

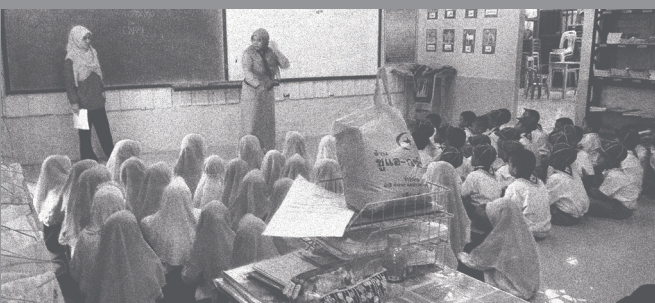


การเปิดเสรีในกรอบของอาเซียน ด้านการท่องเที่ยวที่ไทยต้องเผชิญ : กรณีศึกษาผู้ประกอบการนำเที่ยว และวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

Liberalization in ASEAN Framework Agreement of Tourism Service Thailand Has to Face : A Case Study of Tourism and Tour Guides Professional Entrepreneurs in Thailand

ดวงเดือน ตันติเวชกุล¹
Duangduean Tantivejakul¹

¹ นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240



บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการ และได้ทำความตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติ ภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรในสาขาการท่องเที่ยว ในภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้มีการควบคุมดูแลด้วยมาตรฐานที่ร่วมกันในอาเซียน มากกว่าที่จะสร้างเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพ แต่เนื่องจากกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการบริการธุรกิจนำเที่ยว และ มัคคุเทศก์ถือเป็นอุปสรรคในการเปิดเสรีการค้าบริการ คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งเมื่อมีการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาดังกล่าว จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด และให้บรรลุเป้าหมายของการเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้วัตถุประสงค์ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและผลประโยชน์ของประเทศไทยควบคู่ไปด้วย

คำสำคัญ : การบริการด้านการท่องเที่ยว ธุรกิจท่องเที่ยว

Abstract

Under the ASEAN Economic Community Blueprint, Thailand has an obligation to liberalize trade in services and Mutual Recognition Arrangement: MRA to facilitate the movement of personnel in the tourism field in the region (Foreign Tourism Professional) to provide regulation and supervision with a common good standard in ASEAN more than to create the conditions due to work permit procedure for foreigners to perform such profession in Thailand. a person giving touris and tour business professional services Who is Thai is subject to the law on Business Tour and Guide , Business foreigner, which still contains some restrictions that are obstacles to the consideration of permission to work in the Kingdom of Thailand. Any unconformity or inconsistency will certainly cause difficulties in the process of permission to work freedom in ASEAN. Therefore to concretely achieve the goal of liberalizing 82 of relevant Thai laws are required.

Keywords : Tourism Professionals, Tourist Guides Services

บทนำ

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าในสาขาบริการ หรือเรียกว่า “GATS” (General Agreement on Trade in Services) ยึดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเจรจาขององค์การการค้าโลก เพราะเป็นหนึ่งในข้อตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก โดยลดข้อจำกัด หรือกฎระเบียบสำหรับการค้าบริการที่ต่างกัน ของการค้าระหว่างประเทศในสาขาบริการ แต่ให้คงไว้ภายใต้สภาวะที่มีความโปร่งใสโดยการเปิดเสรีอย่างเป็นลำดับ โดยความตกลงในการเปิดตลาดการค้าบริการในอาเซียนได้ดำเนินการ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริการของอาเซียน หรือเรียกว่า “AFAS” (ASEAN Framework Agreement on Services) การเปิดเสรีการค้าบริการอาเซียน มีเป้าหมายเพื่อลด เลิก กฎระเบียบหรือมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ และการลงทุนของผู้ให้บริการในอาเซียน ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการเป็นหนึ่งในความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน โดยได้มีการหารือและจัดทำแผนงานในเชิงบูรณาการ เพื่อเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เรียกว่าแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แผนงานดังกล่าวมีการกำหนดเป้าหมายและกรอบการดำเนินงานสำหรับสมาชิกอาเซียน โดยมีขอบเขตที่ครอบคลุมถึงเรื่องสินค้า บริการ การลงทุน แรงงาน และเงินทุน ที่มุ่งเน้นการเปิดเสรีมากขึ้นเป็นลำดับ และประเทศสมาชิกต่าง ๆ ที่มีพันธะกรณีจะต้องเข้าร่วมเจรจากับสมาชิกอาเซียนเพื่อเปิดเสรีการค้า บริการ การลงทุน ระหว่างกันตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงานดังกล่าวให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

เนื่องจากธุรกิจด้านการท่องเที่ยวในปัจจุบันขยายตัวสูงขึ้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นกิจกรรมที่ทราบดีที่สุดให้กับทุกประเทศ การบริการด้านการท่องเที่ยว และการเดินทาง (Tourism and Travel-related Services) จึงเป็นหนึ่งในงานบริการที่สำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในขณะที่อาเซียนต่างหันมาให้ความสำคัญกับวิชาชีพบริการ ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว เพราะการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมตามเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การเตรียมความพร้อมในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มาตรฐานในกิจกรรมทางการท่องเที่ยวที่เปี่ยมไปด้วยคุณภาพตลอดจนการให้บริการไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์อาชีพจึงต้องเตรียมพัฒนาบุคลากรให้มีมาตรฐาน เฉกเช่นเดียวกับประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเชื่อมโยงนโยบายการท่องเที่ยวมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในภูมิภาคมากยิ่งขึ้น โดยสมาคมการท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Tourism Association – ASEANTA) ประกอบด้วยการรวมตัวของสมาคม

ธุรกิจท่องเที่ยว สมาคมโรงแรม และสายการบินแห่งชาติอาเซียน มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้ความร่วมมือ กระตุ้น ประสานงาน และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิก ในด้านการท่องเที่ยวระหว่างกันมากยิ่งขึ้น

การจัดทำข้อตกลงการยอมรับร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “MRA” (ASEAN Mutual Recognition arrangement on Tourism Professionals : ASEAN MRA-TP) ดังกล่าว เป็นหนึ่งในความร่วมมือเพื่อให้บุคลากรที่ให้บริการมีมาตรฐานที่ตรงกันในการบริการ และเพื่อเป็นรูปแบบการพัฒนาความร่วมมือด้านการบริการภายในอาเซียน ในขณะที่ในอนาคตการบริการด้านมัคคุเทศก์อาชีพ เป็นอีกอาชีพหนึ่งที่อาจถูกจัดให้เป็นหนึ่งในสาขาบริการด้านการท่องเที่ยวที่อาเซียนมีร่วมกัน ซึ่งเป็นความตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน มีขึ้นเพื่อการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคลากรทุกสาขาวิชาชีพ ในสาขาการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียน เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งภูมิภาค โดยจัดให้มีการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากร ตลอดจนการออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพดังกล่าว เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันต่อไปในอนาคต โดยผู้ผ่านการรับรองคุณสมบัติและได้รับการรับรองมาตรฐานวิชาชีพ จะมีสิทธิที่จะเดินทางไปให้บริการในประเทศสมาชิกอาเซียน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงเคารพและประพฤติดามระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่เข้าไปทำงานด้วย

อีกวิชาชีพที่กำลังถูกจับตามองก็คือ วิชาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งมีความสำคัญกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากการทำงานของมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา การเดินทางหรือเคลื่อนย้ายเข้าไปประกอบวิชาชีพในประเทศต่างๆ นั้นมีความลำบากเพราะประเทศต่างๆ ล้วนสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ให้เฉพาะพลเมืองของตนเท่านั้นที่จะสามารถขอรับใบอนุญาตประกอบอาชีพดังกล่าวได้ เช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการเป็นมัคคุเทศก์อาชีพในประเทศไทยนั้น ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องอยู่ภายใต้มาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมดูแล คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อาชีพ พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีการกำหนดคุณสมบัติการเข้าประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการเป็นมัคคุเทศก์อาชีพ ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดของการเปิดเสรีสาขาบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์ ในการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวในอนาคต จึงสมควรที่จะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายในเรื่องของคุณสมบัติ สำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ให้มีความเป็นมาตรฐานในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการเป็นมัคคุเทศก์อาชีพที่มีการรวมกลุ่มในอาเซียน

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อาชีพ ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์ ซึ่งหากมีการปรับปรุงก็จะส่งผลดีแก่นักท่องเที่ยวที่จะได้รับการบริการที่ดีมีมาตรฐานยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายวิชาชีพดังกล่าวภายในอาเซียน และเกิดประโยชน์สูงสุดในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีคุณภาพโดยเสรีต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษากรอบความตกลงอาเซียนด้านบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว และมาตรการทางกฎหมายประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเทศไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ตลอดจนปัญหา หากภายหลังมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับร่วมกันในภูมิภาคอาเซียน

ระเบียบวิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษากรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน หรือ AFAS ด้านบริการในสาขาทางการท่องเที่ยวและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ให้บริการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และการเข้ามาประกอบธุรกิจ ด้านการท่องเที่ยวของคนต่างด้าว โดยวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ซึ่งหลักเกณฑ์และมาตรการในอนาคตจะนำไปสู่การยอมรับในคุณสมบัติที่ร่วมกัน MRA ภายในอาเซียนอย่างสมบูรณ์ต่อไป

ผลการศึกษา

1. กรอบความตกลงอาเซียนด้านบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ถูกกำหนดขึ้น โดยวิสัยทัศน์อาเซียน (ASEAN Vision 2020) มีความมุ่งหวังให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในปัจจัยการผลิตทั้งสินค้า บริการ เงินทุน และการลงทุน รวมถึงการเคลื่อนย้าย ที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษ และแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายคือการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันในอาเซียน โดยมีการจัดตั้งแผนงานดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การเปิดเสรีการค้าบริการบรรลุถึงเป้าหมายการเป็นตลาดการค้าบริการที่เสรีภายในปี 2015

การเปิดเสรีการค้าเป็นผลต่อการเคลื่อนย้ายบุคลากรระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงการเคลื่อนย้ายบริษัทในเครือ และเป็นในระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ หรือผู้เชี่ยวชาญในองค์กรทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันโดยไม่ครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา ที่เป็นผู้ให้บริการอิสระ ที่เดินทางเข้าไปให้บริการในอีกประเทศหนึ่ง การเคลื่อนย้ายบุคลากรระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในปัจจุบันเป็นการเคลื่อนย้ายภายใต้กรอบที่เรียกว่า AFAS โดยครอบคลุมบุคคล 2 ประเภท ภายใต้ตารางข้อผูกพันทุกสาขา ในส่วนของผู้เข้ามาติดต่อธุรกิจ และผู้โอนย้ายภายในบริษัทข้ามชาติ ส่วนในตารางข้อผูกพันรายสาขาส่วนใหญ่มีการเขียนข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา [1] อาจกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากบุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าว ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีข้อผูกพันให้มีการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาผู้ให้บริการวิชาชีพอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ยังมีการทำข้อตกลงยอมรับร่วมกัน หรือที่เรียกว่า MRA ในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน ซึ่งเป็นข้อตกลงเพื่อแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพร่วมกัน คือ เรื่องการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน ซึ่งล้วนเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ [2] โดยกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของประเทศสมาชิกให้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการยอมรับร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติวิชาชีพในแต่ละสาขาวิชาชีพ ให้แล้วเสร็จภายในปี 2558 ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงร่วมกันแล้ว 7 สาขา คือ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ นักบัญชี และสาขาบริการและการท่องเที่ยว กำลังอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการกำหนดคุณสมบัติของ 32 วิชาชีพ ซึ่งสมาชิกทั้ง 9 ประเทศ ยกเว้นไทยได้มีการลงนามในข้อตกลงที่กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ในปี 2552

ความตกลงของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณาสมรรถนะของบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ โดยใช้คุณสมบัติ การศึกษา การฝึกอบรม และหรือประสบการณ์ในการทำงาน เป็นเกณฑ์พื้นฐานในการรับรองมาตรฐานของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ ที่จะทำให้เกิดความสะดวกแก่บุคลากรหรือผู้ที่ประกอบวิชาชีพของประเทศสมาชิกสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปให้บริการหรือประกอบวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวโดยสะดวกมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการแลกเปลี่ยนความชำนาญ ประสบการณ์ และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ให้เหมาะสมกับความต้องการเฉพาะและเกิดการพัฒนาในวิชาชีพของประเทศสมาชิกอย่างต่อเนื่อง [3]

กลไกหลักการภายใต้ข้อตกลงของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน นอกจากความจำเป็นในการกำหนดคุณสมบัติในแต่ละตำแหน่งเพื่อความเป็นมาตรฐานด้านการท่องเที่ยวของอาเซียนแล้ว สิ่งสำคัญคือหน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลง จึงมีการกำหนดโครงสร้างภายในของประเทศสมาชิกในการทำหน้าที่รับผิดชอบในการรับรองสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยว โครงสร้างดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งชาติ คณะอนุกรรมการรับรองมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยว และคณะกรรมการกำกับดูแลบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน ทั้งนี้ข้อตกลงที่เรียกว่า MRA นี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อประเทศสมาชิกอาเซียน ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวและมีการแจ้งแก่เลขาธิการอาเซียนภายใน 180 นับจากวันที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศลงนามในข้อตกลงนี้ [2]

ประเทศไทยได้รับมอบหมายในการจัดทำหลักสูตรอบรมเพื่อรองรับสมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวใน 32 ตำแหน่งงานซึ่งได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วในขณะนี้

อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามความตกลงดังกล่าวนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการเคลื่อนย้ายให้ประกอบวิชาชีพบริการด้านการท่องเที่ยวได้โดยเสรีในทันที แต่เป็นกรอบความตกลงที่มีผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนผูกพันที่จะยอมรับคุณสมบัติ ด้านการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานหรือการการประกอบวิชาชีพ ที่จะทำให้บุคคลธรรมดาผู้ให้บริการวิชาชีพหรือผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งถือสัญชาติของสมาชิกอาเซียน สามารถเข้าไปประกอบอาชีพให้บริการดังกล่าวได้ โดยผู้ที่เข้าไปประกอบอาชีพบริการในประเทศผู้รับนั้นก็จะต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเช่นกัน

2. มาตรการทางกฎหมายการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเทศไทยที่เป็นอุปสรรคในการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ปัญหาสำคัญในการเปิดเสรีการค้าบริการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการค้าบริการวิชาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งปรากฏในรูปแบบของข้อบังคับทางกฎหมาย กฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิก ที่แตกต่างกัน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ภายในอาเซียน การพัฒนาที่แตกต่างกันโดยเฉพาะกลุ่มประเทศในคาบสมุทรอินโดจีน (CLMV) ที่เพิ่งเข้าร่วมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ไม่ได้มีความพร้อมภายในประเทศมากนัก ที่ผ่านมามีประเทศไทยเองก็ประสบปัญหาจากการอพยพลักลอบเข้าเมืองมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มคนต่างด้าวเข้ามาแล้วก็มีมักจะประกอบอาชีพที่เป็นอาชีพสงวนที่มีไว้เพื่อคนไทย ซึ่งส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาแย่งที่อยู่อาศัย หรือการเข้ามาแย่งอาชีพของคนไทย ซึ่งสิ่งดังกล่าวเหล่านี้แม้จะมีมาตรการในการควบคุมแต่ก็ยิ่งถือว่าทำได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการเข้ามาประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว และการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและ มัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวทำรวมไว้ถึง 3 บัญชี ซึ่งเป็นการห้าม ทำธุรกิจที่ครอบคลุมประเภทของธุรกิจไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในการพิจารณาให้คนต่างด้าว ประกอบธุรกิจในประเทศไทย มีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การพิจารณาคำจำกัดความของ “คนต่างด้าว”

การเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่านิติบุคคลหนึ่ง แม้จดทะเบียน ในประเทศไทยแต่ในนิติบุคคลนั้นมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลถือโดย นิติบุคคลต่างด้าว หรือนิติบุคคลที่มีนิติบุคคลต่างด้าวลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุน ทั้งหมดของนิติบุคคล แม้จดทะเบียนในประเทศไทย ให้ถือว่านิติบุคคลดังกล่าวเป็น นิติบุคคลต่างด้าว เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลมีสัญชาติของรัฐบาลนั้นทำให้ สถานะของนิติบุคคลแตกต่างไปจากนิติบุคคลต่างด้าว ซึ่งการเป็นนิติบุคคลที่เป็นคนชาติ สามารถที่จะบริโภคสิทธิที่กฎหมายได้ให้กับคนชาติของตนทุกประการ ซึ่งสิทธิอื่นนั้นมิได้ใช้ กับคนต่างด้าว [4] เช่น สิทธิในการถือครองที่ดินและสิทธิในการประกอบธุรกิจ โดยหลัก กฎหมายระหว่างประเทศ คนต่างด้าวกับคนชาติไม่จำเป็นที่จะต้องมีความเสมอภาคกัน ในเรื่องของสิทธิ คนต่างด้าวย่อมมีสิทธิน้อยกว่าคนชาติ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็น อย่างอื่น [4]

จากการพิจารณาคำนิยาม “คนต่างด้าว” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ มีการ บัญญัติเรื่องทุนหรือจำนวนหุ้นเป็นสำคัญ แต่เมื่อพิจารณาบทนิยาม นิติบุคคลของ สมาชิกอื่น ๆ และ นิติบุคคล ตามข้อ 28 (m) และ (n) ของ GATS ได้กำหนดว่า นิติบุคคล ของสมาชิกอื่น ให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่มีการจดทะเบียนในต่างประเทศ เป็นเจ้าของ หรือมีอำนาจในการควบคุมกิจการ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการสากลใน การใช้พิจารณาความเป็นนิติบุคคลต่างด้าว [5] โดยหลักการที่ใช้พิจารณา คือ การจดทะเบียน เกิดขึ้นในประเทศใด เพื่อแสดงถึงความเป็นเจ้าของ การพิจารณาจากเงินที่ลงทุนหรือ หุ้นที่ถือ สะท้อนถึงอำนาจการควบคุมกิจการ โดยพิจารณาจากสิทธิการออกเสียงข้างมาก ของผู้ถือหุ้น อำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนกรรมการข้างมาก อำนาจในการขึ้นากิจกรรม ตามข้อตกลง ข้อบังคับหรือวิธีการอื่นใดที่ขอบด้วยกฎหมาย และข้อตกลงให้ผู้ถือหุ้น ข้างน้อยให้ความเห็นชอบในมติที่สำคัญ [5]

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีการบัญญัติให้คำนิยามของคำว่า คนต่างด้าว กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติ ค.ศ.1965 (Companies Act 1965) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

คนต่างด้าว หมายถึง ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศสิงคโปร์ และ บริษัทต่างชาติ หมายถึง บริษัท สมาคม หรือองค์กรอื่นใด ที่จัดตั้งขึ้นภายนอกประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ Article 2 แห่ง Business Registration Act (Chapter 32) บัญญัติด้วยว่าบริษัทต่างชาติ หมายถึงบริษัทใด ๆ หรือปัจเจกบุคคล (Individual) ผู้ซึ่งมีสถานประกอบการทางธุรกิจตั้งอยู่นอกประเทศสิงคโปร์ ส่วนบุคคลที่มีสถานประกอบการทางธุรกิจตั้งอยู่ในประเทศสิงคโปร์ ถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจในสิงคโปร์ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งรวมถึงชาวสิงคโปร์ และบุคคลต่างด้าวด้วยเช่นกัน [5] นั้นหมายความว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดความเท่าเทียมกันแก่นักลงทุน

ต่างจากคำนิยามของประเทศไทย สามารถแยกนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนในประเทศออกจากกันอย่างชัดเจน คือ มีเงื่อนไขคุ้มครองการเข้ามาประกอบธุรกิจ เช่นเดียวกับในบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติของไทย ที่มีการจำกัดการบริการในแทบทุกด้าน ในขณะที่เดียวกันการบัญญัตินิยามของคนต่างด้าวของประเทศสมาชิกในประเทศที่การพัฒนาแล้วนั้น มักจะกล่าวไปถึงอำนาจในการเข้าควบคุมกิจการ โดยมีระดับการควบคุมและการกำกับดูแลในระดับที่เข้มข้นแทนที่จะมีเงื่อนไขกำหนดรายการที่ปิดกั้นการลงทุนในภาคบริการจากต่างประเทศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวโน้มการลงทุนจากต่างประเทศ และโครงสร้างที่กำลังขยายตัว

เห็นได้ว่าบุคคลต่างด้าวที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยต้องเข้ามาร่วมลงทุนกับคนไทย ไม่สามารถประกอบธุรกิจได้โดยลำพัง 100% ซึ่งต่างจากประเทศสิงคโปร์ที่มีระดับการพัฒนาสูงสุดในอาเซียน การเข้ามาเพื่อจะพิจารณาจากจำนวนหุ้นของคนต่างด้าว หากพิจารณาจากตารางข้อมูลพันธะสัญญา รูปแบบที่ผู้ให้บริการต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย โดยประเทศไทยมีข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาดของต่างชาติในการประกอบธุรกิจ โดยคนต่างชาติถือหุ้นได้เพียง 49% ซึ่งทำให้นิติบุคคลของต่างชาติไม่มีลักษณะเป็นต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ การพิจารณาในส่วนของความหมายของคนต่างด้าว พิจารณาเพียงสัดส่วนของการถือหุ้นของคนต่างด้าวและหุ้นในนิติบุคคลนั้น โดยไม่ได้มีการพิจารณาถึงหุ้นทั้งหมดของคนต่างด้าวในนิติบุคคลอื่น ๆ นั้นหมายความว่า การตรวจสอบมีเพียงขั้นเดียวที่พิจารณาการประกอบธุรกิจดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยยะคือ

หากพระราชบัญญัติใช้สัดส่วนในการถือหุ้นของต่างด้าวที่เข้ามาในลำดับขั้นเดียวนั้นย่อมไม่สามารถสะท้อนถึงอำนาจในการควบคุม ตลอดจนอำนาจในการบริหารที่แท้จริงได้ ย่อมส่งผลให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยแอบอ้างอำพรางในสถานะที่แท้จริงและใช้สิทธิประกอบกิจการที่มีการสงวนไว้ โดยแอบอ้างอาศัยสิทธิในนามของนิติบุคคลที่มีการจดทะเบียนในประเทศไทย อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจโดยคนต่างด้าวอย่างสิ้นเชิง

2.2 การกำหนดรายการเงื่อนไขท้ายพระราชบัญญัติ

การกำหนดรายการเงื่อนไขท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นในภาคบริการ เป็นประเภทธุรกิจที่อยู่ใน 21 รายการที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ซึ่งอยู่ในท้ายบัญชีที่สาม เป็นการห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว หลักการที่ใช้พิจารณาและคำนึงถึงการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามความในพระราชบัญญัตินี้ คำนึงถึงผลดีผลเสีย ต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการคุ้มครองผู้บริโภค ขนาดของกิจการ การจ้างแรงงาน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา [6] ล้วนเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง การกำหนดเงื่อนไขในท้ายพระราชบัญญัติเป็นมาตรการอีกขั้นหนึ่งในการควบคุมดูแล

ตามเงื่อนไขดังกล่าวในท้ายพระราชบัญญัติ มิได้ห้ามเสียทีเดียว ซึ่งหากคนต่างด้าวมีความประสงค์จะเข้ามาประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวดังกล่าวในประเทศไทยและถือหุ้นเกินกว่า 49% ของทุนจดทะเบียน ก็จะเข้าลักษณะคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งจะประกอบธุรกิจได้นั้นจะต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวในการขออนุญาตประกอบธุรกิจได้ การประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งอยู่บัญชีที่สามในข้อ 18 อันเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันตามพระราชบัญญัตินี้ การประกอบธุรกิจนำเที่ยว ยังมีมาตรการทางกฎหมายควบคุมเป็นการเฉพาะผู้ประกอบการประกอบธุรกิจจะต้องยื่นคำขอ และปฏิบัติตาม เพื่อที่จะสามารถประกอบธุรกิจนำเที่ยว และสามารถประกอบอาชีพมีคฤหัสถ์ได้อย่างถูกต้อง นั่นคือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมดูแลธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในประเทศไทย ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องการถือหุ้น การเป็นหุ้นส่วนหรือ

การลงทุนของคนต่างด้าว การอนุญาตหรือการห้ามคนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจบางประเภท หรือกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้เป็นประการใดโดยเฉพาะ ให้ใช้บังคับตามกฎหมายดังกล่าว และมีให้พระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในส่วนที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว [6]

จากบทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนได้เต็มที่ เช่น ในภาคการผลิต ที่ไม่ต้องมีการขออนุญาตประกอบธุรกิจ และที่สำคัญคือไม่มีการกำหนดเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ [7] เนื่องจากมิได้เป็นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แต่สำหรับภาคบริการ เป็นประเภทธุรกิจบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งนักลงทุนจะต้องมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขท้ายพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้น นอกเหนือจากผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ต้องคำนึงถึงผลเสียที่จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศอีกด้วย ซึ่งการพิจารณาถึงผลดีผลเสียนั้นก็ต้องคำนึงให้เป็นไปตามยุคตามสมัยด้วยเช่นกัน เพราะความมุ่งหวังการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคือเพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามที่ระบุไว้ในท้ายสัตตบันอาเซียน 2020 ซึ่งตั้งอยู่บนการผสมผสานผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกผ่านความร่วมมือที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่มีแผนการและการดำเนินงานภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน [8]

จากที่กล่าวมาแล้วเบื้องต้นว่าการประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวในบัญชีสาม ท้ายพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 นั้นสามารถทำได้หากได้รับอนุญาต จากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว [5] คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้โดยสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือมีความผูกพันตามพันธกรณี ให้ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งมาตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญานั้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้สิทธิคนไทยและวิสาหกิจของคนไทยเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศสมาชิกของคนต่างด้าวนั้นเป็นการต่างตอบแทน โดยคนต่างด้าวประเภทนี้ได้รับสิทธิในการเข้ามาประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และไม่ต้องคำนึงว่าการเข้ามาประกอบธุรกิจดังกล่าวเป็นการขัดต่อมาตรการทางกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวได้บัญญัติเปิดช่องไว้ว่า “คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี หรือมีความผูกพันตามพันธกรณี ให้ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ตามที่กำหนด และให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญานั้น”

จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 10 วรรคสอง ดังกล่าวของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 รองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อยู่แล้ว กล่าวคือนักลงทุนอาเซียนสามารถประกอบธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว โดยผลของมาตรา 10 วรรคสอง ไม่ว่าจะมาลงทุนในรูปแบบเป็นบุคคลธรรมดา หรือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งในประเทศของตน หรือมาลงทุนจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศไทยโดยลงทุนหรือถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 50 ขึ้นไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขรายละเอียดและข้อปฏิบัติตามที่เจรจาตกลงกันไว้ในการเปิดเสรีบริการแต่ละสาขา ซึ่งสามารถกำหนดรายละเอียด หรือข้อยกเว้นอะไรไว้ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิดังกล่าวไม่ได้ยกเว้นเรื่องการมีทุนขั้นต่ำตามมาตรา 14 ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ไทยผูกพันไว้ แม้จะไม่ไปตามหลักการเรื่อง การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ กล่าวคือ หากเป็นผู้ประกอบการคนไทย โดยทั่วไปไม่มีข้อกำหนดเรื่องทุนขั้นต่ำ แต่ก็ได้มีการแก้ไขปัญหานี้ในทางปฏิบัติโดยอาศัยเงื่อนไข ตามที่ต้องกำหนดในกฎกระทรวงให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเงินทุนขั้นต่ำเข้ามาภายในระยะเวลาที่กำหนด ด้วยการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำทุนขั้นต่ำเข้ามามีระยะเวลานานขึ้น

ดังนั้น ธุรกิจบริการสาขาใดที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งและกฎหมายเฉพาะนั้น มิได้กำหนดสัดส่วนผู้ถือหุ้นคนไทยต่อคนต่างด้าวไว้เป็นอย่างอื่น ก็สามารถใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวข้อนี้เพื่อใช้สิทธิตามข้อตกลงเปิดเสรีธุรกิจบริการของอาเซียนได้

อย่างไรก็ตาม การประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการเป็นมัคคุเทศก์อาชีพมีมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ในพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และผู้ที่ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ ต้องได้รับใบอนุญาต ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นนิติบุคคลนั้น อุปสรรคและข้อจำกัดของการเปิดเสรีภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน ที่เรียกว่า “AFAS” ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ผูกพันเพื่อทำการเปิดเสรีการค้าบริการ ในการจัดตั้งธุรกิจมีข้อจำกัดการเข้ามาประกอบธุรกิจตามตารางข้อผูกพันทั่วไป คือต้องอยู่ในรูปของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทย โดยต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน ซึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท

อาจกล่าวได้ว่า ในส่วนของข้อจำกัดตารางข้อผูกพันเฉพาะ คือ จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการของบริษัทต้องมีสัญชาติไทย ซึ่งข้อกำหนดในด้านดังกล่าวไม่เป็นไปตามเป้าหมายในการเปิดตลาด ที่จะให้การลงทุนอาเซียนเข้ามาจัดตั้งธุรกิจ มีการ

กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเปิดให้นักลงทุนอาเซียนเข้ามาจัดตั้งธุรกิจโดยถือหุ้นได้มากขึ้นถึงร้อยละ 70 ซึ่งจะจัดให้เปิดอย่างเป็นขั้น ๆ นอกจากนั้นยังต้องการยกเลิกข้อจำกัดการค้าแบบข้ามพรมแดน และเงื่อนไขของประเทศให้มีความยืดหยุ่นโดยความยืดหยุ่นจะเป็นไปตามที่สมาชิกมีความตกลงกันได้ ซึ่งหลักการของกรอบการตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน ที่เรียกว่า “AFAS” อนุญาตให้ประเทศอาเซียนที่มีความพร้อมเจรจาเพื่อให้สิทธิพิเศษระหว่างกันโดยไม่ต้องให้สิทธิพิเศษนั้นกับประเทศอาเซียนที่ไม่พร้อมและไม่ได้เจรจาด้วย ซึ่งหากประเทศใดที่ไม่มีความพร้อมและไม่ได้มีการเจรจาร่วมกัน ประเทศดังกล่าวนั้นอาจขอให้ประเทศอื่น ๆ มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับประเทศที่ได้ตกลงกัน แต่ความยินยอมที่จะให้หรือไม่ให้นั้นจะเป็นไปตามความสมัครใจของประเทศอาเซียนที่ให้ [9] แก่กัน

การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวของบุคคลธรรมดา ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตนั้นจากนายทะเบียนโดยวิธีการและหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บุคคลธรรมดาที่จะยื่นขอต้องมีคุณสมบัติตามที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ข้อกำหนดผู้ที่จะสามารถขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจในการนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดาได้ต้องมีลักษณะดังนี้

มาตรา 16 ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

(1) ต้องมีคุณสมบัติ

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาต

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย [10]

การที่ประเทศไทยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 มีการกำหนดให้งานมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทย ซึ่งตรงกับคุณสมบัติการขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในเรื่องผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทย มัคคุเทศก์จึงเป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทยเท่านั้น [11] คนต่างด้าวไม่สามารถขออนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ แต่มักพบว่ามีการแฝงตัวมาในรูปแบบของนักท่องเที่ยวหรือล่ามที่มีความรู้ในด้านภาษานั้น ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งมัคคุเทศก์เถื่อนที่เป็นคนต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและรับการอบรมในการเป็นมัคคุเทศก์หรือการนำเที่ยวอย่างถูกต้องตามหลักวิธีการที่ไทยกำหนด อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องการมีสัญชาติไทยนั้นไม่เป็นไปตามพันธะกรณีความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ ที่เรียกว่า “GATS” ที่ไทยไม่ได้ผูกพันเปิดเสรีการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์ การมีข้อจำกัด

ในเรื่องของสัญญาชาติ ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย แม้จะขัดกับหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ แต่หากประเทศภาคีใดให้การบริการปฏิบัติในประเทศภาคีนั้น ประเทศภาคีนั้นก็ต้องมีการปฏิบัติที่ทัดเทียมกัน คล้ายคลึงกัน ซึ่งหลักการนี้เป็นพื้นฐานสำหรับพันธกรณีที่มีสิทธิประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก มีสิทธิประโยชน์ร่วมกัน และการท่องเที่ยวซึ่งเป็นสาขาเร่งรัดที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี การเปิดเสรีในการให้บริการท่องเที่ยวโดยมัคคุเทศก์อาชีพจึงเป็นอาชีพที่จะต้องมีการทำความตกลงร่วมกันในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเมื่อพิจารณาคุณสมบัติในเรื่องของการมีสัญชาติและการมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร การขอรับใบอนุญาตดังกล่าวนั้นไม่เป็นไปตามพันธกรณี ความตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติการเข้าประกอบธุรกิจนำเที่ยว เพราะปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ ในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม คือ การที่ทุกประเทศสมาชิกได้รับผลประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีโดยไม่แตกต่างกัน อีกทั้งเป็นโอกาสที่ดีในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือจากทุกประเทศสมาชิกซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีที่ระบุไว้ในแบบพิมพ์เขียว เป็นการอำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น ข้อกำหนดหรือมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ในด้านการกำหนดสัญชาติ และการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ตลอดจนการเปิดให้นักลงทุนเข้ามาถือหุ้นในประเทศล้วนเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งไม่เกิดประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวก และขัดกับเป้าหมายการเป็นตลาดที่มีฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งในเรื่องของการค้าบริการประเทศสมาชิกต้องช่วยกันเสริมสร้างขีดความสามารถของอาเซียน ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการส่งเสริมต่อระบบเศรษฐกิจแบบเปิด โดยต้องมองบริบทภายนอกและส่งเสริมกลไกตลาดให้มีความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีในด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีต่อกัน

3. ปัญหาการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อาชีพ หากภายหลังกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับร่วมกันในอาเซียน

แม้หลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดในการเป็นมัคคุเทศก์วิชาชีพ ยังมีได้เป็นหนึ่งในข้อผูกพันในความตกลงยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน หรือที่เรียกว่า MRA เนื่องจากหลายประเทศสงวนอาชีพเพราะตระหนักถึงความมั่นคง ตลอดจนความปลอดภัย ในการให้ข้อมูลที่อาจผิดเพี้ยนหรือเอนเอียงบางประการของกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ในขณะที่การประกอบธุรกิจนำเที่ยวก็ยังมีข้อจำกัดในการถือหุ้น ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าว

หรือคนชาติอื่น ประกอบกิจการได้โดยแท้จริง 100% แต่อย่างไรก็ตามในอนาคตประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนรวมถึงไทยเองไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเปิดเสรีการประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยว และการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นธุรกิจการให้บริการที่มีการแข่งขันสูงขึ้นเรื่อย ๆ

เมื่อความร่วมมือภายในอาเซียนยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบวิชาชีพ อันเป็นความตกลงที่เสนอให้แต่ละฝ่ายในอาเซียนยอมรับมาตรฐานและการตรวจสอบคุณสมบัติที่มีหลักเกณฑ์ หรือการทดสอบคุณสมบัติที่ประเทศอาเซียนมีร่วมกัน โดยที่แต่ละประเทศไม่ต้องมีการตรวจสอบ รับรองซ้ำอีกต่อไป การยกระดับมาตรฐานด้าน การศึกษาแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพจึงเป็นสิ่งสำคัญที่มองข้ามเสียมิได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึง ข้อกำหนด คุณสมบัติการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยแล้ว พบว่ามีระดับ หรือเกณฑ์การทดสอบที่ไม่เป็นไปในรูปแบบหรือมาตรฐานเดียวกัน เช่น บทบัญญัติที่มี ข้อยกเว้นของมัคคุเทศก์ที่ไม่ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติในด้านของอายุและระดับการศึกษา ปริญาตรหรือเทียบเท่าหรืออนุปริญาหรือสาขาที่มีวิชาการท่องเที่ยวอยู่บ้าง ก็สามารถ ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ โดยไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 50 เนื่องจากมัคคุเทศก์ ที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะในพื้นที่ ได้มีการประกาศของรัฐมนตรีเท่านั้น แม้มัคคุเทศก์ดังกล่าวเป็นการจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการ ส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือในชุมชนเป็นการเฉพาะพื้นที่นั้น แต่ในบางครั้งกลับ พบว่าประสบปัญหาในการสื่อสาร ซึ่งบ่อยครั้งที่มีการสื่อสารไม่เข้าใจกัน และบ่อยครั้ง ที่ทำให้นักท่องเที่ยว ไม่บรรลุเป้าหมายในการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ ซึ่งต้องยอมรับว่า เป็นผลเสียและเป็นจุดบอดที่อาจเป็นจุดเล็ก ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในระยะยาว ทั้ง ๆ ที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น จะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่สิ่งที่ ควรตระหนักนั้นคือมาตรฐานข้อยกเว้นในคุณสมบัติเรื่องของอายุ และวุฒิการศึกษา มัคคุเทศก์ท้องถิ่น ที่มีมาตรฐานเอื้อให้กับคนในชุมชน ควรมีข้อกำหนดการควบคุมใช้ คุณสมบัติที่เป็นมาตรการเดียวกันกับมัคคุเทศก์ทั่วไปหรือไม่ เพราะระดับความสามารถ ของมัคคุเทศก์ แม้จะมีความเข้าใจเนื่องจากเป็นคนในท้องถิ่น แต่การสื่อสารให้นักท่องเที่ยว เข้าใจหรือซาบซึ้งกับศิลปวัฒนธรรมนั้นค่อนข้างที่ลำบาก ซึ่งบางครั้งจะอาศัยล่ามคอยแปล อีกทอดหนึ่งที่เป็นผู้นำนักท่องเที่ยว และอาจผันตัวเข้ามาทำหน้าที่ในลักษณะมัคคุเทศก์เถื่อน ที่แฝงมากับกลุ่มนักท่องเที่ยวนั่นเอง สิ่งเหล่านี้เป็นข้อเสียเปรียบที่เกิดขึ้นมายาวนาน หากเปิดเสรีในวิชาชีพมัคคุเทศก์การมีมาตรการบังคับใช้ภายในประเทศที่เป็นการเฉพาะ แยกออกมาจากธุรกิจนำเข้าเที่ยว โดยเป็นการกำหนดตั้งแต่บุคลากรทางการท่องเที่ยว ตลอดจนจริยธรรมซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ควรที่จะมีการเตรียมความพร้อมไว้แต่เนิ่น ๆ

ที่จะมีการยกระดับหรือมาตรฐานที่กำหนดให้ตัวมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ซึ่งเป็นมัคคุเทศก์ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ามัคคุเทศก์ประเภทอื่นๆ เลย เพื่อให้มีระดับและความสามารถของมัคคุเทศก์ที่มีคุณค่าทัดเทียมกัน ซึ่งเมื่อมีการกำหนดหลักสูตรในด้านการท่องเที่ยวอย่างจริงจังจะมีการผสมผสานการเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทั้งในประเทศและต่างแดน ภาครัฐและภาคเอกชนควรตระหนักและให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศมากขึ้น โดยบุคลากรดังกล่าวก็ควรเป็นผู้สำเร็จในระดับปริญญาตรีในด้านหรือประเภทที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจากสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อที่จะได้มีความรู้และความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเพื่อให้เป็นมาตรการเดียวกับกลุ่มประเทศต่าง ๆ ที่มีระดับที่พัฒนาแล้ว

ในอนาคตการทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพในอาเซียน ยังเป็นการหาจุดตกลงร่วมกันคือ เรื่องการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน ซึ่งทั้งสองสิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตให้สามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยไม่เสียเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำอีก ทั้งนี้ผู้ประกอบวิชาชีพยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน เช่น การสอบ การขึ้นทะเบียน การขอใบอนุญาตทำงาน ดังนั้น สิ่งสำคัญคือการแข่งขันกันในด้านคุณภาพ และการตอบสนองความต้องการของลูกค้าก็เป็นที่มีความสำคัญ ควรพิจารณาว่าจะผลิตบุคลากรแบบไหนที่สอดคล้องกับความต้องการในตลาด ซึ่งการประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องมีมาตรการหรือการสร้างมาตรฐานซึ่งเป็นการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนจะได้รับประโยชน์ต่อการเป็นภาคีร่วมกัน แต่อาจจะได้ไม่เท่าเทียมกัน อาจจะน้อยบ้างมากบ้างก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละประเทศไป หากแต่ละประเทศเข้าใจและสามารถวางมาตรการดูแลและควบคุมภายในประเทศของตนได้อย่างเหมาะสม โดยไม่ปิดกั้นการเปิดเสรีร่วมกันกับประเทศภาคีต่าง ๆ ในอนาคต

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

1. กรอบความตกลงอาเซียนด้านบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว แม้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ในอาเซียนและประเทศไทยมีความตกลงร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ให้บริการด้านการท่องเที่ยว ในขณะที่การเปิดเสรีในอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นบุคลลธรรมดาไม่ได้เป็น 1 ใน 32 ตำแหน่งงาน ในกรอบความตกลงที่

กำหนดอยู่ในบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยว ในขณะที่การเข้าไปประกอบธุรกิจท่องเที่ยว ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทุก ๆ ด้าน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การเข้าไปจัดตั้งธุรกิจในรูปแบบนิติบุคคลซึ่งมีความยุ่งยากและซับซ้อนต่อการตรวจสอบ และบ่อยครั้งที่พบว่ามีการแอบแฝงจากนักลงทุนต่างด้าวอยู่บ่อยครั้ง แต่ประเทศ ๆ ต่าง ๆ ก็มีมาตรการที่เป็นข้อจำกัดการเปิดโอกาสหรืออนุญาตให้เข้ามาประกอบธุรกิจที่มีการสงวนหรือไม่ให้เข้ามาประกอบอาชีพโดยง่าย แม้จะมีเหตุผลการสงวนอาชีพแก่คนในชาติ ความมั่นคงของประเทศ ฯลฯ ซึ่งการรวมกลุ่มอาเซียนมีข้อตกลงที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานภายในของแต่ละประเทศ และจุดนี้เป็นจุดที่น่าสนใจ เพราะหากการทำงานของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันหากดูรวมที่มีต่อกันไม่ได้ การรวมกลุ่มในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาจต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานมากขึ้น

2. ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายเป็นอุปสรรคสำคัญของการรวมกลุ่มอาเซียน เพราะความเหลื่อมล้ำและความ ไม่พร้อมในด้านศักยภาพ และส่งผลมาถึงบทบัญญัติที่ใช้ควบคุมในแต่ละประเทศ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เนื่องจากสภาพสังคมและยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลต่อปัญหาในส่วนของกฎหมายธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งขณะนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ และการค้าเสรีที่บรรษัทข้ามชาติ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่นั้นทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบต่างชาติ และไม่สามารถทำหน้าที่ปกป้องธุรกิจภายในประเทศเท่าที่ควร โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ดังนี้

แก้ไขคำนิยาม “คนต่างด้าว” ให้มีความรัดกุมและชัดเจน ในขณะที่อาจจำเป็นต้องมีการขยายความ หรือการให้สิทธิที่เท่าเทียม แก่นักลงทุนอาเซียนมากยิ่งขึ้นในอนาคต

และการยกเลิกรายการในบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติ ในส่วนของการนำเที่ยว เพื่อให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงการเปิดบริการที่มีความเสรีมากขึ้น โดยคำนึงถึงประโยชน์และเศรษฐกิจส่วนรวม ในการกำหนดระยะเวลาปรับตัวในสาขาบริการที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบด้วยก็ได้ โดยอาจมีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เป็นคณะกรรมการลงทุนต่างด้าว

อย่างไรก็ตาม สภาพที่เปลี่ยนแปลงไปของภูมิภาคอาเซียนในการไปสู่เป้าหมายสุดท้ายในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากล ทั้งนี้ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการดังกล่าว จะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบต่อนักลงทุนเสียก่อน และต้องไม่ลืมความพร้อมที่มีจำกัดถึงศักยภาพของประเทศเป็นสำคัญ

3. ปัญหาหากภายหลังมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับร่วมกันในภูมิภาคอาเซียน การหาจุดตกลงร่วมกันคือ เรื่องการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน ซึ่งทั้งสองสิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตให้สามารถเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกอื่น ๆ ความสามารถของประเทศต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน มีผลทางอ้อมที่ทำให้มีการสร้างและพัฒนาขีดความสามารถของมัคคุเทศก์ไทยในการแข่งขันกับกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทักษะในการใช้ภาษา ตลอดจนความรู้รอบตัว ซึ่งการแข่งขันดังกล่าวมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น

การเปิดเสรีการค้าบริการในสาขามัคคุเทศก์และการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมความพร้อมและศึกษาถึงเงื่อนไขหรือข้อจำกัดของแต่ละประเทศ เพื่อทำการรुकตลาดการนำเที่ยวในอาเซียนต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์การเปิดเสรีการค้าบริการในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่กำลังจะมาถึงให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีที่แต่ละประเทศมีร่วมกัน อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของการค้าบริการ คือ ความแตกต่างของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานวิชาชีพ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในด้านเทคนิค

1.1 ปัญหาในการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อาชีพ การกำหนดคุณสมบัติ ในมาตรา 16 17 และมาตรา 50 ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต โดยมุ่งให้มีกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของอาเซียนที่ใช้ร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีเมื่อการเปิดเสรีมีความก้าวหน้าขึ้น กฎหมายภายในประเทศต้องเปิดช่องให้สามารถอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้

นอกจากนั้น อาจมีการทบทวนกฎหมายเฉพาะที่เป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรี เช่น กฎหมายประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 เงื่อนไขท้ายพระราชบัญญัติในบัญชีสาม เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมในการแข่งขันกับคนต่างด้าว

1.2 ปัญหาการจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นในการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยโดยต้องอนุญาตให้ผู้ให้บริการ มีสัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนอาเซียนไม่ต่ำกว่า 70% และมีการยกเลิกข้อจำกัดต่าง ๆ ในสาขานี้

2. การจัดทำมาตรฐานธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

การออกมาตรฐานวิชาชีพสำหรับแรงงานต่างชาติดังกล่าว องค์กรวิชาชีพหรือองค์กรแรงงานอาจมีการวางมาตรการภายใน เพื่อปกป้องตลาดแรงงาน เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อาชีพ ควรมีการกำหนดกรอบพฤติกรรมโดยออกมาในรูปแบบประกาศ โดยถือเป็นมาตรฐานร่วมกันภายในอาเซียน ในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

ควรมีการสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มเติมของการรวมกลุ่มในการออกกฎระเบียบการออกใบอนุญาตในส่วนที่ผู้ประกอบธุรกิจประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในประเทศสมาชิก แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะสามารถขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ที่ใช้ร่วมกันภายในอาเซียน จะต้องผ่านการทดสอบและได้รับใบอนุญาต ประกอบกับการมีประสบการณ์การทำงานในด้านดังกล่าวแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือมากกว่านั้น ซึ่งหากเป็นมัคคุเทศก์ที่จะมีการจดทะเบียนดังกล่าวต้องผ่านคณะกรรมการประเมินภายในของแต่ละประเทศ โดยประเทศไทยก็จะต้องมีการผ่านดำเนินการผ่านสมาคมมัคคุเทศก์ เป็นต้น

3. อื่น ๆ เช่น การจัดตั้งสภาวิชาชีพด้านการท่องเที่ยว การจัดให้มีสมาคมมัคคุเทศก์อาเซียนที่อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการประสานงานด้านการท่องเที่ยวอาเซียน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก เช่นเดียวกับวิชาชีพวิศวกรที่มีสภาวิศวกรวิชาชีพอาเซียนคอยกำกับดูแล

การเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาบริการธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์นั้นเป็นธุรกิจบริการที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจทั่วทุกประเทศอย่างมาก การทำความตกลงยอมรับร่วมกันในตัวบุคคลที่สำคัญด้านการท่องเที่ยว นอกจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในประเทศอื่น ๆ จะสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้แล้วนั้น ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยก็สามารถรุกตลาดการท่องเที่ยวในประเทศอาเซียนได้เช่นเดียวกัน ซึ่งนอกจากส่งผลดีต่อเศรษฐกิจต่ออาเซียนทั้งภูมิภาค ผู้บริโภคก็ยังได้รับการบริการที่เป็นมาตรฐานที่ดีอีกด้วย การเตรียมความพร้อมและศึกษาถึงเงื่อนไขหรือข้อจำกัดของหลักเกณฑ์ ตลอดจนหาที่ประเทศอื่น ๆ เพื่อรุกตลาดการท่องเที่ยวและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ ประเทศไทยต้องเร่งสร้างความเชื่อมั่นในมาตรฐานของบุคลากรการท่องเที่ยวให้มีศักยภาพที่จะสามารถแข่งขันในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- [1] ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. (2538). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ผลกระทบต่อการค้าบริการจากการเปิดเสรีภายหลังการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย สาขาบริการวิชาชีพ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [2] ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการเตรียมการรองรับ การเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์. สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2557, จาก http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/pdf/5_bththii_1_bthnam.pdf.
- [3] สถาพร ไสเรียน. (2555). ผลกระทบต่อบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของบุคคลธรรมดาผู้ให้บริการวิชาชีพภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [4] ชุมพร ปัจจุสนานท์. (2549). กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เล่ม1 สัญชาติ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิทยูชน.
- [5] นราฤทธิ์ กาแก้ว. (2554). การศึกษาปัญหาของข้อกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว. ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [6] พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542.
- [7] อิศร์กุล อุณหเกตุ. รายงานสรุปและวิเคราะห์ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 โครงการวิเคราะห์และติดตามกฎหมาย. สืบค้นเมื่อ 2 กันยายน 2557, จาก http://thailawwatch.org/wp-content/uploads/2013/10/TLW_foreign_businessact.pdf.
- [8] คำแปล AEC BLUEPRINT อย่างไม่เป็นทางการ.
- [9] ASEAN FRAMEWORK AGREEMENT ON SERVICES 1995.
- [10] พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551.
- [11] พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522.