

มัคคุเทศก์น้อยช่วยยกเว้นที่รอกฎหมายควบคุม

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี

มัคคุเทศก์น้อยข้อยกเว้นที่รอกฎหมายควบคุม

The little guide : Exception waiting to be controlled by law

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี*

Associate Professor Pinit Tipmanee

บทคัดย่อ

ตามมาตรา 51 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 บัญญัติเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ มีการประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยกฎหมายยกเว้นให้มัคคุเทศก์ที่ไม่ได้รับอนุญาตสามารถทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กฎหมายประกาศได้ รวมถึงมัคคุเทศก์น้อย และกฎหมายยังห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์อื่นใดเข้ามาแย่งทำหน้าที่อีกด้วย ซึ่งปัจจุบันเขตพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีมีการประกาศตามกฎหมาย และการเป็นมัคคุเทศก์น้อยกฎหมายไม่ได้กำหนดแนวทางควบคุมดูแลให้ต้องมีการอบรม หรือต้องได้รับอนุญาตแต่อย่างใด และเห็นว่าในปัจจุบันไทยเข้าสู่พลเมืองอาเซียนแล้ว วิชาชีพมัคคุเทศก์เป็นวิชาชีพที่สำคัญควรเร่งจัดตั้งสภาวิชาชีพเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยเร็ว

*ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น.ม. (สาขากฎหมายเอกชน) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Abstract

Section 51 of the Travel Agency Business and Guide Act A.C. 2008 (B.E. 2551) was enacted for the benefit and support of tourists in local areas or communities. The Act includes a declaration creating an exception in localities or communities for guides who have not received permission to work in the areas where the law was announced, including the little guides. Moreover, this law still prohibits other guides from working in area and competing for business. At the present time, the legal scheme mentioned above does not promulgate a legal framework for becoming a little guide. The law does not specify guidelines for training or obtaining permission to work. Therefore, the writer suggests that since Thailand is already a member of ASEAN, the profession of guides should set up a federation of guides rapidly, in order to solve such problem as are already occurring.

คำสำคัญ: มัคคุเทศก์น้อย, การท่องเที่ยว, ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

Keywords: The Little Guide, Tourism, ASEAN Socio-Cultural Community

1. บทนำ

ขณะนี้คนไทยทุกคนได้ก้าวสู่ความเป็นพลเมืองในประชาคมอาเซียนอย่างเต็มตัว ต่อไปจะถือว่าก้าวไปเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์ได้ต้องสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งใน 3 เสาหลัก ไม่ว่าจะเป็นเสาแรกประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community: APSC) เสาที่สองประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และเสาสุดท้ายประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio Cultural Community : ASCC) จากคำกล่าวที่ว่า “ประเทศไทยได้ก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economics Community : AEC)” ซึ่งในความเป็นจริงคำว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ถือเป็นเพียงข้อตกลงหนึ่งในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนเท่านั้น จนทำให้อาจหลงลืม 2 เสาหลักที่สำคัญ คือในด้านการเมืองและความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

ในเสาประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนที่กล่าวถึงนั้น มีแนวทางที่มุ่งแก้ไขปัญหาคายกจน เสริมสร้างความเสมอภาค และการพัฒนาการเรียนรู้ของมนุษย์และมีการแลกเปลี่ยนความรู้ทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมระหว่างกันโดยเน้นในเรื่องการสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building an ASEAN Identity) คือการสร้างความรู้สึกร่วมกันและส่งเสริมความเป็นเอกภาพท่ามกลางความแตกต่างด้วยการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ศาสนา และอารยธรรมในส่วนของประเทศไทยกิจกรรมที่ต้องจับตามองและถือเป็นธุรกิจที่สำคัญคงไม่พ้นการท่องเที่ยว พิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ จากการสำรวจรายได้จากการท่องเที่ยวปี พ.ศ.2559 ไตรมาสที่ 4 นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย สร้างรายได้ให้กับประเทศไทย 400,436.63 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 2.03 จากช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา โดยนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ จีน รัสเซีย และมาเลเซียตามลำดับ และนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่สร้างรายได้เพิ่มขึ้น 3 อันดับแรกเมื่อเทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา ได้แก่ รัสเซีย เพิ่มขึ้นร้อยละ 28.41 ฝรั่งเศส เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.04 เยอรมัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.21 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารายได้จากการท่องเที่ยว นั้น ถือเป็นรายได้หลักของประเทศไทยเลยทีเดียว¹

หากมองการท่องเที่ยวว่าเป็นการเรียนรู้ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของกันและกัน และเป็นการสร้างอัตลักษณ์อาเซียนที่สำคัญคงปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวแทนที่สำคัญในการสื่อสารความเข้าใจในวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ ศาสนา และอารยธรรม คงหนีไม่พ้นมัคคุเทศก์ที่เป็นผู้อธิบายเรื่องราว

¹สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, รายงานภาวะเศรษฐกิจท่องเที่ยว ฉบับที่ 6 ต.ค. - ธ.ค. 59 [Online], available URL: http://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8265, 2560 (กันยายน, 18).

ต่างๆ ทั้งด้านโบราณสถาน สถาปัตยกรรม ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ให้ความรู้แก่ผู้มาเยือนหรือนักท่องเที่ยว เป็นผู้มีบทบาทใกล้ชิดมากที่สุดดังนั้นความสำคัญของอาชีพมัคคุเทศก์คงเปรียบได้กับการเป็นตัวแทนของประเทศในฐานะที่ประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับท่องเที่ยวและวัฒนธรรม เป็นหน้าตาของประเทศหากผู้อยู่ในอาชีพนี้ทำให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของมัคคุเทศก์หรือตัวแทนของบุคคลนั้นๆ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องวางกรอบของกฎหมายเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และยกระดับมาตรฐานของมัคคุเทศก์ ตลอดจนสร้างจริยธรรมทางวิชาชีพนี้ มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หลายครั้ง ในปี พ.ศ.2535 และต่อมาในปี พ.ศ.2545 ตามลำดับจนถึงฉบับปัจจุบัน ดังนั้นกฎหมายหลักที่นำมาใช้ควบคุมและคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและคุ้มครองการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ให้มีมาตรฐานสากล และมีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อมาได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 ตลอดจนแก้ไขชื่อหน่วยงานและตำแหน่งผู้บริหารเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกา มีการเปลี่ยนชื่อสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นกรมการท่องเที่ยว พ.ศ.2553 เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

แม้ในขณะนี้จะมีการเปิดเสรีภาคบริการ มีเป้าหมายเพื่อรวมเป็นตลาดเดียวในประชาคมอาเซียน เป็นผลให้มีการเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างเสรีในระดับ “วิชาชีพ” ภายใต้ข้อตกลงยอมรับร่วมหรือเอ็มอาร์เอ (Mutual Recognition Arrangement : MRAs)² ในปัจจุบันมีการทำข้อตกลงยอมรับร่วมอยู่ 7 สาขาวิชาชีพ และ 1 กลุ่มวิชาชีพในด้านการท่องเที่ยว มีผลให้วิชาชีพดังกล่าวมีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้โดยเสรี ทำให้ต่างชาติในประเทศสมาชิกสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

²วิชาชีพที่อยู่ในข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติวิชาชีพ (MRAs) มีอยู่ด้วยกัน 7 สาขาวิชาและ 1 กลุ่มสาขาวิชาชีพ ดังนี้ (1) วิศวกรรม (Engineering Services) (2) พยาบาล (Nursing Services) (3) สถาปัตยกรรม (Architectural Services) (4) การสำรวจ (Surveying Qualification) (5) บัญชี (Accountancy Services) (6) แพทย์ (Medical Practitioners) (7) ทันตแพทย์ (Dental Practitioners) (8) การท่องเที่ยว (Tourism Professionals).

อย่างไรก็ดี วิชามัคคุเทศก์ยังคงเป็นวิชาชีพซึ่งสงวนไว้สำหรับคนของแต่ละชาติ ถือเป็นสาขาที่ยกเว้นในภาคการท่องเที่ยวที่ไม่รวมอยู่ในอาชีพ 32 ตำแหน่งงานที่จะต้องเปิดเสรี³ โดยสงวนไว้ให้คนในชาติของตนเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 มาตรา 8 (3) บัญญัติ “ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม” ซึ่งจากบัญชีสาม บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้ถึงธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าวไว้ใน (18) โดยเฉพาะในเรื่องการนำเที่ยว ซึ่งรวมถึงวิชาชีพมัคคุเทศก์ด้วย

ดังนั้นหากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “มัคคุเทศก์” ตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” ไว้ว่าคือ “ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว” สามารถแยกองค์ประกอบตามกฎหมายของนิยามคำว่า “มัคคุเทศก์” ได้ 3 ประการ คือ

- 1) ต้องเป็นการให้บริการเป็นปกติธุระ
- 2) ต้องเป็นการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ
- 3) ต้องเป็นการให้คำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยว

³ข้อตกลงยอมรับร่วมของวิชาชีพการท่องเที่ยวเป็นการกำหนดมาตรฐานเพื่อให้บุคลากรที่มีคุณสมบัติตามที่อาเซียนกำหนดใน 2 สาขาได้แก่ สาขาธุรกิจโรงแรมและสาขาธุรกิจท่องเที่ยว โดยมี 6 แผนก 32 ตำแหน่งงานที่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ส่วนสาขาธุรกิจโรงแรมมี 4 แผนก ได้แก่ แผนกต้อนรับ แผนกแม่บ้าน แผนกประกอบอาหาร แผนกอาหารและเครื่องดื่ม โดยมีตำแหน่งงานดังนี้ (1) ผู้จัดการฝ่ายต้อนรับ (2) ผู้ควบคุมดูแลฝ่ายต้อนรับ (3) พนักงานต้อนรับ (4) พนักงานรับโทรศัพท์ (5) พนักงานยกกระเป๋า (6) ผู้จัดการแผนกแม่บ้าน (7) ผู้จัดการฝ่ายซักรีด (8) ผู้ควบคุมดูแลห้องพัก (9) พนักงานซักรีด (10) พนักงานดูแลห้องพัก (11) พนักงานทำความสะอาด (12) หัวหน้าพ่อร์ (13) พ่อร์แต่ละงาน (14) ผู้ช่วยพ่อร์ฝ่ายอาหาร (15) พ่อร์วังงานขนมหวาน (16) ผู้ช่วยพ่อร์วังงานขนมหวาน (17) งานขนมปัง (18) งานเนื้อ (19) ผู้อำนวยการแผนกอาหารและเครื่องดื่ม (20) ผู้จัดการอาหารและเครื่องดื่ม (21) หัวหน้าพนักงานบริการ (22) พนักงานผสมเครื่องดื่ม (23) พนักงานบริการ สำหรับสาขาธุรกิจ 2 แผนก ได้แก่ แผนกธุรกิจนำเที่ยว แผนกบริการธุรกิจนำเที่ยว (24) ผู้จัดการทั่วไป (25) ผู้ช่วยผู้จัดการทั่วไป (26) หัวหน้าผู้แนะนำการเดินทาง (27) ผู้แนะนำการเดินทาง (28) ผู้จัดการธุรกิจ (29) ผู้จัดการฝ่ายขายและการตลาด (30) ผู้จัดการฝ่ายบัญชี (31) ผู้จัดการฝ่ายตัว (32) ผู้จัดการฝ่ายท่องเที่ยว อ้างจาก ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน [Online], available URL: http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/12_bththii_8_MRAs.pdf, 2560 (กันยายน, 18).

หากบุคคลใดกระทำการครบองค์ประกอบทั้งสามประการแล้ว และมีคุณสมบัติโดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 50 กำหนดคือมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ในวันที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และต้องมีสัญชาติไทย สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิปัตริหรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด ไว้ในประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ทั่วไป พ.ศ.2553 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 (1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 แล้วจึงจะสามารถขออนุญาตประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ได้ตามกฎหมาย

แต่ทั้งนี้เมื่อครบหลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ข้างต้น มาตรา 49 ยังกำหนดให้บุคคลที่จะเป็นมัคคุเทศก์ต้องยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต่อนายทะเบียน จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย หากบุคคลใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 86 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดยกเว้นบุคคลบางประเภทที่ไม่ต้องจดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ แต่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเช่นมัคคุเทศก์ได้ เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 มาตรา 49 วรรคสาม เช่น เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราวทำนองเดียวกับมัคคุเทศก์ หรือนักเรียนนักศึกษาที่มีหนังสือรับรองจากสถานศึกษาไว้เป็นผลให้บุคคลเหล่านี้แม้ไม่ได้จดทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ แต่กฎหมายยกเว้นให้สามารถปฏิบัติงานมัคคุเทศก์ได้เป็นครั้งเป็นคราว จึงทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายของ “มัคคุเทศก์น้อย”

2. ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายให้ความสำคัญ และกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพนี้ไว้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันรัฐได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะในท้องถิ่นหรือชุมชน เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการและสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งทรัพยากรการท่องเที่ยวในท้องถิ่นตนเองทำให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจชุมชนของคนในท้องถิ่น ผลทางอ้อมเป็นการพัฒนาคนใน

ชุมชน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการการท่องเที่ยว เน้นสร้างศักยภาพของคนในท้องถิ่น เป็นการนำไปสู่การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ถือเป็นการสร้างอัตลักษณ์อาเซียนหรือความรู้สึกของการอยู่ร่วมกัน ให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรไปสู่การจัดการท่องเที่ยวที่ใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรมอย่างสมดุล ส่งเสริมรายได้และการเรียนรู้สู่ชุมชนอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก ๆ ในท้องถิ่นหรือชุมชนในนามของ “มัคคุเทศก์น้อย” เพื่อมุ่งพัฒนาคนเป็นสำคัญ และดำเนินการอย่างเหมาะสม ทำให้เด็ก ๆ สร้างสำนึกท้องถิ่น ความเป็นภาคภูมิใจในความเป็นอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมประเพณีของตนเอง สามารถทำหน้าที่เป็นเจ้าบ้านให้การต้อนรับแขกผู้มาเยือนหรือนักท่องเที่ยวให้ได้รับความรู้ และความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น ว่ามีความสวยงามและมีคุณค่าอย่างไร ตลอดจนสื่อให้เห็นพัฒนาการของวัฒนธรรม จารีตประเพณี เพื่อให้คนในท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การเคารพต่อความเชื่อ ศักดิ์ศรีและสิทธิในการเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ วัฒนธรรม ประเพณี และพิธีกรรมของชุมชน⁴ ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม การเป็นมัคคุเทศก์เป็นวิชาชีพที่ต้องได้รับควบคุม ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หากพิจารณาถึงมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ รวมถึงมัคคุเทศก์น้อย ตามมาตรา 51 อาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายได้ดังนี้

2.1 ประเด็นแรก

การเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ รวมถึงมัคคุเทศก์น้อย กฎหมายถือเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 51 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นคุณสมบัติ ตามมาตรา 50 (1) (ก) หรือ (ค) ไว้ กล่าวคือ ไม่จำกัดอายุ ไม่จำกัดวุฒิ การศึกษารวมถึงไม่จำเป็นต้องมีการผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติที่สำคัญยิ่งของการเป็นมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมุ่งหวังพัฒนาคนในพื้นที่ สร้างจิตสำนึก และความภูมิใจในชาติพันธุ์และวัฒนธรรมประเพณีของตนเองเป็นสำคัญ จึงได้รับการยกเว้นให้ทำหน้าที่ได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น

จากการที่ผู้เขียนได้ลงพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในท้องถิ่นทางภาคเหนือ ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดสุโขทัย มีการให้ลูกหลานในท้องถิ่นหารายได้เสริม นอกจากนั้นยังได้เข้าไปปุมหลังทางวัฒนธรรมของตนเอง และพบว่าในหลายพื้นที่ที่มัคคุเทศก์

⁴สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), การจัดการท่องเที่ยวในชุมชน [Online], available URL: http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=957:2013-12-07-02-14-40&catid=22:research-digest&Itemid=217,2559 (มกราคม, 27).

น้อยทำหน้าที่ มีหน่วยงานจากสถาบันการศึกษาหรือจากหน่วยราชการมาให้ความรู้จัดฝึกอบรมอย่างเป็นระบบจำกัดชั่วโมงในการเข้าอบรม และสุดท้ายมีหน่วยราชการหลายแห่งออกบัตรมัคคุเทศก์น้อยรับรองจากหน่วยงานของต้นสังกัดซึ่ง ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและมั่นใจของนักท่องเที่ยวที่จะให้ข้อมูลต่างๆ ในท้องถิ่นอย่างถูกต้อง ทำให้เกิดความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวและผู้เขียนเป็นอย่างมากซึ่งเรื่องเหล่านี้ก็กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องทำเช่นเดียวกันในทุกพื้นที่



(ภาพมัคคุเทศก์น้อยที่ภูชี้ฟ้า จ.เชียงราย: นอกจากแนะนำสถานที่ท่องเที่ยวแล้วยังมีการแสดงด้วย และมัคคุเทศก์น้อยทุกคนมีบัตรที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของทางราชการ)
ที่มา: ภาพถ่ายโดยผู้เขียน

อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ในหลายพื้นที่ ไม่มีสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานรัฐเข้ามาดูแลในเรื่องที่กล่าวมา มัคคุเทศก์น้อยอาจให้แนะนำหรือให้ความรู้เกี่ยวกับบุคคลหรือสถานที่ที่ผิด หรือให้ข้อมูลไม่ถูกต้องเกินจริง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การท่องเที่ยวได้ โดยเฉพาะเมื่อประเทศไทยเข้าสู่การเป็นพลเมืองอาเซียนอย่างสมบูรณ์ เรื่องเกณฑ์การให้ความรู้ การอบรม ระยะเวลาและมาตรฐานเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม หากไม่รีบแก้ไขอาจเป็นปัญหาลูกกลมทำลายการท่องเที่ยวได้ในอนาคต

2.2 ประเด็นที่สอง

ตามมาตรา 28 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 51 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 โดยกำหนดให้การเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ รวมถึงมัคคุเทศก์น้อย เป็นบุคคลที่จะได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) (ค) หรือ (ง) ได้นั้น ให้สามารถทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ได้แต่ในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นการเฉพาะตามที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่ได้ทำหน้าที่ได้ในทุกพื้นที่ กฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะสำหรับเขตพื้นที่ที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้มีประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ส่วนการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้มัคคุเทศก์ได้รับการยกเว้นรวมถึงมัคคุเทศก์น้อยนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่กฎหมายกำหนดไว้

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน ซึ่งมีผลให้มัคคุเทศก์น้อยได้รับการยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์นั้น คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ยังดำเนินการไม่เสร็จ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่มัคคุเทศก์น้อยเข้าไปทำหน้าที่โดยไม่ถูกต้องไม่มีประกาศกำหนดพื้นที่ที่แน่นอน จึงควรเร่งประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) ให้ชัดเจน โดยรวดเร็ว มิฉะนั้นจะทำให้เกิดปัญหากับการทำหน้าที่ของมัคคุเทศก์ที่ต้องตามกฎหมายได้

2.3 ประเด็นที่สาม

สืบเนื่องจากปัญหาที่สองตามมาตรา 51 วรรคสอง พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 การเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ รวมถึงมัคคุเทศก์น้อย นอกเหนือจากการที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) หรือ (ค) แล้ว หากทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ตามมาตรา 12 (4) ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีประกาศ “กฎหมายห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์อื่นใดเข้าไป

ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในพื้นที่นั้น” เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลัก จนอาจทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญตามมา อาจเป็นการสร้างผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่ผูกขาดทำธุรกิจท่องเที่ยว อันจะเกิด “มัคคุเทศก์เถื่อนที่กฎหมายรับรอง” ขึ้น สร้างกิจกรรมการท่องเที่ยวทำธุรกิจโดยนำคนของตนเองหรือเด็กๆ มานำเที่ยวเป็นช่องทางหาประโยชน์และเป็นการสร้างรายได้ให้กับตนเองโดยมัคคุเทศก์ที่ถูกกฎหมายอื่นใดจะเข้ามาทำหน้าที่ไม่ได้ อันอาจส่งผลร้ายแรงกว่าซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ตามมาตรา 60 ที่รัฐมุ่งแก้ไขปัญหาก็เป็นได้

อีกทั้งการทำหน้าที่ของมัคคุเทศก์น้อยควรกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำให้ชัดเจนเหมือนเช่นในมัคคุเทศก์ตามข้อ 16 ในระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กำหนดให้มัคคุเทศก์ทั่วไปได้รับค่าตอบแทนไม่ต่ำกว่าหนึ่งพันบาทต่อวันการนำเที่ยว หรือให้มัคคุเทศก์เฉพาะได้รับค่าตอบแทนต่อวันการนำเที่ยวตามข้อตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มีเหตุผลเพื่อไม่ให้เอาเปรียบแรงงานเด็กและทำให้มีค่าตอบแทนขั้นต่ำที่ชัดเจนขึ้น ในปัจจุบันมัคคุเทศก์น้อยจะได้ค่าตอบแทนจากเงินรางวัลที่นักท่องเที่ยวเป็นผู้ให้เป็นรายได้หลัก

2.4 ประเด็นสุดท้าย

อาชีพมัคคุเทศก์อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยกรมการท่องเที่ยวเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในการพัฒนามาตรฐานการบริการด้านท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งการสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้อยู่ในระดับมาตรฐาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเพื่อให้เกิดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน การขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ดำเนินการโดยกรมการท่องเที่ยว

หากผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่มีใบอนุญาตในการเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทยได้ แต่เป็นวิชาชีพที่ยังไม่มีสภาวิชาชีพรองรับ หากนำมาเปรียบเทียบกับวิชาชีพอื่นเช่น แพทย์ วิศวกร ทนายความ ฯลฯ นอกเหนือจากวิชาชีพดังกล่าวจะมีสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัวิชาชีพเกิดขึ้นมากมายแล้ว วิชาชีพเหล่านั้นกลับมีสภาวิชาชีพซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติวิชาชีพนั้นๆ เช่น แพทยสภา สภาวิศวกร สภานายความ ฯลฯ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลวิชาชีพของตนเอง เพื่อควบคุม คัดเลือก กลั่นกรองบุคคลที่มีความเหมาะสมเพื่อเข้ามาทำงานในวิชาชีพนั้นๆ อีกทั้งหากมีข้อร้องเรียนในปัญหาที่เกี่ยวข้องกัวิชาชีพยังสามารถดำเนินการแก้ไข เยียวยา ในเบื้องต้นได้อีกด้วย เมื่อมองถึงปัญหาต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเพียงปัญหาเล็กๆ ที่รอการแก้ไขเท่านั้น ถึงเวลาแล้วหรือยังที่มัคคุเทศก์วิชาชีพที่ถือเป็นหน้าเป็นตาเป็น

ตัวแทนของประเทศ ควรมีสภาวิชาชีพที่คอยกำกับดูแลวิชาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ เพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ ควบคุมมรรยาท และการขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์ การออกใบอนุญาต กำหนดคุณสมบัติ รวมถึงมีหน่วยงานอบรมการเป็นมัคคุเทศก์ รวมถึงการดูแลสวัสดิการ เพื่อช่วยเหลือมัคคุเทศก์ที่ได้รับความเดือดร้อนด้วย หากมีสภาวิชาชีพมัคคุเทศก์ก็มีการสร้างมาตรฐานวิชาชีพ และแก้ปัญหาหลายๆ ประการที่กล่าวถึงรวมถึงปัญหาการเป็นมัคคุเทศก์น้อยได้อย่างเป็นระบบต่อไป

3. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

1. ควรกำหนดให้มัคคุเทศก์น้อยหรือมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ต้องผ่านการอบรม และมีการขึ้นทะเบียน โดยกำหนดเป็นมาตรฐานวิชาชีพในการเป็นมัคคุเทศก์ด้วย

2. คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ควรเร่งประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อจะได้ทราบ เพื่อทำกฎหมายมาตรา 51 และ 12 (4) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ให้มีผลใช้บังคับได้จริง

3. สืบเนื่องจากการประชุมวันที่ 11 สิงหาคม 2558 มีความเห็นที่คณะรัฐมนตรีจะได้อนุมัติหลักการในร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ในเรื่องของคุณสมบัติมัคคุเทศก์ โดยแต่เดิมแบ่งเป็น 2 ประเภทเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป และมัคคุเทศก์เฉพาะ แต่มีแนวทางการให้แบ่งเป็น 3 ประเภท โดยให้แบ่งเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป หมายถึง มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา สำหรับนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศ มัคคุเทศก์เฉพาะ ให้หมายความถึง มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับการนำเที่ยวเฉพาะภูมิภาคที่กำหนด และมัคคุเทศก์ท้องถิ่น หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 51 ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทความนี้จึงเห็นควรเพิ่มกำหนดพื้นที่ให้แน่นอนและมีหน่วยงานที่ควบคุมดูแลอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดผู้มีอิทธิพลสร้างรายได้จากช่องว่างกฎหมายที่ยังไม่กำหนดชัดเจน ทำให้เกิดมัคคุเทศก์เถื่อนที่ถูกต้องตามกฎหมายมาแย่งอาชีพมัคคุเทศก์ตามกฎหมาย อันอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจท่องเที่ยวในอนาคตได้

4. ควรเร่งออกกฎหมายจัดตั้งสภาวิชาชีพเฉพาะ เพื่อยกกำกับดูแลและยกระดับมาตรฐานวิชาชีพมัคคุเทศก์โดยเฉพาะเหมือนเช่นสภาวิชาชีพอื่น

บรรณานุกรม

- กรมการท่องเที่ยว. สถิติจำนวนนักท่องเที่ยว [Online]. Available URL: <http://www.tourism.go.th/view/1/สถิติจำนวนนักท่องเที่ยว/TH-TH>, 2560 (กันยายน, 18).
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). การจัดการท่องเที่ยวในชุมชน [Online]. Available URL: http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=957:2013-12-07-02-14-40&catid=22:research-digest&Itemid=217, 2559 (มกราคม, 27).
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน [Online]. Available URL: http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/12._bththii_8_MRAs.pdf, 2560 (กันยายน, 18).
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. รายงานภาวะเศรษฐกิจท่องเที่ยว ฉบับที่ 6 ต.ค. – ธ.ค. 59 [Online]. Available URL: http://www.mots.go.th/ewtdl_link.php?nid=8265, 2560 (กันยายน, 18).
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551.
- ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และ มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และ ความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความ ค้ำครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ.2556.