

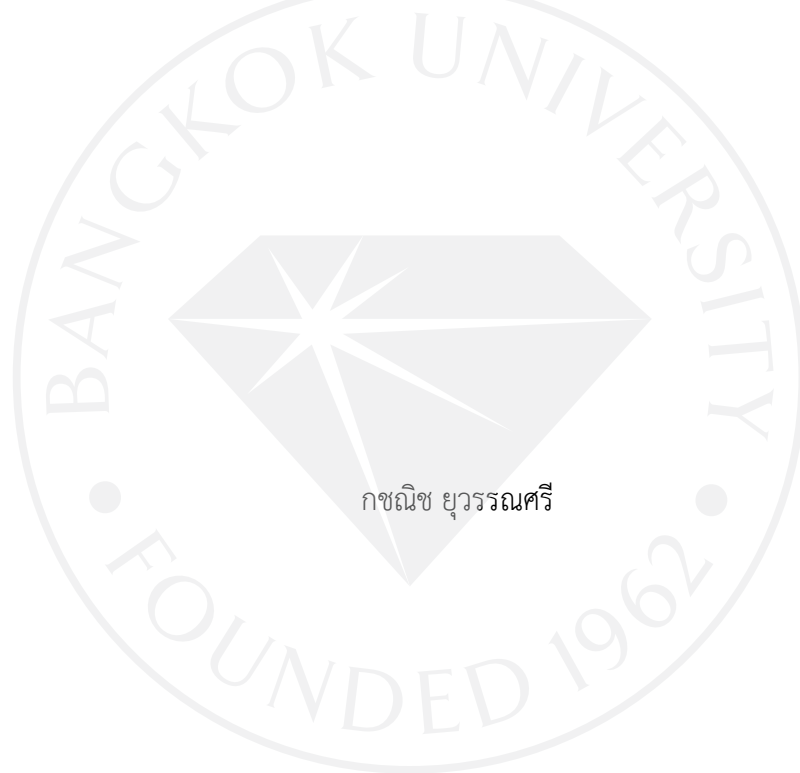
ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้านการค้าบริการ  
ในสาขาวิชาชีพคุ้มครองที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย

Legal Problem in Liberalization of Trade in Services  
in ASEAN Tourism Protectionism



ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้านการค้าบริการ  
ในสาขาวิชาซีพีคเคเทศก์ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย

Legal Problem in Liberalization of Trade in Services  
in ASEAN Tourism Protectionism



การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ  
ปีการศึกษา 2561



©2562

กชณิซ ยุวรรณศรี

สงวนลิขสิทธิ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ  
อนุมัติให้การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีประชาคมอาเซียนด้านการค้าบริการในสาขาวิชาชีพ  
มัลลเทศก์

ผู้วิจัย กชณิชา ยุวรรณศรี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดย

อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย มงคลเกียรติศรี)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(อาจารย์ ขวลิต อรรถศาสตร์)

ผู้เชี่ยวชาญ

(ดร.วัชรชัย จิรจินดากุล)

(ดร.สุชาดา เจริญพันธุ์ศิริกุล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

24 มิถุนายน 2562

กชณิซ ยูวรรณศรี. ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มิถุนายน 2562, บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้านการค้าบริการในสาขาวิชาชีพ  
มัคคุเทศก์ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย (74 หน้า)

อาจารย์ที่ปรึกษา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย มงคลเกียรติศรี

### บทคัดย่อ

จากการเติบโตของสภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายในภูมิภาคอาเซียนเป็นการเติบโต  
ร่วมกันของ 10 ประเทศ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาทางการเศรษฐกิจสังคมและความสัมพันธ์ประเทศ  
ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เวียดนาม ฟิลิปปินส์  
มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย บรูไน พม่า และกัมพูชา ประเทศที่อยู่ในสมาคมอาเซียนจะนำเอามา  
ซึ่งการผูกกรวมกันของกฎหมายระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องนำเอาข้อตกลงของการเป็นสมาคม  
อาเซียนนั้นไปปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศตน

เมื่อทุกประเทศนั้นมีความเสรีในการกระทำการค้าใด ๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดข้อพิพาท  
หรือจุดที่เกี่ยวข้อกันที่อาจเป็นการละเมิดซึ่งสิทธิในการประกอบอาชีพที่สงวนเอาไว้สำหรับคนในชาติ  
ดังตัวอย่างที่ข้าพเจ้าได้นำมาใช้เป็นกรณีศึกษา คือ อาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นอาชีพที่จำเป็นต้องเดินทาง  
ระหว่างประเทศโดยอาศัยการใช้ภาษาความรู้ความเข้าใจในคนชาติของตน และพื้นที่ของประเทศอื่น  
ในปัจจุบันนั้นประเทศกลุ่มสมาคมอาเซียนมีแผนกำหนดการในการในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นอนาคตที่  
ยังไม่เกิดขึ้น และยังไม่มีการศึกษาที่เกิดขึ้นสำหรับสมาคมอาเซียนข้าพเจ้าจึงได้นำเอากรณีศึกษา  
ตัวอย่าง จากกรณีความสัมพันธ์ของกลุ่มสหภาพยุโรปมาเป็นกรณีเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นตัวอย่าง  
และได้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ดำเนินการวิจัยเกี่ยวข้องกับหัวข้อนี้

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับบทกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ให้  
กลายเป็นกฎหมายภายใน เพื่อเป็นมาตรการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตป้องกันการละเมิด  
สิทธิในการประกอบอาชีพของอาชีพที่สงวนไว้ ซึ่งของคนในชาติเท่านั้นทำให้คนในชาตินั้นยังมีอาชีพที่  
สามารถประกอบได้เฉพาะเจาะจงอันเป็นเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิของคนในชาติได้อย่างสมบูรณ์

คำสำคัญ: มัคคุเทศก์, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, อาเซียน, การท่องเที่ยว, การเปิดเสรีด้านการค้า  
บริการ

Yuwansri, K. LL.M., May 2019, Graduate School, Bangkok University.

Legal Problem in Liberalization of Trade in Services in ASEAN Tourism Protectionism  
(74 pp.)

Advisor: Asst.Prof.Sirichai Mongkolkiatsri, Ph.D.

### ABSTRACT

Due to the growth of the international economy within the ASEAN region, it is a joint growth of 10 countries which means economic, social and international development. Which consists of Thailand, Lao People's Democratic Republic, Vietnam, Philippines, Malaysia, Singapore, Indonesia, Myanmar and Cambodia. Country that are in the ASEAN Association will bring together the binding of international law. That has to be adopted by the ASEAN Association Agreement to be used as a domestic law.

When all countries have free trade in any act which may cause disputes or related points that may violate the right to occupation Which is reserved for people in the country, as the example I have used as a case study is Career guides, which are professionals who need to travel internationally, using language, knowledge, understanding of their nation and areas of other countries. At present, the ASEAN Association of Countries has a plan for the year 2020, which is an unrealized future and there are no case studies for ASEAN associations. I therefore brought a case study from the case of the relationship of the European Union to a comparative case in order to see the sample and obtain useful information for those who conduct research related to this topic.

Therefore, it is necessary that Thailand should focus on the laws that will be applied to become internal laws as a measure to prevent future problems, prevent violations of occupational rights of reserved occupations. Which the people of the nation only make the people in that country still have a career that can be made specific, which is the goal of protecting the rights of people in the nation.

*Keywords: Guide, AEC, ASEAN, Tourism, Liberalization of Trade in Services*

## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ได้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ และความมุ่งหมายด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย มงคลเกียรติศรี อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ชวลิต อรรถศาสตร์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าและให้ความช่วยเหลือ พร้อมทั้งให้ข้อคิดและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ตลอดจนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์คณะนิติศาสตร์ และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำตลอดจนช่วยอำนวยความสะดวกในการติดต่อ และดำเนินการประสานงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำ การค้นคว้าอิสระ พร้อมทั้งขอบคุณพี่ปรีน และพี่เฝอที่เป็นที่ปรึกษาและกำลังอย่างดีเสมอมาในการทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ และขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน และเป็นกำลังใจในการทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และพี่สาวของผู้เขียนที่คอยสนับสนุนเรื่อง การศึกษาเล่าเรียนและเป็นแบบอย่างที่ดีเสมอมาให้แก่ข้าพเจ้าตลอดมา ต้องขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

กชณิชา บุวรรณศรี

## สารบัญ

|   | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย   | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ  | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ   | ฉ    |
| บทที่ 1 บทนำ  |      |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา                              | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย                                      | 3    |
| 1.3 สมมติฐานการวิจัย  | 4    |
| 1.4 ขอบเขตการวิจัย  | 4    |
| 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย  | 4    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                                   | 5    |
| 1.7 นิยามศัพท์  | 5    |
| 1.8เค้าโครงการศึกษา   | 8    |
| บทที่ 2 แนวคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ |      |
| 2.1 บทนำ  | 9    |
| 2.2 ความรู้พื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์                | 9    |
| 2.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน                                      | 17   |
| 2.4 ทฤษฎีเสรีนิยมและทฤษฎีอนุรักษนิยม                            | 20   |
| 2.5 บทส่งท้าย   | 24   |
| บทที่ 3 กฎหมายมัคคุเทศก์ไทย และต่างประเทศ                       |      |
| 3.1 บทนำ  | 25   |
| 3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย        | 26   |
| 3.3 หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง                        | 41   |
| 3.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศ       | 50   |
| 3.5 บทส่งท้าย   | 56   |
| บทที่ 4 วิเคราะห์สถานะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา                   |      |
| 4.1 บทนำ  | 57   |
| 4.2 ปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์             | 58   |
| 4.3 ปัญหาอื่นที่นอกเหนือจากปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติ            | 64   |



## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| บทที่ 4 (ต่อ) วิเคราะห์สถานะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา              |      |
| 4.4 บทส่งท้าย  | 66   |
| บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ                                     |      |
| 5.1 บทสรุป   | 67   |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ   | 67   |
| บรรณานุกรม   | 71   |
| ประวัติผู้เขียน  | 74   |
| เอกสารข้อตกลงว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้สิทธิ์ในรายงานการค้นคว้าอิสระ |      |



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลก และมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สามารถนำเงินตราเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นจำนวนมาก ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามหลายที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้จากทั่วทุกมุมโลก อีกทั้งยังมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความงดงามของศิลปวัฒนธรรม ประเพณีต่าง ๆ ประกอบกับความพร้อมของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทำให้ภาครัฐ และภาคเอกชน ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางสำคัญของการท่องเที่ยว หรือที่เรียกว่า Dream Destination

เมื่อกล่าวถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทยการท่องเที่ยว<sup>1</sup> นายพงษ์ภานุ เศรษฐรินทร์ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เปิดเผยถึงภาพรวมสถานการณ์ท่องเที่ยวชาวต่างชาติสำหรับปี 2560 ที่ผ่านมาว่า ตลอดทั้งปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวทั้งสิ้น 35,381,210 คน ขยายตัวร้อยละ 8.77 เมื่อเทียบกับปี 2559 และก่อให้เกิดรายได้รวม 1,824,042.35 ล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 11.66 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้านอกจากนี้ ยังพบว่าในปี 2560 ภาคการท่องเที่ยวของไทยก่อให้เกิดประโยชน์ในรูปของรายได้แก่ประเทศ และกระจายรายได้ดังกล่าวสู่ภูมิภาคต่าง ๆ รวม 2.754 ล้านล้านบาท ขยายตัวร้อยละ 9.47 จากช่วงเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า โดยในจำนวนนี้คิดเป็นรายได้ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ 1.824 ล้านล้านบาท และการท่องเที่ยวภายในประเทศของชาวไทย 9.3 แสนล้านบาทจากสถิติดังกล่าว ทำให้ทราบว่าภาคการท่องเที่ยวของไทยได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้เศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวของประเทศไทยเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง

การเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวดังที่กล่าวมา ส่งผลให้อาชีพหนึ่งอาชีพเป็นที่ น่าสนใจและมีบุคคลจำนวนมากทั้งชาวไทยและต่างชาติที่ต้องการประกอบอาชีพนี้ในประเทศไทย นั่นก็คืออาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งโดยอาชีพนี้นับได้ว่าเป็นอาชีพที่มีความสำคัญในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็น ความสำคัญที่มีต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว สังคม ศิลปะ วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีต่อนักท่องเที่ยว การตอบข้อซักถามของนักท่องเที่ยว ตลอดจนการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการ

---

<sup>1</sup> MR.362Degree, ปี 2560 ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวต่างชาติ 35.38 ล้านคน อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสร้างรายได้รวม 2.75 ล้านล้านบาท [Online], 27 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา <http://www.362degree.com/2018/01/16/ปี-2560-ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยว/>.

เดินทางท่องเที่ยวให้นักท่องเที่ยวเพื่อให้ได้รับความสบายใจปลอดภัย และดูแลป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี

จะเห็นได้ว่า อาชีพมัคคุเทศก์นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในแต่ละประเทศนั้นได้บัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการประกอบอาชีพดังกล่าวโดยมีลักษณะแตกต่างกันออกไปแล้วแต่นโยบายของแต่ละรัฐที่จะนำมาปรับใช้ว่าจะจะเป็นไปตามแนวความคิดแบบการเปิดเสรี (Laisser Faire) หรือแนวอนุรักษ์ (Protectionism) สำหรับประเทศไทยได้นำเอาหลักการอนุรักษ์มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เข้มงวดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่ต้องการเป็นมัคคุเทศก์ โดยกฎหมายกำหนดให้อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพสงวนสำหรับคนในชาติเท่านั้น<sup>2</sup> การสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ดังกล่าวเป็นการนำมาซึ่งปัญหาทำงานของชาวต่างชาติโดยไม่ได้รับใบอนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมายจะเห็นได้จากการที่มัคคุเทศก์ชาวไทยออกมารวมตัวกันเรียกร้องให้กรมการท่องเที่ยว<sup>3</sup>ปราบปรามปัญหามัคคุเทศก์ชาวต่างชาติ ที่เข้ามาทำหน้าที่นำเที่ยวในประเทศไทยโดยเฉพาะชาวจีน<sup>4</sup> มาทำหน้าที่นำเที่ยว ซึ่งเป็นงานที่สงวนให้เฉพาะคนไทยทำเท่านั้นการกระทำดังกล่าวส่งผลเสียในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการแย่งอาชีพ ปัญหาเศรษฐกิจ ฯลฯ นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ในเรื่องของสัญชาติแล้วนั้น ยังพบปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ทั้งในประเด็นของอายุ วุฒิกการศึกษา การแบ่งประเภทของใบอนุญาต และมาตรการลงโทษที่ใช้บังคับที่ยังไม่มีสิทธิภาพเพียงพอต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวจะมีพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ และมีการแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังพบว่า

<sup>2</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ความว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้อง

(๑) มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตร์ หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด”.

<sup>3</sup> **ชาวมัคคุเทศก์ไทยรวมตัวร้องรัฐบาลแก้ปัญหาไกด์เถื่อน** [Online], 27 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/64407>.

<sup>4</sup> “ชุดเฉพาะกิจแรงงาน รวบไกด์จีนเถื่อนยางอาชีพคนไทยมีโทษจำ-ปรับ” [Online], **มติชนออนไลน์**, 31 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา [https://www.matichon.co.th/local/news\\_127550](https://www.matichon.co.th/local/news_127550).

ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเห็นได้ชัดเจนในปัจจุบัน ดังนั้นการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำหน้าที่มีคฤหบดีในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เพื่อศึกษาหาความเป็นไปได้ในการแก้พระราชบัญญัติดังกล่าวหากเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายและแก้ไข เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองอาชีพให้กับคนไทยไปพร้อมกัน

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมีคฤหบดีที่เป็นปัญหาอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงมุ่งประสงค์ที่จะศึกษาประเด็นปัญหา และแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องการสภาวะการณ์และการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้ดังนี้ คือ

1.2.1 การค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพมีคฤหบดีในประเทศไทย ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ตลอดจนคุณสมบัติของบุคคลที่จะสามารถประกอบอาชีพมีคฤหบดีได้ เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์กฎหมายไทยและศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาถึงความเป็นไปได้ และข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

1.2.2 ประการที่สอง เพื่อศึกษากฎหมายมัคคุเทศก์ประเทศไทยและต่างประเทศ ในการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ ตามทฤษฎีหรือหลักกฎหมายแต่ละประเทศ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้ นำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของต่างประเทศ รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์แห่งสมาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมีคฤหบดี เพื่อทำความเข้าใจและเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และหลักกฎหมายไทย อันจะนำไปสู่ต้นแบบแห่งการปรับปรุงกฎหมายไทยเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายในนานาประเทศที่เป็นที่ยอมรับ

1.2.3 ประการที่สาม การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ได้รวบรวมข้อศึกษาข้อมูลประกอบเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของการค้าเสรีอาเซียนด้านการค้าบริการวิชาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อทำความเข้าใจและส่งเสริมมาตรฐานการบริการและสถานะภาพของอาชีพมัคคุเทศก์ในระดับภูมิภาคอาเซียน เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ควบคุมอาชีพมัคคุเทศก์ของไทยให้มีมาตรฐานระดับสากล

1.2.4 ประการสุดท้าย การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ได้รวบรวมข้อศึกษาข้อมูลประกอบเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย ทฤษฎี ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากกรณีต่างประเทศของการค้าเสรีอาเซียนด้านการค้าบริการวิชาชีพมัคคุเทศก์ และยังนำเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ควบคุมอาชีพมัคคุเทศก์ของไทย เพื่อการที่จะช่วยสงวนอาชีพนี้ไว้สำหรับคนไทยโดยมีหลักที่

สอดคล้องกับข้อตกลงหรือกฎเกณฑ์ทั้งในระดับประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียน ที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาไว้โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาของการให้ความคุ้มครอง และข้อบังคับที่กำหนดใช้ที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนภาคพื้นดินอันเป็นอาชีพซึ่งสงวนไว้สำหรับคนในชาติ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นการแก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันจึงจำเป็น เพื่อให้ป้องกันการแย่งอาชีพภาคพื้นดินโดยคนชาติอื่น ทั้งประเทศไทยและสมาคมอาเซียนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ผู้ศึกษาได้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพภาคพื้นดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งเป็นการกระทำที่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทย แต่กระนั้นเนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศมากมาย เช่น การเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศที่เรียกว่า สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ซึ่งทำให้ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่เขตการค้าอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อันส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเปิดการค้าเสรีซึ่งรวมไปถึงอาชีพภาคพื้นดิน หากแต่กฎหมายไทยยังคงมีการสงวนอาชีพดังกล่าวไว้สำหรับคนไทยเท่านั้น ดังนั้นเพื่อทำการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาประเด็นปัญหานี้ไว้ภายใต้ พระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และความตกลงอาเซียนที่เกี่ยวกับการค้าบริการ กล่าวคือ ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศสมาชิกอาเซียน ที่อาจจะเป็นปัญหาทั้งทางปฏิบัติและข้อกฎหมาย เพื่อให้เกิดแนวทางแก้ไขปัญหาการแย่งอาชีพภาคพื้นดินที่จริงจังและต่อเนื่อง และได้ผลทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ การศึกษานี้จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญโดยศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) อันประกอบด้วย เอกสาร ตำรา และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตั๋วบทกฎหมาย และคำ

วินิจฉัยของศาล ทั้งในประเทศไทย สมาคมอาเซียน และในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมาย การบังคับใช้ การให้ความคุ้มครอง ตลอดจนมาตรการการแก้ไขปัญหา ตลอดจนข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Source) เช่น เอกสาร หรือบทความจาก หนังสือพิมพ์ นิตยสาร รวมไปถึงเอกสารที่เผยแพร่บนอินเทอร์เน็ต

และเพื่อการวิเคราะห์เปรียบเทียบ การค้นคว้าอิสระฉบับนี้ยังคงจะใช้วิธีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study) เพื่อทำความเข้าใจหลักกฎหมายและหลักการต่าง ๆ ที่กฎหมายต่างประเทศได้นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย เพื่อคุ้มครองอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศนั้น ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายในบทสุดท้ายของการค้นคว้าอิสระฉบับนี้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อให้ทราบและเข้าใจแนวคิดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ทั้งในด้านกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

1.6.2 เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายระเบียบข้อบังคับของกฎหมายหรือทฤษฎีปฏิบัติแต่ละประเทศภายในสมาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ เพื่อให้เข้าใจการเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์และกฎหมายไทย

1.6.3 ยกระดับมาตรฐานอาชีพมัคคุเทศก์ในด้านคุณสมบัติความน่าเชื่อถือ และความรู้เพื่อการส่งเสริมมาตรฐานการบริการและสภาพของอาชีพมัคคุเทศก์ในระดับประเทศและระดับภูมิภาคอาเซียนจากการปรับปรุงกฎหมายที่จะช่วยยกระดับให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

1.6.4 ข้อมูลนำเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่ใช้ความควบคุมอาชีพมัคคุเทศก์ของไทยจากการทราบถึงผลกระทบ และแนวทางการแก้ไขปัญหาจากกรณีต่างประเทศของการค้าเสรีอาเซียนด้านการค้าบริการวิชาชีพมัคคุเทศก์

## 1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 มัคคุเทศก์<sup>5</sup> หมายถึง ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว

---

<sup>5</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ความว่า “มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว.

1.7.2 สมาคมอาเซียน<sup>6</sup> หมายถึง สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) ซึ่งได้มีการลงนามโดยสมาชิกผู้ก่อตั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างประเทศในภูมิภาค ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงปลอดภัยทางการเมือง สร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พัฒนาสังคมและวัฒนธรรมการกินดีอยู่ดี บนพื้นฐานของความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ณ กรุงเทพมหานคร ปฏิญญานี้จึงมีชื่อเรียกว่าปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) และภายหลังจากการลงนามในปฏิญญาอาเซียน ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติมอีก 5 ประเทศ ได้แก่ บรูไน (7 มกราคม พ.ศ. 2527) เวียดนาม (28 กรกฎาคม พ.ศ. 2538) ลาว และพม่า (23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540) และกัมพูชา (30 เมษายน พ.ศ. 2542) ทำให้ปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิกรวมทั้งหมด 10 ประเทศ ในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของการก่อตั้งอาเซียน เมื่อปี พ.ศ. 2540 ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) เพื่อกำหนดเป้าหมายในปี พ.ศ. 2563

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 ที่อินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) โดยเห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เพื่อสร้างสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมุ่งเน้นการกระชับและขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างกัน โดยกำหนดจัดตั้งแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ ประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ

- 1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community หรือ APSC)
- 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC)
- 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

<sup>6</sup> Law for ASEAN, สมาคมอาเซียน [Online], 27 สิงหาคม 2561. แหล่งที่มา <https://lawforasean.com/th/the-association-of-southeast-asian-nations>.

และในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกันที่จะเร่งกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2558 รวมทั้งได้ออกปฏิญญาเซบู ว่าด้วยพิมพ์เขียวกฎบัตรอาเซียน (Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter) เพื่อยืนยันเจตนารมณ์ในการมีกฎบัตรอาเซียนเพื่อเป็นธรรมนูญในการดำเนินงานของอาเซียน โดยกฎบัตรอาเซียนทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศสมาชิกวางโครงสร้างอาเซียนให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผู้นำอาเซียนได้รับรองกฎบัตรอาเซียนระหว่าง การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 เมื่อระหว่างวันที่ 18-20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ได้มีการเร่งรัดการดำเนินการตามแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ทั้งสามเสาหลักให้ทันตามเป้าหมายในปี พ.ศ. 2558 โดยได้กำหนดประเด็นความสำคัญ คือ การรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค การปรับกฎระเบียบให้สอดคล้องกันและการอนุรักษ์ ความตกลงทางเศรษฐกิจเพื่อการรวมตัวเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การลดมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี การลดช่องว่างด้านการพัฒนา การบริหารจัดการภัยพิบัติ การสร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นอาเซียน รวมทั้งการให้คำเจรจามาสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ที่ประชุมได้ตกลงกันที่จะกำหนดวันบรรลุเป้าหมายการเป็นประชาคมอาเซียนในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 23 เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ผู้นำอาเซียนได้มอบหมายให้คณะมนตรีประสานงานอาเซียนประสานกับคณะมนตรีของสามเสาหลักประชาคมอาเซียน เพื่อจัดทำวิสัยทัศน์ของอาเซียน ภายหลังปี พ.ศ. 2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน

1.7.3 การเปิดการค้าเสรีอาเซียน<sup>7</sup> หมายถึง การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศต่าง ๆ เพื่อให้มีการเก็บภาษีศุลกากรระหว่างกันในอัตราที่น้อยที่สุด หรือในอัตราร้อยละ 0 ซึ่งประเทศที่มีการรวมกลุ่มเขตการค้าเสรีนั้น จะได้เปรียบทางการค้ามากกว่าประเทศที่อยู่นอกกลุ่มในเรื่องของอัตราภาษี โดยการเปิดเสรีทางการค้านั้น ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านสินค้าเท่านั้น แต่ยังรวมถึงด้านบริการ และการลงทุนด้วย เหล่าผู้นำอาเซียนจึงได้มีมติเห็นชอบในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) โดยได้ลงนามในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน ใน ค.ศ. 1992 อันเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนนับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>7</sup> พัวร์ นิยมศิลป์, *เขตการค้าเสรีอาเซียน* [Online], 27 สิงหาคม 2561 ก. แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เขตการค้าเสรีอาเซียน>.



## 1.8 คำโครงการศึกษา

ในการศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงได้แบ่งการศึกษา ออกเป็น 5 บทด้วยกันโดยในบทที่ 1 นั้นจะเป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา ที่ผู้ศึกษาได้เลือกเอาหัวข้อดังกล่าว มาเป็นวัตถุในการศึกษาตลอดจนขอบเขต และวิธีการศึกษาสภาพ ปัญหาดังกล่าว

ในบทที่ 2 ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาตั้งแต่ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับอาเซียนมัลดิวส์ ความเป็นมา ความสำคัญของอาเซียนมัลดิวส์ ตลอดจนแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 3 ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเกี่ยวกับ หลักกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน มัลดิวส์ เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลดิวส์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติธุรกิจ นำเที่ยวและมัลดิวส์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และกฎ ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนมัลดิวส์ในต่างประเทศ

ในบทที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยประกอบความตกลงอาเซียนที่ เกี่ยวกับการค้าบริการ กล่าวคือ ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS ว่าหาก ประเทศไทยเปิดการค้าเสรีแล้วนั้น กฎหมายภายในของประเทศเป็นอย่างไร รองรับและเพียงพอหรือไม่กับสถานการณ์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับบางประเทศในสหภาพยุโรปและบางประเทศที่อยู่ภายใต้ สมาคมอาเซียนเช่นเดียวกับประเทศไทย อันจะนำไปสู่บทสุดท้ายของการค้นคว้าอิสระฉบับนี้

ในบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายของการค้นคว้าอิสระจะเป็นส่วนของบทสรุปของผลจาก การศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวรวมถึงข้อเสนอแนะ หากประเทศไทยต้องการจะเข้าร่วมการเปิดเขต การค้าเสรีอาเซียนประเทศไทยจะต้องระมัดระวังในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว

## บทที่ 2

### แนวคิด และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์

#### 2.1 บทนำ

การท่องเที่ยวถือเป็นธุรกิจบริการที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะกับประเทศที่มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่งดงาม และอุดมสมบูรณ์ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ธุรกิจการท่องเที่ยว นอกจากจะเกี่ยวข้องกับแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติแล้วยังอาจเกี่ยวข้องกับแหล่งวัฒนธรรม อารยธรรมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่า จะต้องเกี่ยวข้องกับทั้งเศรษฐกิจ ศิลปะ วัฒนธรรม และสังคมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการเผยแพร่วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในการท่องเที่ยวนั้นก็คือบุคคลที่ทำหน้าที่ในการนำพาและแนะนำให้ความรู้ของสถานที่นั้น ๆ หรือที่เรียกว่า “มัคคุเทศก์” (Guide) และเพื่อเป็นการกำกับดูแลให้กิจการและกิจกรรมการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างเรียบร้อย อีกทั้งเพื่อมิให้เกิดภาพลักษณ์ที่เสื่อมเสียแก่ประเทศ ประเทศต่าง ๆ ที่พึ่งพาธุรกิจบริการนี้จึงได้มีการออกกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนา เศรษฐกิจและบริบทของสังคมนั้น ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความสำคัญของผู้ทำหน้าที่ “มัคคุเทศก์” ในบทนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับรายละเอียดเบื้องต้นในเนื้อหาหลักกฎหมายที่สำคัญในการกำกับดูแลธุรกิจการท่องเที่ยว โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์ ตลอดจนความรู้พื้นฐานทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ นอกจากนี้ในบทนี้ยังจะได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้ในการกำกับดูแล อาชีพดังกล่าวนี้ ซึ่งจะมีแนวความคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ แนวความคิดแบบเสรีคุ้มครอง หรือ สงวนอาชีพนี้สำหรับคนในชาติเท่านั้น (Protectionism) เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์กฎหมาย ไทยและศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศต่อไปในบทที่ 3 และบทที่ 4 โดยจะทำการศึกษา เรียงลำดับไปตั้งแต่ แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับ แนวความคิดแบบเสรีนิยม (Liberalism) และแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม (Protectionism) และในลำดับสุดท้ายคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์

#### 2.2 ความรู้พื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์

ในการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ การค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะเริ่มทำการศึกษาจากแนวคิด ประวัติความเป็นมาของวิชาชีพมัคคุเทศก์เพื่อให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของอาชีพ รวมถึง ปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอันส่งผลการตรากฎหมายขึ้นใช้

เพื่อกำกับดูแลธุรกิจดังกล่าวนี้ โดยจะทำการศึกษาจากประวัติความเป็นมา ประเภท ตลอดจน บทบาทหน้าที่ของมัคคุเทศก์

### 2.2.1 ประวัติความเป็นมาของอาชีพมัคคุเทศก์

ในอดีตการเดินทางมักไม่พึ่งพาอาศัยมัคคุเทศก์ เนื่องจากเป็นการเดินทางที่เน้นการแสวงหา ดินแดนใหม่ แสวงหาสภาพภูมิศาสตร์ที่แตกต่างไปจากเดิม หรือเป็นการแสวงหาความเชื่อส่วนบุคคล การเดินทางสมัยก่อนจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวได้อย่างจริงจังเต็มที่นัก กล่าวคือรูปแบบของพาหนะการเดินทางตามมีตามเกิด ถนนหนทางก็ไม่ดี ไม่มีป้ายบอกทางที่ชัดเจน ผู้ที่จะเป็นผู้นำทางก็ต่างมีได้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่มีความทันสมัยและสะดวกต่อการใช้งานเหมือน ดังเช่นในปัจจุบัน<sup>1</sup>

จากในอดีต ผู้ที่จะมาเป็นผู้นำทางจะต้องสามารถสังเกตดวงดาวบนท้องฟ้า และทิวทัศน์สอง ข้างทางเป็นตัวนำทางไปในทิศทางที่ต้องการ ต่อมาจึงมีการทำแผนที่และเข็มทิศมาช่วยซึ่งทำให้การ นำทางและการเดินทางเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วมากขึ้น<sup>2</sup>

บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำทาง มีปรากฏตั้งแต่การเดินทางในยุคแรก ทั้งนี้เพราะมนุษย์มี ลักษณะของการดำเนินชีวิตอย่างรวดเร็วมาแต่อดีต เพื่อแสวงหาถิ่นที่อยู่ที่มีความอุดมสมบูรณ์และ ปลอดภัย แม้ว่าจะมีการวิวัฒนาการรูปแบบของการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น โดยการตั้งถิ่นฐานใหม่ ๆ แต่ สัญชาตญาณของการเดินทางยังคงมีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน ครั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการที่ จะค้นหาสิ่งใหม่ ๆ ให้กับชีวิตหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่จะนำมาซึ่งความพอใจ นับแต่ยุคอาณาจักร โบราณเมื่อหลายร้อยปีก่อนคริสตกาล ที่เริ่มมีการเดินทางเพื่อเยี่ยมชมความงดงามที่ยิ่งใหญ่ของศิลปะ และสถาปัตยกรรมที่เป็นสิ่งมหัศจรรย์ของโลกในยุคโบราณ และเมื่อคริสต์ศาสนาฟื้นฟูในยุคกลาง (The Middle Ages) มีการเดินทางเพื่อจาริกแสวงหาบุญไปยังสถานที่สำคัญทางศาสนา รูปแบบของ การเดินทางเป็นกลุ่ม โดยมีผู้นำการเดินทางที่มีความรู้ความชำนาญในเส้นทางอำนวยความสะดวก และดูแลความปลอดภัยให้กับผู้เดินทาง<sup>3</sup>

ภาพลักษณ์ของมัคคุเทศก์ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในปลายยุคกลางต่อเนื่องถึงต้นยุคใหม่ (The Modern Ages) เมื่อมีการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ก่อให้เกิดกระแสของการเดินทางของกลุ่มคนใหญ่ที่ เรียกว่า Grand Tour เป็นการเดินทางที่มีเป้าหมายของการท่องเที่ยวที่ชัดเจนขึ้น กลุ่มนักท่องเที่ยว พากันเดินทางเยี่ยมชมและศึกษาศิลปะวิทยาการต่าง ๆ หลายประเทศในยุโรป เช่น อิตาลี เยอรมนี และฝรั่งเศส ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เองที่ผู้เดินทางเริ่มตระหนักถึงความต้องการผู้นำทางที่มีความรู้

<sup>1</sup> ฉันทช วรรณถนอม, **หลักการมัคคุเทศก์**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2551), 10.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, 11.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

ความสามารถในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้ความรู้และนำทางในการเดินทางอย่างปลอดภัย มัคคุเทศก์ในยุคนี้จึงมาจากบุคคลหลากหลายอาชีพที่มีความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วรรณคดี สถาปัตยกรรม และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นรวมทั้งสามารถพูดได้หลายภาษา<sup>4</sup>

อาชีพมัคคุเทศก์ได้เริ่มรู้จักแพร่หลายมากขึ้นภายหลังจากสงครามเวียดนามจบลง ในระยะนั้นมีชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งที่เป็นนักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้เกี่ยวข้องในวงการทหาร<sup>5</sup> ที่สำคัญคือบรรดาทหารอเมริกันที่ประจำอยู่ และที่มาพักผ่อนจากการรบในสงครามเวียดนามซึ่งก็เป็นผลดี และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยอย่างแท้จริง มีบริษัทนำเที่ยวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตชายหาดจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นที่ยกพลขึ้นบกของทหารอเมริกัน เขตกรุงเทพฯ รวมไปถึงส่วนต่าง ๆ ของโลกทั้งชาวยุโรป อเมริกา อเมริกาใต้ รวมทั้งชาวเอเชียต่างก็เดินทางเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยจากการบอกเล่าต่อ ๆ กันไปของคนที่เคยมาเที่ยวในเมืองไทยเกี่ยวกับความงามของทรัพยากรการท่องเที่ยวของประเทศไทย

กระทั่งปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อสท.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระ เพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศอาชีพมัคคุเทศก์จึงเริ่มมีสถานะที่ชัดเจนขึ้นเพราะช่วงที่ อสท. เพิ่งเริ่มการจัดตั้งนั้น มัคคุเทศก์ได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หลายฝ่ายจึงเห็นความจำเป็นและความสำคัญในการที่ต้องมีมาตรฐานของการเป็นมัคคุเทศก์ จึงได้ร่วมมือกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดทำหลักสูตรอบรมมัคคุเทศก์ขึ้นเป็นครั้งแรก และได้ดำเนินการต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน ในระยะแรกได้กำหนดให้ผู้ที่เข้าร่วมรับการอบรมต้องเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยชั้นปีที่ 3 ขึ้นไป หรือเป็นบุคคลทั่วไปที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย การอบรมมัคคุเทศก์นี้เป็นที่ได้รับความสนใจผู้สมัครเข้ารับการอบรมมากเกินกว่าที่จะรับได้หมด จึงต้องมีการสอบคัดเลือกและต้องจัดอบรมติดต่อกันมาเป็นระยะ ๆ หลายรุ่น และขยายจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาเป็นมหาวิทยาลัยศิลปากรด้วย<sup>6</sup>

ช่วงปี พ.ศ. 2502 สำนักพระราชวัง ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการนำชมพระราชทานให้มี การขอบัตรอนุญาต ซึ่งจะต้องใช้ประกาศนียบัตรมัคคุเทศก์ที่ อสท. และสถาบันระดับอุดมศึกษา เป็นผู้จัดอบรมออกให้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้เพื่อให้การจัดนำชมและการบรรยายเกี่ยวกับสถานที่สำคัญเป็นไปด้วยความถูกต้อง นับแต่นั้นมาการอบรมมัคคุเทศก์ก็มีความจำเป็นสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ โดยถูกต้อง เนื่องจากแนวโน้มการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก และปัจจัยพื้นฐาน

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 12.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, 14.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, 16.

ทางการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการที่ต้องส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยว รัฐบาลจึงประกาศพระราชบัญญัติ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ยกฐานะ อสท. เป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยโดยใช้ชื่อย่อว่า ททท. ให้อำนาจในการพัฒนาการท่องเที่ยว การลงทุน หรือการร่วมทุน เรื่องนี้เรื่องการ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว มีการบรรจุแผนพัฒนาการ ท่องเที่ยวครั้งแรกไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520- 2524) ส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มทำรายได้เป็นเงินตราประเทศสูงสุด เมื่อเทียบกับสินค้าออก ประเทศอื่น ๆ จนเป็นเหตุให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมาจนถึงฉบับปัจจุบันก็ได้ บรรจุแผนพัฒนาการท่องเที่ยวด้วยเสมอ

ภายหลังจากการที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ดำเนินการมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง มีนักท่องเที่ยว เข้ามาเที่ยวเป็นจำนวนมาก ทำให้เรื่องเกิดปัญหาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ เช่นมีมัคคุเทศก์เถื่อน มัคคุเทศก์ หลายภาษาขาดตลาด มัคคุเทศก์ขาดคุณภาพ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงร่วมกับผู้ประกอบการ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวสัมมนาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นระยะ ๆ ทำให้ทราบถึงปัญหา การขาดคุณภาพของมัคคุเทศก์ และคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ที่ผู้ประกอบการพึงประสงค์อย่างแท้จริง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงได้มีการปรับปรุงหลักสูตรการอบรมมัคคุเทศก์ขึ้นในปี พ.ศ. 2542 มีการเพิ่มเติมเนื้อหาความรู้ในเรื่องต่าง ๆ อีกมากมาย เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ประกอบการมากขึ้น<sup>7</sup>

## 2.2.2 ความสำคัญของอาชีพมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการนำเที่ยวในธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ ของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์เป็นผู้ให้บริการที่มีโอกาสใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด เป็นบุคคลแรกที่นักท่องเที่ยวจะได้พบเมื่อมาถึงจุดหมาย (Destination) ได้ทำหน้าที่ให้บริการ นักท่องเที่ยวตลอดระยะเวลาการท่องเที่ยว และเป็นบุคคลสุดท้ายที่จะกล่าวอำลาเมื่อนักท่องเที่ยว เดินทางกลับ มัคคุเทศก์จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสร้างภาพพจน์ และทัศนคติที่ดีงามตลอดจน ความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย<sup>8</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า อาชีพมัคคุเทศก์นั้นมีความสำคัญด้วยกัน 3 ด้าน กล่าวคือ ความสำคัญที่มีต่อ นักท่องเที่ยวต่อแหล่งท่องเที่ยวและต่อประเทศ โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้ คือ

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 18.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, 19.

### ก. ความสำคัญของมัคคุเทศก์ที่มีต่อนักท่องเที่ยว

มัคคุเทศก์ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่สำคัญคนหนึ่งของนักท่องเที่ยวในหลาย ๆ ปัจจัยซึ่งมัคคุเทศก์ นอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของนักท่องเที่ยวให้ได้รับความสะดวกสบายและความเพลิดเพลินในการท่องเที่ยวแล้วยังอาจถือได้ว่าเป็นทูตวัฒนธรรมด้วยซึ่งจะทำหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

- 1) มัคคุเทศก์จะเป็นผู้อธิบายประวัติความเป็นมา ข้อมูล ของสถานที่ท่องเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวอย่างถูกต้องและเข้าใจง่าย คอยตอบข้อซักถามจากนักท่องเที่ยว เป็นที่ปรึกษาส่วนตัวได้ในทุกเรื่องเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในครั้งนั้น ๆ
- 2) มัคคุเทศก์คอยอธิบายให้ข้อมูลแก่นักท่องเที่ยวแล้ว จึงทำให้นักท่องเที่ยวประหยัดเวลาและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาแหล่งท่องเที่ยว
- 3) มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่สร้างบรรยากาศการเดินทางให้มีความสนุกสนาน การเดินทางท่องเที่ยว เพื่อให้ให้นักท่องเที่ยวได้ผ่อนคลายไม่เบื่อหน่าย
- 4) มัคคุเทศก์คอยดูแล และเป็นผู้ตักเตือนให้นักท่องเที่ยวได้ระมัดระวังในจุดที่อาจจะเกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยว
- 5) มัคคุเทศก์จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวในเรื่องต่าง ๆ เช่น ช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกประเทศ ช่วยต่อรองราคาสินค้าแทนนักท่องเที่ยว เก็บรักษาพาสปอร์ตแทนนักท่องเที่ยว ช่วยขนสัมภาระต่าง ๆ เป็นต้น
- 6) มัคคุเทศก์ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวได้อย่างทั่วถึง คอยรักษาเวลาให้นักท่องเที่ยวได้ท่องเที่ยวตามโปรแกรมที่กำหนด
- 7) มัคคุเทศก์จะเป็นผู้แก้ไขปัญหาเฉพาะให้แก่ นักท่องเที่ยว เช่น กรณี นักท่องเที่ยวทำหนังสือเดินทางหาย หรือกรณีนักท่องเที่ยวเกิดอาการเจ็บป่วย เป็นต้น

### ข. ความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อแหล่งท่องเที่ยว

มัคคุเทศก์เป็นผู้ให้ความรู้ในเรื่องของแหล่งท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นธรรมชาติ ประวัติศาสตร์โบราณวัตถุสถาน ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องสงวนรักษาไว้ เพราะหากทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านี้หมดไป อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมถึงมัคคุเทศก์เองก็ย่อมสูญสลายไปด้วยเช่นกัน ดังนั้นมัคคุเทศก์จึงมีความสำคัญต่อทรัพยากรท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวอย่างยิ่งในด้านการให้ความรู้และชักจูงให้นักท่องเที่ยวร่วมอนุรักษ์ไม่ทำลายทรัพยากรและแหล่งท่องเที่ยวรวมทั้งไม่กระทำความผิดกฎระเบียบ หรือขัดต่อศีลธรรม<sup>9</sup>

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, 20.

มัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่ทำหน้าที่นำเที่ยวอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แทนบริษัทนำเที่ยว เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แทนบริษัทนำเที่ยว<sup>10</sup> เช่น ค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว การถูกเอารัดเอาเปรียบจากสถานประกอบการ เป็นผู้สร้างชื่อเสียงและทำหน้าที่โฆษณาประชาสัมพันธ์ให้กับบริษัทนำเที่ยวที่ตนสังกัดให้แก่นักท่องเที่ยวทราบ เป็นผู้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว โรงแรมที่พัก ร้านอาหารตลอดจนข้อมูลสถานที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่เป็นปัญหา ข้อควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้บริษัทนำเที่ยวนำข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ไปปรับปรุงการบริการให้ครั้งต่อ ๆ ไป

#### ค. ความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อประเทศชาติ

มัคคุเทศก์มีความสำคัญต่อประเทศชาติในด้านการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจในประเทศและอยากที่จะเดินทางกลับมาท่องเที่ยวอีกในครั้งต่อ ๆ ไป เนื่องจากมัคคุเทศก์จะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว ดังนั้นความรู้ แนวคิด ภาพลักษณ์ที่จะสะท้อนออกไปให้นักท่องเที่ยวได้รับรู้ขึ้นอยู่กับมัคคุเทศก์เป็นสำคัญ

#### 2.2.3 บทบาทของอาชีพมัคคุเทศก์

การปฏิบัติงานในอาชีพนำเที่ยว<sup>11</sup> มัคคุเทศก์จะต้องมีการแสดงออกได้ในหลายบทบาทที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทครู บทบาทนักจิตวิทยา บทบาทนักแสดง บทบาทนักการทูต บทบาทนักบริหาร บทบาทนักบริการ ซึ่งมัคคุเทศก์จะต้องดึงความสามารถในแต่ละบทบาทออกมาใช้ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสถานการณ์ต่าง ๆ ดังนี้

##### 1) บทบาทนักวิชาการหรือนักกึ่งวิชาการ

มัคคุเทศก์ต้องทำหน้าที่เสมือนนักวิชาการโดยการนำข้อมูลความรู้จากตำราที่นักเขียน นักวิชาได้เขียนไว้มารวบรวมเรียบเรียง เพื่ออธิบายเรื่องราวต่าง ๆ ให้นักท่องเที่ยวได้ทราบอีกทอดหนึ่ง และลักษณะใกล้เคียงกันมัคคุเทศก์ก็อาจทำหน้าที่เสมือนเป็นกึ่งนักวิชาการ กล่าวคือเป็นผู้นำเอาความรู้ที่ได้รับจากนักวิชาการมาผสมผสานกับความรู้ที่เรื้อร็ดเล็กน้อยประสบการณ์จากการประกอบวิชาชีพที่ผ่านมา ไปอธิบายให้แก่นักท่องเที่ยวได้ทราบในรูปแบบเฉพาะของแต่ละคน ที่เน้นเชิงวิชาการผสมผสานกับการสอดแทรกเรื่องราวประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม สภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ หรือเรื่องสอดแทรกเสริมใส่ที่เป็นตำนานเล่าขาน เรื่องเล่า ความเชื่อ ประสบการณ์ส่วนตัวที่พบเจอไปอธิบายต่อให้นักท่องเที่ยวได้รับทราบ

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, 22.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, 61.

## 2) บทบาทนักจิตวิทยา

มัคคุเทศก์ต้องเรียนรู้จิตวิทยาความต้องการของนักท่องเที่ยวในแต่ละคนว่าต้องการหรือสนใจในเรื่องอะไร ซึ่งความต้องการนั้นจะมีความแตกต่างกันออกไปตาม วัย เพศ ฐานะ อาชีพ ฯลฯ ของนักท่องเที่ยวแต่ละคน เช่น นักท่องเที่ยวบางกลุ่มอาจไม่สนใจประวัติศาสตร์หรืออะไรที่เป็นวิชาการมากนัก แต่จะสนใจเรื่องราวที่สนุกสนานบันเทิงมากกว่า ในทางตรงกันข้ามนักท่องเที่ยวบางกลุ่มอาจต้องการความรู้ในด้านประวัติศาสตร์ศิลปวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง แต่ไม่ชอบความสนุกสนาน อีกทั้งครีมโครม มัคคุเทศก์จึงต้องค้นหาความต้องการ หาความลงตัวของนักท่องเที่ยวแต่ละคนให้เจอ เทคนิคประกอบการเสริมจิตวิทยาประการหนึ่งที่มัคคุเทศก์ควรมี คือ การพูด คือต้องรู้ว่าเขาสนใจที่จะฟังเรื่องอะไรจะเริ่มต้นพูดอย่างไรให้เขาสนใจ มัคคุเทศก์จึงต้องเลือกวิธีการพูดให้เหมาะสมกับความสนใจของนักท่องเที่ยวด้วย

## 3) บทบาทนักแสดงหรือนักนันทนาการ

ในการนำเที่ยวมัคคุเทศก์อาจจำเป็นต้องแสดงบทบาทเป็นนักแสดงบ้างในบางโอกาส เพื่อสร้างบรรยากาศการนำเที่ยวให้มีชีวิตชีวาสนุกสนาน มัคคุเทศก์อาจใช้ความสามารถเฉพาะตัวในการสร้างความประทับใจ ด้วยการเล่นดนตรี การแสดงมายากล การร้องเพลง การเล่นเกมต่าง ๆ เป็นต้น บางกรณีการนำเที่ยวที่มีการพักแรมในสถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติ เช่น ในอุทยานแห่งชาติ หรือในรีสอร์ทตามธรรมชาติ อาจมีกิจกรรมนันทนาการยามค่ำคืนในรูปแบบสร้างสรรค์ด้วยก็ได้

## 4) บทบาทนักการพูด

มัคคุเทศก์ต้องรู้ว่าควรอธิบายเรื่องราวเกี่ยวกับประเทศ หรือท้องถิ่นของตนให้นักท่องเที่ยวได้ทราบ จึงจะทำให้นักท่องเที่ยวสนใจและเกิดความรู้สึกที่ดี ตระหนักถึงความสำคัญของมรดกทางธรรมชาติ และวัฒนธรรมที่มีอยู่ในประเทศ บทบาทนี้เปรียบเสมือนการเป็นผู้ที่ต้องประชาสัมพันธ์เผยแพร่ชื่อเสียง เสนอภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ สิ่งใดที่นักท่องเที่ยวมีความเข้าใจในทางลบเกี่ยวกับประเทศชาติ มัคคุเทศก์มีหน้าที่อธิบายเชิงสร้างสรรค์ให้นักท่องเที่ยวมองภาพประเทศดีขึ้นด้วยเหตุผลต่าง ๆ แล้วแต่จะหยิบยก และสิ่งที่มีมัคคุเทศก์พึงต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง คือ การพูดในเชิงลบ การกล่าวถ้อยคำ หรือแสดงกริยาอันเป็นการลบหลู่ดูหมิ่นสถาบันหรือบุคคลไม่พูดในเรื่องที่ละเอียดอ่อนซึ่งอาจขัดแย้งทางความคิดกับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสถาบันศาสนา พระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะ เป็นของประเทศไทยใด ๆ ก็ตาม<sup>12</sup>

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, 63.



### 5) บทบาทนักบริหาร

ในหลายโอกาส มัคคุเทศก์ต้องอาศัยหลักการบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องในการทำงาน ต้องพยายามเอื้ออำนวยความสะดวกให้มีการประสานงานที่ดีกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติงานนำเที่ยวเป็นไปอย่างเรียบร้อย การบริหารของมัคคุเทศก์อาจหมายถึงการบริหารคน คนในที่นี้สำคัญคือนักท่องเที่ยวนั่นเอง โดยมากก็ต้องบริหารนักท่องเที่ยวด้วยการใช้คำพูดที่น่าเชื่อถือ มีวิธีการพูดให้นักท่องเที่ยวเชื่อฟังไม่ทำให้คณะทัวร์เสียระบบ ทำให้คณะนักท่องเที่ยวมีความสามัคคีท่องเที่ยวโดยคำนึงถึงส่วนรวม และสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว การบริหารอีกแง่หนึ่ง คือ การบริหารเงินแทนบริษัทนำเที่ยว มัคคุเทศก์ต้องใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นหรือเท่าที่ระบุไว้ในรายการเท่านั้น ไม่ทำบัญชีใช้จ่ายที่เป็นเท็จ ไม่ใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย อีกนัยหนึ่งคือ การบริหารเวลาควรจัดสรรเวลาให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

### 6) บทบาทนักบริการ

บทบาทนักบริการเป็นบทบาทที่ทำให้มัคคุเทศก์สามารถเข้าไปใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว สามารถสร้างมนุษยสัมพันธ์ และเรียนรู้ถึงความต้องการของนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี มัคคุเทศก์ต้องพยายามอาสาเป็นผู้รับใช้ และให้บริการนักท่องเที่ยวทุกครั้งเมื่อมีโอกาส โดยไม่ต้องรอให้นักท่องเที่ยวเอ่ยปากร้องขอ เช่น การช่วยยกสัมภาระ อาสาเพื่อช่วยถ่ายรูป และช่วยเหลือในด้านอื่นๆเท่าที่สามารถจะช่วยให้ การช่วยเหลือนักท่องเที่ยวดังกล่าวนอกจากจะสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวแล้ว หลายครั้งการช่วยเหลือดังกล่าวทำให้การทำงานของมัคคุเทศก์เป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น

จากข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของอาชีพมัคคุเทศก์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่มีความสำคัญอย่างมาก มัคคุเทศก์เป็นเพียงบุคคลธรรมดา ทำหน้าที่นำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวแต่กลับมีความสำคัญมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความสำคัญต่อภาพลักษณ์ของประเทศ การให้ความรู้ต่าง ๆ ที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยว แม้กระทั่งแหล่งท่องเที่ยวอาชีพมัคคุเทศก์ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยเผยแพร่แหล่งท่องเที่ยวและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวไปในเวลาเดียวกัน ทั้งยังมีบทบาทหน้าที่อีกมากมายดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ดังนั้นอาชีพมัคคุเทศก์จึงมีความสำคัญที่ต้องศึกษาหากมีการเปิดการค้าเสรีว่าด้วยการค้าบริการในสาขาวิชาชีพมัคคุเทศก์และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในวิชาชีพนี้แล้ว ข้อกำหนดบังคับ ระเบียบ หรือกฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพนี้ ว่าเป็นไปตามหรือสอดคล้องกับพันธกรณีของข้อตกลงว่าด้วยการเปิดการค้าเสรีดังกล่าวหรือไม่

## 2.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### 2.3.1 สมาคมอาเซียนสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

หลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศ “ปฏิญญากรุงเทพ” (Bangkok Declaration) ก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นผลมาจากการบรรลุข้อตกลงในการประชุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 5 ประเทศ คือ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือร่วมกันทางการเมือง ทางสังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งอันนำไปสู่การยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้เท่าเทียมกับประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก<sup>13</sup>

สมาคมอาเซียนได้รับคำแนะนำจากคณะผู้เชี่ยวชาญจากสหประชาชาติในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อประมาณปี 2515-2517 มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ (1) การพัฒนาให้อาเซียนเป็นเขตการค้าเสรี (2) ให้ประเทศสมาชิกเลือกเป็นผู้ผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีความถนัดและความได้เปรียบในด้านต่าง ๆ และ (3) ประเทศสมาชิกร่วมการผลิตชิ้นส่วนสำหรับสัตว์ออกเป็น “ผลิตภัณฑ์อาเซียน” สมาคมอาเซียนได้ใช้ระยะเวลาหลายทศวรรษในการพัฒนา และแสวงหาความร่วมมือจากประเทศสมาชิกด้วยการประชุมในหลายระดับและหลายมิติ ก่อให้เกิดความร่วมมือที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น<sup>14</sup>

บรูไน ซึ่งเป็นประเทศที่พึ่งพาการส่งออกน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติสูงถึงร้อยละ 95 และเป็นรายได้หลักของประเทศบรูไน คำนึงถึงอนาคตวันที่แหล่งน้ำมันหมดไปจากบรูไน จึงเร่งปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสร้างความหลากหลายทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 6 เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2527 ภายหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษเพียงสัปดาห์เดียว

ในขณะที่เวียดนาม ประเทศที่สืบเชื้อสายจากบรรพชนผู้เชี่ยวชาญการประมงจากทะเลแดง ได้รับความเสียหายจากสงครามยึดเยื้อ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง (พ.ศ. 2488) และหลังจากปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2529 ระบบเศรษฐกิจการวางแผนแบบกลไกตลาดเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ทำให้เศรษฐกิจของเวียดนามขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งสาขา

<sup>13</sup> ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ประชาคมอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), 27.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 28.

อุตสาหกรรม การเกษตร บริการ การก่อสร้าง และการท่องเที่ยว เวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนเป็นลำดับที่ 7 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538

ลาว ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 8 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 สำหรับลาว แม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีจุดอ่อนด้านดินแดนที่ถูกปิดล้อมไม่อาจออกทะเลได้ แต่ลาวก็มีจุดแข็งทางด้านทรัพยากรน้ำตามหุบเขาที่เวียดนามและไทยเข้าไปลงทุนสร้างเขื่อนพลังน้ำส่งออกกระแสไฟฟ้าไปยังประเทศรอบนอก นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของลาวยังบริสุทธิ์ซึ่งเป็นจุดดึงดูดการท่องเที่ยวให้เติบโต กลายเป็นรายได้ของประเทศอีกประเภทหนึ่ง<sup>15</sup>

พม่าหรือเมียนมาร์ ปิดประเทศอยู่อย่างโดดเดี่ยวมานานกว่า 2 ทศวรรษ มาตรการคว่ำบาตรของชาติตะวันตกทำให้พม่าปลอดจากอิทธิพลทางการค้าของชาติตะวันตกโดยสิ้นเชิง แต่หลังจากความพยายามปฏิรูปประเทศ มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง มีการปลดปล่อยนักโทษทางการเมือง การตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำให้พม่ากลายเป็นตลาดใหม่ในสายตาของนักลงทุนที่มองถึงข้อได้เปรียบทางชัยภูมิของพม่าที่ตั้งอยู่ระหว่างอินเดียกับจีน 2 ประเทศยักษ์ใหญ่แห่งเอเชียและของโลก พม่าเป็นสมาชิกอาเซียนลำดับที่ 9 ในช่วงเวลาเดียวกับลาว คือ วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540

กัมพูชา เป็นสมาชิกอาเซียนประเทศสุดท้ายในลำดับที่ 10 เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2542 หลังจากสงครามกลางเมืองยุติลงสภาพบ้านเมืองทรุดโทรม กัมพูชาจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูประเทศ จูงใจนักลงทุนด้วยศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชายฝั่งทะเลอ่าวไทย แรงงานราคาถูกและจุดดึงดูดการท่องเที่ยว นครวัด นครธม ที่เป็นมรดกโลกสิ่งมหัศจรรย์ของโลกเพื่อการก้าวเข้าไปยืนอยู่ในเวทีการค้าโลกเช่นเดียวกับนานาประเทศ<sup>16</sup>

สมาคมอาเซียนสู่ประชาคมอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียน<sup>17</sup> ครั้งที่ 9 ระหว่างวันที่ 7-8 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) บรรลุข้อตกลงให้จัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563 (2020) และให้ประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก ดังนี้

1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) ประกอบด้วย 3 เป้าประสงค์หลัก (1) การเป็นนิติประชาคมที่มีธรรมเนียมและค่านิยมร่วมกัน (2) การเป็นภูมิภาคที่มีความแนบแน่นมีสันติและเสถียรภาพ ที่รับผิดชอบต่อความมั่นคง

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, 27.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, 28.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, 29.

ร่วมกัน และ (3) การเป็นภูมิภาคที่มีพลวัตใส่ใจต่อโลกภายนอกที่มีแนวโน้มของการรวมตัวกันระหว่างกัน ตลอดจนพึ่งพากันและกันมากขึ้น

### 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)

ประกอบด้วย 4 เป้าประสงค์ คือ (1) การเป็นตลาดและฐานผลิตเดียว (2) เป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน (3) เป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันทั่วภูมิภาค และ (4) เกิดการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

### 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

ประกอบด้วย 6 เป้าประสงค์ (1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) การมีสวัสดิการสังคม (3) การประกันสิทธิและความเป็นธรรมในสังคม (4) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (5) การสร้างอัตลักษณ์แห่งอาเซียน และ (6) การลดช่องว่างทางการพัฒนา

ต่อมาในประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2550 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำอาเซียนได้ตกลงเร่งรัดกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2558 ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ระหว่างวันที่ 18-22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศสมาชิกกฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 หลังจากที่ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันครบทั้ง 10 ประเทศ ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2552 ณ ประเทศไทย ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบเอกสารสำคัญที่เป็นแผนดำเนินงาน (Blueprint) ของทั้งสามเสาหลักไว้อย่างชัดเจน<sup>18</sup>

ประชาคมอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการปฏิบัติตามแผนงานจัดตั้งประชาคม โดยเฉพาะการรวมตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตภายในภูมิภาคเป็นหลัก ลดการพึ่งพาเศรษฐกิจโลกที่ผันผวน และให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้มีความสอดคล้องกันระหว่างรัฐประชาคม และในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 21 เมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2555 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกำหนดวันที่จะสถาปนาอาเซียนเป็นประชาคมเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการคือวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 โดยมี AEC Blueprint 2015 เป็นแผนดำเนินการ ปัจจุบันอาเซียนได้รวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน และได้จัดทำ AEC Blueprint 2025 แทนที่ ACE Blueprint 2015 เพื่อวางเป้าหมายการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2025

<sup>18</sup> เรืองเดียวกัน, 30.

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความร่วมมือในด้านต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านการเมือง และ ความมั่นคง ด้านสังคมและวัฒนธรรมและด้านเศรษฐกิจ หลังจากสงครามเย็นยุติลงอาเซียนมุ่งเน้น พัฒนาการทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก การเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนรูปแบบการแข่งขันจากการ แข่งขันด้านการขยายอิทธิพลทางการทหาร และการขยายดินแดนมาเป็นการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจ อาเซียนได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการเสนอให้มีโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น และ เสนอให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและสร้างอำนาจต่อรองกับ ประเทศนอกภูมิภาค ยกตัวอย่าง เช่น การก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) กรอบความตกลงว่า ด้วยเขตการค้าเสรีอาเซียน (AIA) กรอบความตกลงด้านการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) เป็นต้น ซึ่งยังรวมถึงความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ATIGA)<sup>19</sup> ซึ่งในการค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะทำ การศึกษาในเรื่องของกรอบความตกลงด้านการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) เนื่องจากเป็นกรอบ ความตกลงที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพคหุเทศก์ ซึ่งถือว่าเป็นวิชาชีพการบริการอย่างหนึ่งซึ่งจะทำการศึกษา ต่อไปในบทที่ 3

## 2.4 ทฤษฎีเสรีนิยมและทฤษฎีอนุรักษนิยม

### 2.4.1 ทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism)

เสรีนิยม (Liberalism) ก่อตัวขึ้นในศตวรรษที่ 17 ซึ่งเป็นช่วงเวลาจากระบบฟิวดัลในยุโรปกำลัง ล่มสลาย และสังคมสมัยใหม่ที่ทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตเริ่มก่อตัวขึ้น อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ เสรีนิยมในยุคแรกเริ่มแตกต่างจากยุคสมัยใหม่ จากจุดเริ่มต้นที่มุ่งต่อต้านอำนาจที่สมบูรณเด็ดขาด ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และอภิสิทธิ์ของเหล่าขุนนางสนับสนุนอำนาจของประชาชนผ่าน การมีรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชน มาสู่ยุคสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นจำกัดการใช้อำนาจของรัฐเหนือ สังคมในทุกรูปแบบ สนับสนุนส่งเสริมเศรษฐกิจเสรีในระบบทุนนิยม<sup>20</sup>

ทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism) มีความเชื่อว่าระบบตลาดเสรี (Free Market) จะทำให้เสรีภาพ ของปัจเจกบุคคลขยายออกไป<sup>21</sup> ดังนั้นรัฐควรส่งเสริมปัจเจกบุคคลภายใต้กรอบทางสถาบัน รัฐควร รับรองและค้ำประกันสิทธิในกรรมสิทธิ์ของเอกชน รวมทั้งต้องเอื้ออำนวยให้ระบบตลาดและการค้า เป็นไปอย่างเสรี ทั้งยังเห็นว่าเศรษฐกิจมีอิทธิพลเหนือการเมือง และเชื่อมั่นว่าการแยกเศรษฐกิจออก

<sup>19</sup> พัชร นิยมศิลป์, ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน [Online], 27 สิงหาคม 2561 ข. แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน>.

<sup>20</sup> ชาญชัย คุ่มปัญญา, อุดมการณ์ทางการเมือง (2) อุดมการณ์เสรีนิยม [Online], 27 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.chanchaivision.com/2013/07/fundamental-politics-ideology-2.html>.

<sup>21</sup> รุ่งทิพย์ จันทร์ธนกุล, “ลัทธิเสรีนิยมใหม่กับการขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)”, วารสารกึ่งวิชาการ, 35 2(เม.ย.-มิ.ย. 2557): 9.

จากการเมืองจะทำให้กลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระทบสามารถแก้ไขปัญหาของระบบทุนนิยมได้ในที่สุด

เสรีนิยม (Liberalism) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เสรีนิยมคลาสสิก กับเสรีนิยมสมัยใหม่

1) เสรีนิยมคลาสสิก เมื่อพูดถึงอุดมการณ์เสรีนิยม มักมีการยกย่องว่าผู้ให้เกิดอุดมการณ์นี้ คือ จอห์น ล็อก (John Locke, 1632-1704) นักปรัชญาชาวอังกฤษจากผลงานชิ้นสำคัญของเขาคือ Two Treaties of Government (1690)<sup>22</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1) การให้ความสำคัญต่อปัจเจกชนมากกว่ารัฐ เพราะปัจเจกชนเป็นผู้สร้างรัฐ และอำนาจของรัฐโดยฉันทานุมัติ หากปราศจากฉันทานุมัติของปัจเจกชนในสังคม รัฐก็ไม่สามารถดำรงอยู่ได้

1.2) ปัจเจกชนมีความสามารถในการดูแลตนเอง และตัดสินใจด้วยตนเอง ได้ว่าจะดำเนินชีวิตอย่างไรตามที่ต้องการโดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

1.3) ความก้าวหน้าเกิดขึ้นได้ด้วยฝีมือของมนุษย์เพราะความเป็นผู้มีเหตุผล การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามไม่ใช่เรื่องน่าวิตกเพราะมนุษย์สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองตอบต่อคุณภาพชีวิตที่ดีได้

1.4) รัฐควรมีอำนาจจำกัด ปล่อยให้ปัจเจกชนมีอิสระในการใช้เหตุผลที่มีอยู่เพื่อตัดสินใจเลือกว่าจะดำเนินชีวิตอย่างไร<sup>23</sup>

อดัมสมิธ (Adam Smith, 1723-1790) เป็นผู้ขยายความคิดเสรีนิยมคลาสสิกต่อจากล็อก และขยายแนวคิดทางการเมืองไปเป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏในหนังสือของเขาชื่อ The Wealth of Nations ที่เสนอว่า ความมั่งคั่งของชาติไม่ได้เกิดจากการสะสมทองคำหรือเงินอย่างที่เขาตีทั้งหลายกำลังกระทำกันภายใต้แนวคิดพาณิชย์นิยม (Mercantilism) เพราะทองคำควรเป็นเพียงเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนสินค้า แต่ความมั่งคั่งของชาติที่แท้มาจากการใช้ระบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนผลิตสินค้าและบริการ และสามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้อย่างเสรี (Laissez-faire) เพื่อตอบสนองความต้องการของปัจเจกชน ซึ่งต่างคนถือเอาประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง โดยที่รัฐต้องปล่อยให้ปัจเจกชนมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สมิธเชื่อว่าสังคมเศรษฐกิจแบบนี้จะไม่สับสนวุ่นวาย<sup>24</sup> เพราะกลไกราคาของระบบตลาด (เรื่องอุปสงค์อุปทาน) ที่มีการแข่งขันกันอย่าง

<sup>22</sup> ชาลส์ คัมป์เบล, อุดมการณ์ทางการเมือง (2) อุดมการณ์เสรีนิยม.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.

เสรีจะมีหน้าที่เสมือน “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible Hand) ในการเป็นตัวกำหนดราคาและแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ

ปัจจุบัน แนวคิดเสรีนิยมคลาสสิกได้หวนกลับมามีบทบาทใหม่อีกครั้งในสังคมต่าง ๆ ทั่วโลก ภายใต้ชื่อใหม่ว่า เสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ที่เป็นเสรีนิยมที่มีการจัดการเชิง โครงสร้างเป็นอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดการค้าเสรีหรือตลาดเสรีโลกทุนนิยมในขณะนี้ ผ่าน องค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เป็นต้น<sup>25</sup>

2) เสรีนิยมสมัยใหม่ในปลายช่วงศตวรรษที่ 19 ประเทศที่ใช้แนวทางเสรีนิยมของ สมุทรคัมพบว่า ระบบเศรษฐกิจไม่ได้เป็นไปตามคำอธิบายของสมิทธ เพราะเกิดการผูกขาดจากธุรกิจ เอกชนขนาดใหญ่ ทำให้ราคาไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาด ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเพิ่มมากขึ้น สังคมได้รับผลกระทบทางลบ โดยเฉพาะกรรมกร ผู้ใช้แรงงานระดับล่างได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ มากที่สุด<sup>26</sup>

เสรีนิยมสมัยใหม่ (Modern Liberalism) เป็นแนวคิดที่ยังรักษาให้ระบบเศรษฐกิจ มีการแข่งขันกันโดยเสรี แต่ต้องการให้รัฐบาลกลับเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม มากขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือปกป้องปัจเจกชนที่อ่อนแอ รัฐบาลจึงเข้ามาดูแลป้องกันไม่ให้เกิดการ ผูกขาด สนับสนุนให้คนมีงานทำนอกจากนี้เสรีนิยมสมัยใหม่ มีลักษณะเป็นสังคมสวัสดิการ (Social Welfare) หรือรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องทำให้สังคมมีแรงงานที่มีการศึกษา มีสุขภาพอนามัยที่ดี (ตรงกับหลักการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ หลักประกันสุขภาพของคนไทย)<sup>27</sup> ตัวอย่างนักคิดกลุ่มนี้ คือ จอห์น เมย์นาร์ดเคนส์ (John Maynard Keynes, 1883-1946) ที่ให้หลัก ว่า ระบบทุนนิยมที่จะธำรงรักษาการเติบโตและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจต้องเป็นทุนนิยมที่มีการ จัดการหรือการควบคุมดูแล (Managed or Regulated Capitalism)

เคนส์ เสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ หรือเป็นผู้จัดการระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะยามเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งภาคเอกชนไม่มีอำนาจซื้อหรือไม่มีอุปสงค์ (Demand) ทำให้คน ตกงาน ระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปขาดกำลังซื้อ โดยให้รัฐบาลเข้าแก้ไขด้วยหลายวิธีเพื่อเพิ่มอุปสงค์ เช่น การลดภาษีเพื่อให้ประชาชนจับจ่ายใช้สอย หรือรัฐบาลเป็นผู้จับจ่ายใช้สอยเสียเองด้วยการทำ โครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มการจ้างงาน การอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ ในทางกลับกันถ้าระบบ

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

เศรษฐกิจเติบโตรวดเร็วเกินไป รัฐบาลก็ต้องเข้าไปช่วยลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจ ด้วยมาตรการต่าง ๆ<sup>28</sup> เช่น การเพิ่มภาษี การลดการใช้จ่ายภาครัฐ<sup>29</sup>

กล่าวโดยสรุปคือ แนวคิดเสรีนิยมเชื่อมั่นว่าประเทศต่าง ๆ สามารถมีผลประโยชน์ร่วมกันได้โดยไม่มีใครสูญเสีย<sup>30</sup> (Non-Zero-Sum Game) ดังที่ปัจเจกบุคคลจะได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากการเปิดตลาดเสรีและเศรษฐกิจแบบทุนนิยม สถาบันระหว่างประเทศจึงมีบทบาทในการจัดการกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศและแก้ไขปัญหาช่องว่างและความล้มเหลวในการดำเนินการของตลาด โดยที่ยังเปิดช่องทางให้รัฐต่าง ๆ ได้แสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติในแนวทางที่ส่งเสริมให้เกิดความความมั่งคั่งมากขึ้น ยกตัวอย่าง เช่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่ไม่มีกำหนดในเรื่องงานและวิชาชีพที่ห้ามให้คนต่างด้าวทำ<sup>31</sup> นั้นหมายถึง การเปิดเสรีในการทำงานของคนทุกคนทุกชาติทุกอาชีพสามารถเดินทางไปทำงานที่ประเทศสิงคโปร์ได้

#### 2.4.2 ทฤษฎีอนุรักษนิยม (Protectionism)

อนุรักษนิยม (Protectionism) กำเนิดในยุคกรีกโบราณ คือ ความพยายามของนักปรัชญาการเมืองและนักคิดทางการเมืองที่ต้องการรักษารูปแบบ และความสัมพันธ์บนพื้นฐานที่อธิบายถึงความชอบธรรมบนชาติธรรมชาติที่ไม่มี ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ รวมไปถึงระบอบการปกครองด้วย เพื่อวัตถุประสงค์ในการคงและรักษาสถานะภาพเดิมของผู้คนในชุมชนการเมืองไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อเชื่อมั่นว่าเปลี่ยนแปลงเป็นที่มาของความวุ่นวาย ความไม่สงบและเป็นสิ่งที่ไม่ดีต่อสังคมมนุษย์ ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส สังคมอนุรักษนิยมได้กลายมาเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญในการตั้งคำถาม ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันอุดมการณ์อนุรักษนิยมได้ผนวกรวมกับแนวคิดในเรื่องชาตินิยม ชุมชนนิยม และเชื้อชาตินิยม<sup>32</sup>

ทฤษฎีอนุรักษนิยมเป็นทฤษฎีที่มีความเชื่อตรงข้ามกับทฤษฎีเสรีนิยม กล่าวคือ ในขณะที่เสรีนิยมมีความเชื่อในเรื่องความสามารถของมนุษย์ เชื่อเรื่องความเปลี่ยนแปลง ความมีเหตุมีผลและยอมรับความคิดความเชื่อต่าง ๆ แต่แนวคิดของอนุรักษนิยมจะเป็นการไม่ชอบความเปลี่ยนแปลงนิยมสิ่งเดิมที่มีอยู่ก่อนแล้ว และพยายามปกป้อง ป้องกันสิ่งที่มีอยู่แล้วไม่ให้เกิดความเปลี่ยนแปลง หรือ

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>30</sup> รุ่งทิพย์ จันทร์ธนะกุล, “ลัทธิเสรีนิยมใหม่กับการขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)”, 11

<sup>31</sup> แพรวพรราว ไพบเราะ, **มาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุมการค้า** (สารนิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2559), 63.

<sup>32</sup> พิศาล มุกดาร์ศรี, **การวิเคราะห์การเมืองแนวทางอุดมการณ์ทางการเมือง** [Online], 7 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา <http://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/81713-2.pdf>.



หากจะมีเปลี่ยนแปลงต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบที่ค่อยเป็นค่อยไป แนวคิดแบบอนุรักษนิยมไม่ชอบที่จะเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็วและกะทันหัน

ปัจจุบันในหลายประเทศก็มีแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม และใช้มาตรการหรือกลยุทธ์ต่าง ๆ กัน เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือบางประเทศอาจไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในเรื่องนั้น ๆ จึงสร้างมาตรการและกลยุทธ์เพื่อป้องกันเหตุเหล่านั้นเอง ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการนำเข้าสูง<sup>33</sup> ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงมาการกำหนดอัตราภาษีการนำเข้าสินค้า ตัวอย่างที่มีชื่อเสียงที่สุดคือ Smoot-Hawley Tariff of 1930 เป็นการปกป้อง (Protect) เกษตรกรจากการนำเข้าสินค้าการเกษตรจากยุโรป และแม้แต่ในประเทศไทยเอง ก็มีลักษณะของการมีแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม ตัวอย่างเช่น การสงวนอาชีพ โดยการกำหนดเรื่องสัญญาชาติว่าต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้นจึงจะสามารถประกอบอาชีพดังกล่าวได้ การกำหนดเรื่องของสัญชาติก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีขึ้น เพื่อป้องกันมิให้บุคคลชาติอื่นเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศได้เช่นกัน

## 2.5 บทส่งท้าย

จากข้อมูลเบื้องต้นทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกรอบความตกลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมร่วมกันของรัฐสมาชิกหนึ่งในกรอบความตกลงนั้นคือ กรอบกติกาอาเซียนว่าด้วยการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) โดย AFAS มุ่งเน้นให้กิจกรรมทางธุรกิจด้านบริการเกิดการแข่งขันอย่างเสรีดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ในอนาคตเมื่อเปิดเสรีด้านการค้าบริการและด้วยสภาพเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการเปิดการค้าเสรีดังกล่าวมีการขยายตัวมากขึ้น กลายเป็นตลาดทางการค้าที่ใหญ่มากขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้นอาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นอาชีพที่มีความสำคัญ มีบทบาทและหน้าที่มากมายต่อประเทศ ในอนาคตอันใกล้อาจเป็นอีกอาชีพหนึ่งที่มีการเปิดเสรีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีหากมีการเปิดเสรีวิชาชีพมัคคุเทศก์ขึ้น ปัญหาของการให้ควมคุ้มครองและข้อบังคับกำหนดใช้ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์อันเป็นอาชีพซึ่งสงวนไว้สำหรับคนในชาตินั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยในบทที่ 3 จึงเป็นการศึกษาตัวบทกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

<sup>33</sup> Amadeo, k., Trade protectionism methods with examples, pros, and cons [Online], 10 July 2019. Available from <https://www.thebalance.com/what-is-trade-protectionism-3305896>.

## บทที่ 3 กฎหมายคุ้มครองประเทศไทย และต่างประเทศ

### 3.1 บทนำ

ในบทที่ 3 นี้ ผู้เขียนจะทำการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตลอดจนหลักกฎหมายข้อกำหนด ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าบริการและที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน ภูมิภาคทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อทำความเข้าใจว่ากฎหมายในแต่ละประเทศนั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างใดเป็นไปตามหลักทฤษฎีแบบการค้าเสรี (Liberalism) หรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของสังคม (Protectionism) เพื่อทำความเข้าใจถึงหลักกฎหมายของแต่ละประเทศนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง รวมถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยที่จะมุ่งเน้นไปในเนื้อหาส่วนที่เป็นคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเนื่องจากกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพคุ้มครองกันนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะสามารถทำให้ทราบได้ว่าประเทศดังกล่าวที่กำลังศึกษาอยู่นั้นยึดถือตามแบบนโยบายเศรษฐกิจแบบใด อันจะนำไปสู่การศึกษาปัญหาและตอบโจทย์การศึกษาในหัวข้อของการศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้

โดยในบทที่ 3 นี้จะเริ่มศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนคุ้มครองในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมบัติของผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพคุ้มครองในประเทศไทย และเนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) หรือที่เรียกว่า “อาเซียน” และได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือที่เรียกว่า เออีซี (ASEAN Economic Community: AEC) ดังนั้น ในส่วนต่อไปที่จะทำการศึกษา คือ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพคุ้มครองกันว่ามีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างไร โดยจะทำการศึกษาจากกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์และประเทศลาว ซึ่งกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่าเป็นกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วและมีทรัพยากรที่เอื้อต่อธุรกิจท่องเที่ยวเพื่อทำความเข้าใจว่าประเทศญี่ปุ่นได้จัดการเกี่ยวกับการเป็นคุ้มครองกันอย่างไร ส่วนกฎหมายสิงคโปร์และลาวนั้นเป็นกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งอยู่ในกลุ่มของสมาคมอาเซียนเช่นเดียวกันเพื่อทำการศึกษากฎหมายของทั้งสองประเทศได้มีการกำหนดไว้อย่างไร เพื่อนำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบต่อไป และประการสุดท้ายคือการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยธุรกิจบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคุ้มครองกันและการนำเที่ยว

### 3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ หากบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยต้องการจะมาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยสามารถทำได้หรือไม่ อย่างไร โดยจะทำการศึกษาแต่ละฉบับเป็นหัวข้อไป

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2551 อาชีพมัคคุเทศก์ก่อน พ.ศ. 2535 บุคคลที่มีสัญชาติไทย สามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้ ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในด้านการนำเที่ยวและการให้ข้อมูลที่ผิดพลาด และขาดจรรยาบรรณ จริยธรรมในการเป็นมัคคุเทศก์ที่ดี เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา<sup>1</sup> ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขึ้น เนื่องจากได้มีการปฏิรูประบบราชการและมีการจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งรับผิดชอบภารกิจสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและพัฒนามาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว ตลอดจนสนับสนุนการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้มีมาตรฐานสากล<sup>2</sup> ประกอบกับมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวและมาตรการในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติ เพื่อประโยชน์แห่งธุรกิจนำเที่ยวยังไม่เหมาะสมรวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติในรูปในรูปแบบของการบริหารราชการของส่วนราชการ สมควรที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขึ้น ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 29 ก, 1)<sup>3</sup> นอกจากนี้ยังคงมีบางเรื่องที่ยังคงใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ในเรื่องประเภทของมัคคุเทศก์ดังจะกล่าวในข้อหัวข้อ ๆ ไป

<sup>1</sup> สุดารัตน์ หมวดอินทร์, **ปัญหามัคคุเทศก์ไทยและข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหา**, (กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการการท่งเที่ยว สำนักกรมการ, 2560), 29.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปัจจุบันบุคคลที่ต้องการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จากนายทะเบียน โดยนายทะเบียนจะเป็นผู้พิจารณา โดยหลักที่ใช้จะต้องนำหลักเกณฑ์ในเรื่อง คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวละ มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้

1) คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50<sup>4</sup> ได้กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือ สาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิบัตร หนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้บุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่ คณะกรรมการกำหนด

<sup>4</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ความว่า “ผู้ใดประสงค์จะเป็น มัคคุเทศก์ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน”.

<sup>5</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ความว่า “ผู้ขอรับ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้อง (๑) มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชา เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับ มัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนดหรือได้รับวุฒิบัตร หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชา มัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด”.

<sup>6</sup> ฉันทิช วรรณถนอม, **หลักการมัคคุเทศก์**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, 2551),

(ข) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(ค) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46<sup>7</sup> (1) (2) (3) หรือ (4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63<sup>8</sup> (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

<sup>7</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ความว่า “ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(1) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 16 (1) หรือมาตรา 17 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ก) (ข) (ง) (จ) หรือ (ฉ) หรือมาตรา 17 (2)

(2) ไม่ชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจนำเที่ยวและเงินเพิ่มจนพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 35 วรรคสาม

(3) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 45 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวอีก ไม่ว่าจะเป็เหตุผลเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(4) ประพฤติหรือปฏิบัติการณ์อันใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ หรือ

(5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการค้า หรือความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน”.

<sup>8</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ความว่า “ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้เมื่อปรากฏว่ามัคคุเทศก์

(1) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 20 (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50 (2) (ก) (ค) (ง) และ (จ)

(2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 62 มาแล้ว และภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มีกรณีที่น่าจะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อีกไม่ว่าจะเป็เหตุเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

(3) ประพฤติหรือปฏิบัติการณ์อันใดอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่นักท่องเที่ยวหรือธุรกิจนำเที่ยวอย่างร้ายแรง และนายทะเบียนได้ตัดเตือนและสั่งระงับหรือให้แก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการ

(4) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ

(5) ต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดฐานชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ หรือยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน”.

(ง) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)

(จ) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เพื่อให้มัคคุเทศก์เป็นบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อย่างแท้จริง โดยแก้ไข มาตรา 50 เดิม (ค) และเพิ่มบทบัญญัติ (ง) ที่ว่า ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางประกาศกำหนด และจากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่ามัคคุเทศก์ มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ มัคคุเทศก์ทั่วไปและมัคคุเทศก์เฉพาะ คุณสมบัติของมัคคุเทศก์เฉพาะจะแตกต่างจากมัคคุเทศก์ทั่วไปข้างต้น<sup>10</sup> กล่าวคือ คุณสมบัติของมัคคุเทศก์เฉพาะต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้าม แต่ไม่กำหนดในเรื่องของอายุของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปหรือเป็นมัคคุเทศก์เฉพาะ จำเป็นต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ในข้อนี้จึงถือได้ว่า การที่อาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยเป็นอาชีพซึ่งสงวนไว้สำหรับคนไทย จึงเป็น

<sup>9</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ความว่า “ให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์ หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิบัตรว่าได้ผ่านการอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการกำหนด

(ง) ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”.

<sup>10</sup> มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ความว่า “เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) แล้ว รัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) หรือ (ค) สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้”.

แนวความคิดแบบอนุรักษ์นิยม คือการใช้ประเด็นในเรื่องของการกำหนดสัญชาติมาเป็นการป้องกัน (Protect) เพื่อมิให้คนชาติอื่นมาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศ

## 2) อายุของใบอนุญาต

ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้บัตรมีอายุ 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ตามมาตรา 56<sup>11</sup> แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และในมาตรา 61 ได้กำหนดให้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สิ้นสุดลง เมื่อมัคคุเทศก์ (1) ตาย (2) ไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตตาม มาตรา 56 หรือ (3) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63

## 3) การต่ออายุใบอนุญาต

ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ เมื่อใบอนุญาตครบกำหนด 5 ปีแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์สามารถยื่นเอกสารหลักฐาน<sup>12</sup> ต่ออายุใบอนุญาตได้ โดยใช้เอกสารดังต่อไปนี้

- (1) แบบคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ (สรก.10)
- (2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน พร้อมรองรับสำเนาถูกต้อง
- (3) สำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมรองรับสำเนาถูกต้อง
- (4) สำเนาใบเปลี่ยนชื่อ-สกุล ใบสมรส หรือเอกสารสำคัญการเปลี่ยน-สกุล (ถ้ามี) พร้อมรองรับสำเนาถูกต้อง
- (5) บัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ (บัตรเดิม) และสำเนาบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง (กรณีบัตรสูญหาย ยื่นใบแจ้งความจากสถานีตำรวจ)
- (6) ใบอนุญาตมัคคุเทศก์ฉบับจริง (กรณีใบอนุญาตสูญหาย ยื่นใบแจ้งความจากสถานีตำรวจ)
- (7) ใบรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ไม่เกิน 30 วัน ซึ่งรับรองว่าผู้ขอบัตรประจำตัวมัคคุเทศก์ ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด และประทับตราของสถานพยาบาล (ยื่นเอกสารฉบับจริง)
- (8) ค่าธรรมเนียมการต่อใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ครั้งละ 3,000 บาท<sup>13</sup>

<sup>11</sup> มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 ความว่า “ใบอนุญาตมัคคุเทศก์ให้มียอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตและอาจต่ออายุได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”.

<sup>12</sup> กรมการท่องเที่ยว, แบบคำขอรับ/ต่ออายุ/เปลี่ยนแปลงรายการ ใบอนุญาต [Online], 11 กันยายน 2561. แหล่งที่มา <http://www.tourism.go.th/view/1/%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%84%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B9%8C/990>.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, อัตราค่าธรรมเนียม.

#### 4) ประเภทของมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

โดยทั่วไปหากจะมองในแง่มุมมองของการรับงานของมัคคุเทศก์หรือมองในลักษณะของการสั่งจากบริษัท มัคคุเทศก์จะมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรกคือมัคคุเทศก์อิสระ (Freelance Guide) จะสามารถรับงานนำเที่ยวจากบริษัทใดก็ได้ตามความพึงพอใจ จะไม่สังกัดบริษัทใดบริษัทหนึ่ง มัคคุเทศก์นี้จะมีมากเนื่องจากรับงานได้อิสระกับอีกประเภทหนึ่ง คือ มัคคุเทศก์สังกัดบริษัทหรือ มัคคุเทศก์ประจำบริษัท มัคคุเทศก์ประเภทนี้จะต้องนำเที่ยวให้กับบริษัทที่ตนสังกัดเท่านั้นไม่สามารถไปรับงานนำเที่ยวให้กับบริษัทอื่นได้

การแบ่งประเภทมัคคุเทศก์อีกอย่างหนึ่งเราสามารถแบ่งมัคคุเทศก์ได้ตามหลักของธุรกิจนำเที่ยวหรือตามลักษณะของการนำเที่ยว<sup>14</sup> ได้แก่

1) มัคคุเทศก์ที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวต่างชาติท่องเที่ยวในประเทศไทย หรือเรียกว่า มัคคุเทศก์อินบาวด์ (Inbound Guide) คือ มัคคุเทศก์ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ปี พ.ศ. 2551 กำหนดมีบัตรมัคคุเทศก์ถูกต้อง ทำหน้าที่นำเที่ยวในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ตามขอบเขตที่ใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์แต่ละประเภทระบุ มีหน้าที่นำเที่ยวนักท่องเที่ยวต่างชาติท่องเที่ยวภายในประเทศไทย ใช้ภาษาต่างประเทศในการนำเที่ยว หน้าที่เป็นตัวแทนของประเทศชาติในการบอกกล่าวในสิ่งดีงาม ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี หลายครั้งมัคคุเทศก์ Inbound ทำหน้าที่รวมไปถึงการเข้ารับและส่งออกนักท่องเที่ยว (Transfer In, Transfer Out) ด้วย มัคคุเทศก์ที่นำคนไทยไปท่องเที่ยวในต่างประเทศหรือมัคคุเทศก์เอาท์บาวด์ (Outbound Guide) มัคคุเทศก์ประเภทนี้โดยทั่วไปจะต้องเรียกว่า หัวหน้าทัวร์ (Tour Leader) มากกว่า เนื่องจากกรณีนำต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศแถบเอเชียที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น (Local Guide) เป็นผู้ให้ความรู้ข้อมูล กรณีนี้เราจะไม่เรียกมัคคุเทศก์คนไทยที่นำพานักท่องเที่ยวชาวไทยไปต่างประเทศว่าเป็นมัคคุเทศก์เพราะเขาไม่ได้ไปนำเที่ยวให้ข้อมูลความรู้แบบที่มัคคุเทศก์ทั่วไปถึงปฏิบัติ เพียงแต่คอยอำนวยความสะดวกในเรื่องทั่วไปให้แก่นักท่องเที่ยว ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลความรู้จริง ๆ คือ มัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ แต่หากกรณีที่ต้องพาคณะทัวร์ไปในประเทศที่ไม่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ซึ่งโดยมากได้แก่ประเทศแถบยุโรป ในเอเชียบางประเทศ ประเทศในแถบอเมริกาใต้ แอฟริกา มัคคุเทศก์ไทยจะต้องทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์และหัวหน้าทัวร์ไปในคราวเดียวกัน อย่างนี้จึงเรียกว่า Outbound Tour Guide ได้อย่างเต็มปากเต็มคำ

2) มัคคุเทศก์ที่นำคนไทยท่องเที่ยวภายในประเทศไทย หรือเรียกว่ามัคคุเทศก์โดเมสติคส์ (Domestic Tour Guide) คือ มัคคุเทศก์ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ปี พ.ศ. 2551 กำหนดมีบัตรมัคคุเทศก์ถูกต้อง ทำหน้าที่นำเที่ยวใน

<sup>14</sup> ฉันทิช วรรณถนอม, หลักการมัคคุเทศก์, 26.



สถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ ตามขอบเขตที่ใบอนุญาตการเป็นมัคคุเทศก์แต่ละประเภทระบุ มัคคุเทศก์ Domestic จะนำเที่ยวนักท่องเที่ยวชาวไทยในประเทศหรือเที่ยวตามตะเข็บชายแดนของประเทศ เช่น อำเภอแม่สาย ตลาดโรงเกลือ โดยภาษาที่ใช้ นำเที่ยวคือภาษาไทย ดังนั้นการนำเที่ยวจึงค่อนข้างมีความเป็นกันเองไม่มีขั้นตอน เข้า-ออก ระหว่างประเทศให้ยุ่งยาก

นอกจากนี้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้แบ่งมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) มัคคุเทศก์ทั่วไป คือ มัคคุเทศก์ที่ให้บริการได้ทั่วราชอาณาจักรไทยโดยใช้ภาษาไทย หรือภาษาต่างประเทศในการปฏิบัติหน้าที่ มัคคุเทศก์ทั่วไปมี 2 ชนิด คือ
  - (1) มัคคุเทศก์ทั่วไป บัตรสีเงิน นำเที่ยวให้นักท่องเที่ยว (ต่างประเทศ) ชาวไทยหรือชาวต่างประเทศได้ทั่วราชอาณาจักร ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลในด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ภูมิศาสตร์ โบราณคดี หรือด้านอื่น ๆ ให้นักท่องเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร
  - (2) มัคคุเทศก์ทั่วไป (ไทย) บัตรสีบรอนซ์ทอง นำเที่ยวเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทยได้ทั่วราชอาณาจักร สามารถนำเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคล ในด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดีหรือด้านอื่น ๆ โดยทั่ว ๆ ไป ให้นักท่องเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร
- 2) มัคคุเทศก์เฉพาะ คือ ประเทศที่ให้บริการโดยใช้ภาษาไทย หรือภาษาต่างประเทศในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต มัคคุเทศก์เฉพาะมี 8 ชนิด<sup>15</sup> คือ
  - (1) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ-เฉพาะพื้นที่) บัตรสีชมพู นำเที่ยวนักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลในด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดีหรือด้านอื่น ๆ โดยทั่ว ๆ ไป ให้นักท่องเที่ยวเฉพาะในจังหวัดที่ระบุชื่อในใบอนุญาต และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดที่ระบุชื่อนั้น
  - (2) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย-เฉพาะพื้นที่) บัตรสีฟ้า ผู้นำเที่ยวเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวไทย ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลในด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดีหรือด้านอื่น ๆ โดยทั่ว ๆ ไป ให้นักท่องเที่ยวเฉพาะในจังหวัดที่ระบุชื่อในใบอนุญาต และจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดที่ระบุชื่อนั้น
  - (3) มัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) บัตรสีเขียว เป็นผู้นำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้แก่นักท่องเที่ยว

<sup>15</sup> สุภารัตน์ หมวดอินทร์, ปัญหามัคคุเทศก์ไทยและข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหา, 23.

เกี่ยวกับเส้นทางการเดิน การพักผ่อนในป่า การยิงชีพในป่า การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันอันตรายระหว่างการเดินทาง ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า การนำเที่ยวเพื่อชมหรือศึกษาสภาพธรรมชาติของป่า นอกจากนี้ให้หมายความรวมถึง การล่องแพ ล่องแก่ง ปีนเขา ฯลฯ เฉพาะในเขตพื้นที่ป่า และรวมถึงในระหว่างการเดินทางไปจากจากที่พักถึงเขตพื้นที่ป่า และต้องเป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า)

(4) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม) บัตรสีแดง เป็นผู้นำเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้ด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี ศิลปวัฒนธรรม หรือวรรณคดีใช้ได้ทั่วราชอาณาจักร

(5) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล) บัตรสีส้ม เป็นผู้นำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้ทางทะเลแก่นักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ทางทะเล โดยจะต้องมีความรู้ทางสภาพภูมิอากาศ การให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ และการป้องกันภัยทางทะเล การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การดำน้ำชมปะการังและสัตว์ทางทะเล การล่องเรือชมธรรมชาติ ฯลฯ ให้นักท่องเที่ยวเฉพาะในเขตพื้นที่ทางทะเล และรวมถึงในระหว่างการเดินทางไปกลับจากที่พักถึงพื้นที่ทางน้ำ และต้องเป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล)

(6) มัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเลชายฝั่ง) บัตรสีเหลือง เป็นผู้นำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลความรู้ทางทะเลแก่นักท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ทางทะเลหรือเกาะต่าง ๆ ของทะเลชายฝั่ง โดยมีระยะทางจากชายฝั่งถึงสถานที่ท่องเที่ยวไม่เกิน 40 ไมล์ทะเล และรวมไปถึงการทำหน้าที่ระหว่างการเดินทางไปกลับจากที่พักถึงทะเลชายฝั่ง โดยจะต้องมีความรู้ทางสภาพภูมิอากาศ ความรู้เกี่ยวกับอุปกรณ์การใช้และการป้องกันภัยทางทะเล การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การดำน้ำชมปะการัง และสัตว์ทางทะเล การล่องเรือชมธรรมชาติ ฯลฯ

(7) มัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ) บัตรสีม่วง เป็นผู้นำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ เฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่ระบุชื่อไว้บนบัตร ปฏิบัติงานในการบรรยายให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาตินั้น ๆ

(8) มัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น) บัตรสีน้ำตาล เป็นผู้นำเที่ยวให้นักท่องเที่ยวชาวไทยหรือชาวต่างประเทศ และให้ข้อมูลความรู้ด้านวัฒนธรรมท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ โบราณคดี เฉพาะภายในแหล่งท่องเที่ยววัฒนธรรมท้องถิ่นที่ระบุชื่อไว้บนบัตรเท่านั้น

และประเทศไทยยังได้มีการผลักดันจัดตั้งโครงการฝึกอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) โดยเป็นความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้ผลิตเพิ่มจำนวน มัคคุเทศก์ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เป็นตัวแทนประเทศไทย ในการประชาสัมพันธ์ และรักษาภาพพจน์ที่ดีของประเทศไทย มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ จรรยาบรรณ และทัศนคติที่ดีต่อ วิชาชีพของตนสามารถปฏิบัติงานในฐานะทูตวัฒนธรรมทางการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นการเปิดรับสมัคร บุคคลภายนอกและมีการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ที่จะสอบคัดเลือกก่อนที่จะเข้ารับการอบรม จากโครงการอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น โครงการฝึกอบรม หลักสูตรมัคคุเทศก์ ทั่วไป (ต่างประเทศ) รุ่นที่ 10 โดยความคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล<sup>16</sup> ร่วมกับ กรมการ ท่องเที่ยว ซึ่งกำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับการอบรมโครงการ มีคุณสมบัติและกำหนดชั่วโมงฝึกอบรมขั้นต่ำไว้ดังนี้

#### คุณสมบัติ

- 1) เป็นผู้มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์
- 3) สำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยต้องได้รับการอนุมัติ การสำเร็จการศึกษาก่อนวันเปิดการอบรม กรณีสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศให้แนบสำเนาใบ เทียบวุฒิการศึกษาจาก ก.พ. หรือ กระทรวงศึกษาธิการ
- 4) ต้องสามารถ ฟัง พูด อ่าน เขียน ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ หรือภาษาจีน หรือ ภาษาญี่ปุ่นได้ในระดับดี
- 5) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50(2) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้
  - a. เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อ
  - b. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาต ประกอบธุรกิจนำเที่ยว
  - c. เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาต มัคคุเทศก์และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับถึงวันยื่นขอรับใบอนุญาตมัคคุเทศก์
  - d. เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึง 5 ปี นับวันยื่น คำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

<sup>16</sup> มหาวิทยาลัยมหิดล คณะศิลปศาสตร์, หลักสูตรอบรมมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) [Online], 24 เมษายน 2562. แหล่งที่มา <http://www.la.mahidol.ac.th/th/fond/46-program/659-all-guild>.

6) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือคนไร้ความสามารถหรือเสมือนคนไร้ความสามารถ

7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

8) มีบุคลิกภาพดีและเป็นผู้มีใจรักในงานบริการ

9) ต้องผ่านการทดสอบความรู้ทั่วไปขั้นพื้นฐานเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

10) ต้องสอบผ่านการสัมภาษณ์เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

11) ต้องสามารถเข้ารับการอบรมตลอดหลักสูตร โดยมีระยะเวลาในการอบรมภาคบรรยายไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

12) ต้องสามารถเดินทางไปทัศนศึกษาออกสถานที่ตามที่กำหนดทุกครั้ง หลักสูตรอบรมมัคคุเทศก์ทั่วไป (ต่างประเทศ) ประกอบด้วย 3 ภาค ดังนี้

1) ภาคความรู้ทางวิชาการ จำนวน 159 ชั่วโมง

2) ภาคความรู้ภาษาต่างประเทศ จำนวน 61 ชั่วโมง

3) ภาคปฏิบัตินำชมสถานที่สำคัญ จำนวน 5 เส้นทาง 15 วัน รวม 120 ชั่วโมง รวมทั้งสิ้น จำนวน 340 ชั่วโมง

โครงการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ข้างต้นเป็นโครงการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ประเภทมัคคุเทศก์ทั่วไป แต่ประเทศไทยยังคงมีการอบรมมัคคุเทศก์ประเภท มัคคุเทศก์เฉพาะอีกด้วย ตามราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 158 ง หน้า 27 ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556<sup>17</sup> โดยกำหนด หลักสูตรอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ โดยแบ่งเป็น 8 สูตร ตามประเภทของมัคคุเทศก์เฉพาะ ดังนี้

1) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (ต่างประเทศ-เฉพาะพื้นที่)

2) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (ไทย-เฉพาะพื้นที่)

3) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า)

4) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (ศิลปวัฒนธรรม)

5) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (ทางทะเล)

6) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง)

7) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (แหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ)

8) หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (วัฒนธรรมท้องถิ่น)

<sup>17</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนพิเศษ 158 ง หน้า 27 ประกาศใช้เมื่อ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์.

โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างหลักสูตรการอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะเพียง 1-2 หลักสูตรเท่านั้น คุณสมบัติของผู้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นมัคคุเทศก์เฉพาะ

- 1) ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป และต้องฟัง พูด อ่าน เขียน ภาษาไทยได้อย่างดี
- 2) ต้องมีสัญชาติไทย
- 3) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 50(2) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้
  - a. เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด
  - b. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์หรือใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว
  - c. เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
  - d. เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)
  - e. เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
- 4) มีบุคลิกภาพที่ดีและเป็นผู้มีใจรักในการบริการ
 

หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (เดินป่า) จำนวนการฝึกอบรมหลักสูตรต้องไม่น้อยกว่า 90 ชั่วโมง โดยมีโครงสร้างหลักสูตรดังนี้

  - 1) วิชาความรู้ทางวิชาการ ไม่น้อยกว่า 40 ชั่วโมง ประกอบด้วยรายวิชาต่าง ๆ รวม 10 วิชา
  - 2) วิชาความรู้เฉพาะอาชีพ ไม่น้อยกว่า 20 ชั่วโมง ประกอบด้วยรายวิชาต่าง ๆ รวม 11 วิชา
  - 3) การศึกษานอกสถานที่ ไม่น้อยกว่า 15 ชั่วโมง
  - 4) ความรู้ภาษาต่างประเทศ ไม่น้อยกว่า 15 ชั่วโมง

หลักสูตรการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เฉพาะ (ทะเลชายฝั่ง) จำนวนการฝึกอบรมหลักสูตรต้องไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง โดยมีโครงสร้างหลักสูตรดังนี้

  - 1) วิชาความรู้ทางวิชาการ ไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมง ประกอบด้วยรายวิชาต่าง ๆ รวม 6 วิชา

2) วิชาความรู้เฉพาะอาชีพ ไม่น้อยกว่า 15 ชั่วโมง ประกอบด้วยรายวิชาต่าง ๆ รวม 12 วิชา

3) การศึกษานอกสถานที่ ไม่น้อยกว่า 8 ชั่วโมง

4) ความรู้ภาษาต่างประเทศ ไม่น้อยกว่า 15 ชั่วโมง

การจัดโครงการอบรมดังกล่าวนอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดอาชีพภาคพิเศษมากขึ้นให้เพียงพอต่อการเติบโตของภาคการท่องเที่ยวแล้ว ยังเป็นโครงการที่ช่วยเกิดมาตรฐานของระดับวิชาชีพภาคพิเศษในระดับสากล

อาชีพภาคพิเศษหรือการนำเที่ยว นั้น ยังเป็นหนึ่งในอาชีพซึ่ง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

### 3.2.2 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

ก่อนหน้าที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ขึ้นนั้นได้มีการตรา พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ก่อน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ กรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนที่ต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>18</sup> จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 นี้

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 โดยหลักแล้วเป็นการกำหนดในเรื่องของบุคคลต่างด้าวที่จะเข้ามาเป็นประกอบธุรกิจในประเทศไทย ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยจะกำหนดในเรื่องต่าง ๆ เช่น คนต่างด้าวคนใดที่ห้ามประกอบธุรกิจในประเทศไทย และธุรกิจประเภทใดบ้างที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ เป็นต้น

ดังนั้นจึงจะเริ่มพิจารณาตั้งแต่ ความหมายของ “คนต่างด้าว” ซึ่งในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 4 ใจความว่า

“คนต่างด้าว หมายความว่า

(1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย”

กล่าวได้ว่า คนต่างด้าว อาจหมายถึง บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ แต่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้นต้องไม่มีสัญชาติไทย เพราะหากนิติบุคคลได้ทำการจดทะเบียนในประเทศไทย

<sup>18</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 37ก ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551.

นิติบุคคลนั้นถือเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย และคนต่างด้าวต่อไปนี้ 2 ประเภทต่อไปนี้ ห้ามประกอบธุรกิจในประเทศไทย<sup>19</sup> คือ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรือการเนรเทศตามกฎหมายและคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดอีกว่า ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจประเภทใดบ้าง โดยได้แบ่งออกเป็น 3 บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ<sup>20</sup>

1) บัญชีหนึ่ง ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ

(1) การทำกิจการหนังสือพิมพ์ การทำกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์

(2) การนำนา ทำไร่ หรือทำสวน

(3) การเลี้ยงสัตว์

(4) การทำป่าไม้และการแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ

(5) การทำประมงเฉพาะการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

(6) การสกัดสมุนไพรไทย

(7) การค้าและการขายทอดตลาดโบราณวัตถุของไทยหรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศ

(8) การทำหรือหล่อพระพุทธรูป และการทำบาตร

(9) การค้าที่ดิน

<sup>19</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ความว่า “คนต่างด้าวต่อไปนี้ ห้ามประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรือการเนรเทศตามกฎหมาย

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”.

<sup>20</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 และมาตรา 12

(1) ห้ามมิให้คนต่างประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง

(2) ห้ามมิให้คนต่างประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และทัศนกรรมพื้นบ้านหรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(3) ห้ามมิให้คนต่างประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”.

2) บัญชีสอง ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้านหรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม

หมวดที่ 1 ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ

(1) การผลิต การจำหน่าย และการซ่อมบำรุง

(ก) อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน ดินปืน วัตถุระเบิด

(ข) ส่วนประกอบของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด

(ค) อาวุธยุทโธปกรณ์ เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะทาง

การทหาร

(ง) อุปกรณ์หรือส่วนประกอบของอุปกรณ์สงครามทุกประเภท

(2) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศรวมถึงกิจการการ

บินในประเทศ

หมวดที่ 2 ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน

(1) การค้าของเก่า หรือศิลปวัตถุ ซึ่งเป็นงานศิลปกรรม หัตถกรรมของไทย

(2) การผลิตเครื่องไม้แกะสลัก

(3) การเลี้ยงไหม การผลิตเส้นไหมไทย การทอผ้าไหมไทย หรือการพิมพ์

ลวดลายผ้าไหมไทย

(4) การผลิตเครื่องดนตรีไทย

(5) การผลิตเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องถม เครื่องทองลงหิน หรือเครื่องเงิน

(6) การผลิตถ้วยชามหรือเครื่องปั้นดินเผาที่เป็นศิลปวัฒนธรรมไทย

หมวดที่ 3 ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม

(1) การผลิตน้ำตาลจากอ้อย

(2) การทำนาเกลือ รวมทั้งการทำเกลือสินเธาว์

(3) การทำเกลือหิน

(4) การทำเหมือง รวมทั้งการระเบิดหรือย่อยหิน

(5) การแปรรูปไม้เพื่อทำเครื่องเรือนและเครื่องใช้สอย

3) บัญชีสาม ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการ

กับคนต่างด้าว

(1) การสีข้าวและการผลิตแป้งจากข้าวและพืชไร่

(2) การทำการประมง เฉพาะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(3) การทำป่าไม้จากป่าปลูก



- (4) การผลิตไม้อัด แผ่นไม้วีเนียร์ ชิปบอร์ด หรือฮาร์ดบอร์ด
- (5) การผลิตปูนขาว
- (6) การทำกิจการบริการทางบัญชี
- (7) การทำกิจการบริการทางกฎหมาย
- (8) การทำกิจการบริการทางสถาปัตยกรรม
- (9) การทำกิจการบริการทางวิศวกรรม
- (10) การก่อสร้าง
- (11) การทำกิจการนายหน้าหรือตัวแทน
- (12) การขายทอดตลาด
- (13) การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลทางการเกษตรพื้นเมืองที่ยังไม่มีกฎหมายห้ามไว้
- (14) การค้าปลีกสินค้าทุกประเภทที่มีต้นทุนต่ำรวมทั้งสิ้นน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่าสี่สิบลบาท
- (15) การค้าส่งสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท
- (16) การทำกิจการโฆษณา
- (17) การทำกิจการโรงแรม เว้นแต่บริการจัดการโรงแรม
- (18) การนำเที่ยว
- (19) การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (20) การทำกิจการเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืช
- (21) การทำธุรกิจบริการอื่น ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่าคนต่างด้าวห้ามประกอบธุรกิจมากมายหลากหลายประเภทสาขาธุรกิจ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การนำเที่ยว ในบัญชีสาม ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว คนต่างด้าวไม่สามารถประกอบธุรกิจการนำเที่ยวได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ตาม หากแต่ยังมีข้อยกเว้นของการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวอยู่ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เช่นกัน คือ มาตรา 10 วรรคสอง ความว่า “คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้โดย สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพันตามพันธกรณี ให้ได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งมาตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญานั้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้สิทธิคนไทยและวิสาหกิจของคนไทยเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศสัญชาติของคนต่างด้าวนั้นเป็นการต่างตอบแทนด้วย”

จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 10 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว รองรับ การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อยู่แล้ว กล่าวคือ นักลงทุนสัญชาติอาเซียนสามารถประกอบ ธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวหรือการนำเที่ยวได้ โดยผลของมาตรา 10 วรรคสอง ไม่ว่าจะมาลงทุน ในรูปแบบบุคคลธรรมดาหรือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งประเทศของตน

ดังนั้นธุรกิจบริการสาขาใดที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งและกฎหมายเฉพาะนั้นมิได้กำหนด สัดส่วนผู้ถือหุ้นคนไทยต่อคนต่างด้าวไว้เป็นอย่างอื่น ก็สามารถใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวข้อนี้เพื่อใช้สิทธิตามข้อตกลงเปิดเสรีธุรกิจบริการ ของอาเซียนได้

อย่างไรก็ตาม การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการเป็นมัคคุเทศก์ มีมาตรการทางกฎหมายที่ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ในพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ดังที่ กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ดังนั้นเมื่อมีการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้านการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์ จริง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

### 3.3 หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หากจะพิจารณาในเรื่องของการค้าระหว่างประเทศนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาเริ่มแรกคือ World Trade Organization (WTO) หรือก็คือ องค์การการค้าโลก ซึ่งองค์การการค้าโลกนี้ได้มีสมาชิกด้วยกัน หลากหลายประเทศและแน่นอนว่าประเทศไทยเองเป็นหนึ่งในสมาชิกของ WTO ด้วยเช่นกัน

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เป็นองค์การระหว่างประเทศ ที่มี พัฒนาการมาจากการทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือแกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) เมื่อปี พ.ศ. 2490 ซึ่งขณะนั้น ยังไม่มีสถานะเป็น สถาบันจนกระทั่งประเทศสมาชิกได้จบรอบการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย และผลการเจรจาส่วนหนึ่ง คือ การก่อตั้ง WTO ขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 มีสมาชิกเริ่มแรก 81 ประเทศ และมีที่ตั้งอยู่ที่ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>21</sup>

WTO มีการเจรจาอย่างต่อเนื่อง เพื่อเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Progressive Liberalization) ตามความพร้อมของประเทศสมาชิก และระดับการพัฒนาของ ประเทศสมาชิก กฎกติกาต่าง ๆ ของ WTO ได้กำหนดให้มีการปฏิบัติอย่างเป็นพิเศษแก่ประเทศกำลัง

<sup>21</sup> Guru, องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) [Online], 26 พฤศจิกายน 2556. แหล่งที่มา <https://guru.sanook.com/4056/>.

พัฒนา (Special and Differential Treatment: S&D) เพื่อให้สามารถเข้าร่วมในระบบการค้าพหุภาคีได้ WTO จึงเป็นองค์กรที่ไม่หยุดนิ่ง จะมีการเจรจาเพื่อพัฒนาและสร้างกฎกติกาใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถรองรับกับวิวัฒนาการของการค้าระหว่างประเทศ<sup>22</sup> และรูปแบบการค้าโลกที่เปลี่ยนไปอย่างต่อเนื่อง

การเป็นสมาชิกของ WTO ทำให้ประเทศสมาชิกมีสิทธิและข้อผูกพัน (Rights and Obligations) ที่จะต้องปฏิบัติตามภายใต้ความตกลงต่าง ๆ ของ WTO กฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศของ WTO นอกจากช่วยส่งเสริมให้การแข่งขันทางการค้าเป็นธรรมแล้ว ยังสร้างความมั่นใจให้แก่ทั้งผู้ค้าและผู้ลงทุน ผู้ผลิตและส่งออกสามารถคาดการณ์และวางแผนการค้าระหว่างประเทศล่วงหน้าได้และข้อตกลงที่สำคัญภายใต้ WTO ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องคือ ข้อตกลงที่เกี่ยวกับการค้าบริการ ซึ่งภายใต้ WTO มีข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) GATS มีหลักการพื้นฐานสำคัญ 4 เรื่องด้วยกัน คือ

- 1) การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง กล่าวคือ GATS กำหนดให้สมาชิกต้องให้การปฏิบัติที่ดีที่สุดแก่สมาชิกทุกประเทศอย่างเท่าเทียม
- 2) ความโปร่งใส GATS กำหนดว่าหากสมาชิกจะมีการออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ จะต้องตีพิมพ์มาตรการดังกล่าวล่วงหน้า หรืออย่างน้อยก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ และรายงานให้ WTO ทราบโดยเร็ว หรืออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
- 3) การกำหนดกฎระเบียบภายในประเทศ GATS ให้สิทธิสมาชิกในการออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบ เพื่อใช้กำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตนได้ตลอดเวลา แม้จะเป็นกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อการค้าบริการในสาขาที่สมาชิกที่พันธะในการเปิดตลาดก็ตาม ตราบใดที่การกำหนดกฎระเบียบภายในดังกล่าว นำมาใช้อย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ ไม่ลำเอียง ไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติและคนต่างชาติ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการโดยไม่จำเป็น
- 4) การเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ GATS กำหนดให้สมาชิก WTO มีหน้าที่เข้าร่วมเจรจาเป็นรอบ ๆ รอบละ 5 ปี ซึ่งรอบแรกกำหนดให้เริ่มต้นภายใน 5 ปี นับจากวันที่ความตกลงจัดตั้ง WTO มีผลใช้บังคับ ในการเจรจาแต่ละรอบ สมาชิกจะต้องลดหรือยกเลิกข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการใน 2 ลักษณะ คือ ข้อจำกัดในการเข้าสู่ตลาด (Limitation to Market Access) และข้อจำกัดในการให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Limitation to National Treatment) อย่างไรก็ตาม GATS ให้ความยืดหยุ่นกับประเทศกำลังพัฒนาโดยยอมให้ผูกพันการเปิดตลาดในจำนวนสาขาหรือกิจกรรมที่น้อยกว่าประเทศกำลังพัฒนา

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน.

นอกเหนือจากความตกลง GATS ภายใต้ WTO ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วในอาเซียนเองก็มีกรอบความตกลงที่เกี่ยวกับการบริการด้วยเช่นกัน คือ กรอบกติกาอาเซียนว่าด้วยการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) เป็นกรอบกติกาที่ควบคุมการค้าด้านบริการมุ่งเน้นให้กิจกรรมทางธุรกิจด้านบริการเกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากที่สุด<sup>23</sup> โดยกรอบกติกาอาเซียนยังได้ยืนยันหลักการเดิมของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) ของ WTO ซึ่งเป็นกรอบกติกาสากลในเรื่องของการค้าและบริการที่รัฐสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีภายใต้กรอบกติกาดังกล่าวทุกประเทศ กรอบกติกาอาเซียนได้ปรับใช้หลักการสำคัญของ GATS เพื่อให้รัฐสมาชิกเปิดเวทีธุรกิจบริการอย่างเสรีโดยไม่กระทบกระเทือนกับกรอบพันธกรณีของ GATS การบริการที่ถูกควบคุมโดยกรอบกติกา AFAS ของอาเซียนครอบคลุมถึงธุรกิจบริการในทุก ๆ ประเภท<sup>24</sup> นอกเหนือจากบริการที่รัฐเป็นผู้จัดให้บริการ โดยบริการที่รัฐเป็นผู้จัดให้หมายความถึง การบริการสาธารณะหรือบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งไม่แสวงหากำไรหรือประโยชน์ในทางการค้าหรือเพื่อแข่งขันกับเอกชน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ธุรกิจบริการ (Service Sectors) ที่อยู่ภายใต้การควบคุมที่ต้องมีการแข่งขันทางการค้า ครอบคลุมธุรกิจบริการอย่างกว้างขวางมากกว่า 160 ชนิด ซึ่งแบ่งตามหลักเกณฑ์ได้เป็น 12 สาขาหลัก ดังต่อไปนี้

- 1) การบริการธุรกิจ (Business Services)
- 2) บริการด้านการสื่อสาร (Communication Services)
- 3) บริการด้านการก่อสร้าง (Construction Services)
- 4) บริการด้านการจัดจำหน่าย (Distribution Services)
- 5) บริการการศึกษา (Education Services)
- 6) บริการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Services)
- 7) การบริการด้านการเงิน (Financial Services)
- 8) บริการด้านสาธารณสุข (Healthcare Services)
- 9) บริการการท่องเที่ยว (Tourism Services)
- 10) บริการที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม การกีฬา (Cultural and Sport Services)
- 11) บริการด้านการขนส่ง (Transportation Services)
- 12) ธุรกิจบริการอื่นที่กำหนด

<sup>23</sup> ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ประชาคมอาเซียนธุรกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2561), 73.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, 74.

การบริการในทุกสาขาดังกล่าวข้างต้นจะอยู่ภายใต้บังคับของกรอบกติกา AFAS ที่รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดกฎหมาย และข้อบังคับให้สอดคล้องกับกรอบอาเซียนที่กำหนด

จากข้อมูลข้างต้น มีธุรกิจด้านการบริการหลายสาขาที่มีการเปิดเสรี และผู้ประกอบการวิชาชีพตามสาขาต่าง ๆ สามารถประกอบวิชาชีพของตนได้ในประเทศรัฐสมาชิกอาเซียน ดังนั้น ประชาคมอาเซียนจึงได้มีข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ เพื่อให้มีบรรทัดฐานและมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งรวมถึงสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยวที่จะศึกษาในสารนิพนธ์ฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

ข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพอาเซียน (MRAs)

ASEAN Mutual Recognition Arrangement (MRAs) คือ ข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน ซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการโดยเฉพาะในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ<sup>25</sup> เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี เป็นต้น วัตถุประสงค์ของ MRA ได้แก่

- 1) การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคลากรวิชาชีพในประเทศสมาชิก
- 2) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ ในการสอนและฝึกอบรมบุคลากรวิชาชีพ โดยใช้สมรรถนะเป็นหลัก (Competency-Based) ทั้งนี้เพื่อร่วมมือและเสริมสร้างความสามารถในหมู่สมาชิกอาเซียน และช่วยยกระดับมาตรฐานและการลดช่องว่างความแตกต่างของบุคลากร

สำหรับคุณสมบัติที่ประเทศสมาชิกเจรจาเพื่อหาจุดตกลงยอมรับร่วมกันคือ เรื่องการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศหนึ่ง ๆ จากวัตถุประสงค์หลักของข้อตกลง MRAs นี้ คือ การช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นได้สะดวกมากขึ้น สามารถยื่นคำขอใบอนุญาตโดยไม่เสียเวลาตรวจสอบคุณสมบัติซ้ำอีก ทั้งนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องของประเทศที่เข้าไปทำงาน เช่น การสอบ การขึ้นทะเบียน การขอใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น ตัวอย่าง เช่น นาย ก. เป็นวิศวกรไทย จบปริญญาตรีด้านวิศวกรรมศาสตร์ ทำงานมาแล้ว 7 ปี และได้รับใบประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในประเทศไทยแล้ว ตามข้อตกลง MRAs เกี่ยวกับอาชีพวิศวกร นาย ก. สามารถที่จะไปยื่นขอขึ้นทะเบียนเป็นวิศวกรวิชาชีพของอาเซียนได้ เพื่อจะได้ไปสมัครกับสภาวิศวกรของประเทศอาเซียนอื่น เช่น ประเทศสิงคโปร์ เพื่อเข้าทำงานเป็นวิศวกรต่างดาว

<sup>25</sup> ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 8-1.

แต่ นาย ก. ก็ยังจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ ด้วย เช่น หาก ประเทศ สิงคโปร์กำหนดว่าต้องมีใบอนุญาตวิชาชีพวิศวกร นาย ก. ก็ต้องสอบใบอนุญาตให้ได้ก่อน เป็นต้น<sup>26</sup>

ดังนั้นจะเห็นว่าข้อตกลง MRA จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบวิชาชีพในประเทศ สมาชิกอาเซียนสามารถมีโอกาสไปทำงานในประเทศอื่น ๆ ภายในกลุ่มอาเซียนที่ได้ผลตอบแทน มากกว่าได้ง่ายขึ้น และข้อตกลง MRAs นั้นได้ช่วยลดขั้นตอนการตรวจสอบและรับรองวุฒิการศึกษา หรือความรู้ทางวิชาการนั้น ๆ แล้ว ส่วนประโยชน์จะตกอยู่กับประชาชนธรรมดาทั่วไป คือ โอกาสที่ เพิ่มมากขึ้นในการได้รับบริการจากนักวิชาชีพที่มีความสามารถจากชาติอาเซียนอื่น ๆ ที่อาจจะเข้ามา ทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปยังประเทศอื่น ๆ เพื่อ ขอรับบริการ ส่วนนักวิชาชีพในประเทศนั้นหากกลัวการถูกแย่งงานจากนักวิชาชีพอาเซียนอื่น ๆ ก็ จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ กระตุ้นเพิ่มพูนศักยภาพตนเองซึ่งประโยชน์จากการยกระดับความสามารถนี้ ก็จะตกอยู่กับผู้บริโภคอีกเช่นกัน

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ร่วมลงนามในแถลงการณ์ Bali Concord II ซึ่งได้ มีการกำหนดให้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRAs) ด้วยคุณสมบัติอาสาวิชาชีพหลักภายในปี พ.ศ. 2551 เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพ แรงงานเชี่ยวชาญ ผู้มีความสามารถพิเศษ ของอาเซียนได้อย่างเสรี ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้ลงนามในข้อตกลง MRAs ของ วิชาชีพต่าง 7 วิชาชีพแล้ว<sup>27</sup> ดังนี้

- 1) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners)
- 2) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners)
- 3) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services)
- 4) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพสาขาวิศวกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services)
- 5) ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพสถาปัตยกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services)

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, 8-2.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, 8-3.

6) ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติด้านการสำรวจของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement for Mutual Recognition of Surveying Qualifications)

7) กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services)

นอกจากข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัติวิชาชีพ ทั้ง 7 ฉบับข้างต้นแล้ว ยังมีข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพอีกฉบับหนึ่ง คือ ข้อตกลงยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน<sup>28</sup> (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals) อีกด้วยซึ่งหากมีการเปิดเสรีในวิชาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นจริงในอนาคต วิชาชีพมัคคุเทศก์จำเป็นต้องมีการตกลงร่วมกันในเรื่องของคุณสมบัติต่าง ๆ เช่นกัน ซึ่งวิชาชีพมัคคุเทศก์จะต้องรวมอยู่ในสาขาวิชาชีพการท่องเที่ยวด้วย ปัจจุบันวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวมีด้วยกัน 32 ตำแหน่งงาน ดังจะกล่าวต่อไป

ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals)

สำหรับสาระสำคัญของ MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณาสมรรถนะของบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ โดยใช้คุณสมบัติการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์การทำงานเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพที่ผ่านคณะกรรมการรับรองคุณสมบัติวิชาชีพท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกอาเซียนตามที่ระบุไว้ในมาตรฐานสมรรถนะร่วมสำหรับบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน ทั้งนี้สิทธิในการประกอบวิชาชีพในประเทศผู้รับจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย และข้อบังคับของประเทศผู้รับโดยข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวอาเซียนจะมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานโครงสร้างภายในของแต่ละประเทศที่รับผิดชอบในการรับรองสมรรถนะ และมาตรฐานวิชาชีพการท่องเที่ยวภายใน 180 วัน หลังจากการลงนามและการให้สัตยาบันครบทั้ง 10 ประเทศแล้ว<sup>29</sup> ข้อตกลงนี้จะช่วยยกระดับมาตรฐานและคุณสมบัติของวิชาชีพด้านการท่องเที่ยวของไทยให้เป็นสากลมากขึ้น ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาแรงงานให้มีสมรรถนะที่สูงสุดตามที่อาเซียนได้กำหนดไว้ร่วมกันเพื่อให้แรงงานไทย

<sup>28</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน 32 ตำแหน่งงาน พ.ศ. 2555 [Online], 2555. แหล่งที่มา <http://web.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/52/lawguide/law8/8.%20ASEAN%20MRA%20%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7.pdf>.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน.

กลไกหลักภายใต้ข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน การเตรียมการรองรับด้านการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทางด้านการท่องเที่ยวอาเซียน (Foreign Tourism Professional) จำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติในแต่ละตำแหน่งงานให้มีมาตรฐานเดียวกัน และต้องมีหน่วยงานในระดับชาติที่รับผิดชอบดำเนินงานตามข้อตกลง MRA เพื่อดูแล กำกับ ประเมินรับรองและลงทะเบียน ตลอดจนมีหน่วยกำกับระดับภูมิภาค<sup>30</sup> ดังนั้นในข้อตกลง MRA ของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนจึงกำหนดโครงสร้างภายในของประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการรับรองสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวได้จัดตั้งและปฏิบัติงานได้ โดยข้อตกลงนี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกทุกประเทศได้มีการจัดตั้งหน่วยงานโครงสร้างภายในแต่ละประเทศในการรับรองสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพท่องเที่ยวภายใน 180 วัน หลังจากการลงนามและการให้สัตยาบัน โดยกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานด้วย<sup>31</sup>

สมรรถนะขั้นพื้นฐานของบุคลากรที่ประกอบวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน (ASEAN Common Competency Standards for Tourism Professionals: ACCSTP) เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Requirements) สำหรับสมรรถนะขั้นพื้นฐานของผู้ประกอบวิชาชีพในสาขาที่และการเดินทาง การกำหนดสมรรถนะขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็เพื่อยกระดับการบริการในภาคการท่องเที่ยวและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินการข้อตกลง MRA ในประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นไปตามเป้าหมาย<sup>32</sup>

ทั้งนี้สมรรถนะขั้นพื้นฐานที่ ACCSTP กำหนด ประกอบด้วยสมรรถนะร่วมสำหรับทุกกลุ่มสาขา (Common Core Competencies) ซึ่งมีรายละเอียดสำหรับบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียนประกอบ 2 สาขา คือ 1) สาขาที่พัก และ 2) สาขาการเดินทาง<sup>33</sup> ครอบคลุมตำแหน่งงาน 32 ตำแหน่งงาน ดังนี้

#### 1) สาขาที่พัก (Hotel Services)

- (1) แผนกต้อนรับ (Front Office) มี 5 ตำแหน่งงาน
- (2) แผนกแม่บ้าน (House Keeping) มี 6 ตำแหน่งงาน
- (3) แผนกประกอบอาหาร (Food Production) มี 7 ตำแหน่งงาน

<sup>30</sup> ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, 8-21.

<sup>31</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน 32 ตำแหน่งงาน พ.ศ. 2555.

<sup>32</sup> ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน, 8-23.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, 8-24.



(4) แผนกอาหารและเครื่องดื่ม (Food and Beverage Services) มี 5 ตำแหน่งงาน

2) สาขาการเดินทาง (Travel Services)

(1) ตัวแทนท่องเที่ยว (Travel Agencies)

- (1.1) ผู้จัดการทั่วไป (General Manager)
- (1.2) ผู้ช่วยผู้จัดการทั่วไป (Assistant General Manager)
- (1.3) หัวหน้าผู้แนะนำการเดินทาง (Senior Travel Consultant)
- (1.4) ผู้แนะนำการเดินทาง (Travel Consultant)

(2) บริษัททัวร์ (Tour Operation)

- (2.1) ผู้จัดการธุรกิจ (Product Manager)
- (2.2) ผู้จัดการฝ่ายการขายและการตลาด (Sales and Marketing Manager)

(2.3) ผู้จัดการฝ่ายบัญชี (Credit Manager)

(2.4) ผู้จัดการฝ่ายตั๋ว (Ticketing Manager)

(2.5) ผู้จัดการฝ่ายท่องเที่ยว (Tour Manager)

เนื่องจากวิชาชีพมัคคุเทศก์ ยังมีได้มีการระบุไว้ในวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งอาเซียน หากแต่ในอนาคต เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการขยายตัวมากขึ้น วิชาชีพมัคคุเทศก์อาจเป็นหนึ่งในวิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อไปประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ หรือคือการเปิดเสรีในวิชาชีพนั้นนั่นเอง วิชาชีพมัคคุเทศก์นี้ในบางประเทศได้มีการกำหนดเรื่องสัญญาของ ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตมัคคุเทศก์ แต่ในบางประเทศ เช่น ในประเทศไทยเองมีการกำหนดในเรื่องของ สัญญาของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ นั้นหมายความว่า ประเทศที่มีได้มีการกำหนดในเรื่องของสัญญาของผู้ที่ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ประเทศนั้น ๆ สามารถถือได้ว่าเปิดเสรีใน วิชาชีพนี้ และประเทศที่กำหนดในเรื่องของสัญญาของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นถือว่าเป็น การป้องกันมิให้คนชาติอื่นที่มีสัญชาติของตนมาประกอบวิชาชีพนี้ในประเทศ

เมื่อพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรนำกฎหมาย ของประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาพิจารณาต่อไป เพื่อทำการเปรียบเทียบให้เห็นถึง ความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทยซึ่งกล่าวมาแล้วในข้างต้น และกฎหมายของประเทศสมาชิก ที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไปนี้

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีความตกลงอีกหนึ่งความตกลงที่เกี่ยวข้องด้วย นั้นคือ ASEAN Tourism Agreement (ATA) กรอบความตกลงอาเซียนด้านการบริการ ซึ่งวิชาชีพ มัคคุเทศก์ ก็เป็นวิชาชีพที่เป็นการบริการเช่นกัน โดย ATA หรือกรอบความตกลงอาเซียนด้านการ

บริการนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้อาเซียนเป็นจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว โดยเน้นความร่วมมือใน 7 ด้าน<sup>34</sup> ได้แก่

1) การอำนวยความสะดวกในการเดินทางภายในอาเซียนและการเดินทางระหว่างประเทศ เช่น การขยายการยกเว้นวีซ่าสำหรับคนชาติของอาเซียนที่เดินทางภายในอาเซียนบนพื้นฐานของ Bilateral Visa Exemption Agreement การปรับปรุงประสานขั้นตอนการออกวีซ่าแก่ผู้เดินทางระหว่างประเทศ ยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมการเดินทางและภาษีการเดินทางของสมาชิกอาเซียนที่เดินทางไปยังประเทศสมาชิกอาเซียน กระตุ้นให้มีการใช้ Smart Cards สำหรับนักท่องเที่ยวของอาเซียนและผู้เดินทางเป็นประจำ

2) การอำนวยความสะดวกด้านการบริการขนส่ง เช่น ส่งเสริมช่องทางการเดินทางทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการเปิดเสรีด้านการขนส่งทางอากาศให้มากขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการสนามบินและบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง พัฒนานโยบายที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นการเดินทางโดยเรือสำราญ เรือข้ามฟาก เรือสมุทร โดยจัดหาโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอ และอำนวยความสะดวกให้การเดินทางเป็นไปอย่างสะดวก ส่งเสริมความร่วมมือและการจัดทำความตกลงทางพาณิชย์ระหว่างสายการบินของอาเซียน เป็นต้น<sup>35</sup>

3) การเข้าสู่ตลาด โดยดำเนินการเจรจาบริการด้านการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ตามที่ระบุไว้ใน ASEAN Framework Agreement on Services หรือ AFAS นั้นเอง

4) การท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ เช่น กระตุ้นให้ผู้มาเยือนเรียนรู้ เคารพและช่วยอนุรักษ์ธรรมชาติ มรดกทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของสมาชิกอาเซียน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเพื่อสงวนรักษาและอนุรักษ์มรดกทางธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ ความหลากหลายทางชีวภาพและการปกป้องคุ้มครองพืชและสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ เป็นต้น

5) ความปลอดภัยและความมั่นคงด้านการท่องเที่ยว เช่น ร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองระหว่างหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

6) Joint Marketing and Promotion เช่น การสนับสนุน Visit ASEAN Tourism Campaign โดนจัดให้มีรายการนำเที่ยวและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะด้าน กระชับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านการท่องเที่ยวระดับชาติและอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอาเซียน โดยเฉพาะ

<sup>34</sup> รุ่งทิพ ว่องปฏิการ, “ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวภายในอาเซียนความตกลงด้านการท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Tourism Agreement: ATA)”, *E-TAT Tourism Journal* 3, (ก.ค.-ก.ย. 2547): 1.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, 2.

สายการบิน โรงแรม และสถานที่พักตากอากาศ บริษัทนำเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยวระหว่างประเทศในด้านการตลาด และส่งเสริมการจัดรายการนำเที่ยวระหว่างประเทศรวมทั้งความร่วมมือในการอบอนุภูมิภาคต่าง ๆ ขอความร่วมมือจากสายการบินของสมาชิกอาเซียนในการขยายแผนการส่งเสริมท่องเที่ยว ส่งเสริมให้อาเซียนเป็น Brand ในตลาดระหว่างประเทศ

7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น จัดทำ Non-Restrictive Arrangements เพื่อให้อาเซียนสามารถใช้ผู้เชี่ยวชาญด้านการท่องเที่ยว และแรงงานที่มีฝีมือด้านการท่องเที่ยวที่มีอยู่ในภูมิภาค โดยทำเป็นความตกลงสองฝ่าย ร่วมกันใช้ทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการศึกษาด้านแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งวางมาตรฐานและกระบวนการให้การรับรอง เพื่อนำไปสู่การยอมรับร่วม ด้านฝีมือและคุณสมบัติในภูมิภาค<sup>36</sup> เป็นต้น

### 3.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึงกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ภายในประเทศที่เป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3.4.1 หลักกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศที่เป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

#### 3.4.1.1 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่กว้างในการบริการด้านการท่องเที่ยว กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ที่เกี่ยวข้องกับมัคคุเทศก์มีหลายฉบับ<sup>37</sup> เช่น Singapore Tourism (Tourist Guides) Regulations 2014, Singapore Tourism (Licensing and Control of Tourist Guides) Regulations โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ อายุของใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต ดังนี้

##### 1) คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ไม่มีการกำหนดในเรื่องงานและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ การพิจารณาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ คนต่างด้าวจึงสามารถประกอบอาชีพในประเทศสิงคโปร์ได้ภายใต้กฎหมาย Employment of Foreign Worker Act โดยไม่มีการ

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, 3.

<sup>37</sup> Singapore Statutes Online, Singapore tourism (tourist guide) regulations 2014 [Online], 26 September 2014a. Available from <https://sso.agc.gov.sg/SL/STBA1963-S680-2014?DocDate=20141002>.

กำหนดอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ<sup>38</sup> ประเทศสิงคโปร์จึงเป็นประเทศที่เปิดเสรีในการบริการอาชีพ  
มัคคุเทศก์ เพียงกำหนดว่าผู้ที่ต้องการเป็นมัคคุเทศก์จำเป็นต้องมีใบอนุญาต<sup>39</sup>

2) อายุของใบอนุญาต

ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของประเทศสิงคโปร์มีระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่  
ออกใบอนุญาต

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 72 เหรียญ<sup>40</sup>

4) การต่ออายุใบอนุญาต

(1) บุคคลใดที่ต้องการสมัครหรือต่ออายุใบอนุญาต<sup>41</sup>

A. รูปแบบและลักษณะที่คณะกรรมการกำหนด

B. ในกรณีที่ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอต่อ

คณะกรรมการภายในระยะเวลาดังกล่าวก่อนที่ใบอนุญาตจะหมดอายุตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ในการพิจารณาคำขอตาม (1) คณะกรรมการอาจกำหนดให้  
ผู้สมัครต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดดังกล่าวตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร อาจเผยแพร่เป็นครั้งคราวบนเว็บไซต์ตามที่กำหนด

(3) เพื่อความมุ่งประสงค์ของ (2) คณะกรรมการสามารถจัดการ  
ด้วยตนเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น ดำเนินการทดสอบความสามารถฝึกอบรมหรือรับรองได้ตามที่  
เห็นสมควร

(4) เมื่อพิจารณาคำขออนุญาตตาม (1) คณะกรรมการอาจ

A. ให้หรือต่ออายุใบอนุญาต (แล้วแต่กรณี) สำหรับ  
ระยะเวลาที่คณะกรรมการอาจกำหนด หรือ

B. ไม่อนุญาต

(5) ก่อนที่จะไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตนั้น คณะกรรมการ  
จะต้องแจ้งให้ผู้ขอต่ออายุทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และผู้ขอต่ออายุมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องใน

<sup>38</sup> แพรวพราว ไพเราะ, **มาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุมมัคคุเทศก์** (สารนิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2559), 63.

<sup>39</sup> Singapore Statutes Online, **Singapore tourism board act 1997** [Online], 7 October  
2014b. Available from <https://sso.agc.gov.sg/Act/STBA1963#pr19E->.

<sup>40</sup> Singapore Statutes Online, **Singapore tourism (tourist guide) regulations 2014**.

<sup>41</sup> Singapore Statutes Online, **Singapore tourism board act 1997**.

ระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด อีกทั้งยังสามารถระบุในคำร้องนั้นได้ว่าเหตุใดไม่ควรปฏิเสธคำร้องของผู้ขอนั้น

#### 5) ประเภทของใบอนุญาต

ไม่มีการแบ่งประเภทใบอนุญาต

#### 3.4.1.2 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย ใช้กฎหมายรัฐบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2549 ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ประเภทของมัคคุเทศก์ อายุใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม การต่ออายุใบอนุญาต ดังนี้

#### 1) คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(1) การขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการธิการ ตามแบบฟอร์มที่ได้กำหนด โดยยื่นพร้อมกับเอกสารหรือข้อมูลที่ได้แจ้งไว้<sup>42</sup>

(2) ห้ามมิให้บุคคลใดยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์<sup>43</sup> เว้นแต่

A. ผ่านการทดสอบอบรมและผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถที่ได้จัดสอบโดยกรรมการธิการการท่องเที่ยวหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจในจัดอบรมและจัดสอบความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์

B. ผ่านหลักสูตรอื่นใดที่กรรมการรับรองว่าเทียบเท่ากับหลักสูตรหรือการอบรมที่ได้กล่าวไว้ใน A. หรือ

C. กรรมการพิจารณาจากบุคลิกลักษณะ คุณสมบัติและประสบการณ์ของบุคคลนั้น ๆ แล้วเห็นว่ามีความรู้ความสามารถที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้

<sup>42</sup> Laws of Malaysia, Tourism Industry Act 1992, Part IV Licensing of Tourist Guides, “23. (1) Any application for a licence under this Part shall be made in writing to the Commissioner in such form as may be determined and it shall contain, or be accompanied by, such information and documents as may be prescribed.”

<sup>43</sup> Laws of Malaysia, Tourism Industry Act 1992, Part IV Licensing of Tourist Guides, “(2) No person shall apply to be licensed under this Part unless—

(a) he has undergone a course or courses of training and passed the tests of proficiency conducted by the Commissioner or anybody authorized in writing by the Commissioner to conduct a course of training and tests of proficiency for tourist guides;

(b) he has completed any other course recognized by the Commissioner as being equivalent to a course referred to in paragraph (a); or

(c) it appears to the Commissioner, with due regard to the character, qualifications and experience of such person, that he is competent to be a tourist guide.”

ผู้ที่ขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปจะต้องมีคุณสมบัติ

พื้นฐาน<sup>44</sup> ดังนี้

(1) การศึกษา

A. ประกาศนียบัตรเกี่ยวกับการศึกษาของมาเลเซีย Sijil Pelajaran Malaysia (SPM) โดยมีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำคือ ผ่าน 6 รายวิชารวมวิชา ภาษามาเลย์

B. ผ่านการรับรองจากประกาศนียบัตรทางการศึกษาของมาเลเซีย Malaysia Certificate of Education (MCE) จำเป็นต้องมีประสบการณ์อย่างมี 5 ปี ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและต้องได้รับการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมมาเลเซีย

C. ใบประกาศนียบัตรและปริญญาที่ได้รับจะต้องได้รับการอนุมัติและได้รับการยอมรับจากกระทรวงศึกษาธิการของประเทศมาเลเซีย

D. ผู้สมัครโดยไม่มีคุณสมบัติขั้นต่ำดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นผู้มีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สามารถเข้าอบรมหลักสูตรหลังจากสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมมาเลเซียได้

(2) ได้เข้าร่วมอบรมหลักสูตรหรือฝึกอบรมในหลักสูตรที่กำหนด และผ่านการทดสอบความสามารถภายใต้การดำเนินการ โดยคณะกรรมการการท่องเที่ยวหรือองค์กรที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร จากคณะกรรมการการท่องเที่ยวจะดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับหลักสูตร การฝึกอบรมและการทดสอบความสามารถสำหรับมัคคุเทศก์

(3) อายุไม่น้อยกว่า 18 ปี ในวันสมัคร

(4) สุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจที่เหมาะสม และปลอดจากโรคติดต่อใด ๆ

(5) ไม่มีประวัติอาชญากรรม และมีความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์

และนอกเหนือจากคุณสมบัติข้างต้นแล้ว ประเทศมาเลเซียยังกำหนดให้ผู้ที่ เป็นมัคคุเทศก์ต้องสวมเครื่องแบบในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์อีกด้วย<sup>45</sup>

<sup>44</sup> สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, เอกสารประกอบพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... [Online], 8 ตุลาคม 2561. แหล่งที่มา [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nla2557/apnla2559-017.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/apnla2559-017.pdf).

<sup>45</sup> สุภารัตน์ หมวดอินทร์, ปัญหามัคคุเทศก์ไทยและข้อเสนอแนวทางแก้ปัญหา, 28.

2) ประเภทของมัคคุเทศก์ของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีการแบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ด้วยเช่นกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท<sup>46</sup> ดังนี้

(1) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบชั่วคราว บัตรสีชมพู สำหรับทักษะภาษาพิเศษหรือสำหรับงานชั่วคราวระยะสั้น

(2) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบถาวร แบ่งออกอีก 2 ประเภท

A. มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides)

บัตรสีน้ำเงิน สามารถนำเที่ยวนักท่องเที่ยวในเมืองต่างๆทั่วประเทศมาเลเซีย

B. มัคคุเทศก์นำเที่ยวด้านธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) บัตรสีเขียว สามารถเป็นมัคคุเทศก์ได้เฉพาะพื้นที่

3) อายุของใบอนุญาต

ใบอนุญาตมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) มีอายุ 1 ปี และหลังจากได้รับการยืนยันแล้วเป็นบัตรถาวร มีอายุ 2 ปี ใบอนุญาตมัคคุเทศก์นำเที่ยวด้านธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) มีอายุ 1 ปี

4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 50 ริงกิต (Ringgit) ต่อปี

5) การต่ออายุใบอนุญาต

ประเทศมาเลเซีย กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องผ่านการอบรมถึง 6 ครั้ง ภายในระยะเวลา 2 ปี ที่ใบอนุญาตมัคคุเทศก์มีอายุการใช้งานเมื่ออายุของใบอนุญาตสิ้นสุดลงมัคคุเทศก์มีหน้าที่ต้องนำหลักฐานมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ว่าผ่านการอบรมทั้ง 6 ครั้ง จึงสามารถมีสิทธิยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตได้<sup>47</sup>

<sup>46</sup> สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

<sup>47</sup> ตะวัน พรหมวงศ์, การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่ 1 (พระนครศรีอยุธยา: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ, 2559), 921.

### 3.4.1.3 ประเทศลาว

- 1) คุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตมัคคุเทศก์ในประเทศลาว  
 ประเทศลาวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์<sup>48</sup>
- ดังนี้
- (1) เป็นพลเมืองลาวและอาศัยอยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
  - (2) อายุไม่น้อยกว่า 18 ปี
  - (3) ได้รับการฝึกอบรมด้านการท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการและมีบัตรประจำตัวนำเที่ยว
  - (4) มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการให้คำแนะนำนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะในด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และภาษาต่างประเทศและมีความรู้ในการให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น
  - (5) มีทัศนคติที่ดี มีพฤติกรรมที่ดีและสุขภาพ
- 2) ประเภทของมัคคุเทศก์ของประเทศลาว<sup>49</sup>  
 ประเทศลาวกำหนดประเภทของมัคคุเทศก์ไว้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

<sup>48</sup> Lao People's Democratic Republic on the Promulgation of the Law on Tourism, "Article 42, Standard of Tour Guides Tour guides shall meet the following main standards:

- Be Lao citizens, and reside in the Lao PDR;
- Be at least 18 years of age;
- Have received officially recognised training in tourism and possess tour guide identity cards;
- Have knowledge, capability [and] experience in guiding tourists, especially in geography, history, [and] foreign languages, and have knowledge in providing basic first aid;
- Have good attitude, good people skills, good behaviour, and be gentle;
- Be in good health, and have no communicable diseases."

<sup>49</sup> Lao People's Democratic Republic on the Promulgation of the Law on Tourism, "Article 35, Types of Guided Tour Services Guided tour services are divided into three types as follows:

- Trans-national guided tours;
- Domestic guided tours;
- Guided tours for specific areas."



- (1) มัคคุเทศก์แบบข้ามชาติ  
ทัวร์แนะนำแบบข้ามประเทศเป็นบริการแนะนำนักท่องเที่ยวให้  
เข้ามาในประเทศ หรือแนะนำนักท่องเที่ยวไปยังประเทศอื่น ๆ เพื่อการท่องเที่ยว<sup>50</sup>
- (2) มัคคุเทศก์ภายในประเทศ  
มัคคุเทศก์ภายในประเทศมีหน้าที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวภายใน  
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศเท่านั้น<sup>51</sup>
- (3) มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่  
มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่เป็นมัคคุเทศก์ที่ให้บริการให้คำแนะนำ  
นักท่องเที่ยว ในสถานที่ท่องเที่ยวที่เฉพาะเจาะจงของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว<sup>52</sup>

### 3.5 บทส่งท้าย

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายภายในประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพมัคคุเทศก์ จะมีการวางหลักเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ เอาไว้ ในเรื่องของคุณสมบัติของมัคคุเทศก์เพื่อให้เกิดมาตรฐานการออกใบอนุญาตในอาชีพมัคคุเทศก์สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน โดยพื้นฐานคุณสมบัติและข้อกำหนดนั้นไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งเป็นการง่ายที่จะสร้างข้อตกลงระหว่างสมาคมอาเซียนให้เกิดข้อตกลงอาชีพมัคคุเทศก์ และเกิดการปรับใช้กฎหมายภายในประเทศระหว่างประเทศขึ้นมาให้เกิดมาตรฐานสากลเทียบเท่ากับสมาชิกสหภาพยุโรปหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว และในบทที่ 4 จะเป็นการวิเคราะห์สถานะและแนวทางการแก้ไขปัญหา

<sup>50</sup> Lao People's Democratic Republic on the Promulgation of the Law on Tourism, "Article 36, A trans-national guided tour is the service of introducing tourist into the country or guiding tourists to other countries for the purpose of tourism."

<sup>51</sup> Lao People's Democratic Republic on the Promulgation of the Law on Tourism, "Article 37, A domestic guided tour is the service of guiding tourists within the Lao PDR and travelling in the country."

<sup>52</sup> Lao People's Democratic Republic on the Promulgation of the Law on Tourism, "Article 38, A guided tour for a specific area is the service of guiding tourists in any specific tourism site of the Lao PDR."

## บทที่ 4

### วิเคราะห์สถานะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

#### 4.1 บทนำ

ในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษาและพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของการเปิดการค้าเสรีอาเซียนด้านการค้าบริการ วิชาชีพภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ สถานะปัญหา และแนวทางแก้ไขเพื่อให้ในอนาคตหากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันหรือลงนามในเรื่องของการเปิดการค้าเสรีด้านการค้าบริการนี้แล้ว กฎหมายภายในของประเทศไทยจะสามารถรองรับสถานการณ์ดังกล่าวได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงาม และมีความหลากหลายทางธรรมชาติ มีทั้งภูเขา ถ้ำ ทะเล เกาะแก่งต่าง ๆ จึงทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศได้เป็นอันดับต้น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 อาชีพซึ่งมีความสำคัญในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนี้ คือ อาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างนักท่องเที่ยวและสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เป็นบุคคลซึ่งคอยแนะนำและให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยวให้ได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้อง ให้นักท่องเที่ยวได้เข้าใจถึงวัฒนธรรม ประเพณีต่าง ๆ รวมถึงเป็นบุคคลซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวประทับใจในการท่องเที่ยวเพื่อให้ต้องการกลับมาท่องเที่ยวในประเทศไทยอีกในครั้งต่อ ๆ ไป

ดังนั้น อาชีพมัคคุเทศก์จึงเป็นหัวใจสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตภายในภูมิภาคเป็นหลัก ลดการพึ่งพาเศรษฐกิจโลกที่ผันผวน และให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้มีความสอดคล้องกันระหว่างรัฐประชาคม ซึ่งหนึ่งในการส่งเสริมเศรษฐกิจภายในประชาคม คือ การเปิดเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) ภายในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งการเปิดการค้าเสรีดังกล่าว แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การค้าเสรีด้านสินค้าและการค้าเสรีด้านการค้าบริการ ซึ่งที่เกี่ยวข้องกับสารนิพนธ์ฉบับนี้ คือ การเปิดการค้าเสรีด้านการบริการ ในอาเซียนเองได้มีการกำหนดกรอบที่เกี่ยวกับการค้าบริการไว้ คือ กรอบกติกาอาเซียนว่าด้วยการบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) เป็นกรอบกติกาที่ควบคุมการค้าด้านบริการมุ่งเน้นให้กิจกรรมทางธุรกิจด้านบริการเกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากที่สุด รวมทั้งยังได้มีการกำหนดวิชาชีพซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีภายในประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ทั้งนี้อาชีพมัคคุเทศก์ยังมีได้ถูกกำหนดให้เป็นวิชาชีพที่สามารถมีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี ผู้เขียนเห็นว่า ภายในอนาคตอันใกล้นี้ อาชีพมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นอาชีพด้านการท่องเที่ยวซึ่งมีความสำคัญต่าง ๆ มากมาย

จะถูกกำหนดให้เป็นวิชาชีพที่สามารถมีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีในอนาคต ซึ่งในประเทศไทย ได้มีบทบาทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ต้องการเป็น มัคคุเทศก์นั้น จะต้องมิใช่สัญชาติไทยเท่านั้น และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการเปิดเสรีในอาชีพ มัคคุเทศก์ จึงจะทำการวิเคราะห์หลักกฎหมายที่ได้ทำการค้นคว้ามาในบทที่ 3 มาวิเคราะห์ในบทที่ 4 ในข้อหัวต่อไป

## 4.2 ปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

### 4.2.1 ปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในเรื่องของสัญชาติ

ปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดโดยเฉพาะเกี่ยวกับอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และแก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ในมาตรา 50 ซึ่งกำหนดในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ที่ต้องการขอรับใบอนุญาต เป็นมัคคุเทศก์ ต้องมิใช่สัญชาติไทย จึงสามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ จึงเป็นที่มาของปัญหา ในสารนิพนธ์ฉบับนี้ คือ หากในอนาคตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้มีเปิดการค้าเสรีด้านการบริการ และกำหนดให้วิชาชีพมัคคุเทศก์ เป็นวิชาชีพที่สามารถมีความเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีแล้วนั้น กฎหมายภายในของประเทศไทยจะสามารถรองรับข้อกำหนดดังกล่าวได้หรือไม่ และจะเกิดปัญหา ใด ๆ เนื่องจาก ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วยนั้น ประเทศไทย เองจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินตามข้อตกลงหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ เกิดขึ้น ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงจะพิจารณาถึงข้อบังคับหรือกฎหมายของต่างประเทศว่า นานาต่างประเทศ มีแนวทางอย่างไรเพื่อเตรียมความพร้อมกับการเปิดการค้าเสรีด้านการบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์

จากข้อมูลในบทที่ 3 จะได้ว่าแต่ละประเทศมีข้อกำหนดของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์นั้นแตกต่างกันไป โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) ประเทศที่มีแนวคิดแบบ เสรีนิยม กล่าวคือการเปิดโอกาสให้มัคคุเทศก์ที่มีสัญชาติของตน ไม่กำหนดในเรื่องของสัญชาติ ของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาต เช่น ในประเทศสิงคโปร์ที่ไม่มีการห้ามคนต่างด้าวในการประกอบอาชีพ และ 2) ประเทศที่มีแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ การสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้คนในชาติ เท่านั้น เช่น ประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 ที่กำหนดให้ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตมัคคุเทศก์ต้องมิใช่สัญชาติไทยเท่านั้น โดยจะทำการพิจารณาไล่เรียงไป ทีละประเทศ

#### 4.2.1.1 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จะเห็นว่าในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มิได้กำหนดในเรื่องของสัญชาติ หากแต่กำหนดว่าผู้ที่สามารถประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้

จะต้องเป็นพลเมืองลาว<sup>1</sup> ซึ่งคำว่า พลเมืองนั้น ในกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญชาติของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ระบุว่า บุคคลที่ถือสัญชาติลาว ถือว่าเป็นพลเมืองลาว<sup>2</sup> ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศที่มีแนวคิดแบบอนุรักษนิยม คือเป็นการสงวนวิชาชีพนี้ไว้เพื่อบุคคลที่มีสัญชาติลาวเท่านั้นที่จะสามารถประกอบวิชาชีพภาคนี้ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีแนวคิดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับประเทศไทยในตอนนี

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแล้ว ไม่ว่าจะเป็กฎหมายของประเทศไทยซึ่งกำหนดในเรื่องสัญชาติหรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่กำหนดเช่นเดียวกัน คือต้องเป็นพลเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น หากมีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการในสาขาวิชาชีพภาคนี้จริง กฎหมายของทั้งสองประภะยังคงขัดต่อข้อตกลงการเปิดเสรีดังกล่าว

#### 4.2.1.2 ประเทศมาเลเซีย

จะเห็นได้ว่า ประเทศมาเลเซียกำหนดว่าจะต้องผ่านการรับรองจากประกาศนียบัตรทางการศึกษาของมาเลเซีย (Malaysia Certificate of Education: Mce) และผ่าน 6 รายวิชา รวมวิชาภาษามาเลย์ (Sijil Pelajaran Malaysia: SPM) แต่ประเทศมาเลเซียเป็นอีกประเทศที่ไม่ได้กำหนดในเรื่องของสัญชาติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์<sup>3</sup> ดังนั้นประเทศมาเลเซียจึงเป็นอีกประเทศที่แนวคิดแบบเสรีนิยม หากแต่การกำหนดเรื่องของวุฒิการศึกษา<sup>3</sup> ผู้เขียนเห็นว่าประเทศมาเลเซียมีแนวคิดแบบเสรีนิยมก็จริง แต่เป็นเสรีนิยมแบบมีเงื่อนไขหรือแบบปิด กล่าวคือ แม้ประเทศมาเลเซียจะมีได้กำหนดในเรื่องสัญชาติของผู้ต้องการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ บุคคลมีสัญชาติใดก็ได้สามารถประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศมาเลเซียได้ แต่ก็ยังมาติดเงื่อนไขในเรื่องของวุฒิการศึกษาดังกล่าว

<sup>1</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 55.

<sup>2</sup> Lao People's Democratic Republic on the Promulgation of the Law on Lao Nationality Chapter 1 Article 2. Lao Nationality “Lao nationality is a political and legal relationship closely linking an individual to the Lao People's Democratic Republic[; such relationship] confers rights and obligations of citizenship upon the individual towards the Lao People's Democratic Republic, and confers rights and obligations upon the Lao People's Democratic Republic towards such citizen. An individual holding Lao nationality is a Lao citizen.”

<sup>3</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 52.

ข้อแตกต่างของประเทศมาเลเซียที่แตกต่างจากประเทศอื่นคงมีเพียงเรื่องของ เครื่องแบบของมัคคุเทศก์<sup>4</sup> ประเทศมาเลเซียกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องสวม เครื่องแบบขณะปฏิบัติหน้าที่

เมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายของประเทศไทยแล้วย่อมมีความแตกต่าง กล่าวคือ ประเทศมาเลเซียไม่ได้กำหนดในเรื่องของสัญชาติของผู้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ มีแนวคิดแบบเสรีนิยมแบบมีเงื่อนไขหรือแบบปิด แต่ประเทศไทยเป็นแบบอนุรักษ์นิยม สงวนอาชีพ มัคคุเทศก์นี้ไว้เพื่อคนในชาติเท่านั้นจึงสามารถทำได้ และหากในอนาคตมีการเปิดเสรีด้านการค้า บริการในสาขาวิชาชีพมัคคุเทศก์นี้จริง กฎหมายของประเทศมาเลเซียผู้เขียนเห็นว่าไม่ขัดกับข้อตกลง การเปิดเสรีดังกล่าว

#### 4.2.1.3 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องของอาชีพที่ห้ามมิให้คนต่าง ด้าวทำ ไม่ว่าจะบุคคลใดก็สามารถประกอบอาชีพในประเทศสิงคโปร์ได้ ภายใต้กฎหมาย Employment of Foreign Worker Act

ประเทศสิงคโปร์ไม่ได้กำหนดอาชีพที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ แต่ประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องดำเนินการทดสอบความสามารถฝึกอบรมตามที่ คณะกรรมการเห็นสมควร<sup>5</sup> ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การที่ประเทศสิงคโปร์มิได้ห้ามคนต่างด้าว ประกอบอาชีพในประเทศนี้ ประเทศสิงคโปร์จึงเป็นประเทศที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยม ที่เปิดโอกาสใน บุคคลใดก็ได้ที่มีความสามารถเพียงพอต่ออาชีพนั้นสามารถประกอบอาชีพในประเทศสิงคโปร์ได้ หากแต่ เป็นแนวคิดแบบเสรีนิยมที่มีเงื่อนไขเงื่อนไขดังกล่าว คือ การที่ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ใน ประเทศสิงคโปร์จำเป็นต้องดำเนินการทดสอบความสามารถตามที่คณะกรรมการกำหนดนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ค่อนข้างเปิดกว้างในเรื่องของอาชีพที่ทุก คนสามารถประกอบอาชีพในประเทศสิงคโปร์ได้ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่มีการกำหนดอาชีพ ต่างๆที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไว้ในบัญชีท้าย พระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ถึง 3 บัญชี ดังนั้นเมื่อมีการเปิดเสรีด้านการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์ ขึ้นจริง กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียนจึงไม่ขัดต่อข้อตกลงดังกล่าว

ทั้งสามประเทศข้างต้นเป็นประเทศที่เป็นสมาชิกของเศรษฐกิจประชาคมอาเซียน เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีเพียงสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเท่านั้นที่มีกำหนด

<sup>4</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 53.

<sup>5</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 50.

<sup>6</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 50.

คุณสมบัติในเรื่องของสัญชาติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เช่นเดียวกับประเทศไทยดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าทั้งประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีแนวความคิดในเรื่องของมัคคุเทศก์เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด คือ มีแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยม ป้องกันและ สงวนวิชาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้คนในชาติเท่านั้นที่จะสามารถประกอบวิชาชีพนี้ได้ ซึ่งแตกต่างจาก ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ ที่ทั้งสองประเทศนี้ไม่มีการกำหนดเรื่องของสัญชาติแต่อย่างใด จึงทำให้ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่ได้มีการป้องกันหรือสงวนวิชาชีพนี้ไว้ ให้เฉพาะคนในชาติ มีแนวความคิดแบบเสรีนิยม หากแต่ประเทศมาเลเซียและประเทศสิงคโปร์ มีการ กำหนดคุณสมบัติอื่น คือ ประเทศมาเลเซียกำหนดคุณสมบัติของวุฒิการศึกษาของผู้ที่ต้องการขอรับ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาต มัคคุเทศก์ต้องดำเนินการทดสอบความสามารถฝึกรอบรมตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

#### 4.2.2 ปัญหาคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในเรื่องของการศึกษา

ปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น มิได้มีเพียงคุณสมบัติใน เรื่องของสัญชาติเท่านั้น หากแต่ยังมีปัญหาในเรื่องของวุฒิการศึกษาของผู้ที่ต้องการขอรับใบอนุญาต ด้วยเช่นกัน จะเห็นได้จากข้อมูลในบทที่ 2 และบทที่ 3 ว่า ในแต่ละประเทศมีการกำหนดระดับ การศึกษาหรือวุฒิการศึกษาของผู้ที่ต้องการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่แตกต่างกัน

ดังนั้น เมื่อในอนาคตหากมีการเปิดการค้าเสรีด้านการค้าบริการ และมีการเคลื่อนย้าย แรงงานอย่างเสรีในวิชาชีพมัคคุเทศก์ขึ้นจริง ระดับหรือวุฒิของการศึกษาที่แต่ละประเทศกำหนดไว้ ที่แตกต่างกันนั้นจะกลายเป็นข้อกังขาที่จะเป็นประเด็นพิจารณาในการออกใบอนุญาต

##### 4.2.2.1 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ว่าจำเป็นจะต้องจบการศึกษาอย่างไร แต่กำหนดว่าต้องได้รับการฝึกรอบรม ด้านการท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการ<sup>7</sup> และต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี จึงสามารถขอรับใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ที่กำหนดวุฒิการศึกษาของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็น มัคคุเทศก์ ว่าต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการ ท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาในสาขามัคคุเทศก์หรือ สาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการกำหนด หรือได้รับวุฒิปัตร หนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกรอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด<sup>8</sup> และ

<sup>7</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 55.

<sup>8</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 55.

มัคคุเทศก์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า แต่อย่างไรก็ตามผ่านการอบรมด้านการท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการ ก็สามารถเป็นมัคคุเทศก์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ แต่ในประเทศไทยนอกเหนือจากวุฒิการศึกษา ระดับปริญญาตรีแล้ว ยังมีวุฒิการศึกษาอื่นที่สามารถเป็นมัคคุเทศก์ได้ เช่น ระดับอนุปริญญาในสาขา มัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยว หรือเช่นเดียวกับในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือ ผ่านการฝึกอบรบวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนด จึงสามารถเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศไทยได้ จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติการศึกษาของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวมีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามประเทศไทยเอง นอกจากวุฒิการศึกษาที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มาตรา 50 แล้วนั้น ยังได้มีการจัดหลักสูตรฝึกอบรมมัคคุเทศก์ที่กรมการท่องเที่ยวร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อีกด้วย แต่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพียงผ่านการอบรมตามที่กำหนดก็สามารถประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ได้

#### 4.2.2.2 ประเทศมาเลเซีย

ในประเทศมาเลเซีย ผู้ที่สามารถขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้จำเป็นต้องผ่านการทดสอบอบรมและผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถที่ได้จัดสอบโดยกรมการการท่องเที่ยวหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจในจัดอบรมและจัดสอบความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์แล้วเท่านั้น จึงมีสิทธิยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้ และวุฒิการศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ จำเป็นต้องมีประกาศนียบัตรเกี่ยวกับการศึกษาของมาเลเซีย Sijil Pelajaran Malaysia (SPM) โดยมีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำคือ ผ่าน 6 รายวิชา รวมวิชา ภาษามาเลย์<sup>10</sup> และผ่านการรับรองจากประกาศนียบัตรทางการศึกษาของมาเลเซีย Malaysia Certificate of Education (MCE) จำเป็นต้องมีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและต้องได้รับการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมมาเลเซีย<sup>11</sup>

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วมีความแตกต่างกันในส่วนของประสบการณ์การในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ประเทศมาเลเซีย กำหนดให้มีประสบการณ์การในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างน้อย 5 ปี และยังต้องผ่านการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมมาเลเซียอีกด้วย แต่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดในส่วนของประสบการณ์การในอุตสาหกรรม

<sup>9</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 52.

<sup>10</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 52.

<sup>11</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 53.

การท่องเที่ยวและการผ่านการสัมภาษณ์แต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดประสบการณ์ดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่นำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

#### 4.2.2.3 ประเทศสิงคโปร์

เมื่อพิจารณาข้อมูลจากบทที่ 3 แล้ว ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่กำหนดอาชีพ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ แต่หากผู้ที่ต้องการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ คุณสมบัติจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจ คณะกรรมการ แม้แต่ในการต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ก็เช่นเดียวกัน ถ้าต้องการต่ออายุ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ คณะกรรมการสามารถกำหนดให้ผู้ขอใบรับอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนด ที่คณะกรรมการเห็นสมควร<sup>12</sup>

ดังนั้น แม้จะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ว่าต้องมี สัญชาติสิงคโปร์จึงจะสามารถเป็นมัคคุเทศก์ในประเทศสิงคโปร์ได้ แต่ผู้ที่ต้องการเป็นมัคคุเทศก์ใน ประเทศสิงคโปร์ ยังคงต้องติดเงื่อนไขที่ต้องผ่านการทดสอบความสามารถตามที่คณะกรรมการ เห็นสมควรอยู่ดี

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ สงวนและป้องกันอาชีพ มัคคุเทศก์ไว้ให้เฉพาะคนในชาติเท่านั้น จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของสัญชาติ และวุฒิ การศึกษาของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตจากทั้ง 2 ประเทศอย่างเห็นได้ชัด ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายของประเทศ สิงคโปร์มีความคล้ายคลึงกับประเทศมาเลเซีย ที่ผู้เขียนเห็นว่าควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ในกรณี ที่มีการเปิดการค้าเสรีด้านการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์นี้

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลของทุกประเทศแล้วปัญหาในเรื่องสัญชาติของผู้ขอรับ ใบอนุญาตนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักกฎหมายของหลาย ๆ ประเทศมาประยุกต์และ มาปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์ของประเทศไทย

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ที่ประเทศ ไทยเป็นประเทศที่สงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ให้เป็นอาชีพสำหรับคนไทยทำเท่านั้น และปัญหาคุณสมบัติ ในเรื่องของวุฒิการศึกษา หากในอนาคตสมาชิกประชาคมอาเซียนเห็นพ้องต้องกันว่า ให้วิชาชีพ มัคคุเทศก์นี้เป็นวิชาชีพหนึ่งที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี ผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาที่อาจ เกิดขึ้นตามมาอีกโดยจะกล่าวในหัวข้อต่อไปนี้

<sup>12</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 50.



### 4.3 ปัญหาอื่นที่นอกเหนือจากปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติ

#### 4.3.1 ปัญหาเรื่องประเภทใบอนุญาต และวิธีการได้รับใบอนุญาต

เนื่องจากในประเทศไทยมีประเภทของใบอนุญาตค่อนข้างหลากหลาย และเป็นที่น่าสับสน หากมีการเปิดเสรีเคลื่อนย้ายแรงงานอาชีพมัคคุเทศก์นี้จริงในอนาคต จึงมีปัญหว่าผู้ที่มีใบอนุญาตให้ เป็นมัคคุเทศก์สัญชาติอาเซียน จะเข้ามาทำหน้าที่มัคคุเทศก์ประเภทใดในประเทศไทย

จากข้อมูลในบทที่ 2 และบทที่ 3 จะเห็นได้ว่ามัคคุเทศก์ของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้แบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ออกเป็น 2 ประเภท คือ มัคคุเทศก์ทั่วไป และมัคคุเทศก์เฉพาะ ซึ่งในประเภททั่วไปยังได้มีการแยกย่อยลงไปอีก 2 ชนิด และ ประเภทเฉพาะแยกย่อยไปอีก 8 ชนิด<sup>13</sup> ซึ่งแตกต่างกับอีกหลาย ๆ ประเทศที่บางประเทศมีเพียง 2 ประเภท คือ มัคคุเทศก์ทั่วไป และมัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่

เมื่อพิจารณาจาประเภทของมัคคุเทศก์แล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในกันเรื่อง ประเภทของมัคคุเทศก์พอสมควร โดยจะไล่เรียงพิจารณาเป็นประเทศ ๆ ไป

##### 4.3.1.1 ประเทศมาเลเซีย

จากข้อมูลในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียมีการแบ่งประเภทของมัคคุเทศก์ เพียง 2 ประเภท<sup>14</sup> คือ ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบชั่วคราว และใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบถาวร โดยใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบถาวรมีการแบ่งแยก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วนั้น ประเทศไทยซึ่งมีการแบ่งประเภท เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ มัคคุเทศก์ทั่วไปและมัคคุเทศก์เฉพาะ ซึ่งมัคคุเทศก์เฉพาะของประเทศได้มีการจำแนกแยกย่อยลงไปอีก 8 ประเภท ดังนั้นหากมีการเคลื่อน แรงงานเสรีในวิชาชีพมัคคุเทศก์นี้จริง มัคคุเทศก์จากประเทศมาเลเซียจะเข้ามาทำมัคคุเทศก์ประเภท ใดในประเทศไทย การที่ประเทศไทยจำแนกแยกย่อยประเภทของมัคคุเทศก์มากมายทำให้เกิดปัญหา การสับสนขึ้นได้

##### 4.3.1.2 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

หากพิจารณาประเภทของมัคคุเทศก์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมี เพียง 3 ประเภท<sup>15</sup> คือ มัคคุเทศก์แบบข้ามชาติ มัคคุเทศก์ภายในประเทศ และมัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ เมื่อพิจารณาแล้ว ประเภทของมัคคุเทศก์ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ยังคงมีความน่า สับสนน้อยกว่าประเทศไทย

<sup>13</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 32-33.

<sup>14</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 54.

<sup>15</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 55.

#### 4.3.1.3 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่มีการห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพและประเทศสิงคโปร์ไม่มีการกำหนดประเภทของมัคคุเทศก์<sup>16</sup> จึงอาจถือได้ว่า ประเทศสิงคโปร์มีมัคคุเทศก์เพียงประเภทเดียว ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยซึ่งมีประเภทของมัคคุเทศก์มากมายอย่างชัดเจน

#### 4.3.2 ปัญหาเรื่องการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและจัดเก็บฐานข้อมูลมัคคุเทศก์อาเซียน

เนื่องจากการดำเนินอาชีพมัคคุเทศก์นั้นจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลของตัวมัคคุเทศก์ เพื่อให้ทราบได้ว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญประวัติศาสตร์ของประเทศใด อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีรายละเอียดของตัวบุคคลเพื่อตรวจสอบสามารถติดตามตัว และทราบถึงภูมิลาเนาอาศัยได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อมารับผิดชอบเป็นส่วนกลาง หรือจะสามารถใช้หน่วยงานใดในแต่ละประเทศ เพื่อรับผิดชอบในการจัดการข้อมูลเหล่านี้ รวมไปถึงการเชื่อมฐานข้อมูลระหว่างประเทศเพื่อใช้ในการตรวจสอบข้อมูลมัคคุเทศก์ของประเทศสมาชิกอาเซียน

และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่ว่าจะใช้ในการออกบัตรประจำตัว หรือค่าธรรมเนียมที่ใช้ในการสอบเพื่อวัดระดับความรู้ความสามารถของมัคคุเทศก์รายได้ตรงส่วนนี้จะตกไปอยู่ในประเทศสมาชิกประเทศใด

แม้ว่าการประชุมครั้งที่ 50 จาก ASEAN Economic Ministers Meeting หรือ AEM<sup>17</sup> คณะรัฐมนตรีตัวแทนจากประเทศสมาชิกได้มีการปรึกษาร่วมกันในวาระของ ASEAN Trade in Service Agreement โดยกล่าวถึงส่วนของ Business Travel Card เพื่อให้แรงงานในประเทศสมาชิกสามารถถือครองบัตรประจำตัวในการทำงานระหว่างประเทศสมาชิกได้ แต่ยังคงไม่มีรายละเอียดปลีกย่อยถึงกระบวนการ และวิธีในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมรวมถึงข้อมูลของตัวมัคคุเทศก์หรืออาชีพในสายงานบริการต่าง ๆ ที่อยู่ในข้อตกลงจากวาระการประชุม

#### 4.3.3 ปัญหาการกำหนดหน่วยงานกำกับดูแลมัคคุเทศก์อาเซียน

ในการจัดการปัญหาภายในสายงานมัคคุเทศก์ประเทศสมาชิกอาเซียน จำเป็นต้องกำหนดหรือจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อกำกับการดูแลควบคุมมัคคุเทศก์อาเซียนร่วมกับประเทศสมาชิก เพื่อไม่ให้เกิดการกีดกันการทำอาชีพมัคคุเทศก์เสรีอาเซียน เพราะข้อกำหนดกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นต่างก็มีข้อบังคับบัญญัติที่แตกต่างกันจึงอาจเป็นข้อพิพาทประวัติด้วยบทกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน

<sup>16</sup> อ้างอิงจากบทที่ 3, 52.

<sup>17</sup> The 50<sup>th</sup> Asean Economic Ministers' (AEM) Meeting 29 August 2018, Singapore, Joint Media Statement, Trade in Services 30. The Ministers noted the progress of discussions of the Joint Task Force on ASEAN Business Travel Card (JTF-ABTC) on the feasibility of implementing ABTC.

นอกเหนือจากนั้น จะต้องมีการกำกับควบคุมดูแลหากมีคู่เทศก์อาเซียนกระทำความผิด  
 อย่างอื่น เช่น การลักขโมย การทำร้ายร่างกาย หรือการบริการไม่ได้คุณภาพ แล้วได้รับการร้องเรียน  
 จากนักท่องเที่ยวด้วยกัน

ผู้เขียนได้ติดตามจากการประชุม ASEAN Economic Ministers Meeting หรือ AEM ครั้งที่  
 50 ในวาระของ ASEAN Trade in Services Agreement หากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดขึ้น  
 จริง และมีการตกลงให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในอาชีพการค้าบริการสาขาวิชาชีพ  
 มัคคุเทศก์ วาระการประชุมดังกล่าวนั้นจึงควรเพิ่มรายละเอียดข้อตกลงในส่วนของการจัดตั้ง  
 หน่วยงานเพื่อกำกับการดูแลในสาขาวิชาชีพมัคคุเทศก์และสาขาวิชาชีพด้านการบริการด้านอื่น ๆ

#### 4.3.4 ปัญหามัคคุเทศก์ให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ไม่ใช่ประเทศของตน

เนื่องจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์เกิดขึ้นจากการบันทึกเรื่องราวจากคนภายในประเทศ  
 และอาจเพิ่มเหตุผลและข้อมูลอื่น ๆ ประกอบมาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์จากหลายประเทศ  
 ย่อมทำให้มีเรื่องราวของประเทศอื่น ไม่ตรงกับกรบันทึกของประเทศนั้น รวมไปถึงความคิดเห็นส่วน  
 บุคคลของตัวมัคคุเทศก์เองอาจจะเป็นการให้ข้อมูลที่ผิดพลาด จนเป็นสาเหตุให้นักท่องเที่ยวผู้รับฟัง  
 ข้อมูล เกิดความเข้าใจผิด หรือความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

ดังนั้นแล้ว เพื่อเป็นการป้องกันการให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน  
 และยังเป็นภาระงานของมัคคุเทศก์เจ้าบ้านที่จะมาเป็นผู้ให้ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของชาติตนเอง  
 จึงเป็นแนวทางที่จะสามารถป้องกันการสื่อสารข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีความอ่อนไหวในการรับ  
 ข้อมูลได้ง่าย ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานมัคคุเทศก์ในประเทศเจ้าบ้านอีกด้วย

#### 4.4 บทส่งท้าย

มัคคุเทศก์คือบุคคลแรกที่ต้อนรับนักท่องเที่ยวจากนานาชาติเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลและเป็น  
 ผู้ให้บริการ เปรียบเสมือนเพื่อนร่วมทางที่มากประสบการณ์ของนักท่องเที่ยว การที่เราได้ทราบถึง  
 ปัญหาและนำมาคิดวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขก็จะเป็นสะท้อนให้เห็นถึงข้อแตกต่างทั้งที่เป็นปัญหา  
 และเป็นข้อดี ซึ่งจะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐาน ทั้งในด้านของคุณสมบัติตัวบุคคล ความรู้  
 ความสามารถ ตลอดจนการทดสอบต่าง ๆ ซึ่งจะนำมาซึ่งการสร้างคุณภาพภูมิใจในตัวของผู้ประกอบ  
 อาชีพมัคคุเทศก์เอกเช่นเดียวกับอาชีพอื่น ๆ ที่มีการวัดความรู้ทดสอบความรู้ตามมาตรฐานสากล ซึ่งใน  
 บทที่ 5 จะเป็นการสรุป และให้ข้อเสนอแนะการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีประชาคม  
 เศรษฐกิจอาเซียนด้านการค้าบริการในสาขาวิชาชีพมัคคุเทศก์ที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การท่องเที่ยวในยุคปัจจุบันมีมากมายและค่อนข้างหลากหลาย ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการขยายตัวมากขึ้น โดยประเทศไทยเองก็เป็นประเทศที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่ค่อนข้างหลากหลาย มีภาษาท้องถิ่นเป็นของตัวเอง ทะเล ภูเขา อีกทั้งยังมี รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน ซึ่งเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยว ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นที่น่าสนใจสำหรับนักท่องเที่ยว ซึ่งส่งผลให้นักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และหัวใจของอุตสาหกรรมของการท่องเที่ยวนี้อาจจะเป็น อาเซียนที่ จะเป็นผู้ช่วยเหลือให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่นักท่องเที่ยว และยังอำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยวอีกด้วย

โดยบทที่ 5 นี้ผู้เขียนจะทำการสรุป และเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 4 ไม่ว่าจะเป็นแก้ไข พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ประกอบกับการที่ในอนาคตประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาจมีความตกลงกันในเรื่องของการเปิดการค้าเสรีด้านการค้าบริการ มีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ในวิชาชีพมัคคุเทศก์นี้อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องทำตามหลักเกณฑ์ ข้อตกลง หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยจึงต้องปรับปรุงเตรียมพร้อมแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้รองรับกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกัน โดยที่กฎหมายภายในของประเทศไทยระบุเอาไว้ชัดเจน ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า บุคคลที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้น จำเป็นต้องมีสัญชาติไทย กล่าวคือ สงวนไว้ให้คนในชาติเท่านั้น ซึ่งหลักกฎหมายของประเทศไทยนี้อาจมีลักษณะขัดแย้งกับข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีด้านการค้าบริการในวิชาชีพมัคคุเทศก์ ที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในวิชาชีพมัคคุเทศก์ และปัญหาอื่นที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 4 โดยจะกล่าวเป็นข้อ ๆ ต่อไปนี้

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 มาตรา 50

เพื่อการรองรับการเปิดเสรีด้านการค้าบริการในสาขาวิชาชีพมัคคุเทศก์ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ นี้ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนบทกฎหมาย

ที่กำหนดเอาไว้ซึ่งสัญชาติ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พุทธศักราช 2551 มาตรา 50 (ข) ที่กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยแก้ไขให้มัคคุเทศก์ที่มีสัญชาติประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถ ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ได้เช่นกัน แต่ควรจำกัดประเภทของมัคคุเทศก์สัญชาติอาเซียนไว้ให้เป็นมัคคุเทศก์ได้เฉพาะ มัคคุเทศก์ประเภททั่วไปเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแย่งอาชีพของคนไทยมากจนเกินไป

เพราะการเติบโตเศรษฐกิจในด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยนั้นปรับตัวเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 2.13 ล้านล้านบาท คิดเป็นการขยายตัวร้อยละ 17.0 ซึ่งทำให้ความต้องการของมัคคุเทศก์เพื่อใช้ในการนำเที่ยวของกลุ่มนักท่องเที่ยวนั้นไม่เพียงพอต่อความต้องการ เกิดปัญหาการขาดแคลนและปัญหาการใช้มัคคุเทศก์เถื่อน ซึ่งจะนำมาซึ่งปัญหาด้านอื่นเพิ่มขึ้น การแก้ไขให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ของประเทศไทยนั้นจะทำให้ปัญหาเหล่านี้ลดลง

5.2.2 เสนอให้กำหนดคุณสมบัติ ความรู้ หลักเกณฑ์ในการยอมรับคุณสมบัติวิชาชีพมัคคุเทศก์ประเทศอาเซียน

เพื่อให้เกิดมาตรฐานของวิชาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกัน ทั้งในเรื่องคุณสมบัติ ความรู้ การศึกษา หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ประเภทมัคคุเทศก์ ตลอดจนความสามารถในการสื่อสารด้านภาษา เพื่อการยอมรับคุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์ในระดับสากล

เพราะในประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีรูปแบบการกำหนดระเบียบการประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์ไว้ไม่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นวุฒิจรศึกษา ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์การทำงาน อีกทั้งในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ยังคงมีองค์ประกอบความรู้เฉพาะด้าน ซึ่งเป็นความรู้เฉพาะที่อาจจะสืบทอดกันในพื้นที่เท่านั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงจำเป็นต้องหาข้อตกลงยอมรับในหลักเกณฑ์ร่วมกัน เป็นหลักเกณฑ์ส่วนกลางในระดับสากลอาเซียน ซึ่งข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Tourism Professionals) ได้กำหนดในส่วนของบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวอาเซียนไว้ครอบคลุมเกือบทุกสาขา วิชาชีพยกเว้นอาชีพมัคคุเทศก์ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนอาจจะเพิ่มวิชาชีพมัคคุเทศก์ลงไปข้อตกลงดังกล่าวก็จะครอบคลุมอาชีพในบุคลากรด้านการท่องเที่ยวสมบูรณ์มากขึ้น

เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถหาข้อตกลงร่วมกันในส่วนของข้อกำหนด คุณสมบัติของตัวมัคคุเทศก์ ทั้งในด้านของวุฒิจรศึกษา ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์การทำงาน ฯลฯ ก็จัดให้มีการอบรมหลักสูตรผู้นำเที่ยวระดับสากลอาเซียน อย่างเช่น โครงการที่มหาวิทยาลัยในประเทศไทย ได้ร่วมมือกับภาครัฐโดยกรมการท่องเที่ยว ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการอบรมและผลิตมัคคุเทศก์ที่ได้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการเติบโตธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศ เช่นนั้นก็ทำให้อาชีพมัคคุเทศก์มีมาตรฐานระดับสากลอาเซียน เกิดความภาคภูมิใจในอาชีพของตน

โดยผู้เขียนเสนอให้ กำหนดในคุณสมบัติดังนี้

- 1) ผู้ที่ต้องการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อาเซียน ต้องมีสัญชาติในประเทศสมาชิกอาเซียน
- 2) ต้องเป็นผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง
- 3) ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การเป็นมัคคุเทศก์ภายในประเทศของตน ไม่น้อยกว่า 2 ปี
- 4) ต้องเป็นผู้ที่มีการสอบวัดระดับภาษาอยู่ในระดับดี อย่างน้อย 1 ภาษา
- 5) ต้องผ่านหลักสูตรอบรมมัคคุเทศก์อาเซียนเป็นต้น

5.2.3 เสนอการจัดระเบียบประเภทใบอนุญาตมัคคุเทศก์ในประเทศไทยให้มีการแบ่งประเภท ออกเป็น 2 ประเภท

เพื่อให้การจัดการระเบียบประเภทมัคคุเทศก์ในประเทศไทยมีความเข้าซึ่่นลดลง และมีความชัดเจนในการทำงานมากยิ่งขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ

เพราะประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความคล้ายคลึงกันหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย เนื่องจากมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน มีขนบธรรมเนียมประเพณี มีภาษาประจำชาติ วิชาชีพนมัคคุเทศก์ ในประเทศไทยกำหนดให้มัคคุเทศก์แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก กล่าวคือ มัคคุเทศก์ทั่วไป 2 ชนิด และมัคคุเทศก์เฉพาะ 8 ชนิด ซึ่งแบ่งแยกออกเป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่สามารถทดแทนได้ด้วย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงควรปรับเปลี่ยนให้เป็นลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสมาชิกอาเซียน โดยผู้เขียนเสนอให้มีมัคคุเทศก์ 2 ประเภท คือ มัคคุเทศก์ทั่วไป สามารถนำเที่ยวนักท่องเที่ยวได้ทั่วประเทศ และเป็นมัคคุเทศก์ร่วมเดินทางท่องเที่ยวเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวไทยในต่างประเทศร่วมกันทำงานกับมัคคุเทศก์ประจำชาติ และ มัคคุเทศก์ภูมิภาค โดยแบ่งเป็น ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน และภาคใต้ ซึ่งเหมาะสมกับลักษณะของประเทศไทยที่มีวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา ในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป

5.2.4 เสนอการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางหรือมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานการท่องเที่ยวในแต่ละประเทศเป็นหน่วยงานกำกับการดูแลมัคคุเทศก์อาเซียน รวมไปถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและฐานข้อมูลมัคคุเทศก์ในประเทศสมาชิกอาเซียน

เพื่อให้มีหน่วยงานกำกับการดูแลมัคคุเทศก์ และมีฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน สามารถติดต่อได้แน่ชัด สามารถปรับปรุงข้อมูลที่สำคัญที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมไปถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อความสะดวกในการทำงานในกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการระหว่างอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียน

เพราะการทำงานของมัคคุเทศก์นั้นในบางครั้งอาจจะมีการเดินทางต่อเนื่องยาวนานหลายวัน หรืออาจจะหลายเดือนในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวการที่มัคคุเทศก์สามารถประสานงาน หรือดำเนินการ

ต่อไปอนุญาตภายในประเทศสมาชิกอาเซียนจะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการให้บริการแก่นักท่องเที่ยว และการปรับปรุงฐานข้อมูลของมัคคุเทศก์ เพื่อที่จะสามารถดำเนินการติดต่อได้อย่างแนบชิดเพื่อให้เกิด ความปลอดภัยกับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ และอาจจะเป็นการขอรับบริการในอนาคตจากกลุ่ม นักท่องเที่ยวที่ประทับใจในการบริการจากมัคคุเทศก์รายนั้น รวมถึงการการแจ้งข่าวสารอันเป็น ประโยชน์ให้แก่ตัวมัคคุเทศก์ด้วย

5.2.5 เสนอออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้มัคคุเทศก์ระหว่างประเทศสมาชิก รองรับภายในประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงทางสังคมและทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวภายในประเทศสมาชิกอาเซียน

เพราะการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีระเบียบข้อบังคับที่จะใช้ มัคคุเทศก์เจ้าบ้านทำงานร่วมกับมัคคุเทศก์จากประเทศสมาชิกที่มาเยือน ซึ่งการใช้มัคคุเทศก์ร่วมกัน ระหว่างทั้งสองประเทศ จะทำให้ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ข้อมูลเรื่องราวในท้องถิ่นมีความถูกต้อง ชัดเจนลดความผิดพลาดในการสื่อสารให้ข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์โบราณวัตถุโบราณสถานาศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีภูมิศาสตร์แหล่งท่องเที่ยวตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดย ที่หากจำเป็นต้องอธิบายข้อมูลเฉพาะหรือข้อมูลเชิงลึกก็จำเป็นต้องจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ร่วมการให้ข้อมูลในแต่ละครั้งของการนำเที่ยวด้วย อีกทั้งการมีมัคคุเทศก์ทั้งจากประเทศเจ้าบ้าน และประเทศสมาชิกที่มาเยือนจะทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความมั่นใจตลอดการเดินทางท่องเที่ยวโดยใน แห่งของเศรษฐกิจจะเกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นของมัคคุเทศก์ทั้งประเทศเจ้าบ้านและประเทศที่มาเยือน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้งเป็นการป้องกันมัคคุเทศก์เถื่อนและการป้องกันการจำหน่ายสินค้า ให้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวเกินราคา ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ภาพลักษณ์ประเทศเจ้าบ้านที่ให้การ ต้อนรับนักท่องเที่ยวในระยะยาว

## บรรณานุกรม

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2555). *ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพการท่องเที่ยวอาเซียน 32 ตำแหน่งงาน พ.ศ. 2555*. สืบค้นจาก <http://web.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/52/lawguide/law8/8.%20ASEAN%20MRA%20%E0%B8%A7.pdf>.
- กรมการท่องเที่ยว. (2561). *แบบคำขอรับ/ต่ออายุ/เปลี่ยนแปลงรายการ ใบอนุญาต*. สืบค้นจาก <http://www.tourism.go.th/view/1/%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%84%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%81%E0%B9%8C/990>.
- ข่าวมัคคุเทศก์ไทยรวมตัวร้องรัฐบาลแก้ปัญหาไกด์เถื่อน. (2561). สืบค้นจาก <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%99/64407>.
- ฉันทิช วรรณณอม. (2551). *หลักการมัคคุเทศก์ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.
- ชาญชัย คุ่มปัญญา. (2553). *อุดมการณ์ทางการเมือง (2) อุดมการณ์เสรีนิยม*. สืบค้นจาก <http://www.chanchaivision.com/2013/07/fundamental-politics-ideology-2.html>.
- ชุดเฉพาะกิจแรงงาน รวบไกด์จีนเถื่อนย่างอาชีพคนไทยมีโทษจำ-ปรับ. (2561). *มติชนออนไลน์*. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/local/news\\_127550](https://www.matichon.co.th/local/news_127550).
- ตะวัน พรหมวงศ์. (2559). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์. ใน การประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ครั้งที่ 1 (หน้า 921)*. พระนครศรีอยุธยา: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ.
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. (2561). *ประชาคมอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พัชร นิยมศิลป์. (2561 ก). *เขตการค้าเสรีอาเซียน*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เขตการค้าเสรีอาเซียน>.
- พัชร นิยมศิลป์. (2561 ข). *ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน>.



- พิศาล มุกดาร์ศรี. (2561). *การวิเคราะห์दारเมืองแนวทางอุดมการณ์ทางการเมือง*. สืบค้นจาก <http://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/81713-2.pdf>.
- แพรวพราว ไพเราะ. (2559). *มาตรการทางกฎหมายสำหรับการควบคุมม้คคุเทศก้*. สารนิพนธ์ปริญญาหมาบ้ฉฉฉฉ, มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- มหาวิทยาลัยมหิดล คณะศิลปศาสตร์. (2562). *หลักสูตรอบรมม้คคุเทศก้ท้ว้ไป (ต่างประเทศ)*. สืบค้นจาก <http://www.la.mahidol.ac.th/th/fond/46-program/659-all-guild>.
- รุ่งทิพย์ จันทรธนะกุล. (2557). ลัทธิเสรีนิยมใหม่กับการขับเคลื่อนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC). *วารสารกึ่งวิชาการ*, 35(2), 9-11.
- รุ่งทิพย์ ว่องปฏิการ. (2547). ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวภายใต้อาเซียนความตกลงด้านการท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Tourism Agreement: ATA). *E-TAT Tourism Journal*, 3, 1-7.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2558). *โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุดารัตน์ หมวดอินทร์. (2560). *ปัญหาม้คคุเทศก้ไทยและข้อเสนอแนวทางแก้ปัญห*. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานคณะกรรมการการท่องเที่ยว สำนักกรรมการ.
- สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). *เอกสารประกอบพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและม้คคุเทศก้ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....* สืบค้นจาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nla2557/apnla2559-017.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/apnla2559-017.pdf).
- Amadeo, k. (2019). *Trade protectionism methods with examples, pros, and cons*. Retrieved from <https://www.thebalance.com/what-is-trade-protectionism-3305896>.
- Guru. (2556). *องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)*. สืบค้นจาก <https://guru.sanook.com/4056/>.
- Law for ASEAN. (2561). *สมาคมอาเซียน*. สืบค้นจาก <https://lawforasean.com/th/the-association-of-southeast-asian-nations>.
- MR.362Degree. (2560). *ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวต่างชาติ 35.38 ล้านคน อุตฯท่องเที่ยวสร้างรายได้รวม 2.75 ล้านล้านบาท*. สืบค้นจาก <http://www.362degree.com/2018/01/16/ปี-2560-ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยว/>.

Singapore Statutes Online. (2014a). *Singapore tourism (tourist guide) regulations 2014*. Retrieved from <https://sso.agc.gov.sg/SL/STBA1963-S680-2014?DocDate=20141002>.

Singapore Statutes Online. (2014b). *Singapore tourism board act 1997*. Retrieved from <https://sso.agc.gov.sg/Act/STBA1963#pr19E->.



**ประวัติผู้เขียน**

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>ชื่อ-นามสกุล</b>       | กชณิช ยูวรรณศรี  |
| <b>อีเมล</b>              | kotchanich.y@gmail.com   |
| <b>ประวัติการศึกษา</b>    | ปี 2550 มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนอัสสัมชัญศรีราชา<br>ปี 2554 ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ |
| <b>ประสบการณ์การทำงาน</b> | ปี 2560-ปัจจุบัน ผู้ประสานงานด้านบริการสวัสดิการนักศึกษา<br>ศูนย์นานาชาติ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ             |



มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

ข้อตกลงว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้สิทธิในวิทยานิพนธ์/สารนิพนธ์

วันที่ 1 เดือน กันยายน พ.ศ. 2562

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว) กชณิชา บรรณกิติ อยู่บ้านเลขที่ 97/50

ซอย ถนน ตำบล/แขวง คลองสาม

อำเภอ/เขต คลองสาม จังหวัด ปทุมธานี รหัสไปรษณีย์ 12120

เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยกรุงเทพ รหัสประจำตัว 7560400181

ระดับปริญญา  ตรี  โท  เอก

หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา คณะ นิติศาสตร์

ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิ” ฝ่ายหนึ่ง และ

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ตั้งอยู่เลขที่ 119 ถนนพระราม 4 แขวงพระโขนง เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร 10110 ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ” อีกฝ่ายหนึ่ง

ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิ และ ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ ตกลงทำสัญญากันโดยมีข้อความดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิขอรับรองว่าเป็นผู้สร้างสรรค์และเป็นผู้มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในงานสารนิพนธ์/วิทยานิพนธ์หัวข้อ ปัญหาทางกฎหมายในการปิดเสรีประชาคมอาเซียนด้านการค้าบริการ  
ในสาขาวิชาชีพนิติศาสตร์

ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยกรุงเทพ (ต่อไปนี้เรียกว่า “สารนิพนธ์/วิทยานิพนธ์”)

ข้อ 2. ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิตกลงยินยอมให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิโดยปราศจากค่าตอบแทนและไม่มีกำหนดระยะเวลาในการนำสารนิพนธ์/วิทยานิพนธ์ ซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงการทำซ้ำ ดัดแปลง เผยแพร่ ต่อสาธารณชน ให้เข้าต้นฉบับหรือสำเนาอื่น ให้ประโยชน์อันเกิดจากลิขสิทธิ์แก่ผู้อื่น อนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิโดยจะกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยหรือไม่ก็ได้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน หรือการกระทำอื่นใดในลักษณะทำนองเดียวกัน

ข้อ 3. หากกรณีมีข้อขัดแย้งในปัญหาสิทธิในสารนิพนธ์/วิทยานิพนธ์ระหว่างผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิกับบุคคลภายนอกก็ดี หรือระหว่างผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิกับบุคคลภายนอกก็ดี หรือมีเหตุขัดข้องอื่นๆ เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ อันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิไม่สามารถนำงานนั้นออกทำซ้ำ เผยแพร่ หรือโฆษณาได้ ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิยินยอมรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิในความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิทั้งสิ้น

สัญญานี้ทำขึ้นสองฉบับ มีข้อความเป็นอย่างเดียวกัน คู่สัญญาได้อ่านและเข้าใจข้อความในสัญญานี้โดยละเอียดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อให้ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และเก็บรักษาไว้ฝ่ายละฉบับ

ลงชื่อ... [Redacted] ...ผู้อนุญาตให้ใช้สิทธิ  
( กฤษณะ 'ยวรงค์' )

ลงชื่อ... [Redacted] ...ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ  
(อาจารย์อภิญญา จุลพิสิฐ)  
ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดและพื้นที่การเรียนรู้

ลงชื่อ... [Redacted] ...พยาน  
(ดร.สุชาดา เจริญพันธุ์ศิริกุล)  
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

ลงชื่อ... [Redacted] ...พยาน  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย มงคลเกียรติศรี)  
ผู้อำนวยการหลักสูตร/ ผู้รับผิดชอบหลักสูตร