทและจรรยาบรรณที่กำหนดโดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในการประชุมคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ครั้งที่ 1/2538 คณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบมาตรการสำหรับแก้ไขปัญหาการให้บริการนำเที่ยวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแก่ชาว จีน ได้วันและได้กำหนดพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ที่ถือว่าการกระทำที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังนี้

(1) การบังคับนักท่องเที่ยวให้ซื้อรายการนำเที่ยวพิเศษ หรือการที่มัคคุเทศก์แสดงกิริยา ล่อลวง หรือขู่ข่มขู่ หรือการกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ นอกเหนือจากที่ได้ตกลงกันไว้กับผู้ประกอบการนำเที่ยว

(2) การนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าที่หลอกลวง หรือมีราคาสูงผิดปกติเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ค่า บ่าหนึ่งจากร้านค้าที่เกี่ยวข้อง

(3) การเรียกร้องขอเงินค่าทิป หรือการพุดจาโน้มน้าวขอความเห็นอกเห็นใจจากนักท่องเที่ยวโดยพยายามบอกกับนักท่องเที่ยวว่าการนำเที่ยวครั้งนี้ขาดทุน จึงขอให้นักท่องเที่ยวจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นพิเศษ

(4) การซื้อหนังสือเดินทางและบัตรโดยสารเครื่องบินของนักท่องเที่ยวไว้เพื่อให้นักท่องเที่ยวจ่ายค่าตอบแทนบางประเภทให้กับตนเอง

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ครั้งที่ 1/2539 คณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ที่ถือว่าเป็นการกระทำที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพมัคคุเทศก์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

ก. การอธิบายหรือบอกกล่าวเรื่องราวแก่นักท่องเที่ยวอันจะนำมาซึ่งความไม่ถูกต้องและความเสื่อมเสียแก่ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ รวมทั้งภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ข. ความไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่ของมัคคุเทศก์ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยว ตามข้อตกลงเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวเป็นสาระสำคัญ หรือการละทิ้งหน้าที่การงาน

ค. การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ

ง. การปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนศีลธรรม

จ. การปฏิบัติตนขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และกฎระเบียบของสถานที่ท่องเที่ยวแต่ละแห่ง

3) หลักมารยาทและจรรยาบรรณที่กำหนดโดยสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพของประเทศไทยได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ทุกคนพึงประพฤติปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) เคารพชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(2) เลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(3) ยึดมั่นในศาสนาที่ตนนับถือและไม่ลบหลู่ดูหมิ่นศาสนาอื่น

(4) มีความรับผิดชอบและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายด้วยความเสียสละและอุทิศเวลาของตน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่การงานมิได้

(5) รักษาชื่อเสียงของคนโดยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรี และเกียรติคุณของวิชาชีพหมัकुเทศก์

(6) พึ่งมีทัศนคติที่ดี พัฒนาตนเองให้มีคุณภาพ คุณวุฒิ คุณธรรม และทักษะในการปฏิบัติงานในวิชาชีพหมัकुเทศก์

(7) พึ่งเป็นแบบอย่างในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ยั่งยืนทั้งทางด้านธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม

(8) ถือปฏิบัติตามคำสั่ง กฎระเบียบแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของสถานที่ท่องเที่ยวทุกแห่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบทางราชการ

(9) ประพฤติตนด้วยความสุภาพ รู้รักสามัคคีต่อผู้ร่วมวิชาชีพอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และบุคคลทั่วไปโดยปราศจากอคติใด ๆ ทั้งสิ้น

2.4 ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอาชีพหมัकुเทศก์

การนำหลักกฎหมายมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาการประกอบอาชีพของหมัकुเทศก์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ ทั้งนี้จะทำให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เป็นอย่างดีและสามารถนำมามาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยมีทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวดังต่อไปนี้

2.4.1 ทฤษฎีหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา

หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of the Will) เป็นหลักที่อาศัยความเป็นเหตุเป็นผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยนิติสัมพันธ์ทางนี้ว่าอยู่บนรากฐานของเจตนาของบุคคล โดยเจตนาเป็นแหล่งกำเนิดและเป็นมาตรการของสิทธิ ที่กล่าวว่าเจตนามีความศักดิ์สิทธิ์นี้มีได้หมายความว่า เจตนามีความเป็นอิสระที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่เจตนาต้องการเท่านั้น แต่ยังเป็นหลักที่ให้ความสำคัญแก่เจตนาถึงขนาดสามารถกล่าวได้ว่า ที่ไหนไม่มีเจตนาที่นั่นก็ไม่มีสิทธิด้วย และบุคคลทุกคนมีอิสระที่จะผูกมัดตนเองต่อผู้อื่นตามที่ตนต้องการ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเจตนาจึงเป็นตัวก่อให้เกิดสัญญา เป็นตัวกำหนดเนื้อหาของข้อสัญญา และเป็นตัวผูกมัดที่จะให้สัญญามีผลบังคับแก่คู่สัญญาตลอดจนปัญหาในการตีความสัญญาด้วย⁴⁷

⁴⁷ จาก กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 12), โดย ดารารพ ธีระวัฒน์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รากฐานของแนวคิดเรื่องหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาเกิดจากหลักปรัชญากฎหมายเรื่องปัจเจกชนนิยม และหลักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมในเรื่องการทำสัญญา (Freedom of Contract) ซึ่งหลักปัจเจกชนนิยมมีหลักว่ารัฐจะต้องรับรู้สิทธิส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยรัฐจะต้องรับรองเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งมนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ และรัฐจะต้องไม่ทำลายสิทธิพื้นฐานของบุคคลนั้นด้วย เพราะบุคคลทุกคนมีเสรีภาพ เว้นแต่ในเรื่องที่เป็นกรณีอันสมควรจึงจะมีข้อจำกัดเสรีภาพได้ ดังนั้นเจตนาของบุคคลจึงมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นอิสระ การยอมรับหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาด้วยหลักปัจเจกชนนิยมนั้นอาศัยเหตุผลของหลักที่เป็น Dogma คือ เป็นหลักเกณฑ์ในตัวของมันเองที่จะต้องประกอบไปด้วยเหตุผลในทางหลักปฏิบัติด้วยจึงจะทำให้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาได้รับการยอมรับ เนื่องจากหลักปรัชญามีลักษณะต้องการหาข้อสรุปเป็นหลักที่ต้องยอมรับ โดยไม่มีข้อปฏิเสธมีความสมบูรณ์ในตัวจนเป็นหลักเด็ดขาด การอธิบายว่าหลักเสรีภาพมีความเป็นเหตุเป็นผลในตัวของมันเอง โดยไม่ต้องพิจารณาหลักในทางปฏิบัติอื่น ๆ อีก⁴⁸

ความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเป็นหลักเกณฑ์ที่ทำให้เอกชนสามารถกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างกันได้โดยอิสระ และเป็นเครื่องมือในการก่อให้เกิดสัญญาที่มีผลบังคับในระหว่างคู่กรณี ซึ่งเป็นทฤษฎีที่พบอยู่ในระบบประมวลกฎหมายมากกว่าในระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยในระบบประมวลกฎหมายนั้นยอมรับทฤษฎีเรื่องความยินยอมในสัญญา ดังจะเห็นได้จากสุภาษิตกฎหมายที่กล่าวว่า “สัญญาที่สร้างขึ้นโดยสมบูรณ์ย่อมมีผลบังคับ” หรือ “Pacta Sunt Servanda” นอกจากนี้ยังมีหลักเกณฑ์ที่ว่า “บุคคลต้องมีอิสระในการทำสัญญาที่เขาต้องการ โดยปราศจากการแทรกแซง” และข้อจำกัดของกฎหมายนี้เองถูกถือว่าเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นทั้งในระบบประมวลกฎหมายและระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยในระบบประมวลกฎหมาย หลักนี้ไม่เพียงแต่แสดงถึงนโยบายของรัฐที่จะไม่แทรกแซงในกิจการของเอกชนแล้ว ยังแสดงถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายในทางทฤษฎีของสัญญาอีกด้วย จึงถือได้ว่าทฤษฎีว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาเป็นเรื่องของกฎหมายไม่ใช่เป็นแต่เพียงนโยบายเหมือนกับหลักเกณฑ์ของระบบกฎหมายจารีตประเพณี นอกจากนี้ในระบบประมวลกฎหมายนั้นยอมรับความสำคัญของ “หลักเรื่องการแสดงออกซึ่งเจตนา” ซึ่งเป็นเจตนาที่แท้จริงของคู่กรณีมากกว่าหลักเรื่องการรับรองในระบบกฎหมายจารีตประเพณี เฉพาะในกรณีที่ไม่สามารถที่จะพิสูจน์ถึงเจตนาที่แท้จริงได้เท่านั้น

⁴⁸ แหล่งเดิม. (น. 15-16).

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าหลักเรื่องความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา เป็นหลักของกฎหมายที่ให้ความเป็นอิสระแก่บุคคลในอันที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิตนเอง⁴⁹

2.4.2 ทฤษฎีหลักเสรีภาพในการทำสัญญา

ในรัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีการนำความคิดสมัยใหม่มาปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายของสังคมเก่าจนนำไปสู่กฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law) ที่มีหลักการที่สำคัญคือ “ทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมายหรือทุกคนเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) โดยในระบบกฎหมายสมัยใหม่นี้ยังรองรับแดนอิสระของเอกชน (Private Autonomy) ซึ่งเป็นขอบเขตส่วนตัวของเอกชนที่เอกชนสามารถทำอะไรได้ตามใจสมัคร รัฐหรือบุคคลอื่นจะเข้าไปแทรกแซงก้าวก่ายตามอำเภอใจมิได้ แดนอิสระส่วนเอกชนนี้ได้แก่ ขอบเขตเรื่องครอบครัว การถือศาสนา การประกอบอาชีพ และการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในสังคมหรือในทางกฎหมาย⁵⁰

หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) เป็นหลักเกี่ยวกับหนี้ที่เกิดขึ้นจากสัญญาจะเป็นหนี้ที่ยุติธรรมสำหรับคู่สัญญา เพราะคู่สัญญามีเสรีภาพอิสระที่จะตกลงทำสัญญาหรือไม่ก็ได้ ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามีภาระเอาเปรียบเกินไป หรือหนี้ที่ตนต้องรับภาระไว้มีมากกว่าหนี้ที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติตอบแทนจนไม่เป็นธรรมแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องยอมรับตกลงก่อให้เกิดหนี้ขึ้นด้วยการไม่ตกลงทำสัญญา เมื่อใดที่คู่สัญญาตกลงทำสัญญาก็ต้องถือว่าคู่สัญญาเห็นว่าเป็นหนี้ยุติธรรมแล้ว คู่สัญญาจะยกข้ออ้างขึ้นในภายหลังว่าไม่ได้รับความยุติธรรมไม่ได้ เพราะในขณะที่ทำสัญญาไม่ได้ถูกบังคับ เมื่อคู่สัญญาเห็นว่าไม่ยุติธรรมก็ไม่จำเป็นต้องตกลงทำสัญญาด้วย เมื่อตกลงทำสัญญาแล้วสัญญาจะยุติธรรมสำหรับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะอ้างว่าอีกฝ่ายเอาเปรียบจากข้อสัญญาที่ตกลงกันแล้วไม่ได้⁵¹

สัญญา คือ นิติกรรมอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องทำด้วยความสมัครใจมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ หรือเรียกได้ว่าสัญญาเป็นมูลหรือบ่อเกิดแห่งหนี้อย่างหนึ่ง จะเห็นว่าจะเกิดสัญญาได้ต้องมีความสมัครใจของคู่สัญญาที่ต้องการจะผูกพันด้วยกัน เป็นนิติกรรมตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปที่ได้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของบุคคลแต่ละฝ่าย เมื่อการแสดงเจตนาของบุคคลทุกฝ่ายถูกต้องตรงกัน สัญญาย่อมเกิดขึ้นและมีผลผูกพันคู่สัญญาในสัญญานั้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักในเรื่องของความเป็นอิสระในการแสดงเจตนาตนเอง

⁴⁹ จาก *กฎหมายว่าด้วยสัญญา* (น. 81-83), โดย ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2539, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵⁰ จาก *ความรู้กฎหมายทั่วไป* (น. 57-58), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁵¹ *กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* (น. 17), เล่มเดิม.

หลักเสรีภาพในการทำสัญญาคือ หลักเกณฑ์ซึ่งบุคคลแต่ละบุคคลนั้นสามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสัญญาขึ้น โดยอิสระตามเจตนาของตน ถือว่าเป็นเพียงนโยบายทางกฎหมาย (Legal Policy) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเสรีภาพของบุคคลที่จะเปลี่ยนแปลงสิทธิของตนตามที่ต้องการ และเป็นหลักที่ให้เสรีภาพอย่างสมบูรณ์แก่คู่สัญญาในอันที่จะได้กำหนดชนิด แบบ และเนื้อหาของกิจการที่ประสงค์จะตกลงกันในการทำสัญญาโดยอิสระและด้วยความสมัครใจ หากสัญญานั้นไม่ขัดกับหลักเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Policy) สัญญานั้นย่อมมีผลใช้บังคับได้ ดังนั้นหลักเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญาจึงเกิดขึ้นได้ด้วยการแสดงเจตนาของบุคคล⁵²

สัญญาเกิดขึ้นจากผลของการที่ได้แสดงเจตนาเป็นคำเสนอและคำสนองของคู่กรณี เพราะสัญญาก็คือผลของการแสดงตอบแทนกันซึ่งเจตนา จึงกล่าวได้ว่าการแสดงเจตนาเป็นการกระทำซึ่งบุคคลแต่ละคนประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายบางประการ และได้มีการแสดงออกซึ่งความประสงค์นั้น ทั้งนี้ทฤษฎีที่ว่าไว้ในเรื่องของการเกิดของสัญญาว่า “สัญญาเกิดขึ้นได้ด้วยการแสดงเจตนาของบุคคล” โดยที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำเสนอ และอีกฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำสนอง และเมื่อผู้รับคำเสนอได้สนองรับตอบตกลงตามคำเสนอแล้วทำให้สัญญาเกิดขึ้นทันที เพราะถือว่าคู่กรณีมีเจตนาถูกต้องตรงกันในข้อตกลงดังกล่าวแล้ว และจะต้องปรากฏด้วยว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้นต่างมีเจตนาที่ประสงค์จะผูกนิติสัมพันธ์ต่อกันตามข้อตกลง นอกจากนั้นยังเป็นที่ยอมรับว่าในเรื่องการแสดงเจตนาที่แท้จริงจะมีผลสมบูรณ์เพื่อก่อให้เกิดเป็นสัญญาที่ต่อเมื่อเจตนากับการแสดงออกซึ่งเจตนาของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้นถูกต้องตรงกัน⁵³

ความสมัครใจหรือเจตนาของคู่กรณีเป็นตัวที่ก่อให้เกิดหนี้ในสัญญา เมื่อบุคคลใดทำสัญญาขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดหนี้ผูกพันตนเป็นการจำกัดเสรีภาพของตนลงนั้น บุคคลทุกคนมีเสรีภาพที่จะทำสัญญาผูกพันตนหรือไม่ก็ได้ จะก่อหนี้หรือไม่ก็ได้แต่ความสมัครใจของบุคคลนั้น ดังนั้นหนี้จึงเกิดขึ้นโดยอำนาจของการกระทำโดยสมัครใจของบุคคลนั้น มิใช่เกิดโดยอำนาจของกฎหมายที่รองรับหรืออำนาจภายนอกอื่นใด สัญญาไม่ได้มีสภาพบังคับโดยอำนาจของกฎหมายแต่โดยอำนาจของความสมัครใจที่คู่สัญญายินยอมผูกพันกัน ดังนั้นกฎหมายต้องยอมรับผลผูกพันนั้นและบังคับการให้ โดยกฎหมายจะเป็นผู้กำหนดบทลงโทษ คือ ความรับผิดชอบเมื่อไม่มีการปฏิบัติตามหนี้ในสัญญาเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นตัวที่ก่อให้เกิดหนี้ในสัญญา และหนี้ที่เกิดจากสัญญาจะเป็นหนี้ที่ยุติธรรมสำหรับคู่สัญญา เพราะเมื่อใดที่คู่สัญญาตกลงทำสัญญาก็ต้องถือเท่ากับว่าคู่สัญญาเห็นว่าหนี้นั้นยุติธรรมแล้ว⁵⁴

⁵² กฎหมายว่าด้วยสัญญา (น. 83-84). เล่มเดิม.

⁵³ แหล่งเดิม. (น. 88-89).

⁵⁴ กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 16). เล่มเดิม.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์ในประเทศไทยและต่างประเทศ

การประกอบอาชีพมัลคฤเทศก์ของคนไทยในปัจจุบันนั้นยังคงมีมัลคฤเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ซึ่งทำหน้าที่ติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยที่ตนเองมิได้ทำการบรรยายหรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ แต่ได้ยินยอมให้คนต่างด้าวอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายเป็นผู้นำชมสถานที่ต่าง ๆ และมัลคฤเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) จะได้รับค่าตอบแทนจากการนั้น แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดฐานความผิดสำหรับซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ยังมีสาเหตุและปัจจัยอีกหลายประการที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายยังมีข้อบกพร่องอยู่ จึงต้องมีการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพมัลคฤเทศก์ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์ของประเทศไทย

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมัลคฤเทศก์ของประเทศไทย จึงจะได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวนี้ ทั้งในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมดังต่อไปนี้

3.1.1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551

โดยที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ดำเนินการ

แผนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่เดิม ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสม รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ สมควรที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹

3.1.1.1 องค์ประกอบทางกฎหมายตามนิยามคำว่า “มัคคุเทศก์”

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “มัคคุเทศก์” ไว้ว่า “ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว”² จึงสามารถแยกองค์ประกอบทางกฎหมายของนิยามคำว่า “มัคคุเทศก์” ได้ 3 ประการ คือ

- 1) ต้องเป็นการให้บริการเป็นปกติธุระ
- 2) ต้องเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ
- 3) ต้องเป็นการให้คำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

หากบุคคลใดกระทำการครบองค์ประกอบทั้งสามประการแล้ว ย่อมถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ ถ้าบุคคลนั้นกระทำการเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมาย ย่อมมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³

3.1.1.2 คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ให้มีคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการตำรวจท่องเที่ยว ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน เป็นกรรมการ ให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้น ให้แต่งตั้งจากผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยห้าคน จะเป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยหรือไม่ก็ได้ โดยอย่างน้อยให้แต่งตั้งจากผู้แทนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวสองคนและผู้แทนมัคคุเทศก์สองคน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ

¹ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125, ตอนที่ 29 ก. หน้า 1. ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551.

² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 86.

ต้องเป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนในสถาบันอุดมศึกษามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในวิชาการท่องเที่ยว
หนึ่งคนและวิชามัคคุเทศก์หนึ่งคน⁴

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้น
จากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ในกรณีที่กรรมการพ้นจาก
ตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ไป
พลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่⁵

การพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้เป็นไปตามที่
กำหนดในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นอกจากการพ้นจากตำแหน่งนั้น รัฐมนตรี
จะสั่งให้กรรมการดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งเมื่อบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือ
หย่อนความสามารถก็ได้⁶

ในกรณีที่กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้กรรมการซึ่ง
เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการประเภทเดียวกันแทนภายในหก
สิบวันนับแต่วันที่กรรมการนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของกรรมการเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะ
ไม่ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการขึ้นแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน
มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน⁷

ในการประชุม การดำเนินการประชุม หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการประชุมให้เป็นไป
ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด⁸ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹

- 1) กำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแล
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- 2) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- 3) ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมาตรฐานการ
ปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อ
นักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และ
ผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

4) ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มีคุกเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ทำหน้าที่มีคุกเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายจากบัญชีเงินฝากสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 18 รวมทั้งการคืนหลักประกันตามมาตรา 39

6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยของนายทะเบียนตามมาตรา 40

7) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการและอัตราการจ่ายเงินชดเชยให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 41

8) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา 71

10) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการจะตั้งคณะกรรมการเพื่อเนินการตามที่มอบหมายก็ได้ การประชุมและการลงมติของคณะกรรมการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด¹⁰ และให้ประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด¹¹

3.1.1.3 อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้ ดังนี้

1) การออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ในการยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น ผู้ที่ประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์จะต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์¹² เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แล้ว นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐาน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 49 วรรคสอง ในกรณีที่นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจพบว่าเอกสารหรือหลักฐานใดไม่

¹⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

¹¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

¹² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 49.

ครบถ้วน หรือยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทราบทันที¹³ หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม หรือผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนผู้ใดได้รับยกเว้นคุณสมบัติและได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตผู้นั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต¹⁴ แต่ถ้านายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนผู้ใดไม่ได้รับยกเว้น หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตผู้นั้นทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต¹⁵

2) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
เมื่อมัคคุเทศก์ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แล้ว มัคคุเทศก์อาจถูกนายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ ดังนี้

(1) มัคคุเทศก์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวตามมาตรา 12 (3) หรือมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและการตรวจสอบภาพของมัคคุเทศก์ตามมาตรา 57

(2) มัคคุเทศก์ฝ่าฝืนเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดที่คณะกรรมการประกาศกำหนดให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ หรือในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์นั้น มัคคุเทศก์ได้ฝ่าฝืนโดยการจ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว

(3) มัคคุเทศก์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเรียกให้มัคคุเทศก์มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบตามมาตรา 76

¹³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 52.

¹⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 53.

¹⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 54.

เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม (1) (2) หรือ (3) ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน¹⁶

(4) มัคคุเทศก์ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 (2) (ก) (ค) (ง) และ (จ)

(5) มัคคุเทศก์เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็นเหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(6) มัคคุเทศก์ประพฤติหรือปฏิบัติการใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเดือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(7) มัคคุเทศก์เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(8) มัคคุเทศก์ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ นอ โกง โกงเจ้าหนี้ หรือยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานนอ โกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือ โกงประชาชน

เมื่อมีกรณี (4) ถึง (8) อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นแก่มัคคุเทศก์ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์¹⁷

3) อำนาจในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้นายทะเบียนมีอำนาจดังต่อไปนี้¹⁸

(1) เข้าไปในสถานที่ทำการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างเวลาทำการหรือเข้าไปในยานพาหนะที่นักท่องเที่ยวใช้เดินทาง เพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจการที่กำหนดเป็นครั้งคราวหรือประจำ ตามแบบ รายละเอียด และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทนหรือลูกจ้าง มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยวแล้วแต่กรณี หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ

¹⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 62.

¹⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 63.

¹⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 76.

อำนาจตาม (1) และ (3) นายทะเบียนจะมอบหมายเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเกินสมควร

3.1.1.4 หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ผู้ที่ประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน โดยการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ยกเว้นเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำคราวทำนองเดียวกับมัคคุเทศก์หรือนักเรียนนักศึกษาซึ่งมีหนังสือรับรองจากสถานศึกษา¹⁹ ทั้งนี้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้²⁰

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
- 2) มีสัญชาติไทย
- 3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด
- 4) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด
- 5) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว
- 6) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (1) (2) (3) หรือ (4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
- 7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)
- 8) ไม่เคยถูกเพิกถอนทะเบียนผู้นำเที่ยว แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนทะเบียน ต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

¹⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 49.

²⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 50.

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐานประกอบในการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 49 วรรคสอง ในกรณีที่นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบว่าเอกสารหรือหลักฐานใดไม่ครบถ้วน หรือยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทราบทันที²¹

ถ้านายทะเบียนพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้าม²² หรือผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนได้รับยกเว้นคุณสมบัติ²³ และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว นายทะเบียนต้องออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอรับใบอนุญาต²⁴ ในทางกลับกัน ในกรณีที่นายทะเบียนพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แล้วเห็นว่า ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตคุณสมบัติไม่ครบถ้วน หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตท้องถิ่นหรือชุมชนไม่ได้รับยกเว้นคุณสมบัติตาม หรือไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมภายในเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์²⁵ และให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต²⁶

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ผู้ขอรับใบอนุญาต²⁷ ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของนายทะเบียนดังกล่าวเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตจากนายทะเบียน ทั้งนี้ คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของนายทะเบียนให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ และเมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและ

²¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 52.

²² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 50.

²³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 51.

²⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 53.

²⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 49.

²⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 54.

²⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 54.

มัครุเทศก์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ดังกล่าวเป็นที่สุด²⁸

ใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต²⁹ ทั้งนี้ การต่ออายุใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์จะสิ้นสุดลงเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ คือ ผู้ได้รับใบอนุญาตถึงแก่ความตาย ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์³⁰ สำหรับใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2535 ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์นั้น³¹

3.1.1.5 มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัครุเทศก์

1) ในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสอบสุขภาพของมัครุเทศก์นั้น มัครุเทศก์ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์กำหนด และมัครุเทศก์ต้องติดบัตรประจำตัวตลอดเวลาที่ทำหน้าที่เป็นมัครุเทศก์ โดยแบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัครุเทศก์ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด³²

2) ในการรับทำงานเป็นมัครุเทศก์ ห้ามไม่ให้มัครุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว³³

3) มัครุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรายการนำเที่ยวที่ได้ตกลงไว้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว นอกจากนี้มัครุเทศก์จะดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวไม่ได้³⁴

4) มัครุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัครุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัครุเทศก์แทนตน³⁵ ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดฐานความผิดสำหรับซัดตั้งไกด์ไว้โดยเฉพาะ เนื่องจากแต่เดิมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2535 มิได้กำหนดความรับผิด

²⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 55.

²⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 56.

³⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 61.

³¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 99.

³² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 57.

³³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 58.

³⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 59.

³⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัครุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 60.

สำหรับกรณีนี้ไว้ และจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน” หากไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิด และการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทย หากเป็นคนต่างชาติดังกล่าวที่ไม่มีสัญชาติไทยจะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น คนต่างด้าวจึงไม่สามารถมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมายไทยได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์นั้นเป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น เป็นผลทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถเป็นมัคคุเทศก์โดยถูกต้องตามกฎหมายไทยได้ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายกระทำการเป็นซิดดิงไคด์

5) ในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์นั้น ห้ามมิให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่น หรือยอมเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว³⁶ ซึ่งที่มาของการกำหนดให้พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการผิดกฎหมายนั้นเกิดขึ้นจากความตกลงร่วมมือของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เนื่องจากมีรูปแบบพฤติกรรมหนึ่งซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวทำการตกลงกับมัคคุเทศก์ให้รับนักท่องเที่ยวกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไปบริหารจัดการเอง โดยรูปแบบพฤติกรรมดังกล่าวอาจเกิดได้โดยผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศเปิดขายรายการนำเที่ยวอยู่ในต่างประเทศเมื่อมีกลุ่มนักท่องเที่ยวตกลงซื้อรายการนำเที่ยวนั้นแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศจะส่งกลุ่มนักท่องเที่ยวนั้นมาให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทย หลังจากนั้น ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยอาจบริหารจัดการนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้โดยการขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมให้นักท่องเที่ยว โดยให้มัคคุเทศก์ทำการเสนอขาย และมัคคุเทศก์จะได้รับส่วนแบ่งกำไรจากการขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนั้น หรือกรณีที่มีมัคคุเทศก์เสนอค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นจำนวนเงินต่อหัวให้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยเพื่อแลกกับการส่งนักท่องเที่ยวมาเป็นลูกค้าของตน เมื่อผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศส่งนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวของไทยจะทำการเสนอราคาให้มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายรับนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ไป โดยมัคคุเทศก์จะเป็นผู้รับผิดชอบต้นทุนเกี่ยวกับที่พักอาหาร และการนำเที่ยวทั้งหมด หลังจากนั้นมัคคุเทศก์จะเป็นผู้บริหารจัดการกับกลุ่มนักท่องเที่ยวเองโดยมีวิธีการทำรายได้ให้คุ้มกับค่าตอบแทนที่จ่ายให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปคือ การขาย

³⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 58.

รายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) รวมทั้งการได้รับประโยชน์จากค่าตอบแทนที่ร้านค้ามอบให้มัคคุเทศก์เมื่อนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าในร้านดังกล่าว กระบวนการแสวงหาลูกค้าและการบริหารจัดการนักท่องเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก³⁷ จึงเป็นผลให้มีการประกาศของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง ข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า มัคคุเทศก์ต้องไม่หลอกลวงนักท่องเที่ยว โดยการนำหรือชักจูงนักท่องเที่ยวในการพาไปซื้อสินค้าปลอม หรือไม่ได้มาตรฐาน หรือราคาสูงผิดปกติ ใดๆก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้รูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดจากความสัมพันธ์และธุรกรรมระหว่างผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวกับมัคคุเทศก์ให้เป็นความผิดตามกฎหมาย โดยการบัญญัติห้ามทั้งสองฝ่าย ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มิให้มอบหมายให้มัคคุเทศก์นำนักท่องเที่ยวในความรับผิดชอบของตนไปท่องเที่ยว โดยเรียกเก็บเงินจากมัคคุเทศก์ หรือให้มัคคุเทศก์รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทาง ค่าที่พัก อาหาร หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นใดของนักท่องเที่ยว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน³⁸ และกำหนดห้ามมัคคุเทศก์มิให้จ่ายเงินแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมปัญหาที่เกิดพฤติกรรมของบุคคลทั้งสองฝ่าย

3.1.1.6 การควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้น ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวคนหนึ่งซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง เป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง เพื่อทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักร และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย³⁹ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ผู้อำนวยการจะแต่งตั้งนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์สาขาขึ้น เพื่อรับผิดชอบดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ในเขตจังหวัดหนึ่งหรือหลายจังหวัดเป็นประจำหรือชั่วคราวก็ได้⁴⁰

³⁷ จาก “ผลกระทบของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ต่อการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์”, โดย คณาธิป ทองรวีวงศ์ ช, 2551, *วารสารวิชาการ วารสารเซนต์จอห์น*, 11, น. 113.

³⁸ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 32.

³⁹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 74.

⁴⁰ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 75.

3.1.1.7 ความรับผิดชอบของมัคคุเทศก์

กรณีที่ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างถูกนายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴¹

เมื่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้ประกาศกำหนดให้เขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 51 ได้ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นเป็นการเฉพาะแล้ว แต่มีมัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท⁴²

กรณีที่มัคคุเทศก์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 เกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติและการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์ หรือไม่ติดบัตรประจำตัวเป็นมัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท⁴³

กรณีที่มัคคุเทศก์ฝ่าฝืนข้อห้ามในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ โดยการจ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวตามมาตรา 58 หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 60 โดยการให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁴

3.1.1.8 หน่วยงานที่ควบคุมดูแลมัคคุเทศก์

1) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จัดตั้งตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 5

⁴¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 86.

⁴² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 87.

⁴³ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

⁴⁴ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551, มาตรา 89.

ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และเพื่อก่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ซึ่งเดิมเป็นภารกิจของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และได้ถ่ายโอนมาให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ศ. 2545⁴⁵ นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาบริการท่องเที่ยวยังรับโอนงานพัฒนาและสนับสนุนกิจการภาพยนตร์มาจากกรมประชาสัมพันธ์ด้วย โดยกำหนดให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย รวบรวมข้อมูลสถิติด้านการท่องเที่ยวและแนวทางการดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ
- (2) จัดทำแผนพัฒนาบริการการท่องเที่ยว รวมทั้งการประสานส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด
- (3) จัดทำแผนพัฒนาทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามที่กำหนด
- (4) จัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามแผนที่กำหนด
- (5) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (6) ติดตามประเมินผลงานด้านพัฒนาการท่องเที่ยว
- (7) ส่งเสริม สนับสนุนกิจการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิต การบริหารและกิจการที่เกี่ยวข้อง
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว⁴⁶ นั้นแบ่งออกเป็น 1 กอง และ 3 สำนัก ได้แก่ กองกลาง สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว และสำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยแต่ละส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่⁴⁷ ดังต่อไปนี้

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก. หน้า 171-172. ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545.

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก. หน้า 172. ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545.

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก. หน้า 172-173. ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2545.

(1) กองกลาง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารงานทั่วไป และปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและประสานราชการของสำนักงาน จัดทำและประสานงานแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานตามแผนงานและโครงการของสำนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของสำนักงานจัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบ งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา งานคดีปกครอง และงานคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรมและผลงานของสำนักงาน

(2) สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต สั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาต การรับชำระค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดำเนินการจัดทำ เก็บรักษา บันทึกลงและติดตามแก้ไขข้อมูลและประวัติของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่งตั้ง

(3) สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยสภาพปัญหาและความต้องการในการพัฒนาบริการแหล่งท่องเที่ยวเพื่อกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด ติดต่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาด้านบริการท่องเที่ยว การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว

(4) สำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยสภาพปัญหา และความต้องการในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพื่อกำหนดมาตรฐานแหล่งท่องเที่ยว ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวแบบยั่งยืน และตามมาตรฐานที่กำหนด ส่งเสริม สนับสนุนการภาพยนตร์ ทั้งภาคการผลิต การบริการและกิจการที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ศิลปะและวัฒนธรรม

2) สำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(1) วิสัยทัศน์

เป็นองค์การประสิทธิภาพมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการ ทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เต็มรูปแบบ มุ่งเน้นลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้นลง เพื่อ สร้างคุณค่า สร้างโอกาส และสร้างรอยยิ้มให้แก่ประชาชน

(2) พันธกิจ

ก. ออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต สั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาต การรับชำระ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ รวมทั้งการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจ นำเที่ยว และการออกใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ข. บังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ค. รับเรื่องร้องเรียนและดำเนินคดีเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ง. สร้างความเข้มแข็งให้แก่ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

จ. เป็นเลขานุการคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และคณะกรรมการ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์แต่งตั้ง

(3) โครงสร้างสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์⁴⁸ ประกอบด้วย

ก. กลุ่มบริหารงานทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก) จัดระบบงานและบริหารบุคคลของสำนักงาน

ข) ปฏิบัติงานบริหารทั่วไปและงานสารบรรณของสำนัก

ค) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและประสานงานของสำนัก

ง) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ การเงิน บัญชีและงบประมาณของสำนัก

จ) เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนัก

ฉ) เป็นเลขานุการคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ข. กลุ่มทะเบียนธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์และนิติกร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์

ง) ดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนผู้นำเที่ยว

⁴⁸ จาก การพัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักงาน พัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ภายหลังการรับ โอนภารกิจ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศิลปากร) (น.75-77), โดย ศิวิมล แซ่เล่า, 2552.

จ) ดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งพัก และเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ
 ฉ) ดำเนินการเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียม
 ช) ดำเนินการเกี่ยวกับการวางหลักประกันของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว
 ซ) ดำเนินการจัดทำ เก็บรักษา บันทึกและติดตามแก้ไขข้อมูลประวัติของธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์

ฌ) ดำเนินการด้านกฎหมาย การฟ้องร้องหรือคดีความ
 ค. กลุ่มประสานการพัฒนาธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้
 ก) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรในธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
 ค) ศึกษา วิจัย และพัฒนาระบบงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ง. กลุ่มตรวจปฏิบัติตามกฎหมาย

ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับดูแลให้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นไปตามกฎหมาย

ข) ให้ความคุ้มครองแก่นักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือถูกหลอกลวงขณะพำนักในประเทศไทย

ค) ตรวจสอบและติดตามผลให้ผู้ประกอบการหรือมัคคุเทศก์ได้ดำเนินการตามผลสั่งการของนายทะเบียน

จ. กลุ่มกองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก) เก็บรักษาและการบริหารเงิน และทรัพย์สินของกองทุน

ข) กำหนดค่าใช้จ่ายในการบริหาร และการดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนตามที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวกำหนด

ค) จัดทำงบดุล งบการเงินและบัญชีแสดงการใช้จ่ายเงินกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

3.1.2 ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง แบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 57 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงได้ออกประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง แบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ไว้ ดังต่อไปนี้⁴⁹

1) แบบบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามแบบท้ายประกาศ โดยนายทะเบียน ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะกำหนดสีของแบบบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์หรือกำหนดข้อความเพิ่มเติม ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ เพื่อให้สอดคล้องกับ ประเภทหรือเงื่อนไขในการอนุญาตก็ได้

2) ให้นายทะเบียนเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์

3) ให้มัคคุเทศก์ผู้ขอมีบัตรประจำตัวยื่นคำขอมีบัตรตามแบบที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางกำหนด ในกรณียื่นขอออกบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ใหม่ เนื่องจากบัตรหมดอายุ ถูกทำลาย ชำรุด สูญหาย หรือเพราะเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล หรือชื่อตัวและชื่อสกุล หรือ เปลี่ยนประเภท ให้ส่งบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์เดิม ในกรณีบัตรสูญหายให้แนบหลักฐานการแจ้งความแก่นายทะเบียน ทั้งนี้ ให้มัคคุเทศก์ชำระค่าบัตรประจำตัวครั้งละ 200 บาท

4) เมื่อมีผู้ยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียน หรือผู้ซึ่ง นายทะเบียนมอบหมาย ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐาน

5) ให้บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์มีอายุ 5 ปีนับแต่วันออกบัตร ในกรณีขอต่อบัตร ประจำตัวมัคคุเทศก์ ให้ยื่นคำขอก่อนวันที่บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์สิ้นอายุไม่น้อยกว่า 30 วัน

(1) ในกรณีที่มัคคุเทศก์ได้รับบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์ ให้มัคคุเทศก์ดังกล่าวหมดสิทธิที่จะใช้บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์นั้นอีกต่อไป

(2) ในกรณีที่มัคคุเทศก์ได้รับบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ถูกพักใช้ใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์ ให้มัคคุเทศก์ดังกล่าวหมดสิทธิที่จะใช้บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์นั้นตามกำหนดระยะเวลา การถูกพักใช้ใบอนุญาต

6) ลักษณะการติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์นั้น ให้ติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ในขณะ ปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน โดยให้ติดที่หน้าอกด้านซ้าย หรือใช้ สายคล้องคอ

⁴⁹ ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง “แบบบัตร การขอมีบัตร การออกบัตร และลักษณะการ ติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์.” อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 57 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2552.

3.1.3 ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553

ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 12 (3) มาตรา 34 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จึงได้วางระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 ดังนี้⁵⁰

1) มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติ และการตรวจสอบสุขภาพของมัคคุเทศก์

(1) มัคคุเทศก์ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

ก. อธิบายหรือบอกกล่าวเรื่องราวแก่นักท่องเที่ยวอันจะนำมาซึ่งความไม่ถูกต้องและเสื่อมเสียแก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รวมทั้งภาพพจน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยและต่างประเทศ

ข. ไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่ของมัคคุเทศก์ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยวตามข้อตกลงเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวเป็นสำคัญ หรือละทิ้งหน้าที่การงาน

ค. ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ

⁵⁰ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 (3) มาตรา 34 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2553.

ง. ปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนศีลธรรม ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของประเทศไทย หรือกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบของสถานที่ท่องเที่ยวแต่ละแห่ง รวมทั้งอธิบายให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติเช่นเดียวกัน

(2) มัคคุเทศก์ต้องตรวจสอบสุขภาพเป็นประจำทุกปี และต้องส่งผลการตรวจสอบสุขภาพแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีการร้องขอ

(3) มัคคุเทศก์ต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

(4) มัคคุเทศก์ต้องแต่งกายสุภาพ โดยสวมเสื้อมีปก ชายเสื้ออยู่ในกางเกง เว้นแต่เสื้อตามธรรมเนียมประเพณี สวมกางเกงขายาวหรือกระโปรง สวมรองเท้าหุ้มส้น ซึ่งการแต่งกายดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องแต่งกายตามกาลเทศะ หรือความเหมาะสมกับสถานที่

(5) ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ต้องนำไปส่งงานมัคคุเทศก์ (Job Order) คิดตัวขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ด้วย เพื่อให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานนั้นได้

(6) มัคคุเทศก์จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตรงต่อเวลาในการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวตามข้อตกลงที่ได้กระทำไว้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(7) ในกรณีที่มัคคุเทศก์ได้รับเงินทอนจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ต้องคืนเงินดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สิ้นสุดการนำเที่ยว

2) ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์จะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(1) ให้มัคคุเทศก์ทั่วไปได้รับค่าตอบแทนไม่ต่ำกว่า 1,000 บาทต่อวันการนำเที่ยว และให้มัคคุเทศก์เฉพาะได้รับค่าตอบแทนต่อวันการนำเที่ยวตามข้อตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(2) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีการประกันอุบัติเหตุให้กับมัคคุเทศก์ในระหว่างการเดินทาง โดยมีจำนวนเงินเอาประกันกรณีเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพไม่ต่ำกว่า 1,000,000 บาทต่อคน และกรณีบาดเจ็บไม่ต่ำกว่า 500,000 บาทต่อคน

3.1.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้ามาหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย คนต่างด้าวจะทำงานในประเทศไทยได้ก็ต่อเมื่อผ่านการพิจารณาและได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการคุ้มครองการทำงานของคนไทย มิให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อการรับทำงานหรือมาประกอบอาชีพที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานในประเทศไทยให้ลด

น้อยลง อีกทั้งยังมีผลเป็นการแข่งอาชีพของคนไทยโดยคำนึงถึงความมั่นคงและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ

3.1.4.1 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

เนื่องจากสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันมีการติดต่อค้าขาย การลงทุนระหว่างประเทศ และการพัฒนาทางเทคโนโลยีการผลิตได้ส่งผลกระทบต่อระบบแรงงานของประเทศ ทำให้แรงงานในประเทศนิยมทำงานในภาคการผลิตสมัยใหม่ ส่วนแรงงานระดับล่างต้องเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้าเมืองเพื่อมาทำงานในประเทศมากขึ้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวอันเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและให้สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใช้บังคับกับคนต่างด้าว ซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย⁵¹ และได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทยจะต้องขออนุญาตทำงานและได้รับใบอนุญาตทำงานจากนายทะเบียนก่อนจึงจะทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย เว้นแต่กรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคนต่างด้าวที่มีฐานะดังต่อไปนี้⁵² สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตทำงานก่อน

- 1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
- 2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
- 3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
- 4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลใน 1) หรือ 2) หรือ 3)
- 5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

⁵¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

⁵² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

7) บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด โดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นการทำงานที่ต้องขอรับใบอนุญาตทำงานจากนายทะเบียน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้ยกเลิกการกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำโดยได้เปลี่ยนแปลงเป็นการกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้แทน เป็นการกำหนดคิ่หางานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ก็ได้ และไม่ใช้บังคับกับการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นตามมาตรา 12⁵³

แต่ปัจจุบันยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตั้งนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 7 ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใดๆ ได้ เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521⁵⁴ กล่าวคือ คนต่างด้าวที่ประสงค์จะขออนุญาตทำงานในประเทศไทย และได้รับใบอนุญาตทำงานจากนายทะเบียนก็แต่เฉพาะงานที่มีได้ห้ามคนต่างด้าวทำทั้ง 39 อาชีพตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ อนุมาตรา (34) แห่งบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดคิ่หางานมัคคุเทศก์ หรืองานจ้ดนำเที่ยวเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ด้วยเหตุผลที่ว่าอาชีพมัคคุเทศก์ มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที้ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ตลอดจนศิลปวัฒนธรรมแห่งชาติไทย จึงสมควรกำหนดคิ่ให้การทำหน้าที่มัคคุเทศก์เป็นอาชีพและวิชาชีพสำหรับคนไทยเท่านั้น

⁵³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

⁵⁴ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 57.

3.1.4.2 ประเภทของคนต่างด้าว

คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ทำงานแตกต่างกัน

1) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมายแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) คนต่างด้าวทั่วไป

สามารถแบ่งออกตามลักษณะของการเข้ามาในราชอาณาจักร ได้แก่⁵⁵

ก. คนต่างด้าวเข้าเมืองมาเป็นการถาวร คือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่แล้ว จึงมีสิทธิอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร โดยไม่มีข้อกำหนดทั้งในแง่ระยะเวลาและในแง่เหตุแห่งการอยู่ในประเทศไทย โดยจะต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นเหตุแห่งการเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

ข. คนต่างด้าวเข้าเมืองมาเป็นการชั่วคราว คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในลักษณะชั่วคราว ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาชั่วคราว เมื่อระยะเวลาดังกล่าวสิ้นสุดลงคนต่างด้าวนั้นก็ต้องเดินทางออกไปจากประเทศไทย

(2) คนต่างด้าวเข้าทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วน

กรณีเป็นการเข้ามาของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ⁵⁶ และต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้⁵⁷

ก. เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย คือคนต่างด้าวนั้นได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมือง

⁵⁵ จาก สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากระบวนการในการเข้าสู่สิทธิในการทำงานในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) (น.74-75), โดย ชลิดา โดลิตระกุล, 2548.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

⁵⁷ จาก มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีปัญหาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต) (น.71), โดย มนทวรรณ อุคมปณิธ, 2557.

ข. งานที่เข้ามาทำนั้นต้องมีลักษณะเป็นงานอันจำเป็นและเร่งด่วนถึงขนาดซึ่งถ้าไม่รีบทำงานดังกล่าวแล้วน่าจะเกิดความเสียหายขึ้น

ค. ระยะเวลาในการทำงานนั้นต้องสามารถทำให้แล้วเสร็จได้ภายใน 15 วัน

(3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น

ลักษณะของคนต่างด้าวประเภทนี้ คือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในกิจการหรือธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรณีที่มีความพิเศษแตกต่างไปจากกรณีของคนต่างด้าวประเภทอื่นก็แต่ด้วยกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนประสงค์ให้เกิดการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักการนี้เพื่อลดขั้นตอนเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตที่ซ้ำซ้อนในการออกใบอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าว

2) คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คนต่างด้าวประเภทนี้หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยถือว่าเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง⁵⁸ หรือคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมืองแบ่งออกเป็น 5 ประเภทดังนี้

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(3) คนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

⁵⁸ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง.

(5) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

คนต่างด้าวทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวอาจขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนเพื่อทำงานในประเทศไทยได้ ตามประเภทงานที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม⁵⁹

3.1.4.3 การขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

โดยหลักแล้ว คนต่างด้าวไม่อาจทำงานในประเทศไทยได้ แต่การที่คนต่างด้าวจะสามารถทำงานในประเทศไทยได้นั้นเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ คนต่างด้าวจะทำงานในประเทศไทยได้จะต้องได้รับใบอนุญาตทำงานจากนายทะเบียนเสียก่อน หากคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจะมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁰ ในการขอใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิยื่นคำขออนุญาตทำงาน⁶¹

(1) คนต่างด้าว

คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทยและเป็นคนต่างด้าวที่มีได้รับการยกเว้นโดยพระราชบัญญัตินี้จะต้องยื่นคำขออนุญาตทำงานเอง โดยจะต้องมีลักษณะและคุณสมบัติดังนี้

ก. เป็นผู้ที่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้ในกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ

ก) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (Resident) ซึ่งได้แก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการคนเข้าเมือง และด้วยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 40 และมาตรา 41 การขอมิถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร คนต่างด้าวจะต้องมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการพิจารณาตรวจคนเข้าเมืองกำหนด

ข) เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ได้แก่ กรณีที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 34 และมาตรา 35 โดยมีใช้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน

⁵⁹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 51.

⁶¹ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีปัญหาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (น.68-69). เล่มเดิม.

ข. ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงาน พ.ศ. 2522 ดังนี้

ก) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

ข) เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคจิตยาเสพติดให้โทษ โรคพิษสุราเรื้อรัง โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3

ค) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวภายในระยะเวลา 1 ปี ก่อนวันขอรับใบอนุญาตทำงาน

(2) นายจ้าง

บุคคลที่มีความประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร มีสิทธิที่จะยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้

ใบอนุญาตทำงานขอคนต่างด้าวมีอายุ 1 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาตให้ เว้นแต่ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าว คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติให้มีอายุตามที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายกำหนดแต่ไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันออกใบอนุญาต ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต และใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยไม่มีกำหนดเวลานั้นอนให้มีอายุ 30 วันนับแต่วันออกใบอนุญาต⁶²

การต่อใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวให้ทำก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ในกรณีนี้ให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานไปพลาทก่อนจนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ทั้งนี้ การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่ออายุได้ครั้งละ 1 ปี เว้นแต่ การต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 13 (3) ให้ต่ออายุได้อีกไม่เกินระยะเวลาที่ผู้รับใบอนุญาตนั้นได้รับการขยายระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักร

⁶² จาก *การทำงานของคนต่างด้าว* (น. 23), โดย นิวัฒน์ ธีระยะ, 2550, กรุงเทพฯ: บริษัท ชรรมนิติ เพรส จำกัด.

และการต่ออายุใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ให้ต่ออายุได้อีกครั้งละ 30 วัน เว้นแต่คนต่างด้าวนั้นได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อไปโดยมีกำหนดเวลาที่แน่นอนเกิน 30 วัน ให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เท่าระยะเวลาที่รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่เกิน 1 ปี⁶³

3.1.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

เนื่องจากความก้าวหน้าและความจำเป็นของสภาพสังคมที่เจริญเติบโตสลับซับซ้อน ประกอบกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้เกิดการตกลงทำสัญญาในรูปแบบของสัญญาที่ไม่มีลักษณะของสัญญาในรูปแบบที่กำหนดสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การตกลงทำสัญญาธุรกิจในปัจจุบันส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของสัญญามาตรฐาน หรือสัญญาสำเร็จรูป ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมการค้าประเภทใด รวมถึงการทำธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวและโรงแรมก็มีการทำสัญญาที่เป็นข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกับนักท่องเที่ยว หรือการทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกับมัคคุเทศก์ เพื่อเป็นการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขึ้น ซึ่งข้อสัญญาบริการนำเที่ยวในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อนักท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ จึงจะได้ศึกษาถึงหลักกฎหมายว่าด้วยการทำความตกลงหรือข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ดังนี้

3.1.5.1 ลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

ในปัจจุบันมีปัญหาของสัญญาที่เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือความรู้ทางเทคโนโลยีที่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้เกิดสัญญาขึ้นโดยคู่สัญญาฝ่ายที่ด้อยกว่าขาดอำนาจในการต่อรองและการเจรจาตกลงกัน โดยในบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องสัญญาที่ใช้ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติชัดเจนกำหนดให้การแสดงเจตนาที่ขาดอำนาจในการต่อรองเป็นองค์ประกอบของความไม่สมบูรณ์ของการแสดงเจตนาในการทำนิติกรรมสัญญา เพราะการแสดงเจตนาข้อมมีผลสมบูรณ์เมื่อได้มีการแสดงเจตนาโดยสมัครใจ ไม่สำคัญผิดหรือถูกข่มขู่ หรือโดยกลฉ้อฉล การแสดงเจตนาที่ข้อมมีผลผูกพันตามกฎหมาย⁶⁴

การทำสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพ ในปัจจุบันจะเป็นสัญญาที่กำหนดข้อตกลงหรือข้อสัญญาที่ทำไว้ล่วงหน้า สัญญาประเภทนี้เรียกว่า สัญญามาตรฐานหรือสัญญาสำเร็จรูป⁶⁵ ซึ่งในสัญญาได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ในลักษณะที่ให้ประโยชน์

⁶³ แหล่งเดิม. (น. 24).

⁶⁴ จาก *กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* (น. 47), โดย ดาราพร ธีระวัฒน์, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁶⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 3.

แก่คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นผู้จัดทำข้อสัญญาไว้ล่วงหน้า หรือมีการกำหนดข้อสัญญาเกินความรับผิดชอบ หรือจำกัดความรับผิดชอบของคู่สัญญาฝ่ายที่จัดทำข้อสัญญาไว้ โดยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่กำหนดไว้ในสัญญามาตรฐานหรือสัญญาสำเร็จรูปมีลักษณะสำคัญ⁶⁶ ดังต่อไปนี้

1) เป็นข้อสัญญาที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในสัญญาประเภทหนึ่ง ๆ จะมีลักษณะเหมือนเป็นเงื่อนไขทั่วไปของธุรกิจในการทำสัญญานั้น ๆ ที่ต้องกำหนดอยู่และเปลี่ยนแปลงไม่ได้

2) เป็นข้อสัญญาที่พิมพ์ไว้เป็นจำนวนมากเป็นแบบฟอร์มในการทำสัญญา การใช้แบบฟอร์มของสัญญามาตรฐานหรือสัญญาสำเร็จรูป มีข้อดีสำหรับวงการธุรกิจคือ ช่วยให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สัญญามีรูปแบบเดียวกันในธุรกิจแต่ละประเภท และเกิดความก้าวหน้าในทางกฎหมายธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจประเภทใหม่ ๆ ที่ทำให้เกิดสัญญาไม่มีชื่อมากขึ้น ซึ่งเป็นการกำหนดข้อสัญญาตามความต้องการและความมุ่งหมายของประเภทธุรกิจนั้น ๆ เช่น สัญญา factoring สัญญา franchise สัญญา joint-venture เป็นต้น แต่ข้อเสียของการทำสัญญาประเภทใหม่ ๆ เหล่านี้คือ ลักษณะความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาที่เห็นได้อย่างชัดเจน เพราะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีความรู้และขั้นตอนรายละเอียดของการผูกมัดตามสัญญา จึงมักกำหนดข้อสัญญาในลักษณะที่ฝ่ายตนได้เปรียบกว่าคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

3) ความไม่เท่าเทียมกันในความรู้ในเทคโนโลยีด้านเศรษฐกิจของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการปฏิบัติตามสัญญา เพราะการมีโอกาสในการกำหนดข้อสัญญาไว้ล่วงหน้าของฝ่ายหนึ่งเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในลักษณะที่ให้ประโยชน์แก่คู่สัญญาฝ่ายที่ได้เปรียบในการทำสัญญาไว้ก่อนล่วงหน้า และลักษณะของข้อสัญญาที่ทาล่วงหน้า นี้มักจะมีการกำหนดเนื้อหารายละเอียดของสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาที่แตกต่างไปจากกฎหมายสัญญาโดยทั่วไป

3.1.5.2 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ไม่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้กับนิติกรรมสัญญาทุกประเภท แต่จะใช้บังคับเฉพาะความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากนิติกรรมสัญญาบางประเภทที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น โดยการคำนึงถึงลักษณะของนิติกรรมสัญญาที่จะเป็นมูลเหตุให้เกิดข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งประเภทของสัญญาที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ สัญญาสำเร็จรูป และสัญญาขายฝาก โดยประเภทของข้อสัญญาที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ โดยไม่จำกัดว่าอยู่ในสัญญาประเภทใด คือ ข้อตกลงจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพการงาน หรือการทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับ

⁶⁶ กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 50). เล่มเดิม.

การประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ⁶⁷ ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่อง หรือเพื่อการรอนสิทธิ⁶⁸ ข้อสัญญาเกี่ยวกับมัดจำ⁶⁹ ข้อสัญญาที่ทำไว้ล่วงหน้ายกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดหรือผิดสัญญา⁷⁰ ความตกลงหรือยินยอมของผู้เสียหายยกเว้น หรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิด⁷¹ อนึ่งมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับข้อจำกัดของขอบเขตการใช้บังคับแก่นิติกรรมสัญญา และข้อสัญญาบางประเภทข้างต้น กล่าวคือ⁷²

1) สัญญาทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ สัญญาลำเร็จรูป และสัญญาขายฝาก ซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นสัญญาประเภทที่ในปัจจุบันมีการกำหนดข้อสัญญาที่มีการได้เปรียบเสียเปรียบเกินสมควร ในระหว่างคู่สัญญา โดยลักษณะของข้อตกลงที่อาจถือว่าทำให้ได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควรในสัญญาทั้ง 3 ประเภท เช่น ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดที่เกิดจากการผิดสัญญา ข้อตกลงให้ต้องรับผิดหรือรับภาระมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ข้อตกลงให้สัญญาสิ้นสุดลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือให้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ ข้อตกลงให้สิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อหนึ่งข้อใด หรือปฏิบัติตามสัญญาในระยะเวลาที่ล่าช้าได้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ข้อตกลงให้สิทธิคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเรียกร้องหรือกำหนดให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องรับภาระเพิ่มขึ้นมากกว่าภาระที่เป็นอยู่ในเวลาทำสัญญา ข้อตกลงในสัญญาขายฝากที่ผู้ซื้อฝากกำหนดราคาสินค้าได้สูงกว่าราคาขายบวกอัตรดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ข้อตกลงในสัญญาเช่าซื้อที่กำหนดราคาค่าเช่าซื้อ หรือกำหนดให้ผู้เช่าซื้อต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร ข้อตกลงในสัญญาบัตรเครดิตที่กำหนดให้ผู้บริโภคต้องชำระดอกเบี้ย เบี้ยปรับค่าใช้จ่ายหรือประโยชน์อื่นใดสูงเกินกว่าที่ควรในกรณีผิดนัดหรือที่เกี่ยวข้องกับการผิดนัดชำระหนี้ ข้อตกลงที่กำหนดวิธีดอกเบี้ยทบต้นที่ทำให้ผู้บริโภคต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร เป็นต้น

2) เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ใช้บังคับกับนิติกรรมสัญญา และข้อสัญญาบางประเภทเท่านั้น ดังนั้นนิติกรรมสัญญาอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จะนำหลักของกฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับไม่ได้ หากมีปัญหาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง

⁶⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 5.

⁶⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 6.

⁶⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 7.

⁷⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 8.

⁷¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540, มาตรา 9.

⁷² กฎหมายสัญญา: สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 91-93).

อ้างถึงความไม่เป็นธรรมของผลบังคับตามสัญญาแล้วจะต้องนำหลักกฎหมายนิติกรรมสัญญา หนี้ และเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

3) นิติกรรมสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 แม้จะเป็นนิติกรรมสัญญาที่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรของรัฐในการควบคุมดูแลในการจัดทำนิติกรรมสัญญาอยู่ด้วยก็ตาม เช่น สัญญาประกันภัย สัญญาเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สัญญาซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ สัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนบริษัท เป็นต้น สัญญาเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของการตรวจสอบความเป็นธรรมของสัญญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมอยู่อีก

4) สัญญาบางประเภทที่สร้างขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งกับเอกชนที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ที่เรียกว่าสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาตามกฎหมายมหาชน เช่น สัญญาเกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภค ซึ่งอาจจะทำสัญญาในรูปแบบสัญญาสำเร็จรูปนี้ ตามหลักของกฎหมายมหาชนแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ไม่บังคับใช้กับสัญญาทางปกครองหรือสัญญาตามกฎหมายมหาชน เนื่องจากความผูกพันที่เกิดขึ้นในสัญญาแตกต่างไปจากสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชน เพราะหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่า ทำสัญญาเพื่อประโยชน์ของรัฐไม่ใช่ของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง หลักการคุ้มครองคู่สัญญาจึงมีความแตกต่างกัน ดังนั้นหลักความเป็นธรรมแห่งสัญญาตามกฎหมายมหาชนย่อมแตกต่างจากหลักความเป็นธรรมของสัญญาตามกฎหมายเอกชน พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเป็นหลักการที่ใช้กับความเป็นธรรมตามกฎหมายเอกชน ไม่ใช่หลักกฎหมายที่จะนำไปใช้กับสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางกฎหมายมหาชนได้ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะอ้างความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากสัญญาไม่ได้

3.1.6 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

การประกอบธุรกิจต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้เพื่อควบคุมกำกับให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้าและความปลอดภัยในการบริโภค พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความไม่เป็นธรรมจากการเข้ารับบริการ นำเที่ยวและบริการต่างๆ ที่ให้บริการจากมัคคุเทศก์ แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จะไม่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์โดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากนักท่องเที่ยวเป็นผู้บริโภคที่เข้ารับบริการนำเที่ยวจากมัคคุเทศก์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยว รวมไปถึงการโฆษณาการค้าบริการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1.6.1 การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

ในอดีตสมัยที่การค้าและเศรษฐกิจยังอยู่ในลักษณะจำกัดเฉพาะ สภาพสินค้าและบริการ ยังไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก การตลาดเป็นลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน ไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม โดยอิสระเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตมีความเท่าเทียมกัน อยู่บนพื้นฐานของหลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่โดยรัฐจะไม่แทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน แต่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในโลกปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมิได้เอื้ออำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคเท่าที่ควร เนื่องจากผู้บริโภคไม่มีอำนาจในการต่อรอง จึงทำให้เกิดสภาวะความไม่เสมอภาคกันในทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องเข้ามามีส่วนช่วยเหลือให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

โดยทั่วไปการให้ความหมายคำว่า “ผู้บริโภค” จะไม่จำกัดว่าผู้บริโภคในสัญญาเท่านั้นที่อยู่ ในฐานะเป็นผู้บริโภคสินค้าหรือบริการ แต่จะมุ่งหมายไปที่ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคเป็นสำคัญ ดังนั้นแม้ว่าผู้ได้รับความเสียหายเป็นบุคคลอื่นที่มีใช้สัญญาหรือผู้ซื้อก็สามารถเรียกร้องสิทธิในฐานะเป็นผู้บริโภคได้⁷³ ดังนั้นนักทฤษฎีจึงมีความหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ให้คำนิยามไว้ กล่าวคือ “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฉบับที่ 2 โดยแก้ไขบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือ ผู้ได้รับการบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตามบทนิยามดังกล่าวนี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า ผู้บริโภคให้ครอบคลุมถึงผู้บริโภคตามความเป็นจริง ซึ่งไม่มีนิคสัมพันธกับผู้ประกอบธุรกิจ ช่วยทำให้ความหมายของผู้บริโภคตรงกับความเป็นจริงและสอดคล้องกับแนวคิดเพื่อให้มีการคุ้มครองผู้บริโภค⁷⁴ ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวความหมายของคำว่า ผู้บริโภคตามกฎหมายจะไม่มี ความหมายที่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคำนิยามของคำว่า “ซื้อ” ในพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่ารวมถึง เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด ๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น คำว่า “ขาย” หมายความว่ารวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาให้ไม่ว่าด้วย

⁷³ จาก คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 10), โดย สุขุม สุภนิษฐ์, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁴ แหล่งเดิม. (น. 152).

ประการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น ตลอดจนการเสนอหรือชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย และคำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้าหรือ ผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการโฆษณาด้วย จากคำนิยามดังกล่าวเมื่อนำมาพิจารณารวมกันจะทำให้เข้าใจความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” หมายความรวมถึง ผู้ซื้อ รวมทั้ง ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการใด โดยเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือประโยชน์อื่นให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ เช่นนี้องค์ประกอบของการเป็นผู้บริโภคตามความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงมีองค์ประกอบสำคัญ⁷⁵ คือ

- 1) เป็นผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ โดยเสียค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น หรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการ
- 2) ต้องซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ หรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ
- 3) ผู้ประกอบการธุรกิจต้องเป็นผู้ขาย ผลิตเพื่อขาย สั่งหรือนำเข้าเพื่อขาย หรือซื้อมาเพื่อขายต่อ
- 4) ผู้บริโภคและผู้ประกอบการธุรกิจต้องเป็นคู่สัญญากัน มิฉะนั้นผู้บริโภคจะไม่ใช่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของกฎหมายมุ่งหมายเช่นนั้น
- 5) ในกรณีที่ชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการอาจไม่มีนิติสัมพันธ์กัน แต่ก็หมายความว่าเฉพาะการได้รับการชักชวนเพื่อให้ซื้อสินค้า หรือรับบริการในแง่การโฆษณาเท่านั้น การที่เรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายในระดับนี้ คงจะเรียกร้องกันตามหลักสัญญาไม่ได้ เพราะยังไม่แน่ว่าจะเกิดเป็นหนี้ผูกพันผู้โฆษณาแล้วหรือไม่ คงจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

สิทธิของผู้บริโภคอันจะได้รับการคุ้มครอง⁷⁶ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ทั้งหมด 5 ประการ คือ

- 1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- 2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- 3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ
- 4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา

⁷⁵ จาก ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง) (น. 54-55), โดย ทศพล กองสุข, 2549.

⁷⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 4.

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

โดยสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค โภคนี้เป็นบทบัญญัติยืนยันและรับรองสิทธิของผู้บริโภคขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ไม่ลบล้างบทบัญญัติตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งอาจจะบัญญัติถึงสิทธิของผู้บริโภคไว้แล้ว ไม่ว่าจะ เป็นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายอาญา⁷⁷

3.1.6.2 การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญา

ตามหลักเสรีภาพของบุคคลตามหลักแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ซึ่งยึดถือหลักแห่งความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและหลักแห่งเสรีภาพในการทำสัญญาโดยเคร่งครัด คือ เมื่อคู่กรณีได้แสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญากันโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยความสมัครใจแล้ว คู่กรณีจะต้องถูกผูกพันและต้องปฏิบัติตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด แม้ว่าผลของสัญญานั้นจะทำให้ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม โดยในอดีตหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าถูกต้องเป็นธรรม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของบุคคล ในสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าบุคคลไม่มีความเสมอภาคกัน บุคคลไม่มีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สติปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่อยู่ในฐานะของผู้บริโภคย่อมไม่อยู่ในฐานะที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกับผู้ประกอบธุรกิจ ไม่มีอำนาจในการต่อรองกับผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำสัญญากับผู้ประกอบธุรกิจ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กำหนดสิทธิของผู้บริโภคเพิ่มขึ้นคือ “สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา” และกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญาขึ้นโดยบัญญัติไว้ดังนี้⁷⁸

การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือหรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาที่มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้ ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญา สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็นซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร และห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ตาม

⁷⁷ คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 153). เล่มเดิม.

⁷⁸ จาก สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 19), โดย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค, 2547, กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.

หลักเกณฑ์เงื่อนไขและรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด และเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวมคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดก็ได้⁷⁹ เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนดให้สัญญาของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องใช้ชื่อสัญญาใด หรือต้องใช้ชื่อสัญญาใดโดยมีเงื่อนไขในการใช้ชื่อนั้นด้วยตามมาตรา 35 ทวิ แล้ว ถ้าสัญญานั้นไม่ใช่ชื่อกฎหมายดังกล่าว หรือใช้ชื่อกฎหมายดังกล่าวแต่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ให้ถือว่าสัญญานั้นใช้ชื่อกฎหมายดังกล่าว หรือใช้ชื่อกฎหมายดังกล่าวตามเงื่อนไขนั้นแล้วแต่กรณี⁸⁰ เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนดให้สัญญาของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญาต้องไม่ใช่ชื่อสัญญาใดตามมาตรา 35 ทวิ แล้ว ถ้าสัญญานั้นใช้ชื่อกฎหมายดังกล่าว ให้ถือว่าสัญญานั้นไม่มีชื่อสัญญาเช่นนั้น⁸¹ โดยคณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินได้ ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินนั้น หลักฐานการรับเงินจะต้องมีรายการและใช้ข้อความที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้มีรายการหรือมิได้ใช้ข้อความเช่นนั้นจะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการและห้ามใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนด⁸² เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนดให้หลักฐานการรับเงินของการประกอบธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงินต้องใช้ข้อความใด หรือต้องใช้ข้อความใดโดยมีเงื่อนไขในการใช้ข้อความนั้นด้วย หรือต้องไม่ใช่ข้อความใดตามมาตรา 35 เบญจ แล้ว ให้นำมาตรา 35 ตรี และมาตรา 35 จัตวา มาใช้โดยอนุโลม⁸³

ในกรณีที่ผู้ประกอบการขายสินค้าหรือให้บริการ โดยให้คำมั่นว่าจะทำสัญญา รับประกันให้ไว้แก่ผู้บริโภค สัญญาดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้แทน และต้องส่งมอบสัญญานั้นแก่ผู้บริโภคพร้อมกับการส่งมอบสินค้าหรือให้บริการ ถ้าสัญญาทำเป็นภาษาต่างประเทศจะต้องมีคำแปลภาษาไทยกำกับไว้ด้วย⁸⁴ โดยผู้ประกอบการมีหน้าที่ส่งมอบสัญญาที่มีชื่อสัญญาหรือมีชื่อสัญญาและและแบบถูกต้องตามมาตรา 35 ทวิ หรือส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้องตามมาตรา 35 เบญจ ให้แก่ผู้บริโภคภายใน

⁷⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 ทวิ.

⁸⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 ตรี.

⁸¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 จัตวา.

⁸² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 เบญจ.

⁸³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 ฉ.

⁸⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 สัตต.

ระยะเวลาที่เป็นทางปฏิบัติตามปกติสำหรับการประกอบธุรกิจประเภทนั้น ๆ หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาสุดแต่ระยะเวลาใดจะถึงก่อน⁸⁵ ถ้าผู้ประกอบการไม่ส่งมอบสัญญาที่มีข้อสัญญาหรือมีข้อสัญญาและแบบถูกต้อง หรือไม่ส่งมอบหลักฐานการรับเงินที่มีรายการและข้อความถูกต้องให้แก่ผู้บริโภครายใดในระยะเวลา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการส่งมอบหลักฐานการรับเงินโดยลงจำนวนเงินมากกว่าที่ผู้บริโภครายใดจะต้องชำระและได้รับเงินจำนวนนั้นไปจากผู้บริโภคแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการประกอบธุรกิจเช่นนั้นแล้ว

3.1.6.3 การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา

ธุรกิจการค้าในปัจจุบันอาศัยการโฆษณามากขึ้น เพราะการโฆษณาทำให้ประชาชนหรือผู้บริโภคได้รู้จักผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ หรือบริการที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา จึงเป็นทางหนึ่งที่ช่วยในการขยายธุรกิจการค้าได้อย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านการตลาดและปริมาณการขาย แต่ในขณะเดียวกันกับการโฆษณาให้ประโยชน์แก่ทั้งผู้ขาย ผู้ผลิตและผู้บริโภค โฆษณานั้นเองก็เป็นทางนำมาซึ่งความเสียหายสูญเสียทางเศรษฐกิจ และความสูญเสียทางสุขภาพอนามัยตลอดจนชีวิตของผู้บริโภคได้ ทั้งนี้เพราะการที่ผู้ผลิตหรือผู้ขายมุ่งแต่ประโยชน์ของตนที่ได้จากการโฆษณาฝ่ายเดียว มิได้มุ่งถึงผลกระทบหรือผลข้างเคียงอันตามมาเนื่องจากการโฆษณาที่เป็นเท็จหลอกลวงให้ผู้บริโภคหลงเชื่อในคุณภาพ ที่มา แหล่งผลิต ปริมาณของสินค้าและบริการ⁸⁶

1) การควบคุมคำโฆษณาหรือข้อความที่ใช้ในการโฆษณา

มีคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาทำหน้าที่ควบคุมกำกับการค้าโฆษณาทุกประเภท เป็นไปตามมาตรา 22 ถึงมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณาสินค้าและบริการ โดยวิธีการควบคุมโฆษณาเมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาหรือสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้รับการร้องเรียนหรือตรวจพบว่าโฆษณาใดอาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คณะอนุกรรมการวินิจฉัยการโฆษณาจะเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นก่อนนำเสนอคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเพื่อมีคำสั่งต่อไป

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อ

⁸⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 35 อัฏฐ.

⁸⁶ คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 169). เล่มเดิม.

สังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือ บริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการ ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็น ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

(1) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

(2) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการไม่ว่า จะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชา สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกิด ความจริง หรือไม่ก็ตาม

(3) ข้อความที่เป็นการสนับสนุน โดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือ ศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

(4) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการ โฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็น ความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตาม (1)”

“ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง”⁸⁷ ข้อความเช่นนี้เป็นข้อความที่ก่อให้เกิดความ ไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคอย่างยิ่ง โดยใช้แนวที่ถือว่า โฆษณาหลวงคือ โฆษณาซึ่งแสดงข้อความ แตกต่างจากความจริงและผลแห่งการแสดงผลเช่นนั้นทำให้พฤติกรรมผู้บริโภคหันเหไปในทางที่ ข้อความนั้นมุ่งหมาย ข้อความที่แสดงนั้นอาจเป็นเท็จหรือหลวงอยู่ในตัวเองหรือแม้ไม่มีสิ่งแสดงว่า น่าจะเท็จแต่ความหมายที่ผู้รับรู้อาจเข้าใจอาจเป็นเท็จ ก็ถือว่าเป็นการหลวงได้⁸⁸

มีปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยข้อความโฆษณา คณะกรรมการด้านการ โฆษณาจึงจำเป็นต้องวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการวินิจฉัย เช่น

ก. การอ้างความเป็นยอดคุณภาพ สรรพคุณ โดยใช้ถ้อยคำแสดงถึงระดับแห่งคุณภาพ หรือสรรพคุณ เช่น ที่สุด ดีกว่า แห่งแรก แห่งเดียว 100% เหล่านี้ถือว่าเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงซึ่ง ผู้อ้างต้องมีหน้าที่พิสูจน์ หากพิสูจน์ไม่ได้ต้องถือว่าเป็นเท็จ⁸⁹

ข. การโฆษณาเปรียบเทียบ เช่น โฆษณาว่าสินค้าของตนดีกว่าสินค้าอื่นในลักษณะ ที่อ้างข้อดีของตนเองและยืนยันข้อเสียของผู้อื่น กรณีนี้มีเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาว่า การอ้างอิง

⁸⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 22 (1).

⁸⁸ คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 171-172). เล่มเดิม.

⁸⁹ แหล่งเดิม. (น. 175).

ข้อเท็จจริงในเชิงเปรียบเทียบ ถ้าอ้างแล้วพิสูจน์ไม่ได้ถือว่าเป็นเท็จ และข้ออ้างเปรียบเทียบต้องเป็นประเด็นเดียวกันที่เกี่ยวข้องกับตัวสินค้าหรือบริการ มิใช่เปรียบเทียบปะปะไปหรือทับถมสินค้าของผู้อื่นให้เกิดภาพที่ตกต่ำในสายตาของผู้บริโภค⁹⁰

“ข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยการใช้อ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม”⁹¹ ข้อความโฆษณาที่ต้องห้ามตามอนุมาตรา (2) นี้ไม่ถึงขนาดเป็นเท็จ และกฎหมายกำหนดให้ผู้โฆษณามีโอกาสพิสูจน์ความเป็นจริงของรายงานทางวิชาการ ผลการวิจัย สถิติ การรับรองของสถาบันหรือบุคคลอื่นใด ให้ปรากฏแก่คณะกรรมการด้านโฆษณาได้ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นความจริงตามที่อ้าง ให้คณะกรรมการดังกล่าวออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง⁹² ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 กล่าวคือ

- (1) ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
- (2) ห้ามการใช้อ้างอิงบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา
- (3) ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา
- (4) ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด

2) การควบคุมวิธีการโฆษณา

(1) วิธีโฆษณาที่อาจก่อให้เกิดอันตราย หรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญ⁹³ โดยโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจ และหมายความรวมถึง การโฆษณาที่ทำโดยวิธีการทดลองผลิตภัณฑ์ต่างๆที่ต้องการขายแล้วก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจ หรือแม้จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายดังกล่าวแต่ก่อความรำคาญแก่ผู้บริโภค

(2) โฆษณาสินค้าที่อาจเป็นอันตราย⁹⁴ ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจดังต่อไปนี้

⁹⁰ แหล่งเดิม. (น. 179).

⁹¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 22 (2).

⁹² คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 180). เล่มเดิม.

⁹³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 23.

⁹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 24.

ก. กำหนดให้การโฆษณานั้นต้องกระทำไปพร้อมกับคำแนะนำหรือ คำเตือนเกี่ยวกับวิธีใช้หรืออันตราย ตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด

ข. จำกัดการใช้สื่อโฆษณาสำหรับสินค้านั้น

ค. ห้ามการโฆษณาสินค้านั้น

(3) ข้อความที่ควรระบุในโฆษณา⁹⁵ กรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่าสินค้าหรือบริการใดผู้บริโภคจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะ และรายละเอียดอย่างอื่นเกี่ยวกับผู้ประกอบการด้วย คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการนั้นต้องให้ข้อเท็จจริงดังกล่าว

(4) อำนาจของคณะกรรมการโฆษณา⁹⁶ มี 4 ระดับ กรณีใดจะใช้วิธีการใดขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องและดุลพินิจของกรรมการ ดังนี้⁹⁷

ก. กำหนดให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณาไม่เหมาะสม หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดหรือไม่ชัดเจน

ข. ห้ามใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา เช่น ถ้อยคำที่สื่อแสดงความไม่สุภาพ หยาบคาย หรือลามกอนาจาร

ค. ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา เช่น การโฆษณาโดยวิธีล่อให้สั่งซื้อทางไปรษณีย์มูลค่าสินค้าต่ำกว่าราคาที่กำหนดมาก อาจสั่งห้ามโฆษณาทางสื่อสิ่งพิมพ์

ง. ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนด โดยให้คำนึงถึงพฤติกรรมของผู้โฆษณาและผลกระทบต่อชื่อเสียงของธุรกิจด้วย ทั้งนี้เพราะการสั่งให้แก้ไขความเข้าใจของผู้บริโภคอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในธุรกิจ หรือสินค้า หรือบริการนั้น ๆ ด้วย

จ. การพิจารณาข้อความโฆษณาก่อนทำเป็นโฆษณาสู่สาธารณชน⁹⁸ ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดสงสัยว่าการโฆษณาของตนจะเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พุทธศักราช 2541 หรือไม่ ผู้ประกอบการผู้นั้นอาจขอให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นก่อนทำการโฆษณาได้

⁹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 25.

⁹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 27.

⁹⁷ คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 217-218). เล่มเดิม.

⁹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

3.1.6.4 การดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

วิธีการคุ้มครองโดยการดำเนินคดีแทนผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า⁹⁹ “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองเพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในการเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เมื่อมีผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนให้ดังนี้¹⁰⁰

1) ผู้ร้องขอให้ดำเนินคดีแทนต้องเป็นผู้บริโภคตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 กล่าวคือ “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อ หรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

2) มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หมายถึง กรณีผู้ประกอบธุรกิจเป็นฝ่ายผิดสัญญาเท่ากับกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคและรวมถึงกรณีผู้ประกอบธุรกิจกระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอย่างหนึ่งอย่างใด หรือหลายอย่างก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

3) การดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวม โดยพิจารณาจากลักษณะของการประกอบธุรกิจ การประกอบธุรกิจใดที่แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคเพียงรายเดียวแต่มีพฤติการณ์ที่เห็นได้ว่าหากผู้ประกอบธุรกิจยังคงประกอบธุรกิจในลักษณะนั้นอยู่ต่อไป

⁹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541, มาตรา 39.

¹⁰⁰ สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค (น. 23-24), เล่มเดิม.

อาจทำให้ผู้บริโภครายอื่น ๆ ได้รับความเสียหายด้วย และผลของการดำเนินคดีแทนผู้บริโภครายใด นั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่ยังมีได้มาร้องขอตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งสามารถมายื่นคำร้องขอให้ดำเนินคดีในภายหลังได้

4) การบังคับตามคำพิพากษาของศาล เมื่อคดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่ศาลมีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะเป็นผู้ดำเนินการแจ้งผลการดำเนินคดีให้ผู้บริโภคที่ร้องเรียนทราบ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นฝ่ายชนะคดีและฝ่ายจำเลยที่เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยทำหนังสือถึงสำนักงานที่ดินทั่วประเทศเพื่อขอตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทำหนังสือถึงกรมขนส่งทางบกเพื่อขอตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในยานพาหนะต่าง ๆ และทำหนังสือถึงธนาคารในประเทศเพื่อขอตรวจสอบการถือครองเงินในบัญชี เมื่อได้ผลการตรวจสอบหากพบว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กรรมสิทธิ์ในยานพาหนะ หรือถือครองเงินในธนาคาร ก็จะมีหนังสือถึงผู้บริโภคที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาให้มาประชุมและแต่งตั้งตัวแทนเพื่อรับมอบอำนาจจากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้ดำเนินการยื่นเรื่องบังคับคดีต่อกรมบังคับคดีโดยนำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาดและนำเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินมาแบ่งเฉลี่ยให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์ในต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นได้นำกฎหมายเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์มาบังคับใช้เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่อาจมีความแตกต่างกันไปในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมัลคฤเทศก์ดังกล่าวต่อไป

3.2.1 สหพันธรัฐมาเลเซีย

กฎหมายเกี่ยวกับมัลคฤเทศก์ของสหพันธรัฐมาเลเซียนั้นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 โดยได้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์ไว้ดังนี้

1) บุคคลที่จะได้รับใบอนุญาตในการให้บริการเป็นมัลคฤเทศก์

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 21 (1)¹⁰¹ บัญญัติว่า บุคคลจะไม่สามารถกระทำการหรือแสดงตัวเป็นมัลคฤเทศก์ได้ เว้นแต่บุคคลนั้น

¹⁰¹ Section 21 Persons providing services as tourist guides to be licensed

(1) No person shall act, or hold himself out, as a tourist guide unless he is licensed under this Part.

ได้รับใบอนุญาตภายใต้บทบัญญัตินี้ และพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 21 (2) บัญญัติว่า บุคคลใดฝ่าฝืนอนุมาตรา (1) จะต้องมีความผิด และต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกินเจ็ดพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำ นอกจากนี้ต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันไม่เกินวันละห้าร้อยริงกิต ในแต่ละวันที่มีการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง

2) การจดทะเบียน

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 22¹⁰² บัญญัติว่า คณะกรรมการจะเป็นผู้เก็บและดูแลรักษาทะเบียนของมัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาต

3) คำร้องขอรับใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้อง

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 23 (1)¹⁰³ บัญญัติว่า คำร้องขอรับใบอนุญาตภายใต้บทบัญญัตินี้ จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อ คณะกรรมการตามรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ พร้อมกับข้อมูลและเอกสารที่อาจกำหนดไว้ มาตรา 23 (2) บัญญัติว่า ห้ามบุคคลใดนำใบอนุญาตภายใต้บทบัญญัตินี้ไปใช้ เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งจัดขึ้น โดยคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่

(2) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding seven thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both, and in the case of a continuing offence, shall, in addition, be liable to a daily fine not exceeding five hundred ringgit for each day the offence continues to be committed.

¹⁰² Section 22 Register

The Commissioner shall cause to be kept and maintained a register of licensed tourist guides.

¹⁰³ Section 23 Application for licence and qualification of applicants

(1) Any application for a licence under this Part shall be made in writing to the Commissioner in such form as may be determined and it shall contain, or be accompanied by, such information and documents as may be prescribed.

(2) No person shall apply to be licensed under this Part unless

(a) he has undergone a course or courses of training and passed the tests of proficiency conducted by the Commissioner or any body authorized in writing by the Commissioner to conduct a course of training and tests of proficiency for tourist guides;

(b) he has completed any other course recognized by the Commissioner as being equivalent to a course referred to in paragraph (a); or

(c) it appears to the Commissioner, with due regard to the character, qualifications and experience of such person, that he is competent to be a tourist guide.

ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการให้ดำเนินการฝึกอบรมและทดสอบความรู้ความสามารถแก่มีคฤเทศก์ หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ที่สำเร็จหลักสูตรที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ โดยเทียบเท่ากับหลักสูตรที่กล่าวมาข้างต้น หรือคณะกรรมการเห็นว่าบุคคลนั้นมีความประพฤติ คุณสมบัติประสบการณ์ และมีความเหมาะสมที่จะเป็นมีคฤเทศก์ได้

4) การออกใบอนุญาต

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 24 (1)¹⁰⁴ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการได้รับคำร้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 23 (1) แล้วคณะกรรมการจะต้องพิจารณาคำร้องขอ และออกใบอนุญาตโดยมีหรือไม่มีเงื่อนไขให้แก่ผู้ยื่นคำร้องขอที่มีความเหมาะสม พร้อมให้ชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด โดยคณะกรรมการจะขึ้นทะเบียนบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตและส่งบัตรอนุญาตตามรูปแบบที่กำหนดไว้ให้แก่ผู้ยื่นคำร้องขอ ทั้งนี้คณะกรรมการอาจปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดโดยไม่ระบุเหตุผลก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาต คณะกรรมการจะต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบถึงเหตุแห่งการปฏิเสธนั้นทันที

5) ความถูกต้องของใบอนุญาต

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 25¹⁰⁵ บัญญัติว่า ใบอนุญาตที่ออกโดยคณะกรรมการตกอยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้ เว้นแต่จะถูกเพิกถอนก่อนกำหนดระยะเวลา ซึ่งใบอนุญาตมีผลบังคับใช้ในระยะเวลาไม่เกินสามปี นับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

¹⁰⁴ Section 24 Grant of licence

(1) Upon receiving an application under subsection 23(1), the Commissioner shall consider the application and may, where he is satisfied of the suitability of the applicant and upon payment of the prescribed fee, grant a licence with or without conditions.

(2) The Commissioner shall enter the name of every person who has been granted a licence under subsection (1) in the register and issue to that person an authorization card in such form as may be prescribed.

(3) The Commissioner may refuse to grant a licence to any person without assigning any reason thereof.

(4) Where the Commissioner refuses to grant a licence, he shall immediately notify the applicant in writing of his refusal.

¹⁰⁵ Section 25 Validity of licence

A licence granted by the Commissioner under this Part shall, unless sooner revoked, be valid for a period of not exceeding three years from the date the licence was granted.

6) บัตรอนุญาต

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 26¹⁰⁶ บัญญัติว่า บัตรอนุญาตที่ออกให้แก่ผู้ขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์ตามมาตรา 24 (2) จะต้องคิดให้เห็นเด่นชัดในขณะปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ และจะต้องไม่ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัตรอนุญาตแทนตน หากบุคคลใดฝ่าฝืนถือว่ามีความผิดจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

7) หน้าที่ของผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 27¹⁰⁷ บัญญัติว่า ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ต้องเข้าร่วมการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถสำหรับมัคคุเทศก์ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการ อาจะกำหนดให้ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์สวมเครื่องแบบในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้ขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์จะต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณตามที่กำหนดไว้

8) การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 28¹⁰⁸ บัญญัติว่า ถ้าผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ปกปิดข้อความจริงในการยื่นคำร้องขอรับ

¹⁰⁶ Section 26 Authorization card

(1) An authorization card issued to a licensed tourist guide under subsection 24(2)

(a) shall be worn conspicuously whenever the licensed tourist guide is on duty, conducting any tour or when he is attending any course as required under section 27;

(b) shall not be worn by any person other than the person to whom it was issued.

(2) Any person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding five thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both.

¹⁰⁷ Section 27 Dutie imposed upon licensed tourist guides

(1) A licensed tourist guide shall attend further courses of training and pass futher tests of proficiency for tourist guides as may be required by the Commissioner.

(2) A standard form of dress as may be prescribed shall be worn by every licensed tourist guide while on duty or conducting tours.

(3) A licensed tourist guide shall comply with a standard code of ethics as may be prescribed.

¹⁰⁸ Section 28 Suspension or revocation of licence

(1) If any licensed tourist guide

ใบอนุญาตและการปกปิดข้อความจริงนั้น มีผลต่อการพิจารณาในการออกใบอนุญาตของ คณะกรรมการ ตามมาตรา 24 หรือผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ไม่ติดใบอนุญาตขณะปฏิบัติหน้าที่ เป็นมัคคุเทศก์หรือยินยอมให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตนอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 26 หรือได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขใดๆ ที่ กำหนดไว้ในมาตรา 24 (1) หรือจรรยาบรรณตามมาตรา 27 (3) หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ เป็นระยะเวลาหกเดือนติดต่อกัน หรือมีคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการ ทูจริตใด ๆ อันเป็นการหลอกลวงไว้ซึ่งศีลธรรม คณะกรรมการมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออก ให้ผู้ขึ้นทะเบียนตามมาตรา 24 และยึดบัตรอนุญาตโดยอาจกำหนดระยะเวลา หรือสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และลบชื่อของผู้ขึ้นทะเบียนออกจากทะเบียน กรณีที่มีได้มีการต่ออายุ ใบอนุญาตภายในกำหนดระยะเวลาให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิก

(a) has made any misrepresentation or has failed to disclose any fact at the time of applying for a licence, and such misrepresentation or non-disclosure would have influenced the Commissioner to licence him in pursuance of section 24;

(b) has failed to attend or successfully complete such further courses of training or pass such further tests of proficiency as may be required;

(c) has failed to wear the authorization card or has allowed any other person to wear the authorization of section 26;

(d) has acted in contravention of the provisions of this Act;

(e) has contravened any of the conditions of his licence imposed under subsection 24 (1) or the code of ethics referred to in subsection 27 (3);

(f) is, in the opinion of the Commissioner, incapable by reason of illness or otherwise of acting as a tourist guide;

(g) has not performed the functions of a tourist guide for a continuous period of six months; or

(h) has been convicted of any offence involving dishonesty, fraud or moral turpitude,

the Commissioner may suspend the licence granted under section 24 and withdraw the authorization card for such period as may be determined or revoke the licence and remove the name of the licensed tourist guide from the register or, where the licence has expired, refuse to renew the licence;

Provided that the Commissioner may not suspend, revoke or refuse to renew the licence of the licensed tourist guide in any of the circumstances mentioned in paragraphs (a) to (g) without first giving the tourist guide concerned an opportunity to be heard.

(2) Where the Commissioner suspends, revokes or refuses to renew a licence, he shall immediately notify the tourist guide concerned in writing of the decision.

ถอนใบอนุญาตนั้นได้ ในกรณีที่คณะกรรมการสั่งพักใช้ใบอนุญาต สั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือปฏิเสธคำขอต่ออายุใบอนุญาต คณะกรรมการจะต้องแจ้งให้มัคคุเทศก์ทราบถึงเหตุแห่งการปฏิเสธดังกล่าวด้วย

9) ผลจากการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย มาตรา 29¹⁰⁹ บัญญัติว่า ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ที่ถูกคณะกรรมการสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 28 จะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างเวลาที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตนั้น ส่วนผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ที่ถูกคณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นมัคคุเทศก์ทันที สำหรับผู้ขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ที่ไม่ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตหรือถูกคณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 28 จะต้องคืนใบอนุญาตและบัตรอนุญาตซึ่งเป็นบัตรประจำตัวของมัคคุเทศก์ให้แก่คณะกรรมการตามมาตรา 30 แต่ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงเหตุแห่งการปฏิเสธคำขอต่ออายุหรือการเพิกถอนไปถึงผู้ขึ้นทะเบียนนั้น หากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรานี้ ถือว่ามีความผิดจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินเจ็ดพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่มีการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องจะต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันไม่เกินวันละห้าร้อยริงกิต

3.2.2 สาธารณรัฐเกาหลี

พระราชบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวของสาธารณรัฐเกาหลี มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรเพื่อ

¹⁰⁹ Section 29 Effect of suspension or revocation of licence

(1) Any licensed tourist guide whose licence has been suspended pursuant to section 28 shall not during the period of suspension act as a tourist guide.

(2) Any licensed tourist guide whose license has been revoked shall immediately cease to act as a tourist guide in any circumstances.

(3) Every licensed tourist guide whose licence has not been renewed or has been revoked pursuant to section 28 shall return the licence and the authorization card to the Commissioner, subject to section 30, not later than fourteen days from the date on which the notice of refusal to renew or revocation is served on him.

(4) Any person who contravenes this section shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine not exceeding seven thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both, and in the case of a continuing offence, shall, in addition, be liable to a daily fine not exceeding five hundred ringgit for each day the offence continues to be committed.

การท่องเที่ยวและสนับสนุนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว¹¹⁰ โดยธุรกิจการท่องเที่ยว หมายความว่า ธุรกิจการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวด้านการขนส่ง ที่พัก อาหาร กีฬาบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือบริการอื่น ๆ หรือการทำสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่มีอยู่ให้กับนักท่องเที่ยว¹¹¹ และผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการจดทะเบียนและได้รับอนุญาต จึงจะดำเนินการธุรกิจการท่องเที่ยวได้

พระราชบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวของสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดว่าผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องดำเนินการว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยว สำหรับการให้บริการด้านการท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวที่เป็นชาวต่างชาติ โดยบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นล่ามและมัคคุเทศก์นั้นต้องมีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย เป็นบุคคลที่สำเร็จการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยว จะต้องผ่านการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยวตามที่พระราชกฤษฎีกาของกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยวกำหนดไว้ นอกจากนี้ผู้ที่ผ่านการตรวจสอบจะได้รับการจดทะเบียนไว้ที่กระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยวจะออกใบรับรองคุณวุฒิสำหรับผู้ปฏิบัติงานการท่องเที่ยวให้กับบุคคลที่ได้ได้รับการลงทะเบียน¹¹² ผู้ปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยวทุกคนจะได้รับการฝึกอบรมที่จัดขึ้นโดย

¹¹⁰ Article 1 (Purpose)

The purposes of this Act are to contribute to the promotion of tourism by creating an environment favorable to tourism, developing resources for tourism, and fostering the tourism industry.

¹¹¹ Article 2 (Definitions)

The term "tourism business" means a business of providing tourists with transportation, lodging, meals, sports, amusement, recreation or other services, or making any other facility available to tourists in connection with tourism;

¹¹² Article 38 (Qualifications, etc. for Tourism Workers)

(1) The head of the competent registration authority may recommend the relevant tourism business operator to employ persons qualified as tourism workers for the tourism services prescribed by Presidential Decree: Provided, That a travel agency intended for foreign tourists shall let a person who has qualifications for interpretation and guide of tourists be engaged in guiding tourists.

(2) A person who intends to acquire qualifications for a tourism worker under paragraph (1) shall pass an examination conducted by the Minister of Culture, Sports and Tourism, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Culture, Sports and Tourism, and register his/her qualifications with the Minister of Culture, Sports and Tourism: Provided, That those separately specified by Ordinance of the Ministry of Culture, Sports and Tourism may be exempted from the examination wholly or partially.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยวทุกรายจะต้องให้ความร่วมมือตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยวจะได้รับการฝึกอบรม¹¹³

ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยวไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ได้รับวุฒิการศึกษาโดยวิธีการที่เป็นเท็จหรือหลอกลวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว หรือนายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าการการท่องเที่ยวที่ประธานาธิบดีให้อำนาจไว้ อาจยกเลิกการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านการท่องเที่ยว หรือออกคำสั่งให้ระงับการปฏิบัติงานเป็นระยะเวลาไม่เกินหกเดือนตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว¹¹⁴

(3) The Minister of Culture, Sports and Tourism shall issue a qualification certificate for a tourism worker to a person who has completed the registration under paragraph (2).

¹¹³ Article 39 (Training)

(1) Every tourism worker shall receive training conducted by the Minister of Culture, Sports and Tourism, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Culture, Sports and Tourism.

(2) Every tourism business operator shall provide cooperation, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Culture, Sports and Tourism, to ensure that tourism workers can receive training under paragraph (1).

(3) A tourism worker who has received training under paragraph (1) shall be deemed to have received sanitation training under Article 17 (1) of the Public Health Control Act and Article 41 (1) of the Food Sanitation Act.

¹¹⁴ Article 40 (Revocation, etc. of Qualifications)

The Minister of Culture, Sports and Tourism (or the Mayor/Do Governor for any tourism worker specified by Presidential Decree) may revoke qualifications of a tourism worker or issue an order to suspend qualifications for a period not exceeding six months, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Culture, Sports and Tourism, if the tourism worker who holds qualifications under Article 38 (1) falls under any of the following subparagraphs: Provided, That qualifications must be revoked, if the tourism worker falls under subparagraph 1:

1. If he/she has acquired qualifications by false or fraudulent means;
2. If he/she falls under any subparagraph of Article 7 (1);
3. If he/she has a record of fraudulent or wrongful conduct committed in the course of performing his/her duties as a tourism worker; and

3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์และล่ามของประเทศญี่ปุ่นมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1949 เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่าม โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการเจริญเติบโตของอาชีพมัคคุเทศก์และล่าม และมุ่งถึงประโยชน์ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ กฎหมายฉบับนี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเดินทางไปยังประเทศญี่ปุ่นของชาวต่างชาติที่จะได้รับการป้องกันและการดูแลเอาใจใส่จากมัคคุเทศก์และล่ามซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็น¹¹⁵ ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่ามกำหนดว่า บุคคลที่นำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวและให้คำแนะนำที่เกี่ยวกับการเดินทางโดยใช้ภาษาต่างประเทศ จะต้องผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการของหน่วยงานการท่องเที่ยวประเทศญี่ปุ่น (Japan Tourism Agency : JTA) และได้รับใบอนุญาตที่ออกให้โดยรัฐบาลของจังหวัด¹¹⁶ ทั้งนี้หากบุคคลใดปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์และล่ามโดยไม่มีใบอนุญาตดังกล่าวจะถือว่ามีความผิด ระวังโทษปรับไม่เกิน 500,000 เยน (yen) ตามพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่าม มาตรา 40¹¹⁷

ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่ามในประเทศญี่ปุ่นจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่าม ค.ศ. 1949 โดยได้กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการเป็นมัคคุเทศก์และล่ามไว้ว่า ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่ามจะต้องผ่านการทดสอบจาก

4. Deleted.

¹¹⁵ Japan Guide Association. Guide-Interpreter Law. Retrieved May 28, 2015, from http://www.jga21c.or.jp/jga_guideinterpreter2_e.html

¹¹⁶ Japan Tourism Agency. Tour Guide-Interpreter System. Retrieved May 29, 2015, from <http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kokusai/tsuyaku.html>

¹¹⁷ Article 40 Any person who falls under any of the following items shall be imposed a fine of no greater than 500,000 yen.

- (1) Any person who gets a guide-interpreter registration through falsity or other illegal means.
- (2) Any person who violates a punishment of banning the business pursuant to the provision of the first paragraph of Article 33.
- (3) Any person who violates the provision of Article 36.

(Performing tour-guide-interpreter duties for a fee without a license will result in a fine of less than 500,000 yen.)

กระทรวงการขนส่งเพื่อขอรับใบอนุญาต ตามมาตรา 3¹¹⁸ ทั้งนี้กระทรวงการขนส่งอาจจะมอบหมายให้องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (Japan National Tourism Organization : JNTO) เป็นผู้จัดการทดสอบ โดยวิชาที่จะทดสอบประกอบด้วยภาษาต่างประเทศ ซึ่งมีภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาสเปน ภาษาเยอรมัน ภาษาจีน ภาษาอิตาลี ภาษาโปรตุเกส ภาษารัสเซีย ภาษาเกาหลี และภาษาไทย ภูมิศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม รวมถึงบุคลิกภาพ ความสามารถในการสื่อสาร¹¹⁹ การทดสอบสำหรับมัคคุเทศก์และล่ามนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีความรู้ที่จำเป็นและมีความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์และล่าม ตามมาตรา 5¹²⁰ โดยผู้ที่มีคุณสมบัติในการเป็นมัคคุเทศก์และล่ามจะได้รับการจดทะเบียนโดยคำสั่งของกระทรวง มัคคุเทศก์และล่ามจึงจะประกอบอาชีพดังกล่าวได้ ตามมาตรา 18¹²¹ ผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์และล่ามตามมาตรา 18 แล้ว ให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่ามต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของคำสั่งของกระทรวง ตามมาตรา 20¹²² เมื่อปรากฏว่าบุคคลที่ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถที่จะประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่ามได้ เนื่องจากมีความผิดปกติทางจิตหรือทางกายภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจปฏิเสธคำขอขึ้นทะเบียนของบุคคลนั้นได้ ตามมาตรา 21¹²³

¹¹⁸ Article 3 Any person who tries to do a guide-interpreter business shall pass the examination given by Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, and shall acquire a license issued by a prefectural government.

¹¹⁹ Japan Tourism Agency. Tour Guide-Interpreter System. Retrieved May 29, 2015, from <http://www.mlit.go.jp/kankocho/en/shisaku/kokusai/tsuyaku.html>

¹²⁰ Article 5 The examination for a guide-interpreter aims to judge whether any person has necessary knowledge and ability as a guide-interpreter.

¹²¹ Article 18 Any person who has a qualification to become a guide-interpreter shall get registration on the register notifying name, date of birth, address and other matters provided by Ordinance of the Ministry for a guide-interpreter business before starting the business.

¹²² Article 20 Any person who tries to get registration pursuant to the provision of Article 18 shall submit registration application to a governor pursuant to the provision of Ordinance of the Ministry for a guide-interpreter business.

¹²³ Article 21 When any person applies for the registration to a governor pursuant to the provision of the first paragraph of preceding article (hereinafter referred to as "an applicant"), a governor shall refuse the registration of an applicant who falls under any provisions of Ordinance of the Ministry for a guide-interpreter

ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์และล่ามของประเทศญี่ปุ่นนั้น มัคคุเทศก์และล่ามจะต้องพกพาใบอนุญาตติดตัวในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เสมอ เพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือต่อนักท่องเที่ยวผู้รับบริการเมื่อได้รับการร้องขอ¹²⁴ มัคคุเทศก์และล่ามจะต้องไม่ซื้อสินค้าหรือเก็บบรรยากาศให้ผู้บริโภคซึ่งรับบริการจากมัคคุเทศก์และล่าม รวมถึงห้ามมิให้เรียกร้อยเอาค่าตอบแทนหรือสินค้ากับผู้ขายหรือบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องจากการขายสินค้าและบริการแก่ลูกค้า ห้ามกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดจ้างตนเป็นมัคคุเทศก์และล่าม และห้ามยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ใบอนุญาตของตน ตามมาตรา 30¹²⁵ หากมัคคุเทศก์และล่ามฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่าม ค.ศ. 1949 ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจลงโทษมัคคุเทศก์และล่ามด้วยวิธีการตักเตือน หรือกำหนดห้ามประกอบอาชีพไม่น้อยกว่าหนึ่งปี¹²⁶

business as a person who has no license certification or is unable to properly operate guide-interpreter business due to mental or physical disorder.

¹²⁴ Article 29 A guide-Interpreter shall show the registration license to any person who receives guide-interpreter services before starting the business.

¹²⁵ Article 30 A guide-interpreter shall not do any act of the following items.

(1) On buying goods or any mediation to any person who gets guide-interpreter services, to demand money or goods against a seller or any person concerned to a seller.

(2) To compel any person to get guide-interpreter services.

(3) To let any person use a guide-interpreter license.

¹²⁶ Article 31 When any guide-interpreter violates this law or the order based in this law, a governor may punish that guide-interpreter with the following items.

(1) a warning

(2) a banning of the business for less than one year

(3) a prohibition of the business

When a governor punishes a guide-interpreter with the punishments listed in the first item or the second item of the proceeding paragraph, that governor shall hold a hearing in spite of the procedure for opinion statement pursuant to the provision of the first paragraph of Article 13 of Administrative Procedure Act (Act No.88 of 1993).

A trial on the day of the hearing for the punishment listed in every item of the first paragraph shall be held in public.

หากบุคคลใดฝ่าฝืนข้อกำหนดในมาตรา 33 จะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน 300,000 เยน (yen)¹²⁷

สำหรับบุคคลที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และล่าม พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และล่าม ค.ศ. 1949 กำหนดห้ามมิให้ประกอบอาชีพหรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการเป็นมัคคุเทศก์และล่ามเพื่อเรียกเอาค่าบริการ¹²⁸ หากฝ่าฝืนต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เยน (yen)¹²⁹

3.2.4 ประเทศออสเตรเลีย

ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศออสเตรเลียถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการบริการท่องเที่ยว ค.ศ. 2003 ซึ่งกฎระเบียบของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองธุรกิจ และกำหนดให้ผู้ให้บริการด้านการท่องเที่ยวรวมถึงมัคคุเทศก์จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถกระทำการได้¹³⁰

พระราชบัญญัติการบริการท่องเที่ยว ค.ศ. 2003 มาตรา 10 กำหนดความหมายของมัคคุเทศก์ไว้ว่า มัคคุเทศก์เป็นผู้ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่น ๆ จากการให้บริการ ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบใดก็ตาม เช่น ค่าที่พัก ตัวเครื่องบินหรือค่าอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงผู้ที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวเพื่อหาประสบการณ์ในการทำงาน แม้ว่าผู้ันั้นไม่ได้คำนึงถึงค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หากได้รับ

¹²⁷ Article 39 Any person who falls under the first paragraph of Article 14 shall be punished for not more than one year penal servitude or shall be imposed a fine of less than 300,000 yen.

¹²⁸ Article 36 Any person who does not have a guide-interpreter license shall not run guide-interpreter business for receiving a payment.

¹²⁹ Article 40 Any person who falls under any of the following items shall be imposed a fine of no greater than 500,000 yen.

- (1) Any person who gets a guide-interpreter registration through falsity or other illegal means.
- (2) Any person who violates a punishment of banning the business pursuant to the provision of the first paragraph of Article 33.
- (3) Any person who violates the provision of Article 36.

(Performing tour-guide-interpreter duties for a fee without a license will result in a fine of less than 500,000 yen.)

¹³⁰ Queensland Government. Licences, permits and legislation for tourism businesses. Retrieved July 10, 2015, from <https://www.business.qld.gov.au/industry/tourism/support-for-tourism-operators/support-for-tourism-businesses/licences-permits-legislation>

ค่าตอบแทนเมื่อการให้บริการสิ้นสุดลงแล้ว ก็ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายฉบับนี้¹³¹ มัคคุเทศก์จะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับจรรยาบรรณเกี่ยวกับการจัดหาบริการให้กับนักท่องเที่ยวโดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวขาเข้าหรือมัคคุเทศก์ รวมถึงการสร้างหลักการที่ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกระหว่างผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์และนักท่องเที่ยว และจัดให้มีระบบการระงับข้อพิพาทด้วย¹³²

¹³¹ Section 10 Meaning of tour guide

- (1) A tour guide is an individual who, for reward, personally supplies guiding services to tourists.
- (2) For subsection (1), an individual supplies guiding services for reward if the individual receives a payment or other benefit for supplying the services, regardless of—
 - (a) who makes the payment or provides the other benefit; or
 - (b) where the payment is made or the other benefit is provided.
- (3) Also, for subsection (1), an individual is taken to supply guiding services for reward if he or she supplies the services as work experience, regardless of whether or not he or she is, or has an expectation he or she will be, later paid for supplying guiding services.
- (4) Further, for subsection (1), an individual supplies guiding services whether the individual supplies the services for the whole, or only part, of the time the tourists are in Queensland.

¹³² Section 38 Codes of conduct

- (1) A regulation may prescribe a code of conduct for inbound tour operators, and a code of conduct for tour guides, relating to supplying services to tourists.
- (2) Without limiting subsection (1), a code of conduct may—
 - (a) set minimum standards for carrying on the business of an inbound tour operator or for tour guides; or
 - (b) establish principles that encourage and facilitate fair dealings between—
 - (i) inbound tour operators and tourists or tour guides and tourists; or
 - (ii) inbound tour operators and businesses or other entities with which tourists come, or are likely to come, in contact or tour guides and those entities; or
 - (c) provide for a system of dispute resolution including by requiring an inbound tour operator or tour guide to have a written policy

3.3 บทสัมภาษณ์บุคลากรซึ่งเกี่ยวข้องกับมัลकुเทศก์

จากการสัมภาษณ์รองอธิบดีกรมการท่องเที่ยว เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 มีประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับ การศึกษา ดังนี้

ประเด็นแรก ในปัจจุบันมัลकुเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นซิตติงไกด์ (Sitting Guide) มีปัญหาต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือไม่ อย่างไร และกรมการ ท่องเที่ยวหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

“เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์ที่จะ สงวนอาชีพมัลकुเทศก์ไว้ให้กับคนไทย เพราะคนไทยสามารถแนะนำประเทศไทยได้ดีกว่าคนชาติ อื่น อีกทั้งคนไทยยังมีความรักและหวงแหนประเทศของตนเอง ต้องการส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย รวมถึงการสร้างสัมพันธภาพที่ดีในการพบกันครั้งแรกระหว่างนักท่องเที่ยวกับผู้ประกอบอาชีพ มัลकुเทศก์ จึงถือได้ว่ามัลकुเทศก์เป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศไทยเลยก็ว่าได้ เมื่อกล่าวถึง มัลकुเทศก์ที่เป็นซิตติงไกด์ (Sitting Guide) ที่ทำการติดตามไปกับคณะทัวร์ต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะ เป็นผู้ที่จบใหม่ ยังไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านภาษาจึงต้องการหาความรู้ด้านภาษาจากการติดตาม ไปกับคณะทัวร์ของนักท่องเที่ยวต่างชาติ และในขณะเดียวกันมัลकुเทศก์ที่เดินทางมากับคณะทัวร์ ของชาวต่างชาติก็จะถือ โอกาสทำหน้าที่เป็นมัลकुเทศก์เสียเอง เพราะสามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยว ต่างชาติได้ดีกว่ามัลकुเทศก์ชาวไทย บุคคลทั้งสองฝ่ายซึ่งหมายถึงมัลकुเทศก์ชาวไทยและมัลकुเทศก์ ชาวต่างชาติจะร่วมมือกันกระทำความคิด ส่งผลทำให้การทำงานตรวจตราและการจับกุมผู้กระทำ ผิดมาลงโทษของเจ้าหน้าที่ที่มีความยากลำบาก ปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถแก้ไขได้คือ จำนวน เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการตรวจตราจับกุมผู้กระทำความผิด และเมื่อมัลकुเทศก์ผู้กระทำผิดปรากฏ ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ก็จะปฏิบัติตนเป็นนักท่องเที่ยว แต่เมื่อไม่มีเจ้าหน้าที่พวกเขาจะปฏิบัติตนเป็น มัลकुเทศก์ทันที เนื่องจากมัลकुเทศก์ไทยและมัลकुเทศก์ต่างชาติต่างแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน จึง ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานลำบากมากขึ้น ไม่สามารถจับตัวผู้กระทำผิดได้ แต่อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลก็ มีมาตรการ โดยอาศัยการทำงานของสมาคมมัลकुเทศก์แห่งประเทศไทย และองค์กรต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวช่วยตรวจตราดูแลด้วย นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากกรมการ จัดหางานช่วยควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นการคัดกรองเบื้องต้นสามารถ แยกแยะคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้ว่าเข้ามาในฐานะของนักท่องเที่ยว หรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งแต่ละรูปแบบก็จะมีกำหนดเวลาในการอาศัยอยู่ในประเทศ”

ประเด็นที่สอง นับตั้งแต่บังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับกรณีทัวร์ศูนย์เหรียญหรือไม่ อย่างไร

“ปัญหาของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ทัวร์ศูนย์เหรียญ และธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นนอมินี ถือว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติและเศรษฐกิจอย่างมาก สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ รายได้จากการท่องเที่ยวที่คำนวณได้นั้น เป็นรายได้ที่ประเทศได้รับจริง ๆ หรือไม่ เพราะรายได้จากการท่องเที่ยวส่วนใหญ่ตกเป็นของชาวต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจนำเที่ยวแบบครบวงจร ไม่ว่าจะเป็นร้านอาหารของที่ระลึก ร้านอาหาร ธุรกิจให้เช่าเรือ ธุรกิจให้เช่ารถ รวมไปถึงแม่ครัว คนขับรถ ล้วนแต่เป็นชาวต่างชาติ ดังนั้นรายได้ที่หมุนเวียนจากการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นของชาวต่างชาติทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีพฤติกรรมที่บริษัทนำเที่ยวในประเทศจีนเสนอขายนักท่องเที่ยวชาวจีนให้กับบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยหรือ มัคคุเทศก์ไทย พฤติกรรมนี้เรียกว่า การซื้อหัว ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงกว่าทัวร์ศูนย์เหรียญ กล่าวคือ การที่นักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย 3 คืน 4 วัน โดยปกติจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางประมาณ 20,000 บาท หรือ 400 หยวนต่อคน บริษัทนำเที่ยวจะหักค่าใช้จ่ายสำหรับตนเองไว้จำนวนหนึ่ง โดยอาจจ่ายเงินให้กับบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทย 10,000 บาท บริษัทนำเที่ยวไทยที่รับนักท่องเที่ยวมาก็จะหารายได้จากการนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า โดยเฉลี่ยแล้วบริษัทนำเที่ยวไทยจะมีรายได้จากนักท่องเที่ยวประมาณ 15,000 บาทต่อคน ต่อมาเมื่อการแข่งขันสูงขึ้น จากการติดต่อส่งนักท่องเที่ยวระหว่างบริษัทนำเที่ยวชาวจีนกับบริษัทนำเที่ยวไทยในลักษณะ (Business to Business) กลายเป็นลักษณะที่บริษัทนำเที่ยวชาวจีนกดดันบริษัทนำเที่ยวไทยโดยอ้างว่านักท่องเที่ยวจีนของบริษัทตนเป็นนักท่องเที่ยวชั้นดี จึงขอเสนอให้เพียง 10,000 บาท หรือ 200 หยวนต่อคน ซึ่งเป็นอัตราต่อหัวที่บริษัทนำเที่ยวไทยขาดทุน แต่บริษัทนำเที่ยวไทยก็รับซื้อในอัตราดังกล่าว เนื่องจากนักท่องเที่ยวจีนที่มาท่องเที่ยวในประเทศไทยนั้นชอบซื้อสินค้า บริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไทยจึงหารายได้จากการนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าในราคาแพง หรือเป็นร้านค้าที่ได้ตกลงส่วนแบ่งกันไว้แล้ว ซึ่งแต่เดิมนักท่องเที่ยวที่มาเที่ยวประเทศไทยนั้นเป็นนักท่องเที่ยวกลุ่มที่มีเงินสามารถจ่ายค่าเดินทางจำนวน 20,000 บาทได้ แต่เมื่อบริษัทนำเที่ยวไทยลดราคาลง ทำให้บริษัทนำเที่ยวจีนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากนักท่องเที่ยวจีนในราคาที่ต่ำลง จึงทำให้มีนักท่องเที่ยวกลุ่มที่ไม่ใช่คนรวยสามารถเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ เมื่อนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้เดินทางมาถึงประเทศไทยแล้วจะไม่ไปท่องเที่ยวตามสถานที่หรือร้านค้าที่มัคคุเทศก์กำหนดไว้ใน โปรแกรมท่องเที่ยว หากถึงเวลาที่มัคคุเทศก์จะพาไปซื้อสินค้า นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จะอ้างว่าป่วยเพื่อจะไม่ต้องค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้า แต่เพียงขอให้พักในประเทศไทยเท่านั้น และใช้วิธีเที่ยวตามสถานที่รอบ ๆ โรงแรมเอง ทำให้มัคคุเทศก์ไม่มีรายได้จากการพานักท่องเที่ยวจีนไปซื้อสินค้า จึงปล่อยให้พนักงานท่องเที่ยวไว้ไม่สนใจรับส่งนักท่องเที่ยวเพื่อเดินทางกลับประเทศ ส่งผลให้หัวหน้าของนักท่องเที่ยวจีนหมดอายุ ดังนั้นผู้ที่ได้รับความเสียหายมาก

ที่สุดคือ รัฐบาลของทั้งสองประเทศที่จะต้องดำเนินการต่อไป กรณีจากปัญหาดังกล่าวมีการแก้ไข ปัญหาโดยการกำหนดให้บริษัทนำเที่ยวทุกบริษัทขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการท่องเที่ยว รวมถึงบริษัท นำเที่ยวต่างประเทศด้วย ทั้งนี้บริษัทนำเที่ยวที่อยู่ในต่างประเทศที่จะเสนอนักท่องเที่ยวให้กับบริษัท นำเที่ยวไทยจะต้องทำข้อตกลงเกี่ยวกับการนำเที่ยวร่วมกันไว้กับบริษัทนำเที่ยวไทย ดังนี้หากมีการ กระทำความคิดเกิดขึ้น รัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนจะมีมาตรการในการลงโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่ง ในปัจจุบันได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้ว ถือว่าได้ผลดี โดยรัฐบาลจีนนั้นมีบทลงโทษผู้กระทำ ความผิดสูงสุดคือประหารชีวิต ส่วนของประเทศไทยก็จะยึดใบอนุญาต และริบเงิน รวมถึงมีการ ดำเนินคดีทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญา แต่ผู้กระทำความผิดมักจะไม่เช็ดหลาบ จึงมีการกระทำ ผิดซ้ำ”

ประเด็นที่สาม ในปัจจุบันทางสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยพยายามผลักดัน ให้มีการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยให้เป็นสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย ท่านเห็นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

“สมาคมมัคคุเทศก์เป็นหน่วยงานที่มีเครือข่ายที่ดี มีการสนับสนุนให้มีกลุ่มออมทรัพย์ จึงได้รับการสนับสนุนจากกรมการท่องเที่ยวอย่างเต็มที่ แต่ในขณะที่เดียวกันการที่ทางสมาคม มัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยมีความประสงค์ในการพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพ มัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยนั้น จะต้องพิจารณาว่าการจัดตั้งเป็นสภาซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าสมาคม หมายถึงการนำเอาหลาย ๆ สมาคมมารวมตัวกันให้เป็นสภา สภาประกอบด้วยคนหลากหลายที่มา ทำงานร่วมกัน มีการกำหนดรูปแบบ กำหนดแนวทาง กำหนดนโยบาย และมาตรฐานให้กับคนที่อยู่ ในความดูแลของสภาเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการสร้างมาตรฐานวิชาชีพ โดยการนำเอา รูปแบบของแพทยสภา สภาวิศวกร มาเป็นต้นแบบของการรับรองและตรวจสอบ ตลอดทั้งการให้ คุณให้โทษแก่ผู้ที่ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ดังนั้นการที่จะรวมเอาสมาคมหลาย ๆ สมาคมที่ เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์มารวมกันเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่น และยกฐานะทางวิชาชีพ มัคคุเทศก์ให้ได้รับการยอมรับจากสังคมนั้น องค์กรสภาจะต้องได้รับการยอมรับด้วย เนื่องจากการ ที่จะก่อตั้งให้เกิดเป็นสภาขึ้นได้จะต้องรวมเอาความคิดของหลายสมาคมมาพิจารณาว่า หากจัดตั้ง เป็นสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยแล้วจะรวมตัวกันทำให้เกิดมาตรฐาน บรรทัดฐาน หรือ ดูแลการเจริญเติบโตขององค์กรได้หรือไม่ นอกจากนี้จะต้องพิจารณาด้วยว่าหากมีการรวมตัวเป็น สภาแล้วจะสามารถรวมตัวทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้ หรือไม่ เช่น ตำรวจท่องเที่ยว หน่วยงานทางด้านกฎหมาย ดังนั้นการผลักดันในเรื่องดังกล่าวนี้ จะต้องพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนว่า ถ้าจัดตั้งขึ้นแล้วจะสามารถทำงานได้ดีกว่าเดิมก็ถือว่าเป็น ประโยชน์ แต่ในปัจจุบันยังไม่มี การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่ง

ประเทศไทยแต่อย่างใด และเป็นเพียงแนวความคิดที่ได้มีการนำเสนอต่อคณะกรรมการธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์เท่านั้น”

ประเด็นที่สี่ หากประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีผลกระทบต่ออาชีพ มัคคุเทศก์ซึ่งเป็นอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยหรือไม่ อย่างไร

“เมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว ยังไม่มีการเปิดเสรีในอาชีพมัคคุเทศก์ และ สมาชิกอาเซียนได้เห็นพ้องต้องกันว่าอาชีพมัคคุเทศก์ควรจะเป็นอาชีพซึ่งสงวนไว้สำหรับคนของแต่ละชาติ ตามข้อเสนอของประเทศไทย จึงทำให้สาขามัคคุเทศก์เป็นสาขาขงเว้นในภาคการท่องเที่ยวที่ไม่รวมอยู่ในอาชีพ 32 สาขาที่จะต้องเปิดตลาด”

ประเด็นที่ห้า ในปัจจุบันมีมัคคุเทศก์เถื่อนจำนวนมาก กรมการท่องเที่ยวมีวิธีการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวอย่างไร

“สำหรับปัญหาที่คนต่างด้าวลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพเป็นล่ามหรือมัคคุเทศก์ในประเทศไทย เป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากมัคคุเทศก์ไทยขาดคุณภาพ ขาดความเชี่ยวชาญในการใช้ภาษาต่างประเทศ สื่อความหมายได้ไม่ดีและที่สำคัญคือ มัคคุเทศก์ไทยมักจะนำนักท่องเที่ยวไปเที่ยวตามสถานที่ไม่ดีเสีย บางคนไม่มีบัตรมัคคุเทศก์ เช่น คนขับแท็กซี่มาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ มีการแอบอ้างแสดงตัวว่าตนเองเป็นมัคคุเทศก์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ จึงทำให้นักท่องเที่ยวไม่ไว้วางใจที่จะใช้บริการนำเที่ยวจากมัคคุเทศก์ไทย จากปัญหานี้รัฐบาลใช้วิธีการจำกัดความเติบโตของบริษัทนำเที่ยว กล่าวคือ หลายชนชาติที่นำคนจากประเทศของตนมาตั้งองค์กรเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนสร้างโรงแรม รีสอร์ท เรือเช่า รถเช่า ธุรกิจดำน้ำ ร้านอาหาร ร้านขายของฝากของที่ระลึก มีการให้บริการแบบครบวงจร ซึ่งการลงทุนของบุคคลกลุ่มนี้จะต้องมีความเสี่ยง ดังนั้นการลดความเสี่ยงของพวกเขาคือ การลดจำนวนของลูกค้าประจำที่มีการตกลงระหว่างผู้ประกอบการกับมัคคุเทศก์ว่าให้นำนักท่องเที่ยวมาใช้บริการของตน ดังนี้จึงก่อให้เกิดการผูกขาดในรูปแบบเชื่อมโยงของพฤติกรรมของบุคคลกลุ่มนี้ สำหรับปัญหาของมัคคุเทศก์ที่ขาดความเชี่ยวชาญทางด้านภาษานั้น ปัจจุบันทางกรมการท่องเที่ยวได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านภาษา แม้จะขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า จะต้องสำเร็จการศึกษาระดับชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยว หรือได้รับวุฒิปริญญาตรีหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ก็ตาม แต่หากมีความเชี่ยวชาญทางด้านภาษาต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่เคยทำงานใช้แรงงาน หรือเป็นช่างในต่างประเทศเป็นเวลานานจนสามารถใช้ภาษาของประเทศนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี ก็สามารถยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ โดยจะพิจารณาเป็นราย ๆ กรณีไป”

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับมัคคุเทศก์

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเทศไทยแม้จะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติในการกำหนดมาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มากมายหลายประการ โดยเฉพาะพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น ปัญหาการควบคุมมัคคุเทศก์เถื่อน ปัญหาพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่เรียกว่าซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ปัญหาหน่วยงานที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์ รวมทั้งปัญหาในการตีความนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีคุณภาพและมาตรฐาน จะได้ทำการวิเคราะห์สภาพของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ

โดยบทนี้ผู้เขียนขอวิเคราะห์และแบ่งสภาพปัญหาออกเป็น 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาการตีความนิยามตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยในประเด็นนี้จะแบ่งการตีความนิยามความหมายออกเป็น 3 ประเด็นย่อย กล่าวคือ การตีความนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยว การตีความนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ และการตีความนิยามความหมายของผู้นำเที่ยว

ประเด็นที่สอง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

ประเด็นที่สาม ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีมัคคุเทศก์เถื่อน

ประเด็นที่สี่ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับ ควบคุมมัคคุเทศก์

4.1 ปัญหาการตีความนิยามตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

ตามที่ได้นำเสนอในบทที่ 3 ในเรื่องนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีความหมายที่กว้างขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้บุคคลที่แต่เดิมไม่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 จะต้องเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ แต่เดิมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยมีหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น ได้วางหลักเกณฑ์กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตจึงจะสามารถดำเนินธุรกิจและประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมไปถึงการกำหนดมาตรฐานและข้อบังคับให้ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ปฏิบัติตาม เป็นต้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ไป

เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนของนิยามโดยทั้งการแก้ไขนิยามเดิมเสียใหม่ และการเพิ่มเติมนิยามขึ้นใหม่ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยว นิยามความหมายของมัคคุเทศก์ และนิยามความหมายของผู้นำเที่ยว ซึ่งเป็นธุรกิจและบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกันปัญหาในการศึกษาครั้งนี้ โดยจะได้ศึกษาองค์ประกอบตามนิยามความหมายของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

4.1.1 การตีความนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยว

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั้งฉบับเดิมและฉบับใหม่ได้กำหนดนิยามความหมายของ “ธุรกิจนำเที่ยว” เอาไว้ว่าหากกิจการใดมีลักษณะเป็นธุรกิจนำเที่ยวตามนิยามความหมายและผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวก็จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียนเสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดนิยามของ “ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า “การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดหรือการ

ให้บริการหรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนอาจร และหรือ มัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว” โดยสามารถแยกองค์ประกอบออกเป็น 3 ประการ คือ

1) เป็นการประกอบธุรกิจ

2) ลักษณะของการประกอบธุรกิจมีความเกี่ยวข้องกับการจัดหรือการให้บริการหรือ การอำนวยความสะดวก ที่จำกัดไว้เฉพาะการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนอาจร และหรือ มัคคุเทศก์

3) บุคคลผู้รับบริการเป็นนักท่องเที่ยว

ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 กำหนดว่า“ธุรกิจ นำเที่ยว” หมายความว่า “ธุรกิจเกี่ยวกับการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อ วัตถุประสงค์อื่น โดยจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง อันได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” สามารถ แยกองค์ประกอบได้ 3 ประการ คือ

1) เป็นการประกอบธุรกิจ

2) ลักษณะของการประกอบธุรกิจเกี่ยวข้องกับการบริการหรือการอำนวยความสะดวก อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ได้แก่ สถานที่พัก อาหาร มัคคุเทศก์ หรือบริการอื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

3) บุคคลผู้รับบริการเป็นนักท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณานิยามของธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทั้ง สองฉบับเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดให้การประกอบธุรกิจเป็น องค์ประกอบที่สำคัญของธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งหมายความว่า หากการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปโดย มิได้มีลักษณะของการมุ่งประสงค์เพื่อการค้า หรือหากำไรในเชิงธุรกิจแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นธุรกิจนำ เที่ยว

นอกจากการกำหนดให้การประกอบธุรกิจเป็นองค์ประกอบสำคัญของธุรกิจนำเที่ยว แล้ว ลักษณะของธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นตัวกลางในการท่องเที่ยวโดยการจัดให้มีบริการหรือการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวก็ยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของธุรกิจนำเที่ยว โดยสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวเพื่อรองรับและบริการแก่นักท่องเที่ยวให้ได้รับความสะดวกสบายในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวนั้น เป็นองค์ประกอบ สำคัญที่แสดงถึงศักยภาพในการให้บริการท่องเที่ยว และมีผลต่อภาพพจน์ของการท่องเที่ยวใน แหล่งพื้นที่นั้น ๆ เพราะนอกเหนือจากคุณค่าและความงดงามของทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวแล้ว

นักท่องเที่ยวยังต้องการความสะดวกสบายและการบริการที่น่าประทับใจจากสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านสถานที่พัก อาหาร การนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยลักษณะของการอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 จำกัดอยู่เฉพาะสถานที่พัก การเดินทาง อาหาร ที่พัก มัคคุเทศก์เท่านั้น แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องไว้เพื่อให้ครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวกหรือการบริการในลักษณะอื่น ๆ ด้วย โดยให้ตราเป็นกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของการบริการที่จะเกิดขึ้นใหม่

ส่วนบุคคลที่เป็นผู้รับบริการจากธุรกิจนำเที่ยวตามกฎหมายทั้งสองฉบับ กำหนดให้เป็นนักท่องเที่ยว แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มเติมลักษณะของการเดินทาง นอกจากการเดินทางไปท่องเที่ยวแล้วยังหมายความรวมถึงการเดินทางเพื่อวัตถุประสงค์อื่นอีกด้วย จะเห็นได้ว่าการเดินทางของนักท่องเที่ยวอาจมีวัตถุประสงค์ของการเดินทางที่หลากหลายและแตกต่างกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว ฉะนั้นเมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้บังคับจะทำให้องค์กรธุรกิจที่ให้บริการนักท่องเที่ยวบางองค์กรซึ่งแต่เดิมไม่อยู่ในข่ายของธุรกิจนำเที่ยวตามนิยามความหมายของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 อาจต้องทำการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายใหม่เสียก่อนจึงจะสามารถดำเนินกิจการ โดยชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากองค์กรธุรกิจนั้นมีองค์ประกอบเข้าลักษณะของธุรกิจนำเที่ยวตามกฎหมายฉบับใหม่นั้นเอง ทั้งนี้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจนำเที่ยวมี 3 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบแรกคือ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวเฉพาะพื้นที่ หมายถึงการประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดในจังหวัดหนึ่งจังหวัดใด และจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนั้น รูปแบบที่สองคือ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศ หมายถึง การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในราชอาณาจักร และรูปแบบที่สามคือ การประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศ หมายถึง การประกอบธุรกิจนำเที่ยวไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดในต่างประเทศ หรือนำเที่ยวให้กับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศไปยังสถานที่หนึ่งสถานที่ใดภายในประเทศ ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในรูปแบบใดให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวในรูปแบบนั้นจากนายทะเบียน แต่สำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่างประเทศจะประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศด้วย ก็ได้ โดยไม่ต้องมีการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามรูปแบบที่สองอีก

จากการศึกษาเปรียบเทียบนิยามความหมายของ “ธุรกิจนำเที่ยว” ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังคงกำหนดให้การประกอบธุรกิจเป็นองค์ประกอบสำคัญของธุรกิจนำเที่ยวเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับเดิม โดยการนำนักท่องเที่ยวเดินทางไปที่ท่องเที่ยวหรือเดินทางไปเพื่อวัตถุประสงค์อื่นจะต้องมีลักษณะเป็นการดำเนินการเพื่อการค้าหรือหากำไรในเชิงธุรกิจ และนอกจากนี้ยังได้เปิดช่องของกฎหมายเอาไว้เพื่อให้ครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวกหรือการบริการในลักษณะอื่นด้วย ไม่จำกัดแต่เพียงลักษณะของการอำนวยความสะดวกหรือการบริการให้แก่นักท่องเที่ยวเฉพาะเรื่องการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ที่พัก และมัคคุเทศก์ดังเช่นกฎหมายฉบับเดิมเท่านั้น เพราะนอกจากการเดินทางไปที่ท่องเที่ยวแล้วยังหมายความรวมถึงการเดินทางเพื่อวัตถุประสงค์อื่นอีกด้วย ซึ่งการเดินทางของนักท่องเที่ยวอาจมีวัตถุประสงค์ของการเดินทางที่หลากหลายและมีความแตกต่างกัน จึงทำให้องค์กรธุรกิจที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวบางองค์กรที่มีลักษณะของการบริการและอำนวยความสะดวกในการเดินทางเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การเดินทางเพื่อท่องเที่ยวจะต้องทำการจดทะเบียนให้ถูกต้องจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น จากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์กรธุรกิจที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวบางองค์กรซึ่งไม่อยู่ในข่ายขององค์กรธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 อาจต้องดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพราะเข้าลักษณะของธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงจะสามารถดำเนินกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายได้

4.1.2 การตีความนิยามความหมายของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการนำเที่ยวในธุรกิจท่องเที่ยว เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของการเป็นมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 แล้วจะเห็นว่าผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ นอกจากจะต้องผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่ทางคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนดไว้แล้ว ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ยังจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 อีกด้วย กล่าวคือ เป็นผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด ไม่เป็นผู้พิการหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ถ้า

เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ในกรณีที่ผู้ที่จะประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์เป็นคนต่างชาตินอกจากขาดคุณสมบัติตามมาตรา 40 (1) ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทยแล้ว ยังต้องห้ามตามมาตรา 8 (3) ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว ในบัญชีสาม และเมื่อพิจารณาตามบัญชีสาม บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคน ต่างด้าว พ.ศ. 2542 พบว่า การนำเที่ยวเป็นธุรกิจประการหนึ่งที่ต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบ ธุรกิจดังกล่าว

ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดคุณสมบัติ โดยทั่วไปของมััคคุเทศก์ไว้ในมาตรา 50 ซึ่งใกล้เคียงกับคุณสมบัติตามกฎหมายเดิม มีเพียงการลด อายุขั้นต่ำของผู้ที่สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ได้จากเดิมอายุ 20 ปีบริบูรณ์มาเป็น อายุ ไม่น้อยกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 50 (1) (ก) และผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมััคคุเทศก์ต้องสำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับ มัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชา เกี่ยวกับมััคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิบัตร หรือหนังสือรับรองว่าได้ ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ทั่วไปที่คณะกรรมการ ธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ เรื่อง หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ทั่วไป พ.ศ. 2553 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 (1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ยังได้กำหนด ข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 49 วรรคสาม สำหรับบุคคลบางประเภทที่ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นมััคคุเทศก์ เช่น เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราว ทำนองเดียวกับมััคคุเทศก์ หรือนักเรียนนักศึกษาที่มีหนังสือรับรองจากสถานศึกษาไว้ด้วย

เมื่อพิจารณานิยามความหมายของ “มััคคุเทศก์” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 บัญญัติว่า “มััคคุเทศก์” หมายความว่า “ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยัง สถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน” จึงสามารถแยกองค์ประกอบของการเป็นมััคคุเทศก์ได้ 3 ประการ คือ

ประการแรก ต้องเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ

ประการที่สอง ในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้นต้องมีการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคล

ประการที่สาม ผลจากการกระทำดังกล่าว ผู้กระทำได้รับค่าตอบแทน

ดังนั้น เมื่อบุคคลใดกระทำการเข้าข่ายตามนิยามความหมายของการเป็นมัลกุเทศก์ทั้ง 3 ประการ จะต้องยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ต่อนายทะเบียนเสียก่อน จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นมัลกุเทศก์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัลกุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์จากนายทะเบียน ซึ่งหากบุคคลใดทำหน้าที่เป็นมัลกุเทศก์โดยไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย ถือว่ามีความผิดจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 65 ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2535

ส่วนนิยามความหมายของ “มัลกุเทศก์” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 บัญญัติว่า “มัลกุเทศก์” หมายความว่า “ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว” สามารถแยกองค์ประกอบของการเป็นมัลกุเทศก์ได้ 3 ประการคือ

ประการแรก ต้องเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ

ประการที่สอง ในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้นต้องมีการให้คำแนะนำและความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

ประการที่สาม การให้บริการนั้นต้องเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นปกติธุระ

ดังนั้น เมื่อบุคคลใดกระทำการครบองค์ประกอบของการเป็นมัลกุเทศก์ทั้ง 3 ประการ ก็ถือว่าบุคคลนั้นเป็นมัลกุเทศก์ จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์จากนายทะเบียนเสียก่อน จึงจะปฏิบัติหน้าที่เป็นมัลกุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมายได้ หากมิได้มีการดำเนินการยื่นขอจดทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้และฝ่าฝืนทำหน้าที่เป็นมัลกุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ ถือว่ามีความผิดจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 86 ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551

จากการศึกษาเปรียบเทียบนิยามความหมายของ “มัลกุเทศก์” ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ผู้เขียนเห็นว่า องค์ประกอบประการแรกเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ เหมือนกัน ส่วนองค์ประกอบประการที่สอง ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้จำกัดไว้เฉพาะการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่าในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้น ต้องมีการให้คำแนะนำและความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว และองค์ประกอบประการที่สาม

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่าการเป็นมัคคุเทศก์นั้นจะต้องได้รับค่าตอบแทนด้วย ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้เพียงการกระทำอย่างเป็นปกติฐะ ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีนิยามความหมายที่กว้างกว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งขอบเขตของความหมายที่กว้างอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ ผู้เขียนจึงขอแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 กรณีหลัก ๆ ดังนี้

4.1.2.1 การตีความคำว่า “คำแนะนำและความรู้” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4

เดิมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้น ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ต้องให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่ที่ไปท่องเที่ยว หรือให้ความรู้เกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ท่องเที่ยว ฉะนั้น หากการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวโดยมีการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว แต่ในการนำเที่ยวไม่ได้บรรยาย หรือให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่หรือบุคคล เช่น บุคคลที่ทำหน้าที่รับนักท่องเที่ยวจากสนามบินไปส่งยังที่พัก หรือผู้ที่ติดตามไปกับมัคคุเทศก์คอยช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวในการเดินทาง จึงไม่ถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมที่กระทำการเป็นมัคคุเทศก์ แม้บุคคลดังกล่าวจะไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และได้กระทำการเป็นมัคคุเทศก์ ก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับเดิม และไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายได้ เนื่องจากบุคคลนั้นไม่ได้มีพฤติกรรมที่ครบองค์ประกอบของการกระทำเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ไม่ได้จำกัดการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวไว้เฉพาะเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวด้วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบในประการที่สอง ตามนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ตามกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของการกระทำที่มัคคุเทศก์กระทำต่อนักท่องเที่ยวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากจะเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ แล้ว ยังจะต้องมีการ “ให้ความรู้ด้านต่าง ๆ” ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าการบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวหรือบุคคลทางด้านประวัติศาสตร์ตามความหมายของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยการกระทำที่มัคคุเทศก์กระทำต่อนักท่องเที่ยวไม่ได้จำกัดเฉพาะ “การให้ความรู้” เกี่ยวกับสถานที่หรือ

บุคคลเช่นเดียวกับที่กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในกฎหมายฉบับเดิมเท่านั้น แต่ยังคงถึง “การให้คำแนะนำ” ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นคำแนะนำในเชิงเทคนิค ดังนั้น หากบุคคลที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ได้ให้การอำนวยความสะดวก เช่น รับนักท่องเที่ยวจากสนามบินไปส่งยังที่พัก แต่ไม่ได้บรรยายหรือให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่หรือบุคคล หรือผู้ที่ติดตามไปช่วยอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเดินทาง ซึ่งไม่ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายฉบับเดิม แต่หากการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านี้ได้ทำเป็นปกติธุระและให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคล ก็อาจถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แล้ว

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวสรุปได้ว่านิยามความหมายของ “มัคคุเทศก์” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นี้ อาจทำให้บุคคลที่มีพฤติกรรมเป็นมัคคุเทศก์ในธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งแต่เดิมไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ต้องเข้ามาสู่ระบบการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากนิยามความหมายของมัคคุเทศก์มีความหมายที่กว้างขึ้น โดยรวมไปถึงการกระทำต่อนักท่องเที่ยวของบุคคลที่ให้คำแนะนำ เช่น ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้เส้นทางการจราจรในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับร้านอาหาร ร้านของฝากให้แก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น และการให้ความรู้ด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่หรือบุคคล หากมีการกระทำเป็นปกติธุระแล้ว ก็ถือว่าบุคคลนั้นเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

4.1.2.2 การตีความคำว่า “เป็นปกติธุระ” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 3 ได้กำหนดให้มีความตอบแทนเป็นเงื่อนไขที่เป็นองค์ประกอบของการเป็นมัคคุเทศก์ กล่าวคือ นอกจากการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยได้ให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลแก่นักท่องเที่ยวแล้ว องค์ประกอบของการเป็นมัคคุเทศก์อีกประการหนึ่งคือ ต้องมีการกระทำในลักษณะที่ได้รับคำตอบแทนด้วย ดังนั้นการที่บุคคลใดพานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ และบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับบุคคลหรือสถานที่แต่มิได้รับคำตอบแทนจากการกระทำดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่าเป็นบุคคลนั้นเป็นมัคคุเทศก์ตามความหมายของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เช่น นาย ก พานาย A เพื่อนชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นประจำไปยังสถานที่ต่าง ๆ ในประเทศ พร้อมทั้งบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือให้ความรู้เกี่ยวกับบุคคล

ทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ท่องเที่ยวให้แก่นาย A ทราบ แต่ในการนำเที่ยวดังกล่าว นาย ก ไม่ได้รับค่าตอบแทนในลักษณะใด ๆ จากนาย A เลย ดังนั้นแม้ นาย ก จะมีพฤติกรรมนำเที่ยว แต่ไม่ได้รับค่าตอบแทน จึงไม่ถือว่า นาย ก มีการกระทำเป็นมัคคุเทศก์ตามความหมายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นาย ก จึงไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในข่ายที่จะต้องไปจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ ไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนให้เป็นองค์ประกอบในการกระทำเป็นมัคคุเทศก์ แต่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือองค์ประกอบขึ้นเพิ่มเติมใหม่ว่า การนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้น นอกจากจะต้องเป็นการให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวแล้วยังจะต้องเป็นการให้บริการที่ “เป็นปกติธุระ” อีกด้วย ซึ่งหากตีความคำว่า เป็นปกติธุระในเชิงของความถี่ ก็อาจทำให้กรณีบุคคลใดที่มีพฤติกรรมนำเที่ยวอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ แม้ไม่ได้รับค่าตอบแทนก็ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์แล้ว หากบุคคลนั้น ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ก็มีความผิดตามมาตรา 49 จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 86 อย่างไรก็ตาม หากตีความคำว่า เป็นปกติธุระให้หมายความว่าการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้น จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไรในเชิงธุรกิจ หรือกระทำการเป็นอาชีพ ก็มีข้อสังเกตว่า กฎหมายใช้คำว่า “เป็นปกติธุระ” ซึ่งแตกต่างจากนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยวที่ใช้คำว่า “ธุรกิจ” ดังนั้น จึงอาจตีความได้ว่า การให้บริการที่เป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้น แม้ผู้ให้บริการจะไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการให้บริการ แต่ได้กระทำเป็นประจำสม่ำเสมอก็ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ตามความหมายของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แล้ว

จากการศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบของการเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายทั้งสองฉบับแล้วผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้แก้ไของค์ประกอบของการเป็นมัคคุเทศก์โดยตัดส่วนค่าตอบแทนออกไป และเพิ่มเติมองค์ประกอบใหม่เป็นการให้บริการที่เป็นปกติธุระนั้น การให้บริการที่เป็นปกติธุระหมายถึงการให้บริการในลักษณะของเชิงความถี่ เมื่อบุคคลที่มีพฤติกรรมนำเที่ยวอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอ แม้จะไม่มีค่าตอบแทนใด ๆ ก็ถือว่าเป็นมัคคุเทศก์ ดังนั้นการกระทำของมัคคุเทศก์จึงต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไรในเชิงธุรกิจ โดยสังเกตได้จากการใช้คำว่า “เป็นปกติธุระ” นั้นมีความแตกต่างไปจากนิยามความหมายของธุรกิจนำเที่ยวที่ใช้คำว่า “ธุรกิจ”

4.1.3 การตีความนิยามความหมายของผู้นำเที่ยว

ผู้นำเที่ยวเป็นบุคคลที่ถูกนิยามความหมายขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้นำเที่ยว” หมายความว่า “ผู้รับผิดชอบในการดูแลและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ”

เมื่อพิจารณานิยามความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า กฎหมายได้จำกัดขอบเขตของการเป็นผู้นำเที่ยวไว้เฉพาะกรณีการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้นำเที่ยวมีลักษณะการกระทำที่คล้ายกับหัวหน้าทัวร์ กล่าวคือ หัวหน้าทัวร์เป็นบุคคลที่มีทักษะในการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวในสถานที่ต่าง ๆ โดยเป็นผู้บริหารจัดการเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการเดินทางนั้น ๆ และหัวหน้าทัวร์มีหน้าที่ดูแลนักท่องเที่ยวตลอดการเดินทาง เพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นไปตามรายการนำเที่ยวที่นักท่องเที่ยวตกลงไว้กับบริษัทนำเที่ยว แต่โดยความหมายทั่วไปของหัวหน้าทัวร์อาจไม่ได้จำกัดเฉพาะการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวในต่างประเทศเท่านั้น หัวหน้าทัวร์อาจนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวภายในประเทศด้วยก็ได้

แต่เดิมก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่มีการบังคับใช้ของกฎหมายสำหรับบุคคลที่กระทำการนำนักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศ ดังนั้น บุคคลที่กระทำการในลักษณะดังกล่าวจึงไม่อยู่ในความหมายของมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้นำเที่ยวอาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์การท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ เนื่องจากชาวต่างชาติหรือชาวไทยอาจทำการซื้อแพคเกจทัวร์ต่างประเทศจากธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทย โดยที่ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยมอบหมายให้ผู้นำเที่ยวเป็นผู้นำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวยังต่างประเทศ ในขณะที่ไม่มีกฎหมายหรือมาตรฐานใด ๆ รองรับการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท และความประพฤติของผู้นำเที่ยวเหมือนกับที่มัคคุเทศก์มีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 รวมไปถึง ประกาศกระทรวง กฏกระทรวง ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ไว้ อีกทั้งไม่สามารถนำกฎหมายที่ใช้บังคับกับมัคคุเทศก์มาปรับใช้กับผู้นำเที่ยวได้ เนื่องจากผู้นำเที่ยวไม่ได้เข้าลักษณะของการกระทำตามนิยามความหมายของมัคคุเทศก์

นอกจากปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้นำที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของการท่องเที่ยวของประเทศแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวและธุรกิจนำเที่ยวด้วย หากนักท่องเที่ยวชาวไทยและธุรกิจนำเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้นำที่เที่ยว เช่น ผู้นำที่เที่ยวมีความประพฤติไม่เหมาะสม ทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้นำที่เที่ยวไม่สามารถร้องเรียนหรือใช้มาตรการใดมาใช้บังคับให้ผู้นำที่เที่ยวรับผิดชอบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้นำที่เที่ยวไม่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแตกต่างกับกรณีที่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือธุรกิจนำเที่ยวได้รับความเสียหายจากการกระทำของมัคคุเทศก์ กรณีนี้นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีสิทธิในการร้องเรียนตามกฎหมายจนอาจส่งผลให้มัคคุเทศก์นั้นถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มาตรา 45

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้บังคับแล้ว บุคคลที่มีลักษณะเข้าข่ายตามความหมายของผู้นำที่เที่ยว จะต้องเข้าสู่ระบบการควบคุมโดยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำที่เที่ยวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงการขึ้นทะเบียนผู้นำที่เที่ยว พ.ศ. 2555 ที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 64 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้นำที่เที่ยวไว้ว่า ผู้นำที่เที่ยวต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำที่เที่ยว เป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ยังต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าและได้รับวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์หรือผู้นำที่เที่ยวตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด ผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้นำที่เที่ยวให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียน ณ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางหรือสาขา ที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมภูมิภาคเฉพาะการของผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำที่เที่ยว แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ใบรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งรับรองว่าผู้ขอขึ้นทะเบียนไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด และประกาศนียบัตร วุฒิบัตร หรือหนังสือรับรองผลการสำเร็จการศึกษา

นอกจากผู้นำเที่ยวมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท และความประพฤติของผู้นำเที่ยว¹ โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้วางระเบียบไว้ดังนี้

1) ผู้นำเที่ยวต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศ และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ดังต่อไปนี้ คือ อธิบายหรือบอกกล่าวเรื่องราวแก่นักท่องเที่ยว อันจะนำมาซึ่งความไม่ถูกต้องและเสื่อมเสียแก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ รวมทั้งภาพพจน์ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยและต่างประเทศ ไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่ของผู้นำเที่ยว ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยวตามข้อตกลงเกี่ยวกับรายการนำเที่ยวเป็นสำคัญหรือละทิ้งหน้าที่การงาน ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการใดเพื่อให้นักท่องเที่ยวอยู่ในสภาพที่ต้องปฏิบัติตามโดยไม่สมัครใจ ปฏิบัติตนอันเป็นการฝ่าฝืนศีลธรรม ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น หรือประเทศไทย หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบของสถานที่ท่องเที่ยวแต่ละแห่ง รวมทั้งอธิบายให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติเช่นเดียวกัน

2) ผู้นำเที่ยวต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อตกลงที่ทำไว้กับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และจะดำเนินการใดให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมิได้

3) ผู้นำเที่ยวต้องแต่งกายสุภาพ ดังต่อไปนี้คือ สวมเสื้อมีปก และชายเสื้ออยู่ในกางเกง เว้นแต่เสื้อตามธรรมเนียมประเพณี สวมกางเกงขายาวหรือกระโปรง สวมรองเท้าหุ้มส้น และการแต่งกายดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องแต่งกายตามกาลเทศะ หรือความเหมาะสมกับสถานที่

4) ผู้นำเที่ยวต้องนำใบสั่งงานติดตัวขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้นำเที่ยว เพื่อให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานได้

5) ผู้นำเที่ยวต้องปฏิบัติหน้าที่ตรงต่อเวลาในการนำเที่ยว

ในกรณีที่ผู้นำเที่ยวประพฤติหรือปฏิบัติกรใดอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการดังกล่าว หรือกระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง นายทะเบียนมีอำนาจตัดเตือนและสั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำนั้นได้ หากผู้นำเที่ยว

¹ ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจ นำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนคำตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มีมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2553.

ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน อาจเป็นเหตุให้นายทะเบียนสั่งห้ามผู้นำเที่ยวปฏิบัติหน้าที่หรือเพิกถอนการจดทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวได้ตามมาตรา 67

จากการศึกษานิยามความหมายของ “ผู้นำเที่ยว” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ผู้เขียนเห็นว่า การบัญญัตินิยาม “ผู้นำเที่ยว” ขึ้นใหม่ซึ่งแต่เดิมไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นั้น เป็นการแก้ไขปัญหาการไม่มีข้อบังคับใช้กฎหมายสำหรับบุคคลที่นำนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศไปท่องเที่ยวต่างประเทศ เพราะการกระทำของบุคคลดังกล่าวไม่อยู่ในความหมายของมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เมื่อมีการกำหนดนิยามความหมายเป็นการเฉพาะสำหรับผู้นำเที่ยวขึ้นแล้ว ผู้ที่กระทำการอันมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องขึ้นทะเบียนผู้นำเที่ยวตามกฎหมาย²

4.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เป็นพฤติกรรมของบุคคลในธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของไทย โดยอาจสรุปความหมายได้ว่า มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยตนเองมิได้ทำการบรรยายหรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ แต่ได้ยินยอมให้คนต่างด้าวอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายของไทยเป็นผู้นำชมสถานที่ต่าง ๆ โดยมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตจะได้รับค่าตอบแทนจากการนั้น

ในการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่เกี่ยวข้องกับซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) นี้ ผู้เขียนทำการศึกษาถึงสาเหตุทางโครงสร้างทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดระบบซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

จากการศึกษาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดิมที่กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น ทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถเป็นมัคคุเทศก์โดยถูกต้องตาม

² กฎกระทรวง ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนผู้นำเที่ยว พ.ศ. 2555 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 64 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2555.

กฎหมายไทยได้ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดระบบซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ขึ้น เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวต่างชาติในกลุ่มประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารมักจะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยพร้อมกับมัคคุเทศก์ที่มีสัญชาติเดียวกัน แต่มัคคุเทศก์ต่างชาติที่ติดตามมากับคณะทัวร์ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามกฎหมายไทย จึงมีการเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายด้วยการให้มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวด้วย หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบ มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตก็จะแสดงตนเป็นมัคคุเทศก์สำหรับการนำเที่ยวของนักท่องเที่ยวกลุ่มนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในมุมมองของมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตบางกลุ่มผู้เขียนเห็นว่า พฤติกรรมของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และมัคคุเทศก์ต่างชาติที่เข้ามามีบทบาทในการนำเที่ยวในประเทศไทยนั้น เป็นผลกระทบในเชิงบวก ซึ่งถือว่าเป็นโอกาสทางธุรกิจในการแสวงหารายได้จากการทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ติดตามไปกับมัคคุเทศก์ต่างชาติ แม้ว่าซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) จะได้รับผลประโยชน์จากค่าตอบแทนในอัตราที่คงที่จากค่าจ้างในแต่ละครั้งก็ตาม แต่การติดตามไปกับคณะทัวร์ต่างประเทศที่มีมัคคุเทศก์ต่างชาติทำหน้าที่บรรยายการนำเที่ยวทำให้ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ได้มีโอกาสเรียนรู้งานและภาษาจากเจ้าของภาษาในระหว่างการติดตามไปกับคณะทัวร์ นอกจากนี้ผลกระทบในเชิงบวกที่เกิดจากพฤติกรรมของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และมัคคุเทศก์ต่างชาติ อาจมีส่วนทำให้ผู้ประกอบการนำเที่ยวในประเทศไทยได้รับผลประโยชน์จากการเสนอค่าตอบแทนจากมัคคุเทศก์ต่างชาติที่มากกว่ามัคคุเทศก์ชาวไทย และเนื่องจากมัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศในบางภาษา เช่น รัสเซีย เกาหลี ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส ยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการนำเที่ยว จึงมีความจำเป็นที่ผู้ประกอบการนำเที่ยวต้องใช้มัคคุเทศก์ต่างชาติในการทำงาน และในทางปฏิบัติยังคงเป็นการยากที่จะลงโทษคนต่างด้าวที่เป็นมัคคุเทศก์ได้ เนื่องจากมัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตยังคงทำการสนับสนุนช่วยเหลือคนต่างด้าวเหล่านั้นด้วยการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

เมื่อพิจารณาถึงความรับผิดชอบตามกฎหมายของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) โดยลักษณะหรือพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตและทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) จะทำการติดตามไปกับคณะทัวร์หรือกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ในการบรรยาย หรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ แต่อาจทำหน้าที่เพียงช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยว เท่านั้น แต่เดิมมัคคุเทศก์ที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) จะไม่มีความผิดตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน” เนื่องจาก

ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) นั้นเป็นมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับกับมัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ได้ และโดยสภาพทางธุรกิจตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 เป็นต้นมา มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่มาจากประเทศจีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และนักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะมาพร้อมกับมัคคุเทศก์สัญชาติเดียวกันกับตน สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้มัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตแต่ไม่มีความสามารถในด้านการสื่อสารภาษาเฉพาะกลุ่มประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสาร เช่น ประเทศกลุ่มตะวันออกกลาง จีน เกาหลี รัสเซีย สเปน มาทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีน จึงก่อให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตยินยอมให้มัคคุเทศก์สัญชาติจีนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายไทย หรืออาจเป็นคนต่างด้าวสัญชาติจีนที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง หรือคนต่างด้าวสัญชาติอื่นที่พูดภาษาจีนได้มาทำหน้าที่ในการบรรยาย หรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ ในประเทศไทยแทน โดยที่มัคคุเทศก์ชาวไทยเป็นเพียงผู้ติดตามเท่านั้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นของการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นั้นทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาออกประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่องข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในตลาดจีน ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เพื่อแก้ไขปัญหากรณีมัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตยินยอมให้มัคคุเทศก์สัญชาติจีนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายไทย หรือคนต่างด้าวสัญชาติจีนที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง หรือคนต่างด้าวสัญชาติอื่นที่พูดภาษาจีนทำการเป็นมัคคุเทศก์โดยตนเองเป็นผู้ติดตามอันเป็นการกระทำที่เข้าลักษณะความผิดใน (6) คือ “ยินยอมให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน” หากฝ่าฝืนประกาศฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายอนุบัญญัติ จึงต้องกลับไปพิจารณามาตรา 42 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติว่า “มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์...” หากมัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือว่ามีความผิดตามมาตรา 66 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท จะเห็นว่าความผิดดังกล่าวมีเพียงโทษปรับเท่านั้น และเป็นโทษปรับที่ไม่สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนที่มัคคุเทศก์สัญชาติไทยทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

ต่อมาเมื่อสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมธุรกิจนำเที่ยวเปลี่ยนแปลงไปมีนักท่องเที่ยวต่างชาติจากประเทศอื่น นอกจากนักท่องเที่ยวชาวจีนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น จึงทำให้ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เรื่องข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

และมัลกุเทศก์ในตลาดจีน ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับ มัลกุเทศก์ชาวไทยที่มีใบอนุญาตที่ทำหน้าที่เป็นซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) และติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เช่น เป็นซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ให้กับนักท่องเที่ยวชาวเกาหลี ชาวรัสเซียได้ เนื่องจากมัลกุเทศก์ที่มีใบอนุญาตไม่ได้ทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ที่เกี่ยวข้องกับตลาดจีน จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้น จนกระทั่งประกาศฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทแล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับใหม่ได้มีบทเฉพาะกาลในมาตรา 102 บัญญัติว่า “บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบใดที่ออกตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2535 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ดังนั้นประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ เรื่องข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ในตลาดจีน ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จึงยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะมีการออกกฎหมายอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ กรณีของซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ที่เกี่ยวข้องกับตลาดจีน จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ เรื่องข้อกำหนดในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ในตลาดจีน ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 อีกต่อไป เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดฐานความผิดสำหรับซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ไว้โดยเฉพาะแล้วในมาตรา 60 ดังที่บัญญัติว่า “มัลกุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัลกุเทศก์ทำหน้าที่แทนตน” ดังนั้น มัลกุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตและกระทำการเป็นซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ให้กับนักท่องเที่ยวชาติใด ๆ ก็ตาม ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย มีความผิดตามมาตรา 89 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดระบบซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ผู้เขียนพบว่า จากโครงสร้างทางกฎหมายตั้งแต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2535 จนมาถึงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเป็นมัลกุเทศก์

ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย และต้องมีสัญชาติไทยจึงจะเป็นมัคคุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้องการสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้แก่นักคนไทย จึงทำให้คนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถเป็นมัคคุเทศก์โดยถูกต้องตามกฎหมายไทยได้ มัคคุเทศก์ต่างด้าวจึงต้องว่าจ้างมัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตมาทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงความผิดตามกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า ซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เป็นระบบที่เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้นักต่างชาตินักท่องเที่ยวเป็นมัคคุเทศก์อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เป็นผลโดยตรงจากเงื่อนไขหรือโครงสร้างทางกฎหมายที่มุ่งประสงค์ในการคุ้มครองหรือสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ให้กับคนไทย แม้ว่าในปัจจุบันจะได้กำหนดความผิดของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่ปัญหาในทางปฏิบัติยังคงมีมัคคุเทศก์ชาวไทยเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) อยู่ และการดำรงอยู่ของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) นี้เองส่งผลให้ประเทศไทยยังประสบปัญหาเกี่ยวกับชาวต่างชาติที่ลักลอบประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ผู้เขียนเห็นว่าบุคคล 2 กลุ่มนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน พึงพาอาศัยกัน ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างบรรลุผลตามเจตนารมณ์ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังเกิดขึ้นจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันอีกด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีฐานความผิดของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดนิยามของคำว่า “ซิตติ้งไกด์” ไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดฐานความผิดสำหรับซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ให้ชัดเจน

4.3 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีมัคคุเทศก์เถื่อน

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศไทย การมีมัคคุเทศก์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นส่งผลในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย เนื่องจากคนต่างชาติที่มาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ไม่ทราบถึงขนบธรรมเนียมและเข้าใจถึงวัฒนธรรมไทยอย่างแท้จริง อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยแก่นักท่องเที่ยวอย่างผิด ๆ หากปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขได้และเป็นปัญหาลุกลามไปถึงในอนาคต จะส่งผลให้มัคคุเทศก์ไทยต้องเผชิญกับปัญหามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างสมบูรณ์ ประชาชนในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจะเดินทางท่องเที่ยวติดต่อธุรกิจระหว่างกันมากขึ้น มัคคุเทศก์ของไทยจึงต้องปรับตัวและเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น

จากระบบฐานข้อมูลผู้ประกอบการจีนนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลาง ข้อมูล ณ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2558 มีจำนวนมัคคุเทศก์ทั้งหมดจำนวน 52,900 คน โดยแบ่งเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปจำนวน 43,394 คน และมัคคุเทศก์เฉพาะจำนวน 9,506 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์รายใหม่ระหว่างวันที่ 6 เมษายน 2551 ถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 33,733 คน โดยแบ่งเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จำนวน 27,236 คน มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย) จำนวน 371 คน มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ (ต่างประเทศ) จำนวน 3,470 คน มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ (ไทย) จำนวน 239 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) จำนวน 181 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) จำนวน 17 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) จำนวน 1,793 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) จำนวน 264 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) จำนวน 160 คน และมัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) จำนวน 2 คน และมีมัคคุเทศก์ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ระหว่างวันที่ 6 เมษายน 2551 ถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 23,921 ราย โดยแบ่งเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) จำนวน 46 คน มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย) จำนวน 19,651 คน มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ (ต่างประเทศ) จำนวน 4 คน มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ (ไทย) จำนวน 2,793 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) จำนวน 155 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) จำนวน 1 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) จำนวน 34 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) จำนวน 907 คน มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) จำนวน 130 คน และมัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) จำนวน 200 คน และเมื่อจำแนกมัคคุเทศก์ทั้งหมดที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามตลาดสำคัญ จะสามารถจำแนกได้ ดังนี้ คือ มัคคุเทศก์ภาษาอังกฤษมีจำนวนสูงสุด 50,645 คน ภาษาจีนกลาง 9,808 คน ภาษาญี่ปุ่น 6,692 คน ภาษาฝรั่งเศส 2,329 คน ภาษาเกาหลี 1,168 คน ภาษาเยอรมัน 1,077 คน ภาษารัสเซีย 610 คน ภาษาจีนกวางตุ้ง 556 คน ภาษามาลายู 470 คน ภาษาสเปน 467 คน ภาษาอินโดนีเซีย 340 คน ภาษาอิตาลี 306 คน ภาษามาลาเซีย 274 คน ภาษาเวียดนาม 189 คน ภาษาจีนฮกเกี้ยน 150 คน ภาษาลาว 146 คน ภาษาจีนแต้จิ๋ว 140 คน ภาษาจีนอื่นๆ 99 คน ภาษาสวีเดน 79 คน ภาษากัมพูชา 69 คน ภาษาอารบิก 66 คน ภาษาจีนแคะ 52 คน ภาษาเดนมาร์ก 39 คน ภาษาอินเดีย 30 คน ภาษาพม่า 29 คน ภาษาโปรตุเกส 28 คน ภาษานอร์เวย์ 27 คน ภาษาเนเธอร์แลนด์ 25 คน ภาษาฮ่องกง 22 คน ภาษาไต้หวัน 17 คน ภาษาฮินดี 8 คน ภาษาจีนกวางไส 4 คน ภาษาโปแลนด์ 3 คน ภาษาฟินแลนด์ และภาษาเฟลมมิช ภาษาละ 2 คน ในขณะที่ภาษาไทยมีจำนวน 1,261 คน และภาษาอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมามีจำนวน 192 คน

ในปัจจุบัน ปัญหาที่น่าเป็นห่วงมากสำหรับการท่องเที่ยวของไทย คือ อาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยที่กำลังถูกแทรกแซงโดยชาวต่างชาติ โดยตามกฎหมายการ

นำเที่ยวของคณะทัวร์จะต้องมีมัคคุเทศก์ไทยที่มีใบอนุญาตทำหน้าที่บรรยายในการนำเที่ยวติดตามไปกับคณะทัวร์ด้วยเสมอ แต่ปรากฏว่าปัจจุบันหลายจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวต่างประสบปัญหาเดียวกันคือ มีนายทุนหรือบริษัทนำเที่ยวจากต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศเกาหลีหรือประเทศอื่น ๆ เข้ามาเปิดบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร หรือร้านขายของในประเทศไทย แต่แท้จริงแล้วบางบริษัทถูกตั้งขึ้นโดยอาศัยชื่อคนไทย แต่การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวต่างชาติหรือคนเกาหลี โดยภายในบริษัทจะมีคนเกาหลีทำงานและทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์เชิญชวนนักท่องเที่ยวสัญชาติเกาหลีเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย เพราะมีความได้เปรียบทางด้านภาษามากกว่ามัคคุเทศก์ชาวไทยที่สามารถพูดภาษาเกาหลีได้ ภายในรณนำเที่ยวจะมีมัคคุเทศก์เกาหลีทำหน้าที่บรรยายสถานที่ท่องเที่ยว แม้จะมีมัคคุเทศก์ชาวไทยเดินทางร่วมไปกับคณะทัวร์ด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงชิตติ้งไคด์เท่านั้นเพื่อไม่ให้ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบ นอกจากนี้ เวลาพานักท่องเที่ยวไปร้านอาหารหรือร้านขายของที่ระลึก ก็จะพาไปร้านของคนเกาหลีที่มาเปิดร้านในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีชาวรัสเซียจำนวนมากที่แฝงตัวเป็นนักท่องเที่ยวและกลายมาเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยปกตินักท่องเที่ยวชาวรัสเซียและนักท่องเที่ยวต่างประเทศจะซื้อตั๋วเครื่องบินจากประเทศของตนแล้วมาซื้อทัวร์ที่ประเทศไทยและใช้บริการนำเที่ยวจากมัคคุเทศก์ชาวไทย แต่ปัจจุบันบริษัทนำเที่ยวรัสเซียเข้ามาเปิดบริษัทในประเทศไทย โดยให้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นหรือที่เรียกว่าหุ้นลม และนำคนรัสเซียที่พูดได้ทั้งภาษารัสเซียและภาษาอื่น ๆ อีกหลายภาษามาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ ทำให้รายได้ที่ควรจะเป็นของบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยและมัคคุเทศก์ชาวไทยกลับตกไปอยู่ในมือของนักลงทุนรัสเซียเสียทั้งหมด ส่งผลให้บริษัทนำเที่ยวของชาวไทยและมัคคุเทศก์ไทยได้รับความเดือดร้อนอย่างหนัก เพราะถูกแย่งลูกค้าอย่างไม่เป็นธรรม พฤติกรรมดังกล่าวของชาวต่างชาติเหล่านี้ ไม่เพียงแต่ทำให้มัคคุเทศก์ชาวไทยตกงานเนื่องจากได้รับผลกระทบต่ออาชีพมัคคุเทศก์ชาวไทยที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจากการถูกแย่งอาชีพ ทั้ง ๆ ที่เป็นอาชีพสงวนของคนไทย และทำให้ธุรกิจบางประเภทของคนไทยขาดรายได้แล้ว นอกจากนี้ยังส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ที่เป็นวัฒนธรรมอันดีงามของประเทศไทยต่อสายตานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ เนื่องจากไคด์เถื่อนเหล่านี้มีการหลอกลวงนักท่องเที่ยว เช่น พาไปสถานที่เที่ยวแต่ปล่อยให้นักท่องเที่ยวเดินเที่ยวเอง หรือการเรียกเก็บเงินค่าทัวร์เพิ่ม อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่การท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก

ในอดีต การควบคุมมัคคุเทศก์นั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยมีหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เช่น กำหนดให้ธุรกิจนำ

เที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายก่อนจึงจะดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังปรากฏตามมาตรา 39 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน หากไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิด และการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่ทางคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนดเพื่อได้รับใบอนุญาตแล้วคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทยด้วย ดังนั้นคนต่างชาติซึ่งไม่มีสัญชาติไทย จึงไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ยังต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8(3) ที่กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม

เมื่อพิจารณาบัญชีสาม ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 แล้วพบว่า “การนำเที่ยว” เป็นธุรกิจประการหนึ่งที่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว ประกอบกับบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานในอาชีพมัคคุเทศก์ด้วย ดังนั้น คนต่างด้าวซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจึงไม่สามารถมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมายไทยได้ หากคนต่างด้าวกระทำการครบองค์ประกอบในการเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 4.1.2 ย่อมมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 65

ต่อมาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับทำให้คนต่างด้าวที่กระทำการเป็นมัคคุเทศก์มีความผิดฐานทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 86 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นการเพิ่มเติมโทษในความผิดฐานทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตให้หนักขึ้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีคนต่างด้าวกระทำการเป็นมัคคุเทศก์ ผู้เขียนเห็นว่า นอกเหนือจากการที่กฎหมายฉบับใหม่ได้เพิ่มเติมโทษในความผิดฐานทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตให้หนักขึ้นแล้ว ด้วยการนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ตามมาตรา 4 ยังส่งผลให้ขอบเขตของกฎหมายสามารถเอาผิดกับคนต่างด้าวที่เป็นมัคคุเทศก์ได้กว้างกว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กล่าวคือแม้ว่าคนต่างด้าวที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ไม่ได้บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลแก่นักท่องเที่ยว แต่การนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว คนต่างด้าวได้ให้บริการเกี่ยวกับ

คำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว ก็ยอมถือว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นมัลคูเทศก์ ซึ่งอยู่ในขอบเขตนิยามของมัลคูเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทศก์ พ.ศ. 2551 แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม การเพิ่มเติมโทษในความผิดฐานดังกล่าวให้นักขึ้นจากเดิมอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทศก์ พ.ศ. 2535 เป็นอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 86 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมโทษให้สูงขึ้นจากเดิมเป็นเท่าตัวก็ตาม ปัญหาคนต่างด้าวลักลอบประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ รวมถึงการใช้บริการจากมัลคูเทศก์เถื่อนก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากกระแสข่าวกรณีมีมัลคูเทศก์ที่ไม่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นชาวต่างชาติได้ลักลอบประกอบอาชีพมัลคูเทศก์ในประเทศไทย จนส่งผลกระทบต่ออาชีพมัลคูเทศก์ชาวไทยที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของวัฒนธรรมอันดีงามของประเทศไทยต่อนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างมาก กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทศก์ได้รับทราบปัญหาดังกล่าวและได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กรมการท่องเที่ยวยังได้ออกหนังสือเตือนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวทั่วประเทศให้ยกเลิกการใช้บริการมัลคูเทศก์เถื่อน และเตรียมนำเสนอเรื่องขอแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคูเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้มีความรัดกุมและมีบทลงโทษที่เข้มข้นมากกว่านี้³

จากการศึกษาในกรณีนี้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยใช้บริการมัลคูเทศก์ต่างชาติซึ่งไม่มีใบอนุญาตมาทำหน้าที่แทนมัลคูเทศก์ชาวไทย ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากมัลคูเทศก์ไทยขาดความเชี่ยวชาญเรื่องภาษาต่างประเทศ ทำให้ไม่สามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่มาจากหลากหลายประเทศ จึงทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวใช้บริการจากมัลคูเทศก์ต่างชาติ โดยมัลคูเทศก์ต่างชาติอาจมาจากนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย หรือชาวต่างชาติที่เข้ามาศึกษาในประเทศไทยแล้วอาศัยช่องทางประกอบอาชีพมัลคูเทศก์เถื่อน เพราะมัลคูเทศก์ต่างชาติเหล่านี้สามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ดีกว่ามัลคูเทศก์ชาวไทย ทำให้มีการว่าจ้างระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวกับมัลคูเทศก์ต่างชาติเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำ

³ กรมการท่องเที่ยว, 27 มิถุนายน 2557, กรมการท่องเที่ยวปรามบริษัททัวร์ใช้ไกด์ผิดกฎหมาย ชงเรื่องปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ทัวร์ ให้เข้มข้นกว่าเดิม, สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2558, จาก

เที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 33 กำหนดว่าในการจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว นักผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะต้องใช้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายแล้วเท่านั้น หากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตาม หรือกรณีมีการกระทำอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว ถือว่ามีความผิดต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท ตามมาตรา 82 ก็ตาม แต่ยังมีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่

กรณีดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า ปัญหาการใช้บริการมัคคุเทศก์เดือนส่วนหนึ่งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่จริงจังเท่าที่ควร ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษตามกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการจับกุมผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว อาจมีคนบางกลุ่มที่ฉกฉวยโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง การทุจริตหรือปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งอาจมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง จึงต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของบทลงโทษผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้สูงขึ้น และการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับผู้กระทำความผิดจะต้องเข้มงวดและจริงจังมากขึ้น

นอกจากปัญหาการใช้บริการมัคคุเทศก์เดือนของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้ว ยังมีกรณีที่สนับสนุนการดำรงอยู่ของมัคคุเทศก์เดือนคือ มัคคุเทศก์ชาวไทยที่มีพฤติกรรมเป็น ชิตดิงโกด์ ถือเอาโอกาสทางธุรกิจมาแสวงหารายได้จากการทำหน้าที่เป็นชิตดิงโกด์โดยการติดตามไปกับคณะทัวร์ของนักท่องเที่ยวต่างชาติ แม้ว่าชิตดิงโกด์จะได้รับผลประโยชน์จากค่าตอบแทนในอัตราที่คงที่จากค่าจ้างในแต่ละครั้งก็ตาม แต่การติดตามไปกับคณะทัวร์ต่างชาติที่มีมัคคุเทศก์ต่างชาติทำหน้าที่บรรยายการนำเที่ยวทำให้ชิตดิงโกด์ได้มีโอกาสเรียนรู้งานและภาษาจากเจ้าของภาษาในระหว่างการติดตามไปกับคณะทัวร์ ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวต่อเนื่องมาจากการที่มัคคุเทศก์ชาวไทยขาดความเชี่ยวชาญทางด้านภาษาต่างประเทศ ทำให้มัคคุเทศก์ชาวไทยไม่มีความรู้ด้านภาษาที่จะสามารถสื่อสารกับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ โดยภาษาต่างประเทศที่มัคคุเทศก์ไทยจำเป็นต้องใช้ในการสื่อสารกับนักท่องเที่ยวแต่ยังขาดความเชี่ยวชาญ เช่น ญี่ปุ่น จีน สเปน เกาหลี รัสเซีย ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย พม่า เวียดนาม มลายู ล้วนแต่เป็นภาษาที่มัคคุเทศก์ต้องใช้สื่อสารกับนักท่องเที่ยวทั้งสิ้น โดยเฉพาะภาษาท้องถิ่นของประเทศอาเซียน ดังนั้นการเพิ่มศักยภาพให้แก่มัคคุเทศก์ไทยได้มีความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญภาษาต่างประเทศแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความแข็งแกร่งและขีดความสามารถให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์อีกด้วย

จากการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กับกรณีมัคคุเทศก์เถื่อน ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่สามารถใช้บังคับกับมัคคุเทศก์เถื่อนได้ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ยังใช้บริการจากมัคคุเทศก์ชาวต่างชาติ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของบทลงโทษผู้กระทำความผิดในทางปฏิบัติมีกระบวนการและขั้นตอนค่อนข้างมาก เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวต้องทำการตักเตือนก่อน หากไม่ดำเนินการจึงจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนของการดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ทำผิดนั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและยังกระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนจากมัคคุเทศก์ชาวไทยที่เป็นชาติตั้งไกด่ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2.1 กล่าวคือ ระบบชาติตั้งไกด่ทำให้กลุ่มมัคคุเทศก์เถื่อนยังสามารถดำรงอยู่ได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีของมัคคุเทศก์เถื่อนขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ทั้งในส่วนของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่ใช้มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 85 และผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 86 ให้มีอัตราโทษที่สูงขึ้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับ ควบคุมมัคคุเทศก์

ปัจจุบันผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เป็นส่วนราชการระดับกรมที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และเพื่อก่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 ถึงพ.ศ. 2559 มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัวและเกิดความยั่งยืน เพื่อเร่งรัดและสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยว เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ไทยให้มีความพร้อมทั้งด้านคุณภาพ การแข่งขัน และให้เกิดการสร้างรายได้และการกระจายรายได้ ควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นการ

ป้องกันแก้ไขผลกระทบด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งในและต่างประเทศ ตามแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 และวิสัยทัศน์ประเทศไทยสู่ปีพ.ศ. 2570 โดยน้อมนำแนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” และ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” มาใช้ในการจัดทำแผนเพื่อให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบองค์รวมที่สร้างทั้งรายได้และกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

จากสภาพปัญหามัคคุเทศก์ต่างชาติเข้ามาอาศัยช่องทางประกอบอาชีพมัคคุเทศก์และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวส่วนใหญ่ว่าจ้างให้มัคคุเทศก์ต่างชาติมาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน จนมีการร้องเรียนของมัคคุเทศก์ชาวไทยถึงกรณีที่ไม่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการถูกมัคคุเทศก์ต่างชาติแย่งงาน แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของบทลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นไม่มีการและขั้นตอนค่อนข้างมาก เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวต้องทำการตัดเตือนก่อน หากไม่ดำเนินการจึงจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนของการดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ทำผิดนั้นเป็นไปด้วยความล่าช้า อีกทั้งการผลิตมัคคุเทศก์ในปัจจุบันเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทำให้มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จำนวนมาก แต่มัคคุเทศก์เหล่านั้นขาดความสามารถในการให้บริการและมีปัญหาเกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาที่สาม ดังนั้น นายวีโรจน์ ลิตประเสริฐนันท์ นายกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยคนปัจจุบันได้มีนโยบายสำคัญเร่งด่วนในการบูรณาการผลักดันให้มีการจัดตั้งสภามัคคุเทศก์เป็นองค์กรในการกำกับดูแลมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ เพื่อเป็นการจัดระเบียบให้แก่ผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนได้ง่ายขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างกับระบบงานราชการที่ต้องเชื่อมโยงหลายหน่วยงานจนทำให้กระบวนการในการดำเนินการล่าช้าไม่ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและอาจมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในปีพ.ศ. 2558 ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างเสรี ทั้งนี้การจัดตั้งสภามัคคุเทศก์จะเป็นการยกระดับมัคคุเทศก์ไทยเป็นวิชาชีพให้ได้มาตรฐานสากล สามารถพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อวางฐานให้กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทยให้เกิดความยั่งยืน จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรองและรักษาประโยชน์ของผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เพราะในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลและบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของมัคคุเทศก์

ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหมักคูกเทศก์เถื่อนและผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสมาคมหมักคูกเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติหมักคูกเทศก์ พ.ศ. ... ขึ้น โดยให้มีการจัดตั้งสภามักคูกเทศก์ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิชาชีพหมักคูกเทศก์ในประเทศไทย ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี สถานที่ท่องเที่ยว โบราณสถาน และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเอกลักษณ์ของความเป็นไทย ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพหมักคูกเทศก์ให้ถูกต้องตามจริยธรรมและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพหมักคูกเทศก์ ส่งเสริมความสามัคคีและให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างสมาชิกด้วยกัน ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิก คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพหมักคูกเทศก์ รวมทั้งผดุงเกียรติของสมาชิก เสนอความเห็นหรือให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ส่งเสริมการศึกษา การบริการ การวิจัย และการพัฒนา ประกอบวิชาชีพหมักคูกเทศก์ ให้ความร่วมมือและเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการด้านการท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ดำเนินกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยสภามักคูกเทศก์จะมีอำนาจหน้าที่ในการรับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพหมักคูกเทศก์ สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพหมักคูกเทศก์ ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพหมักคูกเทศก์ในระดับอุดมศึกษาและในระดับประกาศนียบัตรของสถาบันการศึกษาที่จะทำการสอนวิชาชีพหมักคูกเทศก์โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา มีอำนาจและหน้าที่รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพหมักคูกเทศก์ของสถาบันการศึกษาที่จะทำการฝึกอบรมในวิชาชีพหมักคูกเทศก์ โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภา รวมไปถึงการออกหนังสืออนุมัติหรือออกวุฒิบัตรเกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพหมักคูกเทศก์ให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพหมักคูกเทศก์

เนื่องจากหมักคูกเทศก์เป็นผู้มีความสำคัญในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ช่วยอำนวยความสะดวกและนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์กับนักท่องเที่ยว และลดระยะเวลาการทำความเข้าใจส่งผลให้นักท่องเที่ยวมีเวลาในการท่องเที่ยวมากขึ้น หมักคูกเทศก์จึงเป็นตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้การท่องเที่ยวของประเทศ เพราะหมักคูกเทศก์เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด นอกจากจะเป็นผู้ถ่ายทอดศิลปะ วัฒนธรรมที่สะท้อนภาพลักษณ์ความเป็นเอกลักษณ์ไทยให้นักท่องเที่ยวได้รับรู้แล้ว ยังเป็นตัวกลางในการสื่อสารวัฒนธรรมระหว่างประเทศด้วย โดยในปัจจุบันผู้ประกอบอาชีพหมักคูกเทศก์ที่มีใบอนุญาตเป็นหมักคูกเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและหมักคูกเทศก์ พ.ศ. 2551 สามารถเข้าเป็นสมาชิก

สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย และอยู่ภายใต้ข้อบังคับสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งสมาคมได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรม ตลอดจนการสร้างสรรค์และธำรงไว้ซึ่งเกียรติยศและศักดิ์ศรีของมัคคุเทศก์ ยกระดับมาตรฐานและส่งเสริมวิถะฐานะแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อส่งเสริมงานมัคคุเทศก์ให้เป็นวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอันจะเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวและเผยแพร่ข่าวสารจัดสวัสดิการระหว่างสมาชิก ส่งเสริมสามัคคีธรรมและภราดรภาพ รวมทั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือร่วมมือ และประสานงานกับสมาชิกและองค์กรอื่นเพื่อดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกหรือสังคมในส่วนรวม บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ส่งเสริมการกีฬาและบันเทิง

เมื่อประเทศไทยจะได้เข้าร่วมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปีพ.ศ. 2558 มีการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว แม้ว่าอาชีพมัคคุเทศก์จะได้รับการสงวนไว้ แต่ในภาวะแวดล้อมที่ทุกตำแหน่งงานของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทำให้ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบอาชีพได้ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพ จึงเป็นไปได้ยากที่จะสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้คนไทย ดังนั้นการที่สมาคมมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยได้พยายามผลักดันให้เกิดการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อันจะเป็นการยกระดับมัคคุเทศก์ไทยเป็นวิชาชีพให้ได้มาตรฐานสากลสามารถพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นพัฒนาด้านภาษาต่างประเทศ และการสร้างมาตรฐานมัคคุเทศก์ที่ยังขาดความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาวิชาชีพมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้มัคคุเทศก์ จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรเพื่อใช้ในการเจรจาต่อรองและรักษาประโยชน์ของผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ หากมีการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์ขึ้นเป็นผลสำเร็จจะสามารถแก้ไขปัญหาผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ประสบปัญหาการถูกแย่งงานจากมัคคุเทศก์เถื่อนได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าหากมีองค์กรในการกำกับดูแลผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยตรง มีสิทธิขาดในการออกใบอนุญาตมัคคุเทศก์และมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีพบการกระทำผิด ตลอดจนดูแลเรื่องสวัสดิการให้แก่มัคคุเทศก์ เช่นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ เพราะในปัจจุบันมีมัคคุเทศก์จำนวนมากที่ถูกบริษัทนำเที่ยวเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าตอบแทนอย่างไม่เป็นธรรม จะเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ อีกทั้งยังจะแก้ไขปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนด้วย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียนพบว่า การผลักดันให้สมาคมมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคมมัคคุเทศก์สามารถเปรียบเทียบได้จากการจัดตั้งสหภาพนายควม ซึ่งแต่

เดิมก่อนที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นสภานายความนั้นวิชาชีพทนายความมีความเจริญก้าวหน้าทำให้มีจำนวนทนายความเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ แต่การบทบาทของทนายความยังไม่มีรูปแบบที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากขาดองค์กรในการทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมอันชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการริเริ่มก่อตั้งสมาคมทนายความขึ้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 เพื่อให้เป็นสถาบันอิสระทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทนายความทั่วประเทศ และได้มีการตราพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2508 ขึ้นต่อมาในปีพ.ศ. 2518 ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อสมาคมทนายความเป็นสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย และเนื่องจากเกิดเหตุการณ์กรณีผลกระทบที่เกิดจากทนายความในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2508 ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของทนายความทำให้เกิดผลกระทบกับบรรดาทนายความชั้นสองที่เป็นผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีทางกฎหมาย ส่วนผู้ที่จบจะจดทะเบียนเป็นทนายความชั้นหนึ่งได้จะต้องผ่านการสอบเป็นเนติบัณฑิตที่สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาเสียก่อน จากข้อกำหนดดังกล่าวของเนติบัณฑิตยสภาเป็นการปิดกั้นเสรีภาพของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จัดประกายให้เกิดสถาบันของทนายความที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความเองดังเช่นที่เป็นอยู่ในนานาประเทศ จนกระทั่งพ.ศ. 2522 ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 ขึ้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา โดยพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มีสาระสำคัญคือ ประการแรก ในบทบัญญัติมาตรา 6 กำหนดให้สภานายความเป็นสถาบันนิติบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่สามารถปกครองตนเองเป็นของทนายความ เพื่อทนายความ และโดยทนายความ ที่มาจากหลักการปกครองพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย ประการที่สอง ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการจดทะเบียนและควบคุมมรรยาททนายความจากเดิมซึ่งเป็นอำนาจของเนติบัณฑิตยสภา ให้สภานายความเป็นผู้มีอำนาจในการจดทะเบียนออกใบอนุญาตว่าความรวมถึงควบคุมมรรยาทของทนายความ ประการที่สาม มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความเพิ่มเติม กล่าวคือ นอกจากจะเป็นผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีทางนิติศาสตร์แล้วยังต้องผ่านการฝึกอบรมมรรยาททนายความ หลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความและการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายตามข้อบังคับสภานายความว่าด้วยการฝึกอบรมวิชาว่าความ และนอกจากนี้และพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผลให้ไม่มีทนายความชั้นสองอีกต่อไป ประการสุดท้าย มีการกำหนดให้มีกองทุนสวัสดิการทนายความ เพื่อช่วยเหลือทนายความที่ได้รับความเดือดร้อนหรือทายาทของทนายความที่ถึงแก่ความตามที่ได้รับความสะดวกให้ได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสวัสดิการทนายความ และนอกจากนี้แล้วยังมีการ

กำหนดให้มีคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย รวมทั้งจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายด้วย

จากการศึกษาการจัดตั้งสภาทนายความดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการพัฒนาปรับปรุงองค์กรของวิชาชีพทนายความให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น และการจัดตั้งสภาทนายความเพื่อให้เป็นสถาบันของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความที่มีมาตรฐานในการกำหนดคุณสมบัติควบคุมดูแล สอดส่องมรรยาท จรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความให้เป็นไปแนวทางเดียวกันและอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์วิธีการที่มีความชัดเจน เป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจและเป็นที่พักพิงของประชาชนได้ ดังนั้นการผลักดันให้สมาคมทนายความแห่งประเทศไทยได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็น สภามัคคุเทศก์ จึงสามารถเปรียบเทียบได้จากการจัดตั้งสภาทนายความ อันจะทำให้ผู้ประกอบอาชีพ มัคคุเทศก์มีองค์กรที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์โดยตรง เกิดความคล่องตัวสามารถพัฒนาอาชีพ มัคคุเทศก์ให้มีศักยภาพมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองและป้องกันปัญหามัคคุเทศก์ต่างชาติ ที่จะเข้ามาในประเทศไทยเมื่อเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในขณะที่เดียวกันยังช่วยเพิ่มความ คล่องตัวในการแก้ปัญหามัคคุเทศก์เดือนได้ง่าย ซึ่งต่างจากระบบงานราชการที่ต้องเชื่อมโยง ระหว่างหลายหน่วยงานทำให้กระบวนการปราบปรามมัคคุเทศก์เดือนเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อยู่หลายประการ โดยเฉพาะพฤติกรรมการบริหารจัดการของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการควบคุมมัคคุเทศก์เถื่อน ปัญหาพฤติกรรมของมัคคุเทศก์ชาวไทยที่เรียกว่าซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ปัญหาหน่วยงานที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์ รวมทั้งปัญหาในการตีความนิยามความหมายของมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงได้สรุปปัญหาพร้อมทั้งได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนี้

5.1 บทสรุป

5.1.1 ปัญหาการตีความนิยามความหมาย

นิยามความหมายของ “มัคคุเทศก์” ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 หมายความว่า “ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน” ส่วนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หมายความว่า “ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว” นิยามความหมายของ “มัคคุเทศก์” ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ มีองค์ประกอบประการแรกเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ เหมือนกัน แต่ที่แตกต่างกันคือองค์ประกอบประการที่สอง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้จำกัดไว้เฉพาะการให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลเท่านั้น แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่าในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้นต้องมีกรให้คำแนะนำและความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว และองค์ประกอบประการที่สาม ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่าการเป็นมัคคุเทศก์นั้นจะต้องได้รับค่าตอบแทนด้วย ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดไว้เพียงการกระทำอย่างเป็นปกติธุระ เนื่องจากนิยาม

ความหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่กว้างกว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังนั้นขอบเขตของความหมายที่กว้างอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้

5.1.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

ชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เป็นมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งคิดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยตนเองมิได้ทำการบรรยายหรือนำชมสถานที่ต่าง ๆ แต่ได้ยินยอมให้คนต่างด้าวอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายของไทยเป็นผู้นำชมสถานที่ต่าง ๆ โดยมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตจะได้รับค่าตอบแทนจากกรณีนั้น

เนื่องจากโครงสร้างทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย และต้องมีสัญชาติไทยจึงจะเป็นมัคคุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากต้องการสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้แก่คนไทย จึงทำให้คนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยไม่สามารถเป็นมัคคุเทศก์โดยถูกต้องตามกฎหมายไทยได้ มัคคุเทศก์ต่างด้าวจึงต้องว่าจ้างมัคคุเทศก์สัญชาติไทยที่มีใบอนุญาตมาทำหน้าที่เป็นชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงความผิดตามกฎหมาย ชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) จึงเป็นผลโดยตรงจากเงื่อนไขหรือโครงสร้างทางกฎหมายที่มุ่งประสงค์ในการคุ้มครองหรือสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ให้กับคนไทย

แม้ว่าในปัจจุบันจะกำหนดความผิดของชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่ปัญหาในทางปฏิบัติยังคงมีมัคคุเทศก์ชาวไทยเป็นชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) อยู่จำนวนมาก ดังนั้นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงยังมีปัญหาในแง่ของการบังคับใช้กับกรณีชิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

5.1.3 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในกรณีมัคคุเทศก์เถื่อน

ในปัจจุบันตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ จะมีนายทุนหรือบริษัทนำเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาเปิดบริษัทนำเที่ยว ร้านอาหาร หรือร้านขายของในประเทศไทยที่ถูกตั้งขึ้นโดยอาศัยชื่อคนไทย แต่การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของชาวต่างชาติ โดยภายในบริษัทจะมีชาวต่างชาติทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์เชิญชวนนักท่องเที่ยวจากประเทศของตนเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย เพราะมีความได้เปรียบทางด้านภาษามากกว่ามัคคุเทศก์ชาวไทยที่สามารถพูดภาษาต่างประเทศได้

ในการนำเที่ยวจะมีมัคคุเทศก์ชาวไทยเดินทางร่วมไปกับคณะทัวร์ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และแสดงตัวเมื่อมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การควบคุมมัคคุเทศก์นั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายก่อนจึงจะดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมัคคุเทศก์ที่ขอรับใบอนุญาตจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่ทางคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด อีกทั้งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยด้วย ดังนั้นคนต่างชาติซึ่งไม่มีสัญชาติไทย จึงไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ นอกจากนี้ยังต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว กล่าวคือ “การนำเที่ยว” เป็นธุรกิจประการหนึ่งที่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว ประกอบกับบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานในอาชีพมัคคุเทศก์ด้วย ดังนั้น คนต่างด้าวซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจึงไม่สามารถมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยชอบด้วยกฎหมายไทยได้

จากการควบคุมมัคคุเทศก์โดยคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงทำให้คนต่างด้าวพยายามหลีกเลี่ยงและหาช่องทางเข้ามาประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนจากมัคคุเทศก์ชาวไทยที่เป็นซิตติ้งไกด์สนับสนุนให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นมัคคุเทศก์มากขึ้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีของมัคคุเทศก์เถื่อนขาดประสิทธิภาพ

5.1.4 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับ ควบคุม ดูแลมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นผู้มีความสำคัญในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ช่วยอำนวยความสะดวกและนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์กับนักท่องเที่ยว และลดระยะเวลาการทำความเข้าใจส่งผลให้นักท่องเที่ยวมีเวลาในการท่องเที่ยวมากขึ้น มัคคุเทศก์จึงเป็นบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้การท่องเที่ยวของประเทศ เพราะมัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด

สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรม ตลอดจนการสร้างสรรค์และธำรงไว้ซึ่งเกียรติยศและศักดิ์ศรีของมัคคุเทศก์ ยกกระดับมาตรฐานและส่งเสริมวิถะฐานะแห่งอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อส่งเสริมงานมัคคุเทศก์ให้เป็นวิชาชีพที่เป็นที่ยอมรับนับถือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอันจะเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียง เกียรติคุณแห่งอาชีพมัคคุเทศก์

ในปัจจุบันปัญหาคนต่างด้าวเข้ามาอาศัยช่องทางประกอบอาชีพมัลลเทศก์และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวส่วนใหญ่ว่าจ้างให้มัลลเทศก์ต่างชาติมาทำหน้าที่เป็นมัลลเทศก์ในปัจจุบัน จนมีการร้องเรียนของมัลลเทศก์ชาวไทยถึงกรณีที่ได้รับความสะดวกเนื่องจากการถูกมัลลเทศก์ต่างชาติแย่งงาน แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ด้วยการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของบทลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นมีความรุนแรงและขั้นตอนค่อนข้างมาก ในส่วนของมัลลเทศก์ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหามัลลเทศก์เถื่อนและผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายกษัตริย์มัลลเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยคนปัจจุบันได้มีนโยบายสำคัญเร่งด่วนในการบูรณาการผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพมัลลเทศก์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรในการกำกับดูแลมัลลเทศก์โดยเฉพาะ เพื่อเป็นการจัดระเบียบให้แก่ผู้ประกอบการอาชีพมัลลเทศก์ให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ปัญหามัลลเทศก์เถื่อนได้ง่ายขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างกับระบบงานราชการที่ต้องเชื่อมโยงหลายหน่วยงานจนทำให้กระบวนการในการดำเนินการล่าช้าไม่ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและอาจมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การจัดตั้งสภาวิชาชีพมัลลเทศก์แห่งประเทศไทยจะเป็นการยกระดับมัลลเทศก์ไทยเป็นวิชาชีพให้ได้มาตรฐานสากล สามารถพัฒนาอาชีพมัลลเทศก์ให้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น

จากการพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งสภาวิชาชีพมัลลเทศก์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรในการกำกับ ควบคุม ดูแลมัลลเทศก์โดยเฉพาะ จึงมีปัญหาค่าธรรมเนียมการศึกษาถึงกรณีดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาการณในปัจจุบัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

5.2.1 การปรับปรุงแก้ไขนิยามความหมาย

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนให้เป็นองค์ประกอบในการกระทำเป็นมัลลเทศก์ดังเช่นพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2535 แต่มีการกำหนดเงื่อนไขว่าการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ นั้น นอกจากจะต้องเป็นการให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวแล้วยังจะต้องเป็นการให้บริการที่เป็นปกติธุระ จึงทำให้ตีความค่าว่าเป็นปกติธุระได้กว้างขึ้น โดยอาจตีความในลักษณะของเชิงความถี่หรือจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไรในเชิงธุรกิจก็ได้

ดังนั้นจึงควรกำหนดให้ค่าตอบแทนเป็นองค์ประกอบในการกระทำเป็นมัลลเทศก์ด้วย เพื่อให้การตีความและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการแก้ไขปรับปรุง

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของนิยามคำว่า “มัคคุเทศก์” หมายความว่า “ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้แก่นักท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการโดยได้รับค่าตอบแทน” ดังเช่นนิยามในกฎหมายประเทศออสเตรเลีย

5.2.2 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อลดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในกรณีของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide)

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีของซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของนิยามคำว่าซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้เป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดนิยามคำว่า “ซิตติ้งไกด์” ให้ความหมายว่า “มัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายที่ติดตามไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ และมัคคุเทศก์ผู้นั้นมิได้ทำหน้าที่บรรยายเกี่ยวกับสถานที่ต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว แต่ยินยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายเป็นผู้ทำหน้าที่แทนตน โดยมัคคุเทศก์ผู้มีใบอนุญาตได้รับค่าตอบแทนจากการนั้น”

นอกจากนี้ควรกำหนดฐานความผิดสำหรับมัคคุเทศก์ที่เป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 60 “มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่แทนตน” และเพิ่มข้อความว่า “มัคคุเทศก์ต้องไม่ทำหน้าที่เป็นซิตติ้งไกด์”

ในส่วนบทลงโทษสำหรับฐานความผิดของมัคคุเทศก์ที่เป็นซิตติ้งไกด์ ควรกำหนดบทลงโทษให้สูงขึ้น กล่าวคือ “มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 60 ควรจะกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์” ดังเช่นบทลงโทษในสหพันธรัฐมาเลเซีย

5.2.3 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อลดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในกรณีของมัคคุเทศก์เถื่อน

การที่คนต่างด้าวลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากมัคคุเทศก์ไทยขาดคุณภาพ ขาดความเชี่ยวชาญในการใช้ภาษาต่างประเทศ ดังนั้นเพื่อลดจำนวนมัคคุเทศก์เถื่อนในกรณีที่เป็นคนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย จึงควรเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติที่มีความประสงค์จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อย่างถูกต้องตามกฎหมายสามารถยื่นขอจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ได้ โดยกำหนดให้ผู้นั้น

คำขอจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่ทางคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ก็ยังคงสงวนการทำหน้าที่นำเที่ยวและบรรยายให้ความรู้แหล่งท่องเที่ยวที่เป็นประวัติศาสตร์ของประเทศไทยไว้ให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น

ดังนั้นจึงควรกำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณีผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไว้ในกฎกระทรวง เรื่อง การยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สำหรับบุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทย

สำหรับผู้ที่มีสัญชาติไทยที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถใช้ภาษาต่างประเทศได้เป็นอย่างดี แต่ขาดคุณสมบัติที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 (1) กล่าวคือ

“มาตรา 50 (1) ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตร์หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด” โดยเพิ่มข้อยกเว้นกำหนดให้ “ผู้ที่เคยทำงานในต่างประเทศเป็นระยะเวลาอันสามารถใช้ภาษาในประเทศนั้นได้เป็นอย่างดี หรือสำเร็จหลักสูตรภาษาต่างประเทศที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด และได้รับวุฒิปัตร์หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด” โดยได้แนวความคิดนี้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผลที่ได้จากการศึกษา

5.2.4 การจัดตั้งองค์กรที่กำกับ ควบคุมมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ

ควรมีการจัดตั้งสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยเพื่อกำกับ ควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ให้เกิดความคล่องตัว และสามารถแก้ปัญหามัคคุเทศก์เดือนได้ง่ายขึ้นจะต้องพิจารณาว่าการจัดตั้งเป็นสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าสมาคมมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นและยกฐานะทางวิชาชีพมัคคุเทศก์ให้ได้รับการยอมรับจากสังคมนั้น เมื่อมีการรวมตัวกันขององค์กรที่จะก่อตั้งให้เป็นสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทยแล้วจะทำให้

เกิดมาตรฐาน บรรทัดฐาน ในการดูแลบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับกรได้หรือไม่ อีกทั้งจะต้องพิจารณาถึง การรวมตัวทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้มีความคล่องตัวและมี ประสิทธิภาพด้วย





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กฎกระทรวง ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนผู้นำเที่ยว พ.ศ. 2555 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 64 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2555
- กุลวรา สุวรรณพิมล. (2548). *หลักการมัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ : แสงดาว.
- คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว. (2554). *เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2550). ปัญหาของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2535 ในการควบคุมชนิดตั้งไค้. *วารสารวิชาการ วารสารเซนต์จอห์น*, 10 (10), 83-95.
- คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2551). ผลกระทบของ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ต่อการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์. *วารสารวิชาการ วารสารเซนต์จอห์น*, 11 (11), 102-117.
- ฉันทซ์ วรรณถนอม. (2551). *หลักการมัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- ชลิดา โตสิตระกูล. (2548). *สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากระบวนการในการเข้าสู่สิทธิในการทำงานในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2539). *กฎหมายว่าด้วยสัญญา*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คาราพร ธีระวัฒน์. (2542). *สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คู่ย์ ชุมสาย. (2529). *มัคคุเทศก์. จุลสารการท่องเที่ยว*, 4, 16-17.
- ทศพล กองสุข. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทิพวรรณ พุ่มมณี. (2557). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิวัฒน์ อริยะ. (2550). *การทำงานของคนต่างด้าว*. กรุงเทพฯ : ชรรณนิติ เพรส.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2549). *หลักการมัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือท่องเที่ยวไทย.

ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง แบบบัตร การขอมิบัตร การออกบัตร และลักษณะ การติดบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 57 วรรคสาม แห่ง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ลง วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535.

ไพฑูริย์ พงสะบุตร วิชาสงฆ์ พงสะบุตร. (2536). *คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

ไพฑูริย์ พงสะบุตร. (2542). *คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาสิภร กระจำงฐาณู. (2554). *จรรยาบรรณอาชีพ ช่างนำจัดการอุปสรรค บุคลิกภาพ ช่างนำจิต อัจฉริยะที่มีผลต่อการรับรู้คุณภาพการให้บริการของมัคคุเทศก์ในกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มนทวรรณ อุดมปนิช. (2551). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมือง ถูกกฎหมายทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีปัญหาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา. (2558). *กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว (Tourism Laws)*. สืบค้น จาก <http://elearning.aru.ac.th>

รวีวรรณ โปรงรุ่งโรจน์. (2550). *มัคคุเทศก์*. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.

ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่จะพึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตลอดจน ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบ ธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2553 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 (3) มาตรา 34 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2553.

- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ : ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์.
- ศิริวิมล แซ่เล่า. (2552). *การพัฒนากลยุทธ์การดำเนินงานของสำนักทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและ
มัคคุเทศก์ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ภายหลังจาก
รับโอนภารกิจ.* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *ความรู้กฎหมายทั่วไป.* กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ศุภนิษฐ์ สงพะโยม. (2538). *พฤติกรรมเชิงจริยธรรมของมัคคุเทศก์ที่จดทะเบียนในเขต 1 การท่องเที่ยว
แห่งประเทศไทย.* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทร
วิโรฒ.
- สุภาพร มากแจ้ง. (2539). *หลักมัคคุเทศก์.* กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- สุขุม สุภนิษฐ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โภค.* กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แสงเดือน เถาว์เพชร. (2556). พจนานุกรมศัพท์อินเทอร์เน็ต. กรุงเทพฯ : ก.พล(1996).
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2547). *สคบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 8).
กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์.
- อัญชณา พันธุ์อรุณ. (2546). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของมัคคุเทศก์ที่จดทะเบียนใน
เขตกรุงเทพมหานคร ณ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต).
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ภาษาต่างประเทศ

Japan Guide Association. (2015). *Guide-Interpreter Law.* Retrieved from <http://www.jga21c.or.jp>

Japan Tourism Agency. (2015). *Tour Guide-Interpreter System.* Retrieved from

<http://www.mlit.go.jp>

Licensed Guide Interpreter Act 1949 (Japan)

Queensland Government. (2015). *Licences, permits and legislation for tourism businesses.*

Retrieved from <https://www.business.qld.gov.au>

Tourism Industry Act 1992 (Malaysia)

Tourism Promotion Act (Korea)

Tourism Services Act 2003 (Australia)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวณัฐพัชร สีเงิน

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2548 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ

พ.ศ. 2557 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 67

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นักวิชาการพาณิชย์ปฏิบัติการ

กองสิทธิบัตร กรมทรัพย์สินทางปัญญา

กระทรวงพาณิชย์

