

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์
ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551
Legal Problems Relating to Offence and Penalty for Tour Guide
on The Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 (2008)

ภัทรานุช อธิปัตยกุล* นิสิต อินทมานิ*
Phattranuch Athipattayakul* Nisit Intamano*
สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*
Laws Business Law, School of Law, Sripatum University*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมถึงบทลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้แก่ ปัญหาคนต่างด้าวลักลอบประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต ปัญหาการกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และปัญหาเกี่ยวกับการขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional tour) ของมัคคุเทศก์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และประเทศมาเลเซีย จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จะต้องมีสัญชาติไทยและได้รับใบอนุญาต นอกจากนี้มัคคุเทศก์ยังเป็นอาชีพที่สงวนไว้เฉพาะสำหรับคนไทยตามกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คนต่างด้าวจึงถูกห้ามประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยโดยเด็ดขาด แต่เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติหลากหลายภาษาและมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต แต่มัคคุเทศก์ของไทยที่มีใบอนุญาตและสามารถใช้ภาษาเฉพาะของแต่ละประเทศนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดการท่องเที่ยว ส่งผลให้คนต่างด้าวที่สามารถใช้ภาษาเฉพาะเข้ามานำเที่ยวในฐานะมัคคุเทศก์ในประเทศไทย รวมถึงมีกรณีมัคคุเทศก์ไทยร่วมกับคนต่างด้าวกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) กรณีดังกล่าวแม้จะมีการกำหนดความผิดและบทลงโทษไว้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่ก็ยังคงมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมมัคคุเทศก์ที่เคร่งครัดและมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศไทย ทั้งโทษทางปกครอง และโทษทางอาญา ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย โดยเห็นควรกำหนดการกระทำความผิดและบทลงโทษเพิ่มเติมทั้งทางปกครองและทางอาญาแก่ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต กรณีมัคคุเทศก์กระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) และกรณีมัคคุเทศก์เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยนำแนวทางการแก้ไขกฎหมายมาจากมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเพื่อใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: มัคคุเทศก์, ซิตติ้งไกด์, รายการนำเที่ยวเพิ่มเติม

Abstract

This research aims at studying legal problems relating to offence and penalty for tour guide on The Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 (2008). Several existing problems include unlicensed tour guide by aliens, sitting guide, offering optional tour program, in comparison to laws of Republic of Singapore, Socialist Republic of Vietnam and Malaysia. The study finds that The Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 (2008) provides that any tour guide must be Thai national and permitted under the Act. The tour guide occupation has been reserved for only Thai people under the law on alien occupation so far. Accordingly, any alien is decisively prohibited to engage the tour guide occupation in Thailand. Certain factual circumstances of tourism industry in Thailand are huge number of multi-lingual inbound tourists and increasing trend in their number in the future as well as inadequate number of licensed Thai tour guides who are capable of communication in specific languages of those inbound tourists. Consequently, a number of aliens communicating in specific languages have engaged tour business as tour guide in Thailand, including the case of Thai tour guides together with aliens acting as Sitting Guide. Thailand has strict legal measures on The Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 (2008) but persons still violate the law. The comparative study also finds that laws of foreign counties are interesting in imposing measures for controlling tour guide as well as a strict and efficient penalty both administrative penalty and criminal penalty. In order to provide solutions for the aforementioned issues, the researcher suggests revision of law by imposing offences and both administrative penalty and criminal penalty under The Tourism Business and Guide Act B.E. 2551 (2008) for unlicensed tour guide, tour guide committing the sitting guide, and offering optional tour program, as modeled by statutes and measures applied in law of foreign countries for appropriate and efficient regulating the tour guide occupation by law.

Keywords: Tour Guide, Sitting Guide, Optional Tour

บทนำ

ในปัจจุบัน การท่องเที่ยวถือเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เนื่องจากการท่องเที่ยวได้กลายเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรายได้ ทำเงินตราให้แก่ประเทศ การสร้างงานหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (กุลวรา สุวรรณพิมล, 2548) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีพมัคคุเทศก์ เป็นอาชีพที่มีความสำคัญในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้ให้บริการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวในสถานที่ต่าง ๆ รวมถึงให้คำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว คอยบริการตลอดการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์จึงมีบทบาทในการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวสนใจเดินทางท่องเที่ยว สามารถสร้างความประทับใจและความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยวได้มากกว่าอาชีพอื่น และเป็นส่วนสำคัญในการสร้างภาพลักษณ์และทัศนคติที่ดีต่อประเทศแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ (วิริยะ เกิดผล, 2544)

ในปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดย

พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทยและต้องได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ด้วย มิฉะนั้นการเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาตจะถือเป็นความผิดและมีโทษตามกฎหมาย ส่วนคนต่างด้าวไม่สามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้เลยเนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 จนถึงปัจจุบัน

จากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวที่มากขึ้นและรายได้จากการท่องเที่ยวที่มากขึ้นทุกปี ประกอบกับในปัจจุบันพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดให้มีมัคคุเทศก์เดินทางไปกับนักท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดนำเที่ยวและป้องกันการแอบอ้างเป็นมัคคุเทศก์ของผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ส่งผลให้อาชีพมัคคุเทศก์เติบโตตามไปด้วย แต่การที่คนต่างด้าวไม่สามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยได้นั้น สวนทางกับสภาพข้อเท็จจริงของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันนอกจากจะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติซึ่งใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารแล้ว ยังมีนักท่องเที่ยวชาติอื่นซึ่งมีภาษาเป็นของตนเองและจำนวนนักท่องเที่ยวดังกล่าวมีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นในอนาคต เช่น จีน เกาหลี อินเดีย รัสเซีย เป็นต้น แต่มัคคุเทศก์ของไทยที่มีใบอนุญาตและสามารถใช้ภาษาเฉพาะของแต่ละประเทศนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดการท่องเที่ยว ส่งผลให้คนต่างด้าวหรือชาวต่างชาติที่สามารถใช้ภาษาเฉพาะเข้ามานำเที่ยวในฐานะมัคคุเทศก์ในประเทศไทย กรณีดังกล่าวเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวรวมไปถึงคนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ กรณีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวใช้คนต่างด้าวทำหน้าที่นำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างคนต่างด้าวมีราคาถูกกว่าการว่าจ้างมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงสามารถสื่อสารภาษาเฉพาะกับนักท่องเที่ยวได้ดีหรือกรณีมัคคุเทศก์ของไทยผู้มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อย่างถูกต้องตามกฎหมายติดตลบไปกับกลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยตนมิได้เป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว แต่ได้ยินยอมให้คนต่างด้าวซึ่งมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาเฉพาะแต่ไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์กระทำการในบทบาทมัคคุเทศก์แทนตน หากมีเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตโดยถูกต้องก็จะแสดงตนว่าเป็นมัคคุเทศก์ และอ้างว่าคนต่างด้าวนั้นเป็นเพียงผู้นำเที่ยว (Tour Leader) ซึ่งมีได้บรรยายให้ความรู้ในฐานะมัคคุเทศก์แต่อย่างใด โดยมัคคุเทศก์ของไทยจะได้รับค่าตอบแทนแตกต่างกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้เรียกในทางปฏิบัติว่า "ซิตติ้งไกด์" (Sitting Guide) (คณาธิป ทองรวิวงศ์, 2558)

จากการที่คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น มัคคุเทศก์ต่างด้าวมีการข่มขู่และเรียกเก็บเงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยวจากนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวนำเที่ยวโดยให้ข้อมูลที่ไมถูกต้องหรือผิดพลาดเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวปลอมแปลงใบอนุญาตและหลอกลวงนักท่องเที่ยวว่าเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้อง แม้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จะมีการกำหนดความผิดและบทลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมถึงการกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้ก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย ย่อมแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายและบทลงโทษในการควบคุมมัคคุเทศก์ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่อง ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีปัญหากรณีมัคคุเทศก์เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) ที่ยังไม่มียกเว้นรวมถึงบทลงโทษที่ครอบคลุมในกรณีดังกล่าว จึงเป็นช่องทางให้มีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและกำหนดการกระทำ ความผิดและบทลงโทษเพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมาย วิวัฒนาการและความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ และแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาแผนยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการท่องเที่ยว และแนวทางการเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์ของต่างประเทศ
5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดและบทลงโทษผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแก่ประชาชนชาวไทย ปัจจุบันการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 กล่าวคือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่อยังแต่ที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการจำกัดเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องตราเป็นกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น ในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเพื่อเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ (ปรางชมพู จงอนุรักษ์, 2559)

มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว และถือเป็นตัวแทนของประเทศในการนำเสนอสิ่งดีงามของประเทศไทยสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ ด้วย การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในการบริการนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์มีส่วนสำคัญที่จะทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจหรือไม่ประทับใจในการท่องเที่ยว รวมถึงมีอิทธิพลต่อการชักจูงนักท่องเที่ยวให้กระทำหรือไม่กระทำการใดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น มัคคุเทศก์หลอกลวงนักท่องเที่ยวให้ซื้อสินค้าราคาแพงเกินเหตุ สินค้าคุณภาพต่ำ โดยตนได้ประโยชน์เป็นค่านายหน้าจากร้านค้าดังกล่าว การกระทำของมัคคุเทศก์ถือเป็นการหลอกลวงและเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ยังมีกรณีมัคคุเทศก์ก่ออาชญากรรมกับนักท่องเที่ยว เช่น การจี้ปล้น การข่มขู่ กรรโชก การกระทำของมัคคุเทศก์ถือว่าการประกอบอาชีพโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายและจารีตประเพณีอันดีงาม เมื่ออาชีพมัคคุเทศก์มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่น หากยังไม่ปล่อยให้บุคคลประกอบอาชีพ

มัคคุเทศก์โดยไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดการกำกับดูแลตรวจสอบ ย่อมเป็นความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและความปลอดภัยของสาธารณชน รวมถึงเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงสามารถเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้ โดยการออกพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะฉบับแรกที่ใช้ควบคุมการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพ ทั้งเรื่องคุณวุฒิการศึกษา อายุ สัญชาติ มาตรการในการควบคุมมัคคุเทศก์และบทลงโทษ และในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ยังปรากฏหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติ เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการควบคุมมัคคุเทศก์ด้วย (วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์, 2556)

สำหรับคนต่างด้าวที่นำนักท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484 อันเป็นกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในขณะนั้น ได้กำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพเฉพาะสำหรับคนไทยในทุกท้องที่แห่งราชอาณาจักร เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้มีความสำคัญในการเสนอสิ่งที่ดึงดูดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี ศาสนา ตลอดจนศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติของคนไทย

วิธีการดำเนินงานวิจัย

การวิจัยนี้ ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือ บทความ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อรวบรวมข้อมูลดังกล่าวมาทำการศึกษา วิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

สรุปผลการวิจัย

ปัจจุบันการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ซึ่งมาตรการในการควบคุมมัคคุเทศก์และบทลงโทษที่สำคัญ มีดังนี้

1. ในการรับทำงานเป็นมัคคุเทศก์ ห้ามมิให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว ตามมาตรา 58 หรือเรียกการกระทำดังกล่าวว่า "การซื้อหัวนักท่องเที่ยว" พฤติกรรมดังกล่าวเกิดจากความตกลงกันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ โดยผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้มัคคุเทศก์รับนักท่องเที่ยวกลุ่มหนึ่งหรือจำนวนหนึ่งไปบริหารจัดการเอง หรือเกิดจากการที่มัคคุเทศก์เสนอคำตอบแทนแก่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อแลกกับการให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวส่งนักท่องเที่ยวให้ตนบริหารจัดการ โดยมัคคุเทศก์เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าที่พัก ค่าอาหาร และการนำเที่ยวทั้งหมดไปก่อน และมัคคุเทศก์จะมีวิธีหารายได้ให้คุ้มค่ากับการลงทุนซื้อหัวนักท่องเที่ยวดังกล่าวจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยการเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional Tour) หรือนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าบริการจากร้านค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจที่ตกลงกันไว้และได้รับค่านายหน้าจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นสินค้าปลอม สินค้าหรือบริการที่ไม่ได้มาตรฐานหรือราคาสูงเกินไป กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวอย่าง

มาก (คณาธิป ทองรวีวงศ์, 2551) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 จึงบัญญัติห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์จ่ายเงินหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวหรือบุคคลอื่นใด หรือยอมตนเข้ารับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งการนำนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยว หากฝ่าฝืนนายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือนตามมาตรา 62 และต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 89

2. มัคคุเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตน ตามมาตรา 60 เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้คนต่างด้าวทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ให้ความรู้หรือคำแนะนำในการท่องเที่ยวเกี่ยวกับประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมไทย รวมถึงป้องกันกรณีมัคคุเทศก์คนไทยกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ร่วมกับคนต่างด้าวเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วย การที่มัคคุเทศก์ไทยกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ถือว่ายังมีข้อดีในบางประการ เนื่องจากเป็นโอกาสของมัคคุเทศก์ไทยที่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ยังมีประสบการณ์น้อยเกี่ยวกับการนำเที่ยว หรืออยู่ระหว่างการฝึกฝนภาษาต่างประเทศที่เป็นภาษาเฉพาะ มัคคุเทศก์ไทยก็จะอาศัยการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) เพื่อฝึกฝนและสั่งสมประสบการณ์ ภาษา รวมถึงมีโอกาสได้ศึกษาอุปนิสัยและแนวทางการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ถือเป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมายในปัจจุบัน และการปล่อยให้คนต่างด้าวทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ ก็อาจให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่ได้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรมัคคุเทศก์ของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรมของประเทศไทย มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 89

3. ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 86 ปัจจุบันมัคคุเทศก์ในประเทศไทยกำลังประสบปัญหาทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยปัญหาในเชิงคุณภาพคือระบบการศึกษาผลิตมัคคุเทศก์ที่ขาดคุณภาพอย่างรุนแรง ทำให้มีบัณฑิตเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่สามารถทำงานได้จริง ส่วนที่เหลือต้องมีการฝึกฝนอบรมเพิ่มเติม ขณะที่ปัญหาในเชิงปริมาณคือมีการสงวนอาชีพนี้ไว้ให้เฉพาะสำหรับคนไทย แต่ระบบการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ขาดคุณภาพ ทำให้มัคคุเทศก์มีไม่เพียงพอกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่ขยายตัวสูง ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนรุนแรงขึ้น (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2013) ประกอบกับการพัฒนามัคคุเทศก์ของไทยถือว่าพัฒนาไม่ทันต่อการขยายตัวของนักท่องเที่ยว เนื่องจากมัคคุเทศก์จำนวนมากยังไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในภาษาต่างประเทศ และวัฒนธรรมของนักท่องเที่ยว เช่น ภาษารัสเซีย เยอรมัน สวีเดน จีน และภาษาที่ใช้ในกลุ่มประเทศอาหรับ นอกจากนี้ในปัจจุบันพบว่า ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวได้มีการว่าจ้างคนต่างด้าวให้เป็นมัคคุเทศก์เพื่อบริการลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ โดยมีเหตุผลหลักเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างคนต่างด้าวมีราคาถูกกว่าการว่าจ้างมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย และคนต่างด้าวมีทักษะและความรู้เฉพาะด้านที่ดีกว่า เช่น ทักษะทางด้านภาษาเฉพาะต่าง ๆ รวมถึงจำนวนมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายและมีทักษะทางด้านภาษาเฉพาะมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการให้บริการนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจึงเลือกให้คนต่างด้าวทำหน้าที่มัคคุเทศก์เพื่อจะได้สื่อสารกับนักท่องเที่ยวได้ดีกว่า (ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี, 2557)

อภิปรายผล

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทลงโทษผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ประกอบกับมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องสงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทย โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือมัคคุเทศก์ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 86

แม้จะมีการกำหนดบทลงโทษดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามีคนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งกรณีประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยอิสระ และกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวว่าจ้างคนต่างด้าวให้ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ จากการที่คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น มัคคุเทศก์ต่างด้าวมีการข่มขู่และเรียกเก็บเงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยวจากนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวนำเที่ยวโดยให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือผิดพลาดเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวปลอมแปลงใบอนุญาตและลอกลงนามนักท่องเที่ยวว่าเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับอนุญาตโดยถูกต้อง เป็นต้น นอกจากนี้คนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต อาจให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อน ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย เนื่องจากคนต่างด้าวดังกล่าวอาจไม่ได้จบการศึกษาในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยว และที่สำคัญคือไม่ได้ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังมีความเสี่ยงที่มัคคุเทศก์ต่างด้าวจะก่ออาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตทำให้ไม่มีข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เมื่อเกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้นก็ไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จะต้องได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ไม่ได้มีการจำกัดสัญชาติของผู้ขอรับใบอนุญาตแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดงานหรือวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ การพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ คนต่างด้าวจึงสามารถประกอบอาชีพในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ภายใต้กฎหมาย Employment of Foreign Workers Act สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงเป็นประเทศที่เปิดเสรีในอาชีพมัคคุเทศก์ (แพรวพราว ไพเราะ, 2559) ส่วนบทลงโทษกรณีบุคคลใดประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ แสดงตนว่าเป็นมัคคุเทศก์ รวมถึงการโฆษณาว่าตนประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดยไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Tourism Board Act) กำหนดให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันดอลลาร์สิงคโปร์ และในกรณีที่มีการกระทำความผิดอีกภายหลัง ให้ปรับครั้งละไม่เกินหนึ่งหมื่นดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งเป็นรูปแบบการลงโทษปรับแบบคิดเป็นเท่าตัว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการปราบปรามการกระทำความผิดและเพื่อยับยั้งข่มขู่ไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ

เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามและประเทศมาเลเซีย ทั้งสองประเทศมีการสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้สำหรับคนในชาติเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับกฎหมายของประเทศมาเลเซีย (Tourism Industry Act 1992) กำหนดบทลงโทษกรณีบุคคลใดประกอบอาชีพมัคคุเทศก์หรือแสดงตนว่าเป็นมัคคุเทศก์ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินเจ็ดพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยริงกิต ตลอดเวลาที่ยังกระทำความผิดและยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และ

มัดคฺเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นมัดคฺเทศก์ได้ตลอดระยะเวลาที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินเจ็ดพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยริงกิต ตลอดเวลาที่ยังกระทำความผิดและยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2559) ซึ่งเป็นแนวทางการลงโทษปรับรายวันที่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว หากนำแนวทางการลงโทษดังกล่าวมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดของผู้ประกอบอาชีพมัดคฺเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 จะทำให้บรรลุดุประสงคฺในการยับยั้งการกระทำความผิดของบุคคลมากยิ่งขึ้น

2. ปัญหามัดคฺเทศก์ของไทยผู้มีใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ร่วมมือกับคนต่างด้าวกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) โดยได้รับค่าตอบแทน พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 60 กำหนดให้มัดคฺเทศก์ต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัดคฺเทศก์แทนตน หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 89 อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางปกครองในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์ในกรณีที่มีมัดคฺเทศก์ฝ่าฝืนกระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) แต่อย่างใด รวมถึงกรณีที่มีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวว่าจ้างมัดคฺเทศก์ที่มีใบอนุญาต แต่ให้มากระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 แต่อย่างใด จะเห็นได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 จะกำหนดโทษในกรณีมัดคฺเทศก์กระทำการเป็นซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่าการบังคับใช้บทลงโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียวตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 แก่การกระทำความผิดซิตติ้งไกด์ (Sitting Guide) ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการควบคุมการประกอบอาชีพมัดคฺเทศก์

3. กรณีผู้ที่ประกอบอาชีพมัดคฺเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตสวมรอยใช้ใบอนุญาตของมัดคฺเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้รับความยินยอมจากมัดคฺเทศก์ดังกล่าว นั้น ซึ่งผู้ที่สวมรอยอาจนำใบอนุญาตไปหลอกลวงนักท่องเที่ยวให้หลงเชื่อว่าเป็นมัดคฺเทศก์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในกรณีนี้ผู้ที่สวมรอยใช้ใบอนุญาตจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 ฐานทำหน้าที่เป็นมัดคฺเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 89 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัดคฺเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดความผิดและบทลงโทษแก่มัดคฺเทศก์ที่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ใบอนุญาตของตนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Tourism Board Act) มีบทบัญญัติให้มัดคฺเทศก์ที่อนุญาตให้บุคคลอื่นครอบครองบัตรประจำตัวมัดคฺเทศก์ของตนโดยรู้หรือควรรู้ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้บุคคลอื่นใช้หรือจะใช้บัตรประจำตัวมัดคฺเทศก์ของตนเพื่อแสดงตัวว่าเป็นมัดคฺเทศก์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันดอลลาร์สิงคโปร์ และกฎหมายของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (LAW ON TOURISM No. 09/2017/QH14) ได้กำหนดโทษทางปกครอง กรณีที่มัดคฺเทศก์อนุญาตให้บุคคลอื่นนำใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์ของตนไปใช้ มัดคฺเทศก์นั้นอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์ได้ ส่วนกฎหมายของประเทศมาเลเซีย (Tourism Industry Act 1992) ได้กำหนดโทษทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่มัดคฺเทศก์อนุญาตให้บุคคลอื่นนำบัตรประจำตัวมัดคฺเทศก์ของตนไปใช้โดยมิชอบ กรรมการการท่องเที่ยวมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัดคฺเทศก์ชั่วคราว และยึดบัตรประจำตัวมัดคฺเทศก์ในระหว่างที่มีการสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว หรืออาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและคัดรายชื่อออกจากทะเบียนมัดคฺเทศก์ หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้เมื่อใบอนุญาตหมดอายุได้

นอกจากนี้ ยังกำหนดโทษทางอาญากรณีสักคนเทศก่อนอนุญาตให้บุคคลอื่นนำบัตรประจำตัวมัลเทศก์ของตนไปใช้ โดยมีข้อต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันริงกิต หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่มีการกำหนดความผิดและบทลงโทษแก่มัลเทศก์ ในกรณีดังกล่าว

4. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 26 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องระบุนายการนำเที่ยวต่าง ๆ พร้อมทั้งจำนวนเงินค่าบริการนำเที่ยวไว้อย่างชัดเจนในรายการนำเที่ยว และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเรียกเก็บค่าบริการอื่นใดจากนักท่องเที่ยวนอกจากที่ระบุไว้ในรายการนำเที่ยว หรือที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าไม่ได้ ตามมาตรา 30 อย่างไรก็ตาม กฎหมายเปิดช่องไว้ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัลเทศก์ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวน หรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional tour) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือมัลเทศก์ต้องแจ้งค่าบริการของตนและค่าบริการที่ต้องจ่ายเนื่องจากการเข้าไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมนั้นให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า และจะเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้ไม่ได้ ซึ่งกรณีนี้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ฝ่าฝืนคือให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้ไม่เกินครั้งละหกเดือนตามมาตรา 45 ซึ่งในความเป็นจริงนอกจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจะเป็นผู้เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมให้แก่นักท่องเที่ยวแล้ว ยังมีกรณีมัลเทศก์ที่เป็นผู้เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมแก่นักท่องเที่ยวโดยตรงอีกด้วย เนื่องจากมัลเทศก์มุ่งประสงค์จะได้รับค่านายหน้าจากเจ้าของธุรกิจที่เสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมนั้น แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับมัลเทศก์ที่ชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวนหรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติมไว้แต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Tourism Board Act) มีการกำหนดบทลงโทษทางปกครองในกรณีดังกล่าวไว้ว่า มัลเทศก์จะต้องไม่ชักชวนหรือนำนักท่องเที่ยวไปใช้บริการธุรกิจใด ๆ โดยได้รับค่านายหน้าหรือค่าตอบแทนจากเจ้าของธุรกิจนั้น และมัลเทศก์จะต้องไม่รับค่าตอบแทนจากบุคคลอื่นนอกเหนือจากนักท่องเที่ยวที่ตนได้ให้บริการหรือจากบุคคลที่จ้างตนเพื่อทำหน้าที่มัลเทศก์ หากฝ่าฝืนคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์อาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัลเทศก์ชั่วคราวไม่เกิน 6 เดือนหรือมากกว่านั้น หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัลเทศก์ก็ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังไม่มีบทบัญญัติรวมถึงบทลงโทษที่ครอบคลุมในกรณีดังกล่าว จึงเป็นช่องทางให้มีการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1.1 กำหนดโทษปรับรายวันเพิ่มเติม กรณีผู้ใดที่ทำหน้าที่เป็นมัลเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัลเทศก์ หรือมัลเทศก์ฝ่าฝืนทำหน้าที่มัลเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 86 ดังนี้

"มาตรา 86 ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัลเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัลเทศก์ตามมาตรา 49 หรือทำหน้าที่มัลเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่"

1.2 กำหนดโทษทางปกครองกรณีมีคฤหบดีกระทำการเป็นซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ รวมถึงให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวกรณีที่มีผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวว่าจ้างมัคคุเทศก์เพื่อกระทำการเป็นซิดดิงไกด์ (Sitting Guide) เพื่อจะได้บังคับใช้โทษทางปกครองในการระงับการกระทำของมัคคุเทศก์ซึ่งกระทำได้รวดเร็วกว่าการลงโทษทางอาญา

1.3 กำหนดการกระทำความผิดโดยห้ามมิให้มัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาตโดยถูกต้องยินยอมให้ผู้อื่นใช้ใบอนุญาตของตน หากมัคคุเทศก์ฝ่าฝืนให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ครั้งละไม่เกินหกเดือน และกำหนดโทษทางอาญา คือระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.4 กำหนดโทษทางปกครองกรณีมีคฤหบดีชี้ชวนให้นักท่องเที่ยวไปในสถานที่หรือทำกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในเอกสารโฆษณาหรือชี้ชวน หรือเสนอขายรายการนำเที่ยวเพิ่มเติม (Optional tour) โดยไม่แจ้งค่าบริการที่ต้องจ่ายเพิ่มเติมให้นักท่องเที่ยวทราบล่วงหน้า หรือเรียกเก็บค่าบริการเกินที่แจ้งไว้ โดยใช้แนวทางการลงโทษผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในกรณีเดียวกัน กล่าวคือให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละหกเดือน โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 62

2. ข้อเสนอแนะด้านอื่น ๆ

เห็นควรให้รัฐจัดให้มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีศักยภาพเพียงพอหรือดำเนินการฝึกอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ควบคู่กับการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยกำหนดแนวทางและนโยบายในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะและทักษะวิชาชีพมัคคุเทศก์เพื่อให้มีศักยภาพเพียงพอในการรองรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะทางด้านภาษาต่างประเทศที่สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ได้แก่ ภาษาจีน ภาษาเกาหลี ภาษารัสเซีย เป็นต้น กำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของมัคคุเทศก์ และการให้บริการที่ได้มาตรฐาน ประกอบกับในอนาคต อาชีพด้านบริการจะมีการแข่งขันระหว่างประเทศสูงขึ้น และอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นหนึ่งในอาชีพบริการก็ควรจะได้รับผลกระทบด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรเน้นนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้มีทักษะ ประสพการณ์ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและมาตรฐานของมัคคุเทศก์ให้เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ รวมถึงส่งเสริมความมั่นคง ความปลอดภัย สวัสดิการและความก้าวหน้าในอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้มัคคุเทศก์พัฒนาความสามารถในอาชีพของตน นอกจากนี้ เห็นควรมีการอบรมเรื่องบทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์ ตลอดจนจรรยาบรรณในวิชาชีพและวิธีปฏิบัติอันเหมาะสมเมื่อพบปัญหา หรือวิธีการแก้ปัญหาอันมีมาตรฐาน มีประสิทธิภาพ ในขณะที่วิธีปฏิบัติที่ควรต้องรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศด้วย

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556). **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและโลกาภิวัตน์: แนวทางการปรับตัวของ มัคคุเทศก์ไทย (2)**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/506602>.
- ขจรกาญจน์ อุดมธรรมภักดี. (2559). **การส่งเสริมคุณภาพและคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย**. วารสารครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี 4, 1 (มกราคม-มิถุนายน): 88-99.
- คณาธิป ทองรวีวงศ์. (2558). **กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ปรางชมพู จงอนุรักษ์. (2559). **ปัญหาการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิริยะ เกิดผล. (2544). **การควบคุมธุรกิจนำเที่ยว**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรินชนันท์ ศรีเรืองพันธ์. (2556). **องค์กรควบคุมในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- แพรวพราว ไพเราะ. (2559). **มาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุมมัคคุเทศก์**. สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551.