

มาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมมัคคุเทศก์

(Legal measures for the control of the tourist guide)

แพรวพราว ไพเราะ*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นประเทศไทยที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำให้ดึงดูดทั้งคนไทยและคนต่างชาติที่ต้องการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดเกี่ยวกับคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ โดยกฎหมายกำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับประเทศไทยเท่านั้น การสงวนอาชีพดังกล่าว นำมาสู่ปัญหาการลักลอบการเข้าเมืองและการเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากคุณสมบัติในเรื่องของสัญชาติที่กล่าวมาข้างต้น ปัญหาเรื่องของอายุของผู้ขอรับใบอนุญาตยังไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจนที่สอดคล้องกับคุณวุฒิทางการศึกษา นอกจากนี้ กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแต่คุณวุฒิทางการศึกษาไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ใบรับอนุญาต แม้ว่าใบอนุญาตมัคคุเทศก์จะมีการแบ่งเป็นหลายประเภท มีเฉพาะบางประเภทที่ใช้ได้จริง ขณะที่บางประเภทมีผู้ขอรับใบอนุญาตเพียงไม่กี่คน นอกจากนี้กฎกระทรวงมิได้กำหนดถึงมัคคุเทศก์ท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่ในกฎหมายได้บัญญัติถึงมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไว้ในมาตรา 51 บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไม่ให้สิทธิมัคคุเทศก์ทั่วไปเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ซึ่งเกิดความไม่เป็นธรรมแก่มัคคุเทศก์ทั่วไป แม้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งมีการแก้ไขเมื่อไม่นานมานี้ พบว่าปัญหายังคงมีอยู่

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบหากมีการนำกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง, “มาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมมัคคุเทศก์,” สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2559.

ในกฎหมายไทย และนำมาแก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถสนับสนุนการเข้าร่วมประชาคมอาเซียนได้

จากการศึกษาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เห็นสมควรให้แก้ไข พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดังต่อไปนี้

- 1) แก้ไขมาตรา 50 กำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นประเทศที่มีการเปิดเสรีในอาชีพมัคคุเทศก์เช่นเดียวกัน
- 2) แก้ไขมาตรา 51 ให้มัคคุเทศก์ทั่วไปเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นนั้นได้
- 3) แก้ไขมาตรา 86 เพิ่มโทษปรับเป็นรายวันนับแต่วันที่ได้ทำผิดต่อเนื่อง และยึดรายได้ที่เกิดจากการกระทำความผิดนั้น
- 4) เพิ่มบทบัญญัติและใบอนุญาตสำหรับเด็กที่จะเป็นมัคคุเทศก์ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยสนับสนุนให้เด็กเป็นมัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่

บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลกและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สามารถนำเงินตราเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นจำนวนมาก ในประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามเป็นจำนวนมากจึงดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก อีกทั้งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความงดงามของวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ผสมกับความพร้อมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางสำคัญของการท่องเที่ยว

เมื่อก้าวถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยการท่องเที่ยวในปี 2559 โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เปิดเผยว่าในปีที่ผ่านมา มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเที่ยวไทยมากถึง 32.59 ล้านคน เพิ่มขึ้น 9% สร้างรายได้ทางการท่องเที่ยว 1.65 ล้านล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 13% ส่วนการเดินทางเที่ยวภายในประเทศ จากข้อมูลเบื้องต้น ประเมินว่าคนไทยเดินทางเที่ยวในประเทศ 145 ล้านคน/ครั้ง เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 สร้างรายได้ทางการท่องเที่ยว 8.66 แสนล้านบาท เพิ่มขึ้น 8% ส่งผลให้ในปี 2559 ประเทศไทยมีรายได้จากการท่องเที่ยวอยู่ที่ 2.52 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น 11%¹ สถิติดังกล่าว ทำให้ทราบว่าประเทศไทยได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยว

¹ โปสัชชันนิง, เปิดสถิติเที่ยวไทยปี 59 ยอดทะลุ 2.52 ล้านล้านบาท สาวโสดสูงวัยมาแรง, ใน <http://positioningmag.com/1115086>, (last visited 6 March 2017).

จำนวนมาก เป็นผลทำให้เศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง

การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ได้รับความสนใจในตลาดการท่องเที่ยว ซึ่งไม่เพียงแต่เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่ต้องการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ยังรวมถึงคนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยด้วยเช่นกัน แต่ในประเทศไทยมีมาตรการเข้มงวดกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว โดยการจำกัดปริมาณผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งกำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับประเทศไทย การสงวนอาชีพดังกล่าว นำมาสู่ปัญหาการลักลอบการเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลเสียในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการแย่งอาชีพ ปัญหาเศรษฐกิจ ฯลฯ นอกจากนี้ปัญหาคูสมบัติในเรื่องของสัญชาติ ยังพบปัญหาคูสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ทั้งในเรื่องของอายุของผู้ขอรับใบอนุญาต วุฒิการศึกษา การแบ่งประเภทของใบอนุญาต และมาตรการลงโทษที่ใช้บังคับที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวจะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 ใช้บังคับ และมีการแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังพบว่าปัญหาดังกล่าวก็ยังคงพบเห็นได้ในปัจจุบัน จากปัญหาที่เกิดขึ้นแบ่งเป็นปัญหาดังกล่าวต่อไปนี้

สภาพปัญหา

1. ปัญหาคูสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

จากการศึกษาเรื่องมัคคุเทศก์ เราจะพบว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์นั้น มีการแก้ไขกฎหมายออกมาหลายฉบับเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งในปัจจุบัน ยังพบว่าปัญหาคูสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

1.1 ปัญหาคูสมบัติเกี่ยวกับอายุ

อายุของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่เดิมนั้นผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ได้บัญญัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์² ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีแก้ไขในบทบัญญัติดังกล่าว โดยเปลี่ยนแปลงอายุ

² พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2535, มาตรา 39.

จากเดิมเป็นอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์³ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และใช้หลักเกณฑ์อายุดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงกฎหมายฉบับปัจจุบัน ถือว่าเป็นระยะเวลาเกือบสิบปี ที่มีได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องอายุ เหตุผลที่พระราชบัญญัติดังกล่าวเปลี่ยนแปลงอายุให้ต่ำลง เป็นเพราะมัคคุเทศก์นั้นมีหลายประเภทและคุณวุฒิทางการศึกษาของแต่ละประเภทนั้นแตกต่างกัน โดยการกำหนดอายุดังกล่าวพิจารณาถึงเกณฑ์การศึกษาขั้นพื้นฐานการกำหนดคุณวุฒิการศึกษาของใบอนุญาตแต่ละประเภทแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้อายุในการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์แต่ละประเภทย่อมแตกต่างกันตามมาด้วย การใช้หลักเกณฑ์อายุสิบแปดปีเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับประเภทมัคคุเทศก์ทั่วไป จึงไม่สอดคล้องกับคุณวุฒิทางการศึกษาที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตร์ว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด เพราะในประเทศไทยเกณฑ์อายุของผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรืออนุปริญญาตามเกณฑ์นั้น จะอยู่ในช่วงอายุยี่สิบถึงยี่สิบสองปีบริบูรณ์ กรณีผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เมื่ออายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์และต้องการสมัครเป็นมัคคุเทศก์ แต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตกรณีที่มีมัคคุเทศก์ทั่วไปได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส⁴ พบว่ากฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิขอรับบัตรมัคคุเทศก์บรรยายนำชมสถานที่เอาไว้ แต่โดยทั่วไปแล้ว บุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีของฝรั่งเศสจะมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเนื่องจากบุคคลที่จะขอรับใบอนุญาตนั้นต้องจบการศึกษาปริญญาตรี เกณฑ์การศึกษาดังกล่าวทำให้อายุของผู้จบการศึกษานั้นเป็นอายุที่แน่นอน การกำหนดหลักเกณฑ์ของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นมาตรฐานทำให้ไม่พบปัญหาอย่างในประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถแก้ไขหลักสูตรของสถาบันการศึกษาได้ แต่สามารถนำเกณฑ์อายุของประเทศฝรั่งเศสการปรับกับคุณสมบัติเรื่องอายุเพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติทางการศึกษาของประเทศไทยได้ อีกทั้งอายุยี่สิบปีบริบูรณ์เป็นอายุที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าบุคคล

³ มาตรา 50.

⁴ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ, “เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ),” 17 มีนาคม 2559, หน้า 45.

นั้นบรรลุนิติภาวะ ย่อมมีวุฒิภาวะ กระบวนการทางความคิด ความรับผิดชอบ ที่มากกว่าคนอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ ซึ่งหากมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว สามารถผลิตมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพที่พร้อมทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิได้

จากการศึกษาพบว่าควรแก้ไขอายุคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์วุฒิการศึกษา แต่เพื่อให้ตัดสิทธิกรณีเด็กที่มีอายุไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและต้องการเป็นมัคคุเทศก์ ผู้เขียนเห็นควรให้มีบทบัญญัติกรณีมัคคุเทศก์เด็กเป็นการเฉพาะ และจากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันรัฐบาลได้เข้ามาส่งเสริมให้มีมัคคุเทศก์เด็กพาเที่ยวได้ โดยได้ยกเว้นในกรณีมัคคุเทศก์ในชุมชนหรือท้องถิ่นเท่านั้น แต่มิได้บัญญัติถึงมัคคุเทศก์เฉพาะเด็กกรณีทั่วไปไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด เพื่อเป็นการเปิดช่องว่างให้เด็กที่มีอายุไม่ถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเป็นมัคคุเทศก์ได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดเป็นกฎกระทรวงสำหรับมัคคุเทศก์เด็กเป็นการเฉพาะเพื่อส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลและเป็นการให้สิทธิแก่เด็กเป็นมัคคุเทศก์ได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติ

ในประเทศไทยมีมาตรการเข้มงวดกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว เช่น การจำกัดปริมาณผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ โดยกำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์นั้น เป็นอาชีพสงวนสำหรับประเทศไทย คนต่างด้าวจึงไม่สามารถขออนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ แต่มักพบว่าการแฝงตัวมาในรูปแบบของนักท่องเที่ยว หรือ ล่ามที่มีความรู้ในด้านภาษานั้น ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งมัคคุเทศก์เถื่อนที่เป็นคนต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาและรับการอบรมในการเป็นมัคคุเทศก์อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด การสงวนอาชีพดังกล่าวในความเป็นจริงแล้วนำมาสู่ปัญหาการลักลอบการเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลเสียในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน ปัญหาการแย่งอาชีพ ปัญหาเศรษฐกิจ

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส⁵ กฎหมายประเทศฝรั่งเศสไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติของผู้ขอรับใบอนุญาต เนื่องมาจากกฎระเบียบและกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ห้ามกีดกันการเคลื่อนย้ายบุคคลและแรงงาน โดยเหตุผลทางสัญชาติ ทำให้ฝรั่งเศสต้องเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์

⁵ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศสิงคโปร์⁶ พบว่าไม่มีการกำหนดในเรื่องงานและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว การพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ คนต่างด้าวจึงสามารถประกอบอาชีพในประเทศสิงคโปร์ได้ภายใต้กฎหมาย Employment of Foreign Workers Act โดยไม่มีการกำหนดอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมสู่ตลาดโลก เพราะมาตรฐานของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ยังไม่ได้มีมาตรฐานเหมือนประเทศที่เจริญแล้ว แต่หากพิจารณาถึงความพร้อมของแต่ละประเทศในภูมิภาคอาเซียน พบว่ามีใช้ทุกประเทศที่จะเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์ มีเพียงบางประเทศที่ยอมเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์ และบางประเทศได้สงวนให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสำหรับประชากรในประเทศตนเองเท่านั้น และหากประเทศไทยยอมเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์ในภูมิภาคอาเซียน ย่อมทำให้ประเทศไทยนั้นเสียเปรียบในตลาดการท่องเที่ยว เพราะศักยภาพของมัคคุเทศก์ยังไม่มีคุณภาพที่จะไปแข่งขันในอาเซียนได้อีกทั้งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมมาช้านาน หากยอมเปิดเสรีภาพในแก่ทุกประเทศในอาเซียนอาจจะส่งผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากมัคคุเทศก์ต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาในประเทศไทยหากศึกษาข้อมูลไม่ลึกซึ้งพอเพียง จะทำให้ประวัติศาสตร์นั้นบิดเบือนได้ แม้ว่าจะมีความจำเป็นที่ต้องขยายวิชาชีพสู่ภูมิภาคอาเซียนโดยเพิ่มอาชีพมัคคุเทศก์เข้าไปด้วย แต่เพื่อไม่ให้เสียเปรียบประเทศไทยและเพื่อความเป็นธรรมควรเปิดเสรีให้กับประเทศในอาเซียนที่มีการเปิดเสรีเท่านั้น และควรให้ประเทศในอาเซียนมาประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดข้อตกลงด้านอาชีพมัคคุเทศก์ต่อไป

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา

แม้ว่าวุฒิการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่มัคคุเทศก์ทุกคนพึงมี แต่พบว่าคนกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นผู้สนใจทางการท่องเที่ยว ขวนขวายหาประสบการณ์จนมีความรู้มากกว่าผู้สำเร็จปริญญา แต่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพราะคุณสมบัติไม่ครบหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่สามารถขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไม่มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจึงเกิดเป็นช่องว่างของผู้ที่มีประสบการณ์ทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแต่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

⁶ Singapore Statutes Online, Singapore tourism (touristGuides) regulations 2014, at <http://statutes.agc.gov.sg/aol/download/0/0/pdf/binaryFile/pdfFile.pdf?CompId:645f1f00-da8f-4f47-b78e-bd0ad057276c>, (last visited 22 December 2016).

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส⁷ เราจะพบว่าคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ได้กำหนดว่าบุคคลนั้นต้องจบการศึกษาปริญญาตรีเฉพาะด้าน เนื่องจากต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งภาษา ศิลปวัฒนธรรมอย่างแท้จริง เพื่อยกระดับวิชาชีพมัคคุเทศก์ โดยจะต้องเป็นบุคคลผู้ที่มีปริญญาตรีทางวิชาชีพด้านมัคคุเทศก์ หรือบุคคลผู้มีคุณวุฒิปริญญาโทของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้ลงเรียนและสอบผ่านในหลักสูตรในรายวิชาที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถด้านมัคคุเทศก์ แต่กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีการฝึกอบรมเป็นพิเศษก่อนการได้รับบัตรมัคคุเทศก์ เนื่องมาจากมีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาไว้แล้ว ซึ่งจะต้องมีการศึกษาทั้งภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และการฝึกงานในฐานะมัคคุเทศก์ในหลักสูตรอยู่แล้วก่อนสำเร็จการศึกษา

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศมาเลเซีย⁸ ต้องมีประกาศนียบัตรเกี่ยวกับการศึกษาของมาเลเซีย (Sijil Pelajaran Malaysia (SPM)) โดยมีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำ คือ ผ่าน 6 รายวิชารวมวิชาภาษามลายู โดยผู้สมัครและผ่านการรับรองจากประกาศนียบัตรทางการศึกษาของมาเลเซีย (Malaysian Certificate of Education (MCE)) จำเป็นต้องมีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และจะต้องได้รับการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมมาเลเซีย ซึ่งใบประกาศนียบัตรและปริญญาที่ได้รับจะต้องได้รับการอนุมัติและได้รับการยอมรับจากกระทรวงศึกษาธิการของประเทศมาเลเซีย

หากในกรณีที่ผู้สมัครไม่มีคุณสมบัติขั้นต่ำดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นผู้มีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สามารถเข้าอบรมหลักสูตรหลังจากสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมมาเลเซียได้ นอกจากนี้ประเทศมาเลเซียยังได้กำหนดให้ผู้สมัครต้องเข้าร่วมอบรมหลักสูตรหรือฝึกอบรมในหลักสูตรที่กำหนด และผ่านการทดสอบความสามารถภายใต้การดำเนินการโดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวหรือองค์กรที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร จากคณะกรรมการการท่องเที่ยวจะดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับหลักสูตร การฝึกอบรมและการทดสอบความสามารถสำหรับมัคคุเทศก์

จากการศึกษาพบว่าการกำหนดคุณสมบัติทางด้านวุฒิการศึกษาของประเทศฝรั่งเศส และ ประเทศมาเลเซียมีหลักเกณฑ์ในการเลือกรับสมัครผู้ประกอบการวิชาชีพมัคคุเทศก์ที่มีมาตรฐาน หากเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส เราจะพบว่าในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนด

⁷ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 45.

⁸ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-76.

หลักสูตรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพมัธยมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดว่าจะต้องผ่านการศึกษารวมทั้งทางภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และการฝึกงานด้านในฐานะมัธยมศึกษา ข้อดีของการกำหนดหลักสูตรมัธยมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะทำให้มัธยมศึกษาอยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกัน และไม่จำเป็นต้องฝึกอบรมก่อนเป็นมัธยมศึกษา เพราะได้รับการฝึกอบรมทั้งทางภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ และการฝึกงานด้านในฐานะมัธยมศึกษา ก่อนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี แต่หากพิจารณาหลักสูตรทางการศึกษาของประเทศไทยนั้น มีทั้งระดับปริญญาตรี อนุปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปัตร์ว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัธยมศึกษาตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด ถือได้ว่าหลักสูตรการเรียนสำหรับอาชีพมัศึกษายังมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน การจะนำหลักสูตรของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ โดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ผู้เขียนเห็นว่าเป็นแนวทางที่ดี เพื่อจะได้มัธยมศึกษาที่อยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงลดความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เห็นว่าคุณสมบัติดังกล่าวไม่เหมาะสมหากนำมาบังคับใช้กับประเทศไทย เพราะระบบการศึกษาของไทยนั้นเป็นระบบที่เปิดกว้าง เพื่อให้โอกาสทางการศึกษาแก่คนทุกเพศทุกวัย การกำหนดคุณสมบัติต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจึงเป็นการปิดโอกาสแก่ผู้ที่โอกาสทางการศึกษาน้อย ทั้งยังขัดแย้งกับระบบการศึกษาของประเทศไทย ด้วย ผู้เขียนเห็นว่าหากนำหลักสูตรประเทศฝรั่งเศสมาบัญญัติในกฎหมายจึงไม่น่าเหมาะสมกับระบบการศึกษาในประเทศไทย อีกทั้งยังมีคนกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นผู้สนใจทางการท่องเที่ยว ขวนขวายหาประสบการณ์จนมีความรู้มากกว่าผู้สำเร็จปริญญา แต่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เพราะคุณสมบัติไม่ครบหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัธยมศึกษาไม่มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจึงเกิดเป็นช่องว่างของผู้ที่มีประสบการณ์ทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแต่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อไม่สามารถนำคุณสมบัติของประเทศฝรั่งเศสมาใช้บังคับในประเทศไทยได้

จากการศึกษาเห็นควรนำบทบัญญัติของประเทศมาเลเซียมาปรับใช้กับประเทศไทย ควรให้เปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านการท่องเที่ยว ซึ่งไม่มีคุณวุฒิทางการศึกษา สามารถนำประสบการณ์ที่ได้สะสมมาใช้ในการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ แต่ก่อนปฏิบัติหน้าที่เป็นมัธยมศึกษาควรได้รับการฝึกอบรมและผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัธยมศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2. ปัญหาเรื่องการขอใบอนุญาตมัธยมศึกษา

เนื่องจากจำนวนประเภทของใบอนุญาตนั้นมีจำนวนมาก แต่จำนวนของผู้ขอใบอนุญาตมักคุเทศก์แต่ละบางประเภทนั้นมีจำนวนน้อย และพบว่าในบางประเภทไม่มีจำนวนผู้ขอรับใบอนุญาต ซึ่งการมีใบอนุญาตหลายประเภทนั้น จะทำให้เกิดความสับสนและยากต่อการควบคุมมักคุเทศก์ในแต่ละประเภท ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ของมักคุเทศก์ท้องถิ่น แต่มิได้กำหนดใบอนุญาตมักคุเทศก์ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน พบว่าเป็นประเภทหนึ่งของมักคุเทศก์เฉพาะเท่านั้น

หากพิจารณาเปรียบเทียบประเภทใบอนุญาตมักคุเทศก์ของประเทศมาเลเซีย⁹ ได้แบ่งประเภทมักคุเทศก์ออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทชั่วคราว และ ประเภทถาวร โดยประเภทถาวรได้แบ่งเป็น 2 ชนิด คือ มักคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง และมักคุเทศก์ได้เฉพาะพื้นที่

หากพิจารณาเปรียบเทียบประเภทใบอนุญาตมักคุเทศก์ของประเทศญี่ปุ่น¹⁰ ได้แบ่งประเภทใบอนุญาตออกเป็น 2 ประเภท คือ มักคุเทศก์ทั่วไป นำเที่ยวนักท่องเที่ยวได้ทั่วประเทศ และ มักคุเทศก์เฉพาะท้องถิ่นที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ (จังหวัด) ที่กำหนด ปัจจุบันมี 5 จังหวัด คือ ฮอกไกโด ไอวาเตะ โตชิกิ ชิซุโอกะ นางาซากิ และ โอกินาวา

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแบ่งประเภทมักคุเทศก์ของไทย ควรมีการจัดแบ่งประเภทให้น้อยลง โดยแยกประเภทจากการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง มักคุเทศก์ทั่วไป นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ สามารถนำเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร ประเภทที่สอง มักคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะ และมักคุเทศก์ท้องถิ่น แม้ว่าแต่เดิมใบอนุญาตมักคุเทศก์ท้องถิ่นจะปรากฏว่าเป็นใบอนุญาตประเภทหนึ่งอยู่แล้ว แต่เป็นเพียงใบอนุญาตที่อยู่ในใบอนุญาตประเภทนำเที่ยวเฉพาะ มิได้มีการจำแนกอย่างชัดเจน การที่ผู้เขียนกำหนดให้มักคุเทศก์ท้องถิ่นเป็นใบอนุญาตประเภทที่สาม เนื่องจาก มีคนจำนวนมากในท้องถิ่น มีความรักและภาคภูมิใจในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งยังมีความรู้ความสามารถในท้องถิ่นหรือพื้นที่ของตนเองและอยากจะเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวได้ทราบถึงสถานที่สำคัญต่าง ๆ จึงอยากประกอบอาชีพมักคุเทศก์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนเอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีมักคุเทศก์ในท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนำความรู้มาสร้างอาชีพและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในแต่ละท้องถิ่น หากพิจารณาประเภทใบอนุญาตของประเทศมาเลเซียและประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดประเภทของมักคุเทศก์และใบอนุญาตของมักคุเทศก์ท้องถิ่นไว้เป็นอีกประเภท

⁹ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 77-80.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

และเพื่อความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตประเภทท้องถิ่น

หากพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551¹¹

มาตรา 51 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) แล้ว รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) (ค) หรือ (ง) สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ตามมาตรา 12 (4) ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น

หากพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น กฎหมายกำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใด ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น จากบทกฎหมายดังกล่าวพบว่ากฎหมายคุ้มครองมัคคุเทศก์ท้องถิ่นโดยไม่เปิดช่องว่างให้กับมัคคุเทศก์ทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาในทางปฏิบัติทำให้มัคคุเทศก์ทั่วไปไม่สามารถนำเที่ยวในเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดได้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่มัคคุเทศก์ทั่วไปที่ต้องการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้ในเวลาเดียวกัน ควรนำหลักเกณฑ์ของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมาใช้ โดยให้มัคคุเทศก์ทั่วไปฝึกอบรมความรู้เช่นเดียวกับมัคคุเทศก์ท้องถิ่นนั้น จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นนั้นได้

3. มาตรการการลงโทษ

มาตรการการลงโทษที่ใช้บังคับในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ไม่มีคุณสมบัติที่ครบถ้วน หรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มีตั้งแต่การพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต โทษปรับและจำคุกในคดีอาญา แต่มาตรการการลงโทษดังกล่าวข้างไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อเหตุการณ์ในปัจจุบัน หากมีการเพิ่มมาตรการการลงโทษให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง ทำให้สามารถควบคุมมัคคุเทศก์ให้มีประสิทธิภาพได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส¹² มาตรการที่จะนำมาใช้มีตั้งแต่การตัดเดือน การพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราวเป็นเวลาหกเดือน และการถอนใบอนุญาตเป็นการถาวร

¹¹ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551, มาตรา 51.

¹² สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 47-49.

ซึ่งเป็นโทษที่สูงสุดโดยกำหนดให้หน่วยงานที่เป็นผู้ออกบัตรประกอบวิชาชีพหรือใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการลงโทษ โดยอัตราโทษปรับในระดับที่สามไว้ในอัตราตั้งแต่ 450 ยูโรขึ้นไปแต่ไม่เกิน 3,000 ยูโร

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศสิงคโปร์¹³ มาตรการการลงโทษนั้นจะให้อำนาจคณะกรรมการการท่องเที่ยวสิงคโปร์มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ไม่เกินครั้งละ 6 เดือน เมื่อปรากฏว่า ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกำหนดเกี่ยวกับการยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยการยื่นเอกสารอันเป็นเท็จ หรือเป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับอนุญาต ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตามระยะเวลาที่กำหนดหรือฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายเป็นระยะเวลา 6 เดือน การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นความผิดต้องระวางโทษจำคุกเป็นเวลา 1 เดือน ผู้ถือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์กลายเป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการกำหนดตามระเบียบนี้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศมาเลเซีย¹⁴ มาตรการการลงโทษที่นำมาใช้มีทั้งการพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต ปรับ จำคุก และ โทษปรับเป็นรายวันที่ได้กระทำความผิดต่อเนื่องกันไป จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศมาเลเซีย มีการกำหนดโทษที่เข้มงวดและรัดกุมประเทศอื่น

จากการศึกษาพบว่า ในทุก ๆ ประเทศมาตรการการลงโทษนั้นย่อมมีความมีความคล้ายคลึงกัน โดยจะมีโทษพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ปรับ และจำคุก แต่ประเทศที่กำหนดมาตรการการลงโทษที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ คือ ประเทศมาเลเซีย ได้บัญญัติเรื่องการปรับเป็นรายวันที่ได้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่องมาเป็นมาตรการการลงโทษอย่างหนึ่ง หากพิจารณากฎหมายของประเทศไทยจะพบว่า มิได้มีการบัญญัติถึงมาตรการการปรับเป็นรายวันที่ได้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง ผู้เขียนเห็นควรให้มีการนำเรื่องค่าปรับเป็นรายวันที่ได้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่องมาบังคับใช้กับกฎหมายไทยด้วย เหตุเพราะรายได้ที่ได้รับมาจากการกระทำความผิดมีจำนวนมาก ไม่ว่าจะได้จาก การซื้อหัวนกท่องเที่ยว การได้ค่าหัวกรณีนำนักท่องเที่ยวไป

¹³ Singapore Statutes Online, Revocation and suspension of licence, at <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p?page=0;query=Id%3A%2201735304-aa3b-4be9-8fe2-727f4e7402a7%22%20Status%3Ainforce%20ValidTime%3A20140416000000%20TransactionTime%3A20140416000000;rec=0#pr8->, (last visited 22 December 2016).

¹⁴ สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 82.

ซื้อสินค้าตามร้านค้าต่าง ๆ รวมทั้งเพิ่มมาตรการการยี่ครายได้ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาใช้กับกฎหมายไทยด้วย และ นำรายได้ที่เกิดจากการกระทำความผิดเข้าสู่รัฐเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวต่อไป

สรุป

จากการศึกษาเรื่องมัลกเทศก์ เราจะพบว่าพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลกเทศก์ นั้น มีการแก้ไขกฎหมายออกมาหลายฉบับเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งในปัจจุบัน ยังพบว่าปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัลกเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าว มีปัญหาดังนี้

1. ปัญหาคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพมัลกเทศก์

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอายุ จากการศึกษาพบว่าอายุ กับ หลักเกณฑ์ของวุฒิการศึกษานั้น ไม่เป็นไปทิศทางเดียวกัน เป็นปัญหาต่อผู้ขอรับใบอนุญาต อีกทั้งยังไม่มียกเว้นอายุที่กำหนดถึงมัลกเทศก์เด็กไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด

1.2 ปัญหาในเรื่องสัญชาติ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยนั้นยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับประเทศอื่น จึงกำหนดให้มัลกเทศก์ต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในอนาคตการท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนมีการเจริญเติบโตแบบเชื่อมโยงกัน โดยส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในภูมิภาคอาเซียนซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของภูมิภาคที่เรียกว่า “AEC” ภูมิภาคอาเซียนจึงเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องตระหนักถึงความสำคัญ เพื่อเป็นการควบคุม ส่งเสริม พัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับสากล รองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ควรเร่งผลิตมัลกเทศก์ให้มีคุณภาพ

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีได้จบการศึกษาขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีโอกาสได้เป็นมัลกเทศก์ หากมีประสบการณ์ด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แต่จะต้องได้เข้ารับการอบรมตามที่คณะกรรมการกำหนด และ ในอนาคตหากการท่องเที่ยวเปิดตลาดมากขึ้น เริ่มต้นจากการเปิดAECของภูมิภาคอาเซียน การหลั่งไหลของนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น ภาษาจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสื่อสาร ควรมีการพัฒนาทางด้านภาษาโดยการจะเริ่มจากกำหนดภาษาในประเทศภูมิภาคอาเซียนเป็นภาษาที่สาม

2. ปัญหาการขอรับใบอนุญาต

ปัจจุบันจำนวนมัลคฤเทศก์ที่ขอรับใบอนุญาตนั้นมีจำนวนมาก แต่ผู้ที่ปฏิบัติงานจริงนั้นมีจำนวนน้อย อีกทั้งจากการศึกษาพบว่า ประเภทของใบอนุญาตได้จำแนกได้เป็นจำนวนมาก และพบว่าหลายประเภทไม่มีจำนวนผู้ขอรับใบอนุญาต การแบ่งประเภทที่มากเกินไป จึงเห็นว่าไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งยังเกิดปัญหาการมีใบอนุญาตมากก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่มัลคฤเทศก์และนักท่องเที่ยว อีกทั้งอายุใบอนุญาต ควรมีการปรับปรุงเพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของผู้ขอรับใบอนุญาต

เมื่อทราบถึงปัญหาประเภทของมัลคฤเทศก์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังพบปัญหาการปฏิบัติงานของมัลคฤเทศก์ทั่วไปและมัลคฤเทศก์ท้องถิ่นซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่มัลคฤเทศก์ท้องถิ่นมากกว่ามัลคฤเทศก์ทั่วไป เห็นควรให้ความเป็นธรรมแก่มัลคฤเทศก์ทั่วไปเพื่อจะได้สามารถปฏิบัติหน้าที่มัลคฤเทศก์ท้องถิ่นได้ โดยต้องทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

3. ปัญหามาตรการการลงโทษ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการการลงโทษทั้งการปรับ การจำคุก การตัดเดือน การพักใช้ และการเพิกถอนใบอนุญาตก็ตาม แต่ก็ยังพบว่าผู้กระทำความผิด

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์

จากการวิเคราะห์และสรุปผลถึงปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในเรื่องสัญชาติ เรื่องการเพิ่มคุณสมบัติกรณีผู้มีประสบการณ์ในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว รวมทั้งแก้ไขบทจำกัดสิทธิการปฏิบัติหน้าที่ของมัลคฤเทศก์ทั่วไปในพื้นที่ของมัลคฤเทศก์ท้องถิ่น และ เพิ่มกฎกระทรวงสำหรับมัลคฤเทศก์เด็กเป็นการเฉพาะ รายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์ เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และ เป็นการวางรากฐานสู่การเข้าประชาคมอาเซียนในอนาคต ซึ่งคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัลคฤเทศก์กรณีทั่วไป ตามมาตรา 50 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดไว้ ดังนี้

จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนเห็นควรให้มีการเพิ่มคุณสมบัติในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลคฤเทศก์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ

มาตรา 50 บัญญัติว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้อง

(1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย หรือ ประเทศสมาชิกอาเซียน

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือ สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง ในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือ ได้รับวุฒิปริญญาตรีผ่านการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด

(ง) ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางประกาศกำหนด

(จ) ผู้สมัคร โดยไม่มีคุณสมบัติขั้นต่ำดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นผู้มีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สามารถเข้าอบรมหลักสูตรหลังจากสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่จากคณะกรรมการ และต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางประกาศกำหนด

1.2 คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์กรณีท้องถิ่นหรือชุมชน ตามมาตรา 51 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดไว้ ดังนี้

ผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการเพิ่มคุณสมบัติในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ

มาตรา 51 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมมัคคุเทศก์และกรท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) แล้วรัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) (ค) สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่มัคคุเทศก์ทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ตามมาตรา 12 (4) ให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้นได้ โดยต้องผ่านการฝึกอบรมในเขตพื้นที่นั้น

1.3 มัคคุเทศก์เด็ก เพื่อเป็นการส่งเสริมนโยบายของรัฐบาล เห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงสำหรับมัคคุเทศก์เด็กเป็นการเฉพาะ ดังนี้

กฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2560) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำ
เที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ
มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การอนุญาตให้เด็กเป็นมัคคุเทศก์ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมี
คุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) อายุไม่เกินยี่สิบปีบริบูรณ์

(ข) สัญชาติไทย

(ค) ผ่านการฝึกอบรมตามเขตพื้นที่ที่ต้องการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์

ข้อ 2 ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เด็ก ให้ใช้ได้เฉพาะพื้นที่ โดยผ่านการอบรมในแต่
ละเขตพื้นที่นั้น

2. การขอรับใบอนุญาต

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวจะพบว่า ปัญหาหลักใหญ่ที่สำคัญ คือ การแบ่งประเภท
ใบอนุญาตที่มีจำนวนมากเกินไป ซึ่งทำให้ใบอนุญาตบางประเภทไม่มีผู้จำนวนมัคคุเทศก์ และการ
มีใบอนุญาตหลายประเภท ทำให้มัคคุเทศก์และนักท่องเที่ยวเกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่
ซึ่งการอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ และใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ได้กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 6
(พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้
กฎกระทรวง หมวด 1 การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การขอต่อใบอนุญาต และการ
ขอรับใบแทนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ข้อ 1 การอนุญาตให้เป็นมัคคุเทศก์ แบ่งเป็นสามประเภท ดังนี้

(1) มัคคุเทศก์ทั่วไป หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยว
ครอบคลุมในทุกสาขา สำหรับนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยใช้ภาษาไทยหรือ
ภาษาต่างประเทศ

(2) มัคคุเทศก์เฉพาะ หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะ
สาขา เช่น สาขาประวัติศาสตร์ โบราณคดี และการนำเที่ยวป่า เป็นต้น อันเป็นการให้ความรู้แก่
นักท่องเที่ยวที่มีความสนใจในสาขานั้น ๆ ตามที่นักท่องเที่ยวต้องการจะทราบ

(3) มัคคุเทศก์ท้องถิ่น หมายความว่า มัคคุเทศก์ซึ่งให้ความรู้ในศิลปวัฒนธรรมใน
ท้องถิ่น ให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวที่มาท่องเที่ยวในท้องถิ่นนั้น

ข้อ 2 ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีสามประเภท ดังนี้

(1) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไป ให้ใช้ได้ทั่วราชอาณาจักรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้
ในใบอนุญาต

(2) ใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์เฉพาะ ให้ใช้ได้เฉพาะงานนำที่เฉพาะสาขาและตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

(3) ใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ท้องถิ่น ให้ใช้ได้เฉพาะในท้องถิ่นหรือชุมชนตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนด

3. มาตรการการลงโทษ

จากการศึกษาพบว่าปัญหามาตรการการลงโทษที่บังคับใช้ยังไม่มียกโทษที่เพียงพอเพื่อให้มาตรการการลงโทษมีประสิทธิภาพ ใช้บังคับได้จริง และป้องกันปัญหามัลลเทศก์ซึ่งกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มบทลงโทษเป็นรายวันนับแต่วันที่ได้กระทำความผิดต่อเนื่อง รวมทั้งยึดรายได้จากการกระทำความผิด มาตรการการลงโทษในกรณีผู้กระทำหน้าที่เป็นมัลลเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาต กำหนดไว้ในมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

ผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มมาตรการการลงโทษไว้ใน มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

มาตรา 86 ผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัลลเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัลลเทศก์ ตามมาตรา 49 หรือทำหน้าที่มัลลเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือปรับเป็นรายวันนับแต่วันที่ได้กระทำความผิดต่อเนื่อง หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งยึดรายได้ที่เกิดจากการกระทำความผิด