

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศไทย
LEGAL PROBLEMS REGARDING THE PROMOTION AND
DEVELOPMENT OF TOUR GUIDES IN THAILAND



¹นิติگانต์ ธรรมหรรษากุล และ ²สังเวียน เทพผา

¹Nitikan Dhammahansakul and ²Sungwain Thappa

มหาวิทยาลัยปทุมธานี, ประเทศไทย
Pathum Thani University, Thailand

¹bert_dhammahansa@hotmail.com, ²kornm9999999@gmail.com

Received : January 30, 2024; **Revised** : March 25, 2024; **Accepted** : April 30, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ของต่างประเทศ และประเทศไทย
รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศไทย
เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศไทย ผลการศึกษา พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศไทย พบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับอยู่หลาย
ประการ เช่น ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่น
ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของมัคคุเทศก์และ
มัคคุเทศก์ท้องถิ่น และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษมัคคุเทศก์ที่ไม่มีกร
กำหนดโทษทางปกครอง ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว
และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับ
ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์โดยกำหนดคุณสมบัติของการเป็นมัคคุเทศก์จะต้องผ่านการทดสอบความรู้
ความสามารถ และการฝึกอบรมในหลักสูตรประกาศนียบัตรการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ตาม
คณะกรรมการกำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมให้มัคคุเทศก์ทั่วไปสามารถเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ใน
เขตพื้นที่ที่คณะกรรมการประกาศเป็นเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนเฉพาะได้ รวมไปถึงให้เพิ่มเติมบท

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

กำหนดโทษที่เป็นโทษทางปกครองเพื่อจะได้ส่งเสริม และพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยอย่างยั่งยืน สืบไป

คำสำคัญ : มัคคุเทศก์ ; ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ; การส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์

Abstract

This article aims to study concepts, principles, and legal theories regarding legal measures regarding the promotion and development of tour guides in foreign countries and Thailand, including analyzing legal problems related to the promotion and development of tour guides in Thailand. To suggest appropriate solutions for Thailand in solving legal problems related to the promotion and development of tour guides in Thailand. The results of the study found that the laws related to the promotion and development of tour guides in Thailand were found to still have problems regarding the use of There are many regulations, such as legal problems regarding the determination of qualifications and prohibited characteristics in applying for a tour guide license. Legal issues regarding the authority and duties of tour guides and local tour guides and legal problems regarding the determination of penalties for tour guides without any administrative penalties. Therefore, the researcher deems that there should be an amendment to the Tourist Business and Tour Guide Act, B.E. 2008, in the part of determining qualifications and prohibited characteristics in submitting Apply for a tour guide license by specifying that the qualifications for being a tour guide must pass a knowledge and ability test. and training in the Tour Guide Occupation Certificate Program as determined by the committee. and amending to allow general tour guides to act as tour guides in areas that the committee has declared to be local areas or specific communities. Including adding additional penalties that are administrative penalties in order to promote and develop tour guides in Thailand to be efficient and develop Thailand's tourism industry sustainably.

Keywords : Tour guides ; Tour guide licenses ; Tour guide promotion and development

บทนำ

ปัจจุบันอาชีพมัคคุเทศก์เป็นองค์ประกอบหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งซึ่งส่งผลให้ธุรกิจนำเที่ยวมีความเจริญเติบโต เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำ และความรู้ด้านต่างๆ แก่ นักท่องเที่ยวอันส่งผลให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจและกลับมาใช้บริการซ้ำอีกได้ (อรวรรรณ

เกสร : 1) โดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว โดยสามารถแบ่งมัคคุเทศก์เป็นประเภทได้ ดังนี้

1. มัคคุเทศก์ทั่วไป เป็นมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานทั่ว ๆ ไป ในการนำเที่ยวนักท่องเที่ยวไปยังที่ต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร โดยใช้ภาษาไทยหรือภาษาต่างประเทศปฏิบัติงานในการบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเดินทางตามรายการนำเที่ยวกระทั่งเดินทางกลับ

2. มัคคุเทศก์เฉพาะ เป็นมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เฉพาะทางเป็นพิเศษ เช่น การให้ความรู้พิเศษในด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี การนำเที่ยวป่า ฯลฯ อันเป็นการให้ความรู้พิเศษอย่างอื่นที่นักท่องเที่ยวโดยทั่วไปมีความสนใจในด้านนั้น มัคคุเทศก์ประเภทเฉพาะ มี 8 ชนิด คือ 1. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ - เฉพาะพื้นที่) บัตรสีชมพู, 2. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย - เฉพาะพื้นที่) บัตรสีฟ้า, 3. มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) บัตรสีเขียว, 4. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) บัตรสีแดง, 5. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) บัตรสีส้ม, 6. มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) บัตรสีเหลือง, 7. มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) บัตรสีม่วง และ 8. มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) บัตรสีน้ำตาล (สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬา : ออนไลน์)

3. มัคคุเทศก์ท้องถิ่น เป็นบุคคลในท้องถิ่นที่ผ่านการอบรมให้เป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด และต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนหรือบุคคลที่ทำงานเป็นมัคคุเทศก์ ประจำในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเขต จึงจะมีสิทธิ์ขอขึ้นทะเบียนเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้

สำหรับปัญหาของมัคคุเทศก์นั้น มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่อิสระจัดอยู่ภาคของแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) แต่ถือได้ว่าเป็นแรงงานที่มีสามารถทักษะสูง สิ่งที่สำคัญต้องมีความสามารถทางด้านภาษาเป็นหลัก ซึ่งอย่างน้อยต้องมีภาษาต่างประเทศจำนวนหนึ่งภาษา อีกทั้งยังมีการสร้างมาตรฐานต่างๆ ให้กับมัคคุเทศก์ที่ค่อนข้างสูง โดยจะพิจารณาได้จากกรมการท่องเที่ยวและกีฬาที่มีการให้มัคคุเทศก์ที่จะต่อใบอนุญาตต้องมีการอบรมทักษะต่างๆ เพิ่มเติมมากมาย คุณสมบัติของผู้ที่จะขอใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการมัคคุเทศก์นั้น ก็มีคุณภาพที่สูง เช่น ต้องมีการศึกษาที่มีการกำหนดไว้ และยังมีทักษะอื่นๆ ที่ได้ระบุไว้ ซึ่งทางภาครัฐพยายามพัฒนาให้อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพและทักษะที่สูง เทียบเคียงวิชาชีพอย่างวิศวกร แพทย์ ทนายความ ที่มีทักษะเฉพาะด้านที่สำคัญ ทำให้เกิดมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตลักลอบประกอบอาชีพนี้เป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องแต่ยินยอมให้ผู้ไม่มีใบอนุญาตหรือคนต่างด้าวมาปฏิบัติหน้าที่แทนตน ปัญหาต่อมาเกิดจากคนไทยที่ไม่มีใบอนุญาตซึ่งอาจเกิดจากการศึกษาหรือคุณสมบัติไม่พอที่จะขอใบอนุญาตที่ถูกต้องได้ ทำให้ต้องมีการลักลอบเป็นมัคคุเทศก์เถื่อนที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงปัญหาจากบุคคลคนต่างด้าวแอบแฝงในกลุ่มนักท่องเที่ยวปฏิบัติงานมัคคุเทศก์ที่

ผิดกฎหมาย ดังนั้น ในประเทศไทยยังมีปัญหาในเรื่องของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ และควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากทางภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา มัคคุเทศก์ในประเทศไทย พบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 หมวด 3 ว่าด้วยเรื่องมัคคุเทศก์ ที่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ (มาตรา 50 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551) โดยมีคุณสมบัติ (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ (2) มีสัญชาติไทย (3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตตราได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด (4) ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ในส่วนของลักษณะต้องห้าม ได้แก่ (1) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด (2) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว (3) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ (4) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในกรณีต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ (6) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

นอกจากนี้ ยังมีมัคคุเทศก์อีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “มัคคุเทศก์ท้องถิ่น” โดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ เมื่อคณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติการขอรับใบอนุญาตทำหน้าที่มัคคุเทศก์ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นแล้ว รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติเรื่อง มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตตราได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนดสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

- เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาภาคเกษตรกรรมในประเทศไทย
- เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาภาคเกษตรกรรมของต่างประเทศ และประเทศไทย
- เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาภาคเกษตรกรรมในประเทศไทย
- เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาภาคเกษตรกรรมในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร(Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าประกาศพระราชโองการให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 รวมไปถึงข้อมูลจากเอกสาร โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ บทความในวารสาร ตำราต่างๆ ทั้งของต่างประเทศ และของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาภาคเกษตรกรรม เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาค้นคว้าข้อเสนอแนะต่อไป

ผลการวิจัย

ผลการวิจัย พบว่า ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 โดยเฉพาะหมวด 3 ว่าด้วยเรื่องมัคคุเทศก์ ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนอผลการวิจัย ดังต่อไปนี้

- ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ปัจจุบันการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 กำหนดคุณสมบัติ คือ ผู้มีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปริญญาตรีได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและ

สถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด และผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็น
มัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่น
ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะในเรื่องของการศึกษา กล่าวคือ ต้อง
สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชา
เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ โดยคุณสมบัติดังกล่าวเป็นมัคคุเทศก์ที่สามารถทำงานด้านมัคคุเทศก์ได้ทั่ว
ราชอาณาจักร ซึ่งหากพิจารณาแล้วภาครัฐพยายามพัฒนาให้อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพและทักษะที่
สูง เทียบเคียงวิชาชีพอย่างวิศวกร แพทย์ หนายความ ที่มีทักษะเฉพาะด้านที่สำคัญ ทำให้เกิด
มัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตล้นรอบประกอบอาชีพนั้นเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนไทยที่มี
ใบอนุญาตถูกต้องแต่ยินยอมให้ผู้อื่นไม่มีใบอนุญาตหรือคนต่างด้าวมาปฏิบัติหน้าที่แทนตน ส่งผลให้
เกิดมัคคุเทศก์เถื่อนขึ้นในประเทศไทย

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของมัคคุเทศก์ และมัคคุเทศก์ท้องถิ่น สำหรับ
อำนาจหน้าที่ของมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับ
คำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ และปฏิบัติงานในการบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่นับตั้งแต่
จุดเริ่มต้นของการเดินทางตามรายการนำเที่ยวกระทั่งเดินทางกลับ แก่นักท่องเที่ยวภายใน
ราชอาณาจักรไทย ส่วนมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นมัคคุเทศก์ในท้องถิ่นหรือชุมชน
ตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้น ทั้งนี้ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่
มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น (มาตรา 51 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551)
และต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ที่ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่เพื่อ
การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนหรือบุคคลที่ทำงานเป็นมัคคุเทศก์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มัคคุเทศก์ทั่วไป สามารถนำเที่ยวนักท่องเที่ยวไปยังที่
ต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร และการขอรับใบอนุญาตนั้นก็ได้มีการกำหนดคุณสมบัติที่มีมาตรฐานสูง
แต่ในทางกลับกัน มัคคุเทศก์ทั่วไปนี้ ไม่สามารถเข้าไปประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในท้องถิ่นหรือ
ชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้น และให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นทำหน้าที่
มัคคุเทศก์ในท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้นเท่านั้น ส่งผลทำ
ให้มัคคุเทศก์ทั่วไปโดนจำกัดพื้นที่ในการประกอบอาชีพทั้งที่พื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนดังกล่าวที่มีการ
ประกาศของคณะกรรมการก็มีใช้พื้นที่ที่ประชาชนหรือคนทั่วไปไม่รู้จักรั พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่การ
ท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งมัคคุเทศก์ทั่วไปที่ผ่านการเรียนในหลักสูตรหรือการอบรมในวิชา
มัคคุเทศก์มาแล้วได้เรียนรู้พื้นที่ต่างๆ ในประเทศเพื่อที่จะเป็นมัคคุเทศก์อยู่แล้ว ดังนั้นการจำกัด
พื้นที่การทำงานของมัคคุเทศก์ทั่วไป จึงไม่ส่งผลดีต่อการส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศ
ไทย นั่นเอง

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทกำหนดโทษของมัคคุเทศก์ ในส่วน
บทลงโทษของมัคคุเทศก์ที่ได้ฝ่าฝืนกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.
2551 ได้กำหนดว่าผู้ใดทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือทำหน้าที่
มัคคุเทศก์ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1

ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551) มัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนเข้าไปในพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท (มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551) และมัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดหรือไม่ติดใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และฝ่าฝืนมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย การรักษามารยาท ความประพฤติต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551) รวมไปถึงมัคคุเทศก์ผู้ใดฝ่าฝืนให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์แทนตนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดบทลงโทษในหมวดที่ 7 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นลักษณะของการกำหนดโทษในทางแพ่งและการกำหนดโทษในทางอาญา ซึ่งไม่มีการกำหนดโทษในทางปกครองเลย ซึ่งโทษโทษทางปกครอง เป็นมาตรการลงโทษรูปแบบหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเนื่องจากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งมีลักษณะคล้ายกับโทษทางอาญา แต่โทษทางปกครองนั้นมักจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่มีลักษณะการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเพิกถอน การปรับ เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดโทษในทางแพ่งและการกำหนดโทษในทางอาญาจึงไม่ครอบคลุมถึงการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ เพราะการลงโทษปรับหรือจำคุกโดยที่ไม่มีกำหนดโทษการเพิกถอนใบอนุญาตเอาไว้เฉพาะจึงเป็นปัญหาช่องว่างที่มัคคุเทศก์ที่ทำผิดโดยไม่มีกำหนดโทษการเพิกถอนใบอนุญาตอาจนำใบอนุญาตให้คนอื่นแอบอ้างใช้เพื่อเป็นมัคคุเทศก์

อภิปรายผล

จากการสรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา มัคคุเทศก์ในประเทศไทย ผู้วิจัยจะขออภิปรายผล ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

สำหรับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะในเรื่องของการศึกษา กล่าวคือ ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ และผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยคุณสมบัติดังกล่าวเป็นมัคคุเทศก์ที่สามารถทำงานด้านมัคคุเทศก์ได้ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งหากพิจารณาแล้วภาครัฐพยายามพัฒนาให้อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพและทักษะที่สูง เทียบเคียงวิชาชีพอย่างวิศวกร แพทย์ หนายความ ที่มีทักษะเฉพาะด้านที่

สำคัญ ทำให้เกิดมีคฤหบดีที่ไม่มีใบอนุญาตลี้ลับประกอบอาชีพนี้เป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องแต่ยินยอมให้ผู้ไม่มีใบอนุญาตหรือคนต่างด้าวมาปฏิบัติหน้าที่แทนตน ส่งผลให้เกิดมีคฤหบดีเพิ่มขึ้นในประเทศไทย

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นคฤหบดี โดยกำหนดคุณสมบัติที่ไม่ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขาคฤหบดีหรือสาขาการทอที่เกี่ยวข้องที่มีวิชาเกี่ยวกับคฤหบดี และผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นคฤหบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยให้ทุกคนสามารถเป็นคฤหบดีได้โดยไม่ต้องกำหนดเรื่องของวุฒิการศึกษา แต่ไปกำหนดเรื่องของหลักสูตรการฝึกอบรมในหลักสูตรประกาศนียบัตรการประกอบอาชีพคฤหบดี แทนการกำหนดเรื่องวุฒิการศึกษา ทั้งนี้คุณสมบัติดังกล่าวสามารถเป็นคฤหบดีที่สามารถทำงานด้านคฤหบดีได้ทั่วราชอาณาจักร จะส่งผลทำให้ผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพคฤหบดีเข้ามาอบรมหลักสูตรดังกล่าวเพื่อที่จะประกอบอาชีพนี้เป็นจำนวนมาก ทำให้จะสามารถแก้ไขปัญหาคฤหบดีเถื่อนในประเทศไทยเป็นจำนวนมากได้ และส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมทอเกี่ยวในประเทศไทย นั่นเอง

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคฤหบดี และคฤหบดีท้องถิ่น

สำหรับคฤหบดีทั่วไป สามารถนำเที่ยวชักท่องเที่ยวไปยังที่ต่าง ๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร และการขอรับใบอนุญาตนั้นก็ได้มีการกำหนดคุณสมบัติที่มีมาตรฐานสูง แต่ในทางกลับกัน คฤหบดีทั่วไปนี้ ไม่สามารถเข้าไปประกอบอาชีพคฤหบดีในท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้น และให้คฤหบดีท้องถิ่นทำหน้าที่คฤหบดีในท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้นเท่านั้น ส่งผลทำให้คฤหบดีทั่วไปโดนจำกัดพื้นที่ในการประกอบอาชีพทั้งที่พื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนดังกล่าวที่มีการประกาศของคณะกรรมการก็มีใช้พื้นที่ที่ประชาชนหรือคนทั่วไปไม่รู้จัก พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งคฤหบดีทั่วไปที่ผ่านการเรียนในหลักสูตรหรือการอบรมในวิชาคฤหบดีมาแล้ว ได้เรียนรู้พื้นที่ต่างๆ ในประเทศเพื่อที่จะเป็นคฤหบดีอยู่แล้ว ดังนั้นการจำกัดพื้นที่การทำงานของคฤหบดีทั่วไป จึงไม่ส่งผลดีต่อการส่งเสริมและพัฒนาคฤหบดีในประเทศไทย

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการกำหนดให้คฤหบดีทั่วไปสามารถเข้าไปประกอบอาชีพคฤหบดีในท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้นได้ แต่ต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรเฉพาะที่คณะกรรมการกำหนด ส่งผลทำให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคฤหบดีเกิดความจำเป็นนั้น ได้ถูกแก้ไขให้มีความเท่าเทียมกัน และเสมอภาคกัน เนื่องจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นคฤหบดีได้ กำหนดคุณสมบัติในเรื่องต่างๆ ได้ครอบคลุมในการทำหน้าที่คฤหบดีที่สามารถประกอบอาชีพคฤหบดีได้ทั่วประเทศ แต่ในพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่คณะกรรมการได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่เฉพาะให้คฤหบดีสามารถเข้าไปประกอบอาชีพคฤหบดีในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นได้เท่านั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้คฤหบดีสามารถประกอบอาชีพได้ทุกที่ในประเทศ จะส่งผลทำให้เกิดความเท่าเทียมและความเสมอภาคกันของคฤหบดี และส่งผลดีต่ออุตสาหกรรม

การท่องเที่ยวในประเทศไทยได้รับการพัฒนาทั้งในเรื่องการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพมัคคุเทศก์ให้เกิดความเท่าเทียมในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรกำหนดบทบาทกำหนดโทษของมัคคุเทศก์

การกำหนดบทลงโทษในหมวดที่ 7 ของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นลักษณะของการกำหนดโทษในทางแพ่งและการกำหนดโทษในทางอาญา ซึ่งไม่มีการกำหนดโทษในทางปกครองเลย ซึ่งโทษโทษทางปกครอง เป็นมาตรการลงโทษรูปแบบหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเนื่องจากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งมีลักษณะคล้ายกับโทษทางอาญา แต่โทษทางปกครองนั้นมักจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่มีลักษณะการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการ จัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเพิกถอน การปรับ เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดโทษในทางแพ่งและการกำหนดโทษในทางอาญาจึงไม่ครอบคลุมถึงการควบคุมผู้ประกอบการอาชีพมัคคุเทศก์ เพราะการลงโทษปรับหรือจำคุกโดยที่ไม่มีกำหนดโทษการเพิกถอนใบอนุญาตเอาไว้เฉพาะจึงเป็นปัญหา ช่องว่างที่มัคคุเทศก์ที่ทำผิดโดยไม่มีกรเพิกถอนใบอนุญาตอาจนำไปอนุญาตให้คนอื่นแอบอ้างใช้ เพื่อเป็นมัคคุเทศก์

ดังนั้น หากประเทศไทยมีกำหนดโทษทางปกครองเอาไว้ มิใช่กำหนดโทษเพียงโทษในทางแพ่งและการกำหนดโทษในทางอาญาเท่านั้น จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ รวมไปถึงการประกอบธุรกิจนำเที่ยวด้วย กล่าวคือ โทษในทางแพ่งและโทษในทางอาญาเป็นการลงโทษเป็นการส่วนตัวและบางครั้งเป็นค่าโทษปรับเท่านั้น แต่หากพิจารณาการกำหนดโทษทางปกครองแล้วพบว่า เป็นมาตรการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืน กฎหมาย กฎระเบียบ โดยโทษที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้บังคับแก่ประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการควบคุมการทำหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ รวมไปถึงนิติบุคคลที่เป็นผู้ประกอบการนำเที่ยวอีกด้วยซึ่ง ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่ใช่เพียงแค่มัคคุเทศก์เท่านั้นที่ทำได้ หากแต่ในบางกรณีผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกล่าวคือ บางกรณีผู้ประกอบการนำเที่ยว อาจใช้มัคคุเทศก์ที่มีใบประกอบอาชีพบังหน้าเพื่อให้บุคคลอื่นนำเที่ยวนักท่องเที่ยวในบางกลุ่มก็ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากมีการกำหนดโทษทางปกครองเอาไว้ จะส่งผลดีต่อระบบการท่องเที่ยวและการส่งเสริมและพัฒนามัคคุเทศก์ในประเทศไทย รวมถึงมีระบบในการควบคุมและกำกับดูแลมัคคุเทศก์ในประเทศไทยทัดเทียมกับนานาประเทศ นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

กรมการท่องเที่ยว. (2557). *คู่มือการตรวจประเมินมาตรฐานคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. พิมพ์ที่ สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์.

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬา ออนไลน์ เข้าถึงได้จาก https://pattani.mots.go.th/news_view.php?nid=544

ประกาศพระราชโองการเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561-2580 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2561

ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566 – 2570 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565

ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ศิริวรรณ สนั่นเอื้อ (2560) เอกสารประกอบการสอนรายวิชาหลักการมัคคุเทศก์ (Principle of Tourist Guide) รหัสวิชา VN71101 คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรธานี

อรวรรณ เกสร, กฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์. ออนไลน์ เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1848