

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ร้อยตำรวจเอก สมชนก ชัยประเสริฐสกุล

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565

หัวข้อเอกัตศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตาม
พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

โดย ร้อยตำรวจเอก สมชนก ชัยประเสริฐสกุล

รหัสประจำตัว 648 02462 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติवासะ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์

ปีการศึกษา 2565

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติवासะ)

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษานับนี้ไม่อาจสำเร็จได้ หากไม่ได้รับความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลักของเอกัตศึกษานับนี้

และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของเอกัตศึกษานับนี้เช่นกัน ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา พร้อมชี้แนะแนวทาง และให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำเอกัตศึกษาเล่มนี้จนเสร็จสมบูรณ์

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษานับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจจะศึกษาและเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วยครับ

ร้อยตำรวจเอก สมชนก ชัยประเสริฐสกุล

บทคัดย่อ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทย และมัคคุเทศก์ก็เป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่จะดูแลนักท่องเที่ยว ประกอบกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มีผลต่อการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

1. คุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น กล่าวคือ มัคคุเทศก์อื่นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้รับยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุหรือมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่ได้จำกัดอายุนั้นเอง อย่างไรก็ตาม มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยว ซึ่งหากไม่มีการกำหนดอายุมัคคุเทศก์ท้องถิ่น อาจส่งผลให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีอายุน้อยขาดวุฒิภาวะในการดูแลนักท่องเที่ยว อันส่งผลต่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนได้

2. คุณสมบัติด้านภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น กล่าวคือ การกำหนดคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เฉพาะบุคคลในภูมิลำเนาในเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ จึงอาจส่งผลให้บุคคลที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะเข้าไปขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้ ซึ่งขัดกับหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชน

3. ความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ กล่าวคือ ในกรณีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่เพียงพอ มัคคุเทศก์ประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ และกรณีที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นหรือชุมชนไม่จัดหามัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้ นั้นยังไม่ชัดเจนว่ามัคคุเทศก์ประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษาลักษณะการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หลักการมัคคุเทศก์ และหลักความได้สัดส่วน ตลอดจนได้นำกฎหมายของประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีลักษณะที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อหาข้อสรุปและ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับคุณสมบัติด้านอายุ และภูมิถิ่นของมัคคุเทศก์
ท้องถิ่น ตลอดจนความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือ
ชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ให้สามารถนำไปปฏิบัติได้และเกิดประโยชน์แก่การ
ท่องเที่ยวไทยได้อย่างยั่งยืนต่อไป

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ.....	ก
บทคัดย่อ	ข
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	4
บทที่ 2	5
แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน.....	5
2.1 หลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากร	5
2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น	5
2.1.2 ความหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	6
2.1.3 องค์ประกอบของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	8
2.2 หลักการมัคคุเทศก์	13
2.2.1 ความหมายของมัคคุเทศก์.....	13
2.2.2 ความสำคัญของมัคคุเทศก์	14

2.2.3 ลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์.....	18
2.2.4 วุฒิปริญญาที่เหมาะสมสำหรับมัคคุเทศก์.....	20
2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วน	25
2.3.1 ความสำคัญของหลักแห่งความได้สัดส่วน.....	25
2.3.2 องค์ประกอบของหลักแห่งความได้สัดส่วน.....	26
บทที่ 3	30
การจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของประเทศมาเลเซียเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน	30
3.1 ความหมายและคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ตามกฎหมาย	31
3.2 พื้นที่ในการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์แต่ละประเภท	33
3.3 ส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น	35
บทที่ 4	37
ปัญหาการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามกฎหมายไทย	37
4.1 คุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง.....	37
4.1.1 อายุ.....	38
4.1.2 ภูมิลำเนา.....	39
4.2 ความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับ การยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์	45
บทที่ 5	50
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	50
5.1 บทสรุป	50
5.1.1 คุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น	51
5.1.2 คุณสมบัติด้านภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น	53
5.1.3 ความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์	55
5.2 ข้อเสนอแนะ	58
5.2.1 การกำหนดคุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น	58

5.2.2 การกำหนดคุณสมบัติด้านภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น.....	59
5.2.3 การกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์อื่นที่มีไข่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นในเขตพื้นที่ท้องถิ่น หรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ให้ชัดเจน.....	59
บรรณานุกรม.....	61
อ้างอิง	66

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 ตารางแสดงหน่วยงานที่มีสิทธิอนุญาตให้ผู้อยู่อาศัยถาวรที่มีถิ่นกำเนิด.....	33
ตาราง 2 ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (CITY TOURIST GUIDES) กับ มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (LOCAL NATURE TOURIST GUIDES).....	34
ตาราง 3 ตารางแสดงขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน....	40
ตาราง 4 จำนวนมัคคุเทศก์ตามความเหมาะสมของพื้นที่	47

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากข้อมูลกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2562 นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยจำนวนประมาณ 39 ล้านคน โดยสร้างรายได้ให้กับประเทศไทย 1.9 ล้านล้านบาท¹ และสัดส่วน GDP รวมของประเทศด้านการท่องเที่ยว ต่อ GDP รวมของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 18.31² ทั้งนี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตั้งเป้าหมายอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ปี 2566 ให้กลับมาในอัตราร้อยละ 80 ของปี 2562 บนพื้นฐานของสถานการณ์ท่องเที่ยวที่ฟื้นตัวอย่างเป็นไปได้ (Base Case Scenario) จะมีรายได้จากการท่องเที่ยวรวมทั้งสิ้น 1.73 ล้านล้านบาท แสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ตลอดจนก่อให้เกิดรายได้แก่ธุรกิจอื่นๆ เพิ่มอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ ร้านอาหาร โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ร้านขายของที่ระลึก การขนส่ง อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2533 จากผลการประชุม Global Opportunities for Business and the Environment (Globe'90) ณ เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา ทำให้เกิดหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนขึ้น โดยได้ให้ความหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนว่า การท่องเที่ยวเพื่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการพัฒนาอย่างเท่าเทียม พัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนเจ้าบ้าน มอบประสบการณ์คุณภาพที่ดีแก่ผู้มาเยือน และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม³

ในส่วนของประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้นำเรื่องการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมาใช้เป็นครั้งแรกอย่างชัดเจน โดยกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Ecotourism) พ.ศ. 2538-2539

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นอันเป็นองค์ประกอบหลักของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประเทศไทยได้มีกฎหมายเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

¹ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. TOURISM RECEIPTS FROM INTERNATIONAL TOURIST ARRIVALS Q1-Q4 2019 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.mots.go.th/News-link.php?nid=13013> [9 มกราคม 2565]

² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2563, หน้า 223.

³ Turgut Var. Sustainable Tourism Development [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.academia.edu/28581328/Sustainable_tourism_development [9 มกราคม 2565]

ท้องถิ่นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ เนื่องจากชุมชนหรือท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยมีความหลากหลายของธรรมชาติ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ซึ่งชาวบ้านในพื้นที่นั้นย่อมมีความรู้ความเข้าใจในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดี แต่มิได้มีการมีคุณสมบัติเป็นมัคคุเทศก์ตามที่กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามเมื่อพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนใดได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะเป็นผู้ประกาศยกเว้นคุณสมบัติให้ชาวบ้านในท้องถิ่นนั้นได้เป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น⁴

จากการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ในทางปฏิบัติพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มีผลต่อการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

1. คุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

1.1 อายุ กล่าวคือ แม้ว่ามัคคุเทศก์ท้องถิ่นจะมีการยกเว้นคุณสมบัติอายุก็ตาม แต่อาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่ต้องมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อนักท่องเที่ยว ซึ่งหากไม่มีการกำหนดอายุมัคคุเทศก์ท้องถิ่น อาจส่งผลให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีอายุน้อยขาดวุฒิภาวะในการดูแลนักท่องเที่ยว อันส่งผลต่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนได้

1.2 ภูมิสำเนา กล่าวคือ การกำหนดคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมิได้กำหนดให้เฉพาะบุคคลในภูมิสำเนาในเขตพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตนั้นๆ จึงอาจส่งผลให้บุคคลที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะเข้าไปขออนุญาตได้

2. ความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ กล่าวคือ ในกรณีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่เพียงพอ มัคคุเทศก์ประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ และกรณีที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นหรือชุมชนไม่จัดห้ามมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้ นั้นยังไม่ชัดเจนว่ามัคคุเทศก์ประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เสียบรรยากาศในการท่องเที่ยวได้⁵

⁴ RYT9. ท้องถิ่นหรือชุมชนมีเฮ! กรมการท่องเที่ยวจ่อประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพิ่มเติม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.ryt9.com/s/prg/2827159> [9 มกราคม 2565]

⁵ ไทยโพสต์. ร้องตร.ท่องเที่ยว จับโกศโดยมิชอบ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/118019> [9 มกราคม 2565]

จากปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษา และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของไทยด้วยการ ส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิธีการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพโดยมีประเทศมาเลเซียเป็นกรณีศึกษา
3. เพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของไทยให้มีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแต่อย่างใด จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับคุณสมบัติด้านอายุ และภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ตลอดจนความชัดเจนในข้อกำหนด ห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ให้สามารถนำไปปฏิบัติได้และเกิดประโยชน์แก่การท่องเที่ยวไทยได้อย่างยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เอกัตศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงการกำกับดูแลมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาในบริบทของไทยเพื่อความเหมาะสมในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพและส่งผลดีสูงสุดต่อนักท่องเที่ยว

1.5 วิธีการศึกษา

เอกัตศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นวิธีวิจัยในงานเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะศึกษาและค้นคว้าจากหนังสือ กฎหมาย กฎ บทความ วารสาร คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เอกสารงานวิจัย รายงาน ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อาทิ เว็บไซต์ ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาของการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบวิธีการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพของประเทศมาเลเซียเป็นกรณีศึกษา
3. ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาและปรับปรุงการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของไทยให้มีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะพิจารณาแต่หลักการหลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นมิได้ ต้องพิจารณาถึงหลักการมัคคุเทศก์และหลักความได้สัดส่วน เนื่องจากหากไม่คำนึงสองหลักดังกล่าวข้างต้น การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอาจไม่ยั่งยืนได้ เช่น มัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่อายุน้อย ๆ อาจไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอในการช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวไม่ประทับใจ และการให้สิทธิพิเศษแก่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นอาจจะกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่น จึงต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนด้วย โดยแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีดังต่อไปนี้

2.1 หลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากร

การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการการบริหารจัดการทรัพยากรมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และหัวใจหลักของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนก็คือการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ฉะนั้นการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงแยกจากกันมิได้ ผู้เขียนจึงกล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตลอดจนองค์ประกอบของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

มิศรา สามารถ ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน มีความผูกพันและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน และมีขั้นตอน ตั้งแต่การเตรียมการ การวางแผน การร่วมกิจกรรม และการติดตามงาน⁶

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดง

⁶ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สถาบันดำรงราชานุภาพ, รายงานผลการศึกษาวิจัย การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (บริษัท แอล.ที. เพรส จำกัด, 2543), หน้า 11.

ทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงข้อมูล และความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ ตั้งแต่เริ่มแรก เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้เรียนรู้การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย⁷

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่าส่วนร่วมของท้องถิ่น หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นร่วมกันในการดำเนินการใด ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความรับผิดชอบร่วมกันและเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย โดยการมีส่วนร่วมตั้งแต่แรกไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ อาทิ การเตรียมการ การวางแผน การควบคุม ติดตาม ประเมินผล

2.1.2 ความหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ในการประชุม Global Opportunities for Business and the Environment (Globe'90) ณ เมืองแวนคูเวอร์ ประเทศแคนาดา พ.ศ. 2533 ได้อธิบายความหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนว่า การท่องเที่ยวเพื่อสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการพัฒนาอย่างเท่าเทียม พัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนเจ้าบ้าน มอบประสบการณ์คุณภาพที่ดีแก่ผู้มาเยือน และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม⁸

เศกสรรค์ ยงวนิชย์ ได้อธิบายความหมายของการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนว่า การท่องเที่ยว; ที่ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยวในปัจจุบัน และมีการปกป้อง เสริมสร้างโอกาสทางธุรกิจท่องเที่ยวและกิจกรรมการท่องเที่ยวทั้งหมดที่จะสามารถรักษาไว้ได้ในระยะยาว เพราะกิจกรรมเหล่านี้ จะส่งผลประโยชน์สูงสุดสำหรับสังคม เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวัฒนธรรมท้องถิ่น นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังคำนึงถึงผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในปัจจุบัน และอนาคตที่เกิดขึ้นจากความต้องการของนักท่องเที่ยวต่อชุมชนเป็นเจ้าภาพ⁹

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้อธิบายความหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนว่า การท่องเที่ยวที่ตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว และผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมี การปกป้องและสงวนรักษาโอกาสต่างๆ ของอนุชนรุ่นหลังด้วย เพื่อตอบสนองความจำเป็นทาง

⁷ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูโรกราฟิมพ์, 2549), หน้า 18.

⁸ Turgut Var. Sustainable Tourism Development [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.academia.edu/28581328/Sustainable_tourism_development [12 สิงหาคม 2565]

⁹ เศกสรรค์ ยงวนิชย์, การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ยั่งยืน แนวคิดหลักการและการจัดการ, (ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น), หน้า 39-40.

เศรษฐกิจ สังคม และความงามทางสุนทรียภาพ ในขณะที่เดียวกันจะสามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและระบบนิเวศได้ด้วย¹⁰

องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (UNWTO) ได้อธิบายความหมายของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนว่า การท่องเที่ยวที่คำนึงถึงปัจจุบันและอนาคตต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว อุตสาหกรรมธุรกิจท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม และชุมชนที่เป็นเจ้าของ¹¹

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่าการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หมายถึง การท่องเที่ยวที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ชุมชนชาวบ้าน และความต้องการของนักท่องเที่ยว ทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และวัฒนธรรมท้องถิ่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ มอบประสบการณ์ที่ดีแก่นักท่องเที่ยว ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตของท้องถิ่นหรือชุมชน โดยการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีความสำคัญต่อท้องถิ่นหรือชุมชนหลายด้าน ดังนี้

1. การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนก่อให้เกิดรายได้และการจ้างแรงงาน ตลอดจนธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ร้านอาหาร โรงแรม ร้านอาหาร มัคคุเทศก์ ร้านขายของที่ระลึก
2. การท่องเที่ยวก่อให้เกิดการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่นหรือชุมชน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ
3. การท่องเที่ยวก่อให้เกิดสิ่งอำนวยความสะดวกในส่วนที่เกี่ยวกับการพักผ่อนหรือท่องเที่ยว ซึ่งชาวบ้านในท้องถิ่นหรือชุมชนก็มีสิทธิใช้สิ่งเหล่านั้นเหมือนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชน นอกจากนี้การท่องเที่ยวก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่นหรือชุมชน ซึ่งสามารถนำรายได้ดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาและอนุรักษ์รักษาทรัพยากรท่องเที่ยวได้
4. ด้านการท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่ช่วยให้ในพื้นที่ที่ดินไม่เหมาะกับการเกษตรมามีประโยชน์ในการท่องเที่ยวแทน โดยที่ยังคงไว้ซึ่งธรรมชาติและความสำเร็จของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. ด้านการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมจะช่วยให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของตนเอง
6. ด้านการท่องเที่ยวทางด้านสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้เห็นความสำคัญของทรัพยากรทั้งทางธรรมชาติ และทางวัฒนธรรมที่มีผลต่อเศรษฐกิจของชุมชนและต่อความเป็นอยู่ที่ดี

¹⁰ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. รางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวครั้งที่ 4 ประจำปี 2545 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://tourismlibrary.tat.or.th/medias/T16330.pdf> [30 สิงหาคม 2565]

¹¹ UNWTO. SUSTAINABLE DEVELOPMENT [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.unwto.org/sustainable-development> [30 สิงหาคม 2565]

ของสังคม และส่งผลให้เกิดความพยายามที่จะดำรงรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรม

7. การท่องเที่ยวแบบยั่งยืนก่อให้เกิดการติดตามดูแลและเฝ้าระวัง ตลอดจนการประเมินและมีการจัดการผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากการท่องเที่ยว อันทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนทำให้มีทรัพยากรท่องเที่ยวเป็นมรดกแก่ลูกหลานในท้องถิ่นหรือชุมชนไว้ใช้ได้อย่างยาวนาน และตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ดี เพราะนักท่องเที่ยวจะรู้จักอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยว และท้องถิ่นหรือชุมชนก็ยังคงอนุรักษ์ประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่นหรือชุมชนไว้ได้

2.1.3 องค์ประกอบของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้¹²

1. การพัฒนาทรัพยากรท่องเที่ยว เป็นการพัฒนาสถานที่อันเป็นจุดหมายปลายทางที่นักท่องเที่ยวจะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยว พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการทางการท่องเที่ยว ให้สามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเยี่ยมชม โดยมีการประเมินศักยภาพขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่และกำหนดกิจกรรมท่องเที่ยวที่อนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยวด้วย

2. การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว เป็นการพัฒนาเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวให้อยู่ในสภาพเดิมหรือดีกว่าเดิมและป้องกันผลกระทบด้านลบจากการท่องเที่ยว โดยต้องมีการติดตามประเมินผลกระทบจากการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง

3. การพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยว เป็นการพัฒนาธุรกิจด้านบริการอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่นักท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวให้ได้รับความพึงพอใจ โดยมีความรับผิดชอบต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมด้วย

4. การพัฒนาการตลาดท่องเที่ยว เป็นการพัฒนาเพื่อแสวงหานักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพซึ่งมีลักษณะเป็นคุณประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมให้เข้ามาท่องเที่ยว โดยให้นักท่องเที่ยวเหล่านี้ได้รับความรู้และประสบการณ์จากการท่องเที่ยวตามที่เขาพึงพอใจ

¹² บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิชาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2548), หน้า 20-22.

5. การพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการท่องเที่ยวของชุมชนท้องถิ่น เป็นการพัฒนาในการสร้างโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการท่องเที่ยว เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นให้สามารถจัดการการท่องเที่ยวของตนเองและได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวอันจะทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดความหวงแหนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ตลอดไป

6. การพัฒนาจิตสำนึกทางการท่องเที่ยว เป็นการพัฒนาการสร้างความจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวทุกฝ่ายโดยการให้ความรู้และสื่อความหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกทางการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนให้ทุกฝ่ายเกิดความรักความหวงแหนทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ศูนย์เพื่อการวางแผนการท่องเที่ยวและการแก้ไขปัญหาความยากจนแห่งเอเชีย ได้อธิบาย ไว้ว่าในหลายพื้นที่ได้มีการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในการจัดการท่องเที่ยวอย่างระมัดระวังและมีความรอบคอบมากขึ้น ซึ่งกลยุทธ์เหล่านี้ล้วนอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน นักวางแผนและผู้เกี่ยวข้องอาจใช้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานในการรวมเอาวิสัยทัศน์ที่กว้างของการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้าไปบูรณาการกับนโยบายและการปฏิบัติการของท้องถิ่น¹³

1. สมาชิกของชุมชนจะต้องควบคุมการพัฒนาการท่องเที่ยว โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ด้านการท่องเที่ยวของชุมชน กำหนดแหล่งทรัพยากรที่จะต้องได้รับการทำนุบำรุงและส่งเสริม รวมทั้งการร่วมกำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาและการบริหารจัดการ นอกจากนี้สมาชิกของชุมชนจะต้องเข้าร่วมในการดำเนินการตามแนวทางและกลยุทธ์ที่ได้กำหนดขึ้น รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้านบริการ การสาธารณสุขโรคและการอำนวยความสะดวกต่างๆ

2. นวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวควรพัฒนาขึ้นจากความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่

3. การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวจะต้องรวมถึงโอกาสในการจ้างงานที่มีคุณภาพการจัดหางานที่ดี และเหมาะสมให้กับคนในพื้นที่ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของภาพรวมของการพัฒนาการท่องเที่ยวในแต่ละพื้นที่

4. การกระจายผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวควรเป็นไปอย่างกว้างขวางในแต่ละพื้นที่ที่มีการพัฒนาการท่องเที่ยว ความสัมพันธ์ และการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่างๆ

¹³ ศูนย์เพื่อการวางแผนการท่องเที่ยวและการแก้ไขปัญหาความยากจนแห่งเอเชีย, แนวทางการวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, (กรุงเทพฯ: บริษัท แสงสว่างเวิลด์เพรส จำกัด, 2549), หน้า 8-11.

ตลอดจนการมีส่วนร่วมของสมาชิกชุมชนในการวางแผน ในการพัฒนาและการดำเนินงาน บริหารทรัพยากรการท่องเที่ยว ตลอดจนการบริการด้านต่างๆ

5. การท่องเที่ยวที่ยั่งยืนจะต้องให้ความเสมอภาคระหว่างคนรุ่นต่างๆ การกระจาย ต้นทุนและผลประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องเกิดขึ้นทั้งในคนรุ่นปัจจุบันและ อนาคต

6. การวางแผนระยะยาวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ประกอบการและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นหลักประกันว่าพื้นที่นั้นๆ จะไม่เสียหายจากการดำเนินกิจกรรมใดๆ เพียง เพื่อประโยชน์ระยะสั้น และละทิ้งไปเมื่อนักท่องเที่ยวและนักธุรกิจหมดความสนใจและย้าย ไปที่อื่น การวางแผนระยะยาวจะช่วยส่งเสริมให้มีการใช้กลยุทธ์ต่างๆ ในเชิงรุก เพื่อให้เกิด ความยั่งยืนของพื้นที่ และช่วยสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่างๆ ของท้องถิ่น

7. ความกลมกลืนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นระหว่างนักท่องเที่ยว สถานที่ และชุมชน องค์ประกอบสำคัญได้แก่ การสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากผู้มีส่วนได้เสีย ประโยชน์ในพื้นที่ และความสมดุลระหว่างวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและ มนุษย์ ตลอดจนการตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือระหว่างรัฐบาลชุมชนท้องถิ่น และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ตลอดจนองค์กรไม่แสวงกำไรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนา ชุมชนและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

8. กลยุทธ์และแผนด้านการท่องเที่ยวจะต้องได้รับการเชื่อมโยงเข้ากับวัฒนธรรม และแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต่างๆ

9. ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในระดับต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องมีความจำเป็นมาก โดยเฉพาะ นโยบายด้านการท่องเที่ยว และนโยบายสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ให้บริการด้านต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็น ด้านการขนส่ง ที่จอดรถ ความสามารถในการ รองรับด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ ความสามารถในการ กำจัดน้ำเสียจะต้องได้รับการพิจารณารวมกับแผนการท่องเที่ยวและการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง

10. การประสานความร่วมมือระหว่างแหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และธุรกิจการ ท่องเที่ยวเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากแต่ละธุรกิจหรือการดำเนินงานด้านหนึ่งด้านใด ย่อมมี ผลกระทบต่อการประกอบการหรือคุณภาพการทำงานของธุรกิจด้านอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

11. มีความจำเป็นที่จะต้องทำการประเมินผลกระทบที่จะเกิดจากการพัฒนา ด้าน การท่องเที่ยว ความสามารถในการรองรับของพื้นที่จะต้องได้รับการพิจารณา โดยครอบคลุม ทั้งข้อจำกัดและการพัฒนา ด้านกายภาพ ด้านธรรมชาติ ด้านสังคมและวัฒนธรรม จะต้อง มี ความสอดคล้องกับข้อจำกัดของท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อม แผนและการดำเนินงานใดๆ ควร ได้รับการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ และมีการปรับปรุง แก้ไขตามความเหมาะสม

12. จะต้องมีการพัฒนาแนวทางหรือหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินการด้านการท่องเที่ยว รวมถึงการประเมินผลกระทบ นอกจากนี้จะต้องมีการสร้างประมวลจรรยาบรรณในการปฏิบัติสำหรับการท่องเที่ยวในทุกระดับ ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น รวมทั้งการพัฒนาดัชนีชี้วัดและขีดจำกัดสำหรับใช้ชี้วัดผลกระทบ และความสำเร็จของโครงการท่องเที่ยว กลยุทธ์สำหรับการปกป้องและติดตามตรวจสอบเป็นสิ่งจำเป็น หากชุมชนต้องการปกป้องรักษาทรัพยากรซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของสินค้าทางการท่องเที่ยวของพวกเขา

13. การวางแผนการท่องเที่ยวจะต้องเปลี่ยนแปลงจากแนวทางดั้งเดิมที่เน้นการเติบโตของอุตสาหกรรมมาเป็นการให้ความสำคัญของโอกาสในการจ้างงาน และการพัฒนารายได้รวมทั้งคุณภาพชีวิตของคนท้องถิ่นด้วย และในขณะเดียวกันก็ต้องแน่ใจว่า การตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนของการพัฒนานั้น สะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักในคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ทั้งทางธรรมชาติและวัฒนธรรม การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ เช่น น้ำ อากาศ และที่ดินของส่วนรวมควรมีความรับผิดชอบต่อที่สามารถตรวจสอบได้ในฐานะของผู้ใช้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่แน่ชัดว่าทรัพยากรเหล่านี้ไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

14. การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาการศึกษาและหลักสูตรอบรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจให้กับสาธารณะชน ตลอดจนส่งเสริมความสามารถทางธุรกิจ การประกอบอาชีพ และความเชี่ยวชาญในสาขาอาชีพต่างๆ

15. การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนรวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมและการดำเนินการที่จะช่วยส่งเสริมลักษณะเด่นของสภาพภูมิทัศน์และพื้นที่ในบริเวณนั้น ความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชน และโอกาสในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่กิจกรรมต่างๆ ความมุ่งมั่นให้เกิดประสบการณ์ที่มีคุณภาพ อันนำไปสู่ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว ขณะที่ยังยึดมั่นในหลักการอื่นๆ ของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

16. ขนาดและประเภทของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยวจะต้องสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดและขีดความสามารถในการรองรับทรัพยากรในพื้นที่ โดยเน้นการส่งเสริมให้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดเล็ก และบริการที่มีผลกระทบน้อย

17. กระบวนการบริหารจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวจะต้องช่วยดำรงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมา ทั้งนี้โดยใช้หลักเกณฑ์และมาตรฐานของสากล

18. การทำตลาดการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนควรให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพของประสบการณ์ที่นักท่องเที่ยวจะได้รับในขณะที่ยังเน้นหลักการข้ออื่นๆ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

การส่งเสริมการตลาดดังกล่าวควรกระทำอย่างมีสำนักรับผิดชอบและสะท้อนจริยธรรมของการบริหารจัดการของแหล่งพื้นที่การท่องเที่ยว

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึงวิธีการมีส่วนร่วมทางการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนของชุมชนท้องถิ่น เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการที่สร้างโอกาสให้แก่ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม โดยพอสรุปวิธีได้ดังต่อไปนี้¹⁴

1. การร่วมประชุมในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เป็นวิธีการร่วมแก้ปัญหาของการพัฒนาการท่องเที่ยวระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน
2. การให้คำปรึกษาในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เป็นวิธีการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารโครงการท่องเที่ยว เพื่อให้ความมั่นใจว่ามีเสียงของชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และร่วมในการตัดสินใจพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน
3. การสำรวจความคิดเห็นในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เป็นวิธีการสำรวจความคิดเห็นของชุมชนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน
4. การประสานงานร่วมกันในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เป็นวิธีการให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนกลุ่มไปร่วมงานบริหารหรือการจัดการหรือร่วมในคณะกรรมการปรึกษาในฝ่ายประชาชนเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน
5. การไต่สวนสาธารณะในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เป็นวิธีการไต่สวนข้อมูลจากชุมชนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน
6. การออกเสียงประชามติโดยตรงในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนเป็นวิธีการตอบคำถามของรัฐบาลโดยให้ประชาชนทุกคนในชุมชนท้องถิ่นออกความคิดเห็นโดยตรงต่อรัฐบาล และให้ทุกคนเป็นผู้ตัดสินใจแทนรัฐบาลในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

¹⁴ ศรารุธ ผิวแดง, เอกสารประกอบการสอนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, หน้า 170.

จากที่กล่าวมาจึงพอสรุปได้ว่าการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต้องคำนึงถึง 3 ด้าน ดังนี้

1. ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ในการกำหนดมาตรการหรือการพัฒนาใด ๆ ต้องคำนึงถึงการปกป้องและรักษาทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมเสมอ
2. นักท่องเที่ยว กล่าวคือ การตอบสนองตามความต้องการหรือสร้างความพึงพอใจให้แก่นักท่องเที่ยว โดยการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจด้านธรรมชาติและวัฒนธรรมในท้องถิ่นหรือชุมชน ตลอดจนตามความต้องการของนักท่องเที่ยวที่จะเรียนรู้ในท้องถิ่นหรือชุมชน
3. ท้องถิ่นหรือชุมชน กล่าวคือ ส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง เพราะหากไม่มีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชน หรือ ท้องถิ่นหรือชุมชนไม่ต้องการให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือไม่พร้อมที่จะรับนักท่องเที่ยว ก็อาจทำให้เกิดการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นได้ ดังนั้นจึงต้องให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ตลอดจนคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นหรือชุมชนจะได้รับจากการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน เช่น การเป็นมัคคุเทศก์ การประกอบธุรกิจนำเที่ยว การขายของที่ระลึก

2.2 หลักการมัคคุเทศก์

ในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้น จะพิจารณาเพียงหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมิได้ ต้องพิจารณาถึงหลักการมัคคุเทศก์ประกอบด้วย เพราะมัคคุเทศก์ท้องถิ่นก็มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เหมือนมัคคุเทศก์อื่น แต่มีความแตกต่างในพื้นที่ที่สามารถนำเที่ยวได้เท่านั้น ฉะนั้น ผู้เขียนจึงกล่าวถึงความหมายของมัคคุเทศก์ ความสำคัญของมัคคุเทศก์ ลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์ ตลอดจนวุฒิกวาระที่เหมาะสมสำหรับมัคคุเทศก์ ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์ เป็นคำในภาษาบาลี ซึ่งมาจากคำว่า “มคฺค” และคำว่า “อุทฺทเทศก” หมายถึง ผู้นำทาง ผู้ชี้ทาง ผู้บอกทาง หรือ ผู้นำเที่ยว¹⁵

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และชรินทร์ วรกุลกิจกำจร ได้ให้ความหมายของมัคคุเทศก์ว่า ผู้ทำหน้าที่ให้บริการพานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ วัตถุประสงค์

¹⁵ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://dictionary.orst.go.th/> [12 สิงหาคม 2565]

และบุคคล รวมทั้งคอยอำนวยความสะดวก จัดหาอาหารเครื่องดื่ม และดูแลความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทน¹⁶

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของมัคคุเทศก์ว่า ผู้ให้บริการเป็นปกติธุระในการนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว¹⁷

World Federation of Tourist Guide Associations (WFTGA) ได้ให้ความหมายของมัคคุเทศก์ว่า ผู้ที่แนะนำผู้เยี่ยมชมในภาษาที่ผู้เยี่ยมชมเลือก และอธิบายวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติของพื้นที่ โดยผู้นั้นมีคุณสมบัติเฉพาะพื้นที่ และได้รับการรับรองโดยหน่วยงานที่เหมาะสม¹⁸

จากที่กล่าวมาจึงพอสรุปได้ว่า มัคคุเทศก์ หมายถึง ผู้ที่นำพานักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ โดยให้ความรู้และคำแนะนำ ตลอดจนอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว และได้รับค่าตอบแทน

2.2.2 ความสำคัญของมัคคุเทศก์

มัคคุเทศก์นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ โดยในการจัดรายการนำเที่ยวของธุรกิจนำเที่ยวนั้นมักจัดรายการนำเที่ยวแบบมีมัคคุเทศก์ ซึ่งมัคคุเทศก์จะเป็นผู้ที่มีโอกาสใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากที่สุด เป็นบุคคลแรกที่นักท่องเที่ยวได้พบเมื่อเดินทางมาถึงจุดหมายปลายทาง และทำหน้าที่ให้บริการตลอดระยะเวลาที่ท่องเที่ยว และเป็นบุคคลสุดท้ายที่จะกล่าวอำลา เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางกลับ มัคคุเทศก์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยสร้างภาพลักษณ์ และทัศนคติที่ดีงามตลอดจนความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ¹⁹ ดังนั้นมัคคุเทศก์จึงมีความสำคัญต่อนักท่องเที่ยว ธุรกิจนำเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว และประเทศชาติ ดังนี้

¹⁶ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และชรินทร์ วรกุลกิจกำธร, หลักการมัคคุเทศก์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: ห้างหุ้นส่วนเพื่อนข้าหลวง พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2558), หน้า 12.

¹⁷ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

¹⁸ World Federation of Tourist Guide Associations. What is a Tourist Guide? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://wftga.org/about-us/what-is-a-tourist-guide/> [1 มกราคม 2566]

¹⁹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และชรินทร์ วรกุลกิจกำธร, หลักการมัคคุเทศก์, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 6.

2.2.2.1 ความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อนักท่องเที่ยว²⁰

นักท่องเที่ยวย่อมมีความคาดหวังที่จะได้รับความรู้ที่ถูกต้อง ความสะดวกสบาย ความเพลิดเพลินตลอดการท่องเที่ยว จึงนับว่ามัคคุเทศก์มีความสำคัญกับนักท่องเที่ยวมากพอสรุปได้ 8 ประการ ดังนี้

1. มัคคุเทศก์จะเป็นผู้อธิบายประวัติข้อมูลของสถานที่ท่องเที่ยว ให้ นักท่องเที่ยวได้เข้าใจ คอยตอบข้อซักถามจากนักท่องเที่ยวเสมือนเป็นที่ปรึกษาส่วนตัวได้ใน ทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวในครั้งนั้น โดยนักท่องเที่ยวจะได้ประหยัดเวลาและไม่ต้อง เสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาแหล่งท่องเที่ยว

2. มัคคุเทศก์เป็นผู้สร้างกิจกรรมระหว่างการเดินทางให้เกิดความ สนุกสนานในการท่องเที่ยวสร้างสรรค์การเดินทางให้มีชีวิตชีวาทำให้นักท่องเที่ยวแสดงออก อย่างมีความสุขได้ผ่อนคลายไม่เบื่อหน่ายในการท่องเที่ยว ทำให้การท่องเที่ยวในครั้งนั้นเกิด ความประทับใจ

3. มัคคุเทศก์จะเป็นผู้คอยดูแลและตักเตือนให้นักท่องเที่ยวระมัดระวังใน จุดที่ควรระวังหรืออาจเป็นอันตราย ทำให้นักท่องเที่ยวได้เที่ยวด้วยความปลอดภัย

4. มัคคุเทศก์เป็นผู้คอยชี้แนะหรือบอกกล่าวเรื่องเกี่ยวกับการเดินทาง ท่องเที่ยวให้แก่ นักท่องเที่ยว เพื่อลดความเสี่ยงในการหลงทาง

5. มัคคุเทศก์จะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในแก่นักท่องเที่ยวในแทบทุก ๆ เรื่อง เช่น ช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้า-ออกประเทศ ช่วยต่อรองราคาสินค้าแทน นักท่องเที่ยว ช่วยเก็บรักษาพาสปอร์ตแทนนักท่องเที่ยว ช่วยขนกระเป๋าสัมภาระ

6. มัคคุเทศก์ทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเที่ยวได้อย่างทั่วถึงโดยไม่ละเลย ต่อสิ่งสำคัญที่ควรรู้

7. มัคคุเทศก์จะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแทน นักท่องเที่ยว เช่น หากนักท่องเที่ยวทำพาสปอร์ตหายก็ช่วยติดต่อแจ้งทางสถานทูต หรือกรณี นักท่องเที่ยวเกิดความเจ็บป่วยก็ต้องดูแลรักษาพาส่งโรงพยาบาล

8. มัคคุเทศก์เป็นผู้คอยรักษาเวลาอันมีค่าของนักท่องเที่ยวเพื่อให้ นักท่องเที่ยวได้เที่ยวตามโปรแกรมที่ระบุด้วยการจัดสรรเวลาการท่องเที่ยวแต่ละจุดได้อย่าง เหมาะสม

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

2.2.2.2 ความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อธุรกิจนำเที่ยว²¹

มัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่ธุรกิจนำเที่ยวจ้างเพื่อให้ทำหน้าที่บริการนำเที่ยวให้แก่ลูกค้าของเขาจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของธุรกิจนำเที่ยวที่จะบริการให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจอยากกลับมาใช้บริการของธุรกิจนำเที่ยวนี้อีก จึงนับว่ามัคคุเทศก์มีความสำคัญต่อธุรกิจนำเที่ยวมากพอสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

1. มัคคุเทศก์เป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในการนำเที่ยวอำนวยความสะดวกและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า
2. มัคคุเทศก์เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ แทนธุรกิจนำเที่ยว เช่น ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวให้แก่ธุรกิจนำเที่ยวและป้องกัน ธุรกิจนำเที่ยวจากการถูกเอาเปรียบจากสถานประกอบการอื่น ๆ
3. มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่สร้างชื่อเสียงและคอยโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้กับธุรกิจนำเที่ยวที่ตนสังกัดให้นักท่องเที่ยวทราบ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ธุรกิจนำเที่ยว
4. มัคคุเทศก์เป็นตัวแทนของธุรกิจนำเที่ยวในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสถานประกอบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงแรม ร้านอาหาร แหล่งท่องเที่ยว ร้านค้าที่ระลึก ธุรกิจขนส่ง
5. มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว โรงแรมที่พัก ร้านอาหารตลอดจนข้อมูลสถานที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำข้อมูลที่เป็นปัญหาข้อควรแก้ไข ข้อเสนอแนะในการนำเที่ยวแต่ละครั้งมารายงานให้ธุรกิจนำเที่ยวทราบ เพื่อนำข้อมูลไปปรับปรุงแก้ไขการบริการในครั้งต่อไป

2.2.2.3 ความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อแหล่งท่องเที่ยว²²

มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่ให้ความรู้ในเรื่องของแหล่งท่องเที่ยวหรือทรัพยากรท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นแหล่งท่องเที่ยว ธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน ศาสนา หรือ ศิลปวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องสงวนรักษาไว้ เพราะหากแหล่งท่องเที่ยวเหล่านี้หมดสิ้นไปก็ย่อมไม่มีนักท่องเที่ยวอยากมาท่องเที่ยว อุตสาหกรรมท่องเที่ยวรวมถึงมัคคุเทศก์เองก็ย่อมจะหมดอาชีพไปด้วย ทำให้มัคคุเทศก์ต้องให้ความรู้และจูงใจให้นักท่องเที่ยวร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยว โดยไม่ทำลายทรัพยากรท่องเที่ยว รวมถึงไม่กระทำผิดกฎระเบียบหรือ

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ศีลธรรมอันดีของประเทศ จึงนับว่ามัคคุเทศก์มีความสำคัญต่อแหล่งท่องเที่ยวมากพอสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1. มัคคุเทศก์เป็นผู้ที่ดูแลเอาใจใส่คุ้มครองอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวทุก ๆ ที่ ซึ่งเปรียบเสมือนแหล่งสร้างงานสร้างอาชีพของตนแทนเจ้าหน้าที่ของแหล่ง ท่องเที่ยวซึ่งบางจุดเจ้าหน้าที่อาจดูแลได้ไม่ทั่วถึง
2. มัคคุเทศก์เปรียบเสมือนตัวแทนของเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวในการทำหน้าที่เป็นผู้นำเที่ยวเป็นผู้สร้างภาพพจน์ อีกทั้งสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างนักท่องเที่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวและแนะนำชักชวนนักท่องเที่ยวให้เที่ยวอย่างถูกวิธีโดยไม่ทำลายทรัพยากรท่องเที่ยว
3. มัคคุเทศก์ช่วยประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวให้แก่เจ้าของแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งมีแหล่งท่องเที่ยวหลายแห่งที่อยู่นอกเหนือความสนใจของนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ อาจเพราะเข้าถึงได้ยากลำบาก แต่มีความสวยงามก็ต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์ ของมัคคุเทศก์

2.2.2.4 ความสำคัญของมัคคุเทศก์ต่อประเทศชาติ²³

มัคคุเทศก์มีความสำคัญต่อประเทศชาติในด้านการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจในประเทศของเราและเดินทางกลับมาเยี่ยมซ้ำ หรือช่วยเผยแพร่ภาพลักษณ์ที่ดีนั้นแก่ญาติมิตรให้ทราบต่อไป นอกจากนี้มัคคุเทศก์ยังช่วยเสริมสร้างความเข้าใจให้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถาบันต่าง ๆ ของชาติได้อย่างถูกต้องด้วยจึงนับว่ามัคคุเทศก์มีความสำคัญต่อประเทศชาติพอสรุปได้ 2 ประการคือ

1. มัคคุเทศก์เป็นผู้ให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับสถาบันต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากมัคคุเทศก์เป็นผู้ที่มีความรู้จริงและมีความใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยว จึงเป็นโอกาสที่มัคคุเทศก์จะได้สร้างความเข้าใจอันดีในทุก ๆ เรื่องให้แก่นักท่องเที่ยว
2. มัคคุเทศก์นับว่าเป็นบุคคลที่เป็นตัวแทนของชาติและเป็นบุคคลตัวอย่างที่เป็นแนวทางให้กับนักท่องเที่ยวได้ปฏิบัติตามสิ่งที่ดีงาม

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

2.2.3 ลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์²⁴

บุคคลที่ทำงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวควรจะมีความรู้เกี่ยวกับบุคลิกลักษณะพิเศษหลายอย่างประกอบกันเพื่อทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ ยินดีให้เป็นผู้ดำเนินการท่องเที่ยว และแน่ใจว่าจะได้รับความเพลิดเพลินและได้ความรู้ที่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์ต่อธุรกิจบริการท่องเที่ยวโดยตรงและเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติด้วย โดยลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. มีบุคลิกภาพดี กล่าวคือ มัคคุเทศก์ที่ดีต้องมีบุคลิกภาพทั่วไปที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความสะอาดและการแต่งกายที่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีมนุษยสัมพันธ์ กิริยามารยาทที่ดี

2. มีจิตวิญญาณของความเป็นมัคคุเทศก์ กล่าวคือ คุณสมบัตินี้ถือว่าสำคัญมาก เพราะมัคคุเทศก์ต้องเป็นผู้มีใจรักในอาชีพมัคคุเทศก์และเป็นคนรักงานเต็มใจที่จะบริการแก่ผู้อื่นอย่างมีความสุข ต้องมีจิตวิญญาณความรู้สึกลึกซึ้งที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวอยู่ตลอดเวลา ทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ และมุ่งที่จะสร้างความก้าวหน้ามิใช่เข้ามาเพื่อหาประสบการณ์ชั่วคราว หรือเพียงเพื่อเป็นทางผ่านรไปทำงานอื่น เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเจริญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นอกจากนี้มัคคุเทศก์ยังต้องมีจิตวิญญาณของความเป็นศิลปินประกอบด้วย กล่าวคือ การให้ความบันเทิง และความสนุกสนานเพลิดเพลินแก่ผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายเรื่องราวต่างๆ การร้องเพลงและการเล่นเครื่องดนตรี รวมทั้งการเล่นเกมส์ต่าง ๆ ที่เป็นนันทนาการสำหรับกลุ่มนักท่องเที่ยว

3. มีความรู้ดี กล่าวคือ มัคคุเทศก์ควรเป็นผู้มีความรอบรู้และมีทักษะในการถ่ายทอดที่สามารถเรียกความสนใจจากนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี โดยมัคคุเทศก์ที่จะมีความรู้ดีนั้นต้องสนใจใฝ่รู้ในสิ่งรอบตัว ต้องเป็นนักอ่านที่รักการค้นคว้าหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ ซึ่งเป็นความรู้ที่มัคคุเทศก์ควรต้องมี ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับภาษาต่างประเทศ ความรู้เกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ อย่างถ่องแท้

4. ความเป็นผู้นำที่ดี มีความรับผิดชอบสูงและตรงต่อเวลา เนื่องจากมัคคุเทศก์จะเป็นที่พึ่งในทุก ๆ เรื่องของนักท่องเที่ยว และเป็นผู้ที่นักท่องเที่ยวจะยึดถือเชื่อถือคำแนะนำจากมัคคุเทศก์ ต้องมีความกล้าตัดสินใจเมื่อพบสถานการณ์ที่คับขัน มีความสามารถในการควบคุมกลุ่มให้มีความคิดเห็นคล้อยตามเพื่อความจำเป็นระเบียบเรียบร้อย มัคคุเทศก์ต้องไม่ทอดทิ้งนักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ต้องพยายามช่วยเหลือนักท่องเที่ยวอย่างสุด

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-32.

ความสามารถ นอกจากนี้ความรับผิดชอบอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญมากคือ ความรับผิดชอบในเรื่องของเวลา ต้องเป็นคนตรงต่อเวลา เพราะหากมีคฤหัสถ์ที่ไม่ตรงต่อเวลาก็จะเป็นแบบอย่างที่ไม่ดีแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเกิดพฤติกรรมเลียนแบบและอาจทำให้การนำเที่ยวในครั้งนั้นมีความคลาดเคลื่อนของโปรแกรมจนอาจถูกตัดบางโปรแกรมออกไป อันจะนำไปสู่ความไม่พึงพอใจของนักท่องเที่ยวในที่สุด

5. มีสติปัญญา ไหวพริบดี มีความสามารถและมีความยืดหยุ่นในการแก้ปัญหาได้ฉับไว มีคฤหัสถ์ต้องทำงานตามแผนที่วางไว้ล่วงหน้า แต่ก็มีหลายโอกาสที่รายการนำเที่ยวอาจไม่ได้เป็นไปตามที่ระบุไว้เนื่องจากสภาพอากาศ หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่คาดไม่ถึง ดังนั้นมีคฤหัสถ์จะต้องมีสติปัญญา และไหวพริบดีดีในการแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็ว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของนักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ และยังต้องมีความยืดหยุ่นได้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งบางสถานการณ์ในการนำเที่ยวจะใช้วิธีเด็ดขาดไม่ได้ เพราะอาจเกิดผลเสียหรือเกิดอันตราย มีคฤหัสถ์ก็ควรอธิบายให้นักท่องเที่ยวได้เข้าใจ และทราบถึงเหตุการณ์ว่าถ้ายังขึ้นต้นทัวร์ก็อาจส่งผลในด้านลบ โดยการที่จะสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดีนั้น มีคฤหัสถ์ต้องมีการเตรียมการที่ดี โดยศึกษาล่วงหน้าถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในการนำเที่ยวในแต่ละสถานที่ ศึกษาขั้นตอนของการแก้ปัญหาเหล่านั้น จัดเตรียมอุปกรณ์ไว้ล่วงหน้า เช่น การนำเที่ยวทางเรืออาจเกิดอุบัติเหตุเรือจม มีคฤหัสถ์ควรศึกษาวิธีการช่วยคนจมน้ำ การตรวจสอบเรือที่เป็นพาหนะว่ามีชูชีพหรือเครื่องช่วยชีวิตพร้อมและอยู่ในสภาพใช้งานได้หรือไม่ หมายเลขโทรศัพท์หน่วยฉุกเฉิน และโรงพยาบาลที่อยู่ใกล้ที่สุด

6. ความสามารถในการบริการและอำนวยความสะดวก มีคฤหัสถ์ที่ดีต้องเอาใจใส่ดูแลให้นักท่องเที่ยวได้ท่องเที่ยวด้วยความสนุกสนานเพลิดเพลิน สะดวกสบายและปลอดภัยปราศจากอุปสรรคและข้อขัดข้อง ดังนั้นก่อนการนำเที่ยวทุกครั้ง มีคฤหัสถ์ควรตรวจสอบความเรียบร้อยของยานพาหนะแจ้งย้ายสถานที่พักรแรม และสถานประกอบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นัดหมายและให้ข้อมูลนักท่องเที่ยวเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวที่จะไป ตั้งแต่กำหนดการเตรียมตัว ข้อปฏิบัติต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวควรทราบ เช่น การเข้าชมพระบรมมหาราชวังต้องแต่งกายสุภาพ การเข้าอุโบสถต้องถอดรองเท้า สุภาพสตรีถูกต้องตัวพระภิกษุไม่ได้ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถ่ายภาพ หรือถ่ายภาพยนตร์ เป็นต้น การเตรียมสัมภาระและข้อควรระวังต่าง ๆ เอาใจใส่ดูแลนักท่องเที่ยว โดยทั่วถึงและเสมอกันทุกคน

2.2.4 วุฒิภาวะที่เหมาะสมสำหรับมัคคุเทศก์

จากที่กล่าวมาข้างต้นมัคคุเทศก์มิได้มีหน้าที่เพียงนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ พร้อมให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์อีกมากมาย อาทิ มีไหวพริบดี มีความสามารถ มีความยืดหยุ่น ในการแก้ปัญหาได้ฉับไว มีความกล้าตัดสินใจเมื่อพบสถานการณ์ที่คับขัน มีความสามารถในการควบคุมกลุ่มให้มีความคิดเห็นคล้อยตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์เหล่านี้ต้องใช้วุฒิภาวะในการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ประกอบด้วย ดังนั้นผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับวุฒิภาวะซึ่งมีเกณฑ์ในด้านอายุประกอบด้วย ดังนี้

2.2.4.1 ทฤษฎีพัฒนาการด้านอาชีพของกินซ์เบิร์ก (Ginzberg's Theory)²⁵

Eli Ginzberg เป็นนักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียในสาขาทรัพยากรมนุษย์ Ginzberg ได้ร่วมกับนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักจิตวิทยา และนักจิตบำบัด ทำการวิจัยทางด้านพฤติกรรมกรรมการเลือกอาชีพซึ่งจะเริ่มตั้งแต่ในวัยเด็กไปจนถึงวัยผู้ใหญ่ ตอนต้นทฤษฎีนี้จะแบ่งช่วงระยะเวลาของบุคคลในการเลือกอาชีพเป็น 3 ช่วงระยะเวลา ดังนี้

ช่วงระยะเวลาที่ 1 เรียกว่า ช่วงระยะเวลาความคิดเพื่อฝัน (Fantasy Period) ในช่วงเวลานี้ ความคิดความอ่าน เกี่ยวกับอาชีพของเด็กที่มีอายุไม่เกิน 10 ปี จะเป็นไปในลักษณะเพื่อฝันแบบเด็กๆ หรือการคิดจินตนาการต่างๆ

ช่วงระยะเวลาที่ 2 เรียกว่า ช่วงระยะเวลาขั้นการทดลอง (Tentative Period) เป็นระยะที่เด็กอายุ 11-16 ปี โดยช่วงเวลานี้จะสามารถแบ่งเป็นระยะย่อยได้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นความสนใจ (Interests) ในขั้นนี้ความสนใจของบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเลือกอาชีพ การเลือกอาชีพในขั้นนี้จึงขึ้นอยู่กับความสนใจของแต่ละบุคคล

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นความสามารถ (Capacity) การเลือกอาชีพของบุคคลในขั้นนี้จะคำนึงถึงความสามารถของตนว่าจะสอดคล้องกับความสนใจอาชีพใดๆ หรือไม่ ดังนั้นในขั้นนี้ความสามารถของบุคคลจะเป็นสิ่งที่กำหนดการเลือกอาชีพของแต่ละบุคคล โดยที่บุคคลจะเลือกอาชีพที่ตรงกับความสามารถของตนเองมากที่สุด

²⁵ Ginzberg: Cited in E.L. Tolbert, Counseling for Career Development, (Boston: Houghton Mifflin Com., 1974), pp. 28-30, อ้างถึงใน กิ่งแก้ว พูลคลองตัน, การเปรียบเทียบวุฒิภาวะทางอาชีพของนิสิตนักศึกษาในระดับปริญญาตรีที่มีภูมิหลังต่างกัน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาจิตวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 15-16.

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นค่านิยม (Values) ในขั้นนี้เป็นขั้นที่บุคคลซึ่งมีอายุอยู่ในระหว่าง 15-16 ปี จะเริ่มตระหนักถึง ความสำคัญของค่านิยมที่ตนมีอยู่ เช่น ค่านิยมที่เกี่ยวกับความมีอิสระในการทำงาน การทำเงินรายได้ การมีเวลารว่างมากขึ้น การได้มีโอกาสเดินทาง บุคคลแต่ละคนจะเลือกงานที่สามารถสนองตอบค่านิยมของตนเป็นสำคัญ

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นการเปลี่ยนแปลง (Transition) ขั้นนี้เป็นขั้นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงจากในช่วงระยะเวลาที่ 2 ไปสู่ช่วงระยะเวลาที่ 3 จะทำให้เด็กเกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆ และประมวผลทางเลือกด้านต่างๆ ก่อนทำการตัดสินใจเลือกอาชีพ

ช่วงระยะเวลาที่ 3 เรียกว่า ช่วงระยะเวลาแห่งความเป็นจริง (Realistic Period) เป็นระยะที่บุคคลมีอายุ 17-20 ปี ในช่วงเวลานี้ได้แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการสำรวจ (Exploration) ในช่วงของขั้นการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของช่วงระยะเวลาที่ 2 แล้วต่อด้วยขั้นตอนแรกของช่วงระยะเวลาที่ 3 คือ ขั้นการสำรวจ จะเป็นขั้นตอนที่บุคคลได้มีโอกาสเลือกอาชีพของตนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะสอดคล้องกับคุณวุฒิภาวะที่มีมากขึ้น และโอกาสของการได้รับการศึกษาในวิทยาลัย ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นที่บุคคลเริ่มคำนึงถึงโอกาสและข้อจำกัดต่างๆ ตามความเป็นจริงในการเลือกอาชีพ เช่น ระยะเวลาที่จะต้องใช้ในการศึกษา สำหรับอาชีพบางอาชีพ หรือความแตกต่างของรายได้ที่ได้รับระหว่างอาชีพต่างๆ ตลอดจนประโยชน์ และข้อเสียของอาชีพแต่ละอาชีพ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นเริ่มเป็นรูปร่าง (Crystallization) ขั้นนี้เป็นขั้นที่บุคคลแต่ละคนสามารถที่จะทำการสังเคราะห์แรงกดดันต่างๆ จากทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกอาชีพของบุคคลเหล่านั้น ความกดดันในเรื่องของเวลาเป็นสิ่งที่บีบบังคับให้บุคคลจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ภายในระยะเวลาอันจำกัด แต่ก็มีบุคคลอีกเป็นจำนวนมากที่จะพยายามประวิงเวลาในช่วงนี้ โดยลังเลใจเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกอาชีพ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะช้าหรือเร็ว แรงกดดันทางการศึกษา และการจ้างงานก็จะเป็นสิ่งที่บีบบังคับให้บุคคลจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกอาชีพในที่สุด

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นระบุชัดแจ้ง (Specification) ขั้นนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย บุคคลทุกคนจะต้องตัดสินใจเลือกอาชีพของตน โดยระบุชัดแจ้งว่าจะประกอบอาชีพอะไร ในด้านใด เช่น การเลือกทำงานในธนาคารจากการมีความถนัดทางด้านคณิตศาสตร์ ทำงานเป็นนักการทูตจากการมีความถนัดทางด้านภาษา เป็นต้น

จากทฤษฎีพัฒนาการด้านอาชีพของกินซ์เบิร์ก ระยะเวลาที่เหมาะสมของบุคคลที่จะเลือกอาชีพตามความถนัดของตนและคำนึงถึงความเป็นจริงประกอบกัน คือ ช่วงอายุ 17-20 ปี ซึ่งการคำนึงถึงความเป็นจริงประกอบนั้นย่อมส่งผลดีแก่นักท่องเที่ยว เพราะบุคคลช่วงอายุดังกล่าวจะพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น คุณสมบัติของอาชีพ

2.2.4.2 ทฤษฎีจิตสังคมของอีริกสัน (Erickson's Psychosocial Theory)²⁶

อีริกสัน (Erickson) มีความสนใจศึกษาความสัมพันธ์ของบุคคลและครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นสังคมเล็ก ๆ สังคมหนึ่ง โดยศึกษาว่าสังคมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเด็กอย่างไร อีริกสันได้ให้ความหมายของพัฒนาการว่าเป็นขบวนการเปลี่ยนแปลงทางจิตใจและสังคม ทฤษฎีของอีริกสันให้แนวคิดที่ว่าพัฒนาการทางบุคลิกภาพมีตั้งแต่เกิดจนถึงวัยชรา โดยมองพัฒนาการของบุคลิกภาพว่าเป็นวิกฤติการณ์ที่แบ่งเป็นระยะ ๆ และเน้นวิกฤติการณ์ในระยะวัยรุ่นจากทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นว่าความไว้วางใจ การควบคุมตนเอง ความคิดริเริ่ม และการรู้จักตน พัฒนาได้อย่างไรตั้งแต่วัยเด็ก และค้นพบว่าความไม่ไว้วางใจ ความละอาย ความรู้สึกผิด ความรู้สึกด้อย และความสับสน ไม่รู้จักตนจะมาจากการพัฒนาในวัยเด็กและวัยรุ่นได้อย่างไร อีริกสันได้แบ่งขั้นพัฒนาการออกเป็น 8 ขั้น ตามลำดับอายุ โดยแต่ละขั้นจะต่อเนื่องเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอย่างมีแบบแผน

ในแต่ละขั้นเด็กอาจจะพบปัญหาซึ่งถ้าเด็กสามารถแก้ปัญหาขั้นนั้นได้ก็จะพัฒนาสู่ขั้นต่อไป พัฒนาการ 8 ขั้นดังกล่าว ได้แก่

ขั้นที่ 1 ความรู้สึกไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ (Sense of trust VS. Sense of Mistrust) (อายุแรกเกิด ถึง 1 ปี) ในขั้นนี้สิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือแม่หรือผู้ทำหน้าที่แทนแม่ ขั้นนี้จัดว่าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการขั้นต่าง ๆ เมื่อทารกอยู่ในครรภ์ สภาพแวดล้อมทุกอย่างในครรภ์ของแม่ล้วนแต่มีความสุข มีอาหารกิน อากาศ อบอุ่นสบาย ผู้ที่จะช่วยให้ทารกเกิดภาพพจน์ที่ดีต่อโลกก็คือพ่อแม่นั่นเอง วิธีการเลี้ยงดูของพ่อแม่ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการอุ้ม ทารกท่าทางการให้นม การยิ้มกับทารก ฯลฯ จัดเป็นการวางพื้นฐานในเรื่องโลกให้แก่ทารก ถ้าทารกไว้วางใจสิ่งหนึ่งก็จะมีใจไว้วางใจสิ่งอื่น ๆ และคนอื่น ๆ ด้วย ในทางตรงกันข้าม ถ้าทารกได้รับประสบการณ์ไม่ดี กล่าวคือ เมื่อต้องการแล้วไม่ได้รับสิ่งที่ต้องการ ก็จะเกิด

²⁶ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม. ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://elearning.psu.ac.th/courses/77/unit5.pdf> [12 สิงหาคม 2565]

ความรู้สึกไม่ไว้วางใจ กลายเป็นคนหวาดระแวงตื่นกลัว รู้สึกว่าโลกนี้ไว้วางใจไม่ได้ และความรู้สึกนี้จะพัฒนาขึ้นตามวัย ดังนั้น พ่อแม่ หรือผู้เลี้ยงดูเด็ควัยนี้ควรคำนึงถึงความต้องการขั้นพื้นฐานของเด็กอย่างสม่ำเสมอเพื่อช่วยให้พัฒนาการทางบุคลิกภาพของทารกมีความสมบูรณ์

ขั้นที่ 2 ความรู้สึกเป็นอิสระหรือความรู้สึกสงสัยไม่แน่ใจความสามารถของตนเอง (Sense of Autonomy VS. Sense of Doubt and Shame) (อายุ 2 ปี) ในขั้นนี้สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ พ่อแม่ หรือผู้ทำหน้าที่แทน เมื่อเด็กมีความรู้สึกไว้วางใจพ่อแม่และสิ่งแวดล้อมแล้ว เด็กจะเกิดความรู้สึกเป็นอิสระในการกระทำบางอย่าง และตั้งใจจะทำในสิ่งที่ตนต้องการ สิ่งที่ควรฝึกเด็ควัยนี้เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะพัฒนาการคือ การรู้จักเรื่องเวลาและสถานที่ในการฝึกควรเริ่มต้นด้วยการผ่อนปรนบ้าง ไม่ควรเข้มงวดกับเด็กมากนัก เพราะอาจทำให้เด็กกลับไปมีพฤติกรรมเป็นเด็กทารกอีกก็ได้ หากเด็กมีพัฒนาการขั้นนี้เป็นไปได้ดี เด็กจะเป็นคนมีพลังความตั้งใจทำสิ่งต่าง ๆ และรู้จักควบคุมตนเอง

ขั้นที่ 3 ความคิดริเริ่มหรือความรู้สึกผิด (Sense Initiative of Guilt) (อายุ 3 – 5 ปี) ในขั้นนี้ สิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือครอบครัว เด็ควัยนี้สามารถช่วยตัวเองได้สามารถทำงานบางอย่างให้สำเร็จได้ด้วยตนเอง โดยพ่อแม่ผู้ปกครอง จะต้องกระตุ้นหรือส่งเสริมให้เด็กทำอะไรได้หลาย ๆ อย่าง แรงสนับสนุนนี้ทำให้เด็กพยายามแสดงความสามารถใหม่ ๆ ออกมา และแสดงออกมามากที่สุดเท่าที่จ มี ถ้าทำไม่สำเร็จก็จะล้มความล้มเหลวได้อย่างรวดเร็ว และตั้งต้นใหม่ ดังนั้น ถ้าเด็กได้รับการส่งเสริมที่ถูกต้อง ก็ย่อมเสริมสร้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แต่ถ้าเด็กทำไม่สำเร็จและถูกตำหนิตีเดียวนก็จะเกิดความรู้สึกผิดว่าไม่สามารถทำตามที่พ่อแม่ผู้ปกครองคาดหวังไว้ได้

ขั้นที่ 4 ความรู้สึกว่าคุณประสบความสำเร็จหรือความรู้สึกด้อย (Sense of Industry VS. Sense of Inferiority) (อายุ 6 – 11 ปี) ในขั้นนี้ สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ เพื่อนบ้านและโรงเรียน เด็กในวัยนี้เริ่มเข้าโรงเรียนใช้ชีวิตส่วนมากอยู่ในโรงเรียน มีความสามารถทำทุกอย่างที่ผู้ใหญ่ทำได้ แต่ทำได้ไม่ดีเท่า ดังนั้นจึงทุ่มเททุกสิ่งทุกอย่างเพื่อทำงานให้ดีเท่าผู้ใหญ่ ถ้าทำสำเร็จก็จะเกิดกำลังใจภาคภูมิใจ แต่ถ้าทำไม่ได้เด็กจะเกิดความรู้สึกด้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อน เพราะในวัยนี้เพื่อนมีความหมายมากต่อการใช้เปรียบเทียบความสามารถของตน เนื่องจากเด็ควัยนี้ชอบทำงาน ผู้ใหญ่ควรใช้โอกาสนี้วางพื้นฐานการทำงาน และปลูกฝังลักษณะนิสัยการทำงานให้แก่เด็ก ถ้าเด็กทำงานได้ถึงแม้จะเป็นงานง่าย ๆ สำหรับผู้ใหญ่ และผู้ใหญ่แสดงให้เห็นว่างานนั้นมีคุณค่าเด็กจะรู้สึกภาคภูมิใจและมีนิสัยรักที่จะทำงานต่อไป

ขั้นที่ 5 การรู้จักตนเองหรือความสับสนไม่รู้จักตนเอง (Sense of Identity VS. of Sense of Identity Diffusion) (อายุ 12 – 17 ปี) ในขั้นนี้สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ คือ กลุ่มเพื่อนคนอื่น ๆ ในวัยเดียวกัน ผู้นำ บุคคลและสิ่งที่เด็กยึดถือเป็นแบบอย่าง เด็กวัยนี้จะเริ่มที่เข้าสู่วัยรุ่นแล้ว ร่างกายและสติปัญญาของเด็กจะมีพัฒนาใกล้เคียงกับผู้ใหญ่ ในบางครั้ง การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็วจนไม่แน่ใจว่าเกิดอะไรขึ้น สังคมเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อ พัฒนาการทางบุคลิกภาพของเด็ก การคาดหวังจากสังคมทำให้เด็กสับสนไม่แน่ใจในบทบาท หน้าที่ของตน ในบางครั้งสังคมปฏิบัติราวกับว่าเขายังเป็นเด็กอยู่ แต่บางทีก็ต้องการให้เป็น ผู้ใหญ่ จึงทำให้เด็กวัยรุ่นอยากรู้จักตนเอง ดังนั้นถ้าสังคมช่วยให้เด็กได้ทราบถึงบทบาทและ หน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน เด็กก็จะรู้จักตนและจะเกิดความรู้สึกอยากอกุทิศแรงกายแรงใจ ให้แก่สังคมของตน

ขั้นที่ 6 ความรู้สึกว่าตนมีเพื่อนหรือความรู้สึกอ้างว้างโดดเดี่ยว (Sense of Intimacy VS. Sense of Isolation) (อายุ 18 – 21 ปี) ในขั้นนี้สิ่งแวดล้อมคือเพื่อนสนิท คู่รัก คู่ชีวิต วัยนี้เริ่มเป็นผู้ใหญ่ที่มุ่งอยู่กับการทำงาน หรือสร้างฐานให้เป็นปีกแผ่น มีความ รับผิดชอบตนเองและเริ่มเลือกคู่ครอง ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาขั้นก่อน ๆ นี้ ย่อมจะประสบผลสำเร็จในการพัฒนาขั้นนี้ด้วย ส่วนผู้ที่พบความล้มเหลวในขั้นก่อน ๆ ก็จะไม่ไว้วางใจผู้อื่นไม่มีความพอใจในตนเอง ปรับตัวเข้ากับผู้อื่นไม่ได้ อาจทำให้ไม่กล้าเสี่ยงกับการ แต่งงาน และการทำงาน เมื่อเวลาผ่านไปนานเข้าจนเพื่อนรุ่นเดียวกันแยกย้ายไปมีครอบครัว หมดแล้ว ก็จะรู้สึกว่ตนเองถูกทอดทิ้ง และถูกแยกให้อยู่ตามลำพัง ทำให้รู้สึกอ้างว้าง

ขั้นที่ 7 ความรู้สึกรับผิดชอบแบบผู้ใหญ่หรือความรู้สึกเฉื่อยชา (Sense of Generativist VS. Sense of Absorption) (อายุ 22 – 40 ปี) ผู้ใหญ่ในวัยนี้จะคำนึงถึงการมี ลูกหลานเพื่อสืบวงศ์ตระกูล และมีความรับผิดชอบที่จะอบรมเลี้ยงดูบุตรหลานให้มีความสุข ประสบความสำเร็จในชีวิต บุคคลที่ประสบความสำเร็จในพัฒนาการขั้นต้น ๆ มาก่อน จะรู้จัก บทบาทหน้าที่ของตน รู้จักรับผิดชอบและพอใจในฐานะและชีวิตของตน แต่ถ้าบุคคลใดไม่ ประสบความสำเร็จในชีวิตก็จะไม่ไว้วางใจใคร รู้สึกว่ตนเองไม่มีความสามารถ มีปมด้อย

ขั้นที่ 8 ความรู้สึกมั่นคงในชีวิตหรือความรู้สึกสิ้นหวัง (Sense of Integrity VS. Sense of Despair) (อายุ 40 ปีขึ้นไป) ผู้ที่อยู่ในวัยนี้ควรประสบความสำเร็จในชีวิตขั้น สูงสุด ถ้าเป็นผู้ที่มีพัฒนาการทางบุคลิกภาพดีขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดมา ก็จะประสบความสำเร็จ จะยอมรับความจริงในวัยที่เปลี่ยนแปลงไป มีความสุขในชีวิต มีความสุขยอมรับการแก่ การ เจ็บ และการตายที่จะเกิดขึ้น มีความพอใจที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ในอดีตให้แก่ชนรุ่นหลัง แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้นั้นมีแต่อดีตที่เต็มไปด้วยความล้มเหลวก็จะหมดหวัง ไม่พอใจชีวิต

ที่ผ่านมา ไม่ยอมรับสภาพเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เกิดความท้อแท้สิ้นหวังทอดอาลัยในชีวิต และมักจะกลัวความตาย

จากทฤษฎีจิตสังคมของอิริคสันนั้นมีขั้นพัฒนาการตามลำดับอายุ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว ขั้นที่ 6 ความรู้สึกที่ตนมีเพื่อนหรือความรู้สึกอ้างว้างโดดเดี่ยว ช่วงอายุ 18-21 ปี เริ่มเป็นผู้ใหญ่ที่มุ่งอยู่กับการทำงานหรือสร้างฐานให้เป็นที่มั่นคง และมีความรับผิดชอบตนเอง ตลอดจนเป็นการพัฒนาบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพหรือทำงาน อันสอดคล้องกับลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์ คือ มีบุคลิกภาพที่ดี ดังนั้นช่วงอายุ 18-21 ปี จึงเป็นช่วงที่เหมาะสมกับการเริ่มต้นประกอบอาชีพ

2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วน

การให้สิทธิพิเศษแก่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งจะกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่นต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนด้วย ฉะนั้นผู้เขียนจึงกล่าวถึงความสำคัญของหลักแห่งความได้สัดส่วน และองค์ประกอบของหลักแห่งความได้สัดส่วน ดังนี้

2.3.1 ความสำคัญของหลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายทั่วไประดับรัฐธรรมนูญที่มีพื้นฐานมาจากความยุติธรรมหรือความชอบธรรมตามธรรมชาติโดยทั่วไป โดยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ โดยการบังคับให้ผู้ใช้อำนาจกระทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ หรือกล่าวอีกนัยได้ว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ใช้เป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ โดยบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรจำต้องใช้อำนาจที่ตนมีโดยผูกพันต่อหลักความได้สัดส่วนเสมอ กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผลเป็นการก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจำต้องใช้ อำนาจดังกล่าวอย่างพอเหมาะพอประมาณ หรือใช้อำนาจให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ

ดังนั้น หลักแห่งความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักกฎหมายที่มีบทบาทและหน้าที่ประการสำคัญในการเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้มีความพอเหมาะพอประมาณอันจะหลักการ

ประกันในการคุ้มครองหรือรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญ บทบาทและหน้าที่ ประการสำคัญของหลักความได้สัดส่วนอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่มีฐานะเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐ ให้มีความพอเหมาะพอประมาท
2. หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบของการกระทำของรัฐทั้งปวงให้มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และก่อให้เกิดความชอบกฎหมายอันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ
3. หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์และทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น²⁷

2.3.2 องค์ประกอบของหลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ดังนี้

2.3.2.1 หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (หลักแห่งความเหมาะสม)²⁸

หลักดังกล่าวเป็นหลักที่บังคับว่า ในบรรดามาตรการต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจกำหนดเพื่อไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น โดยหากกฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น เช่น การป้องกันการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ มาตรการนั้นก็จะต้องอยู่ในวิสัยที่จะขจัดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขันได้จริงๆ หรือในกรณีหากกฎหมายมีเจตนารมณ์จะตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรการนั้นก็จะต้องอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันมิให้เกิดจลาจล สงครามการเมือง หรือความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชนได้จริงๆ หากมาตรการใดไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลและไม่มี

²⁷ วรณู วิจารณ์ันท์, หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 8.

²⁸ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2564), หน้า 168-170.

ผลใช้บังคับ หรือกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นมาแล้ว ปรากฏว่าเมื่อนำไปบังคับใช้ ผลที่เกิดขึ้นไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ก็ถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักแห่ง ความสัมฤทธิ์ผล กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริง ตัวอย่างเช่น การตรากฎกระทรวงที่ไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและเป็นไปตามหลักแห่ง ความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 15/2545 ในส่วน ความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 5 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เพื่อใช้บังคับบทบัญญัติในข้อ 11 ทวิ นั้นเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และเหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) และบทบัญญัติในมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ พ.ศ. 2540) แล้ว เห็นว่ากรณีนี้แม้จะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติ ไม่ใช่การ กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามถ้อยคำในมาตรา 42 วรรคหนึ่งก็ตามแต่การ กำหนดหน้าที่ของมัคคุเทศก์ดังกล่าวย่อมเกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ มัคคุเทศก์เพราะสามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมเพิ่มเติมไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และส่งผลดีในด้านอื่น ๆ ด้วยสมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มาตรา 50 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยินยอมให้กระทำให้ และเป็นคนละกรณีกับเรื่องการต่ออายุใบอนุญาต มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับไม่เคยมีกรณีที่ไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตเพราะเหตุที่มัคคุเทศก์ไม่ได้เข้ารับการ ฝึกอบรมเพิ่มเติมตามที่คู่มือให้การตั้งนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) จึงออกมา ใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้และไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การ กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมยังเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายสัมฤทธิ์ผลโดยที่ไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ เสรีภาพเนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้มัคคุเทศก์ได้รับความรู้ ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติ อีกทั้งไม่ขัดต่อหลักดุลยภาพระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมัคคุเทศก์ หรือสังคมโดยรวมกับประโยชน์มหาชน เนื่องจากการบังคับให้มัคคุเทศก์เข้ารับการ

ฝึกอบรมจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เพราะมีคฤเทศก์จะมีความรู้ความเข้าใจในข้อมูลต่าง ๆ ได้ถูกต้อง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในด้านมารยาทและความประพฤติมากยิ่งขึ้น จึงย่อมเป็นผลดีต่อภาพพจน์ด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ ในขณะที่มีคฤเทศก์จะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียงแต่ในแง่ของการต้องเข้ารับการฝึกอบรมและต้องเสียค่าใช้จ่ายทุกๆ 2 ปี เท่านั้น ดังนั้นกฎกระทรวงฉบับนี้จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของมีคฤเทศก์จนเกินสมควรอันจะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

2.3.2.2 หลักแห่งความจำเป็น²⁹

หลักความจำเป็นเป็นหลักที่กำหนดว่าในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการ ซึ่งล้วนแต่มีความเหมาะสมและเป็นมาตรการที่ล้วนทำให้การกระทำดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยกันทั้งสิ้น (equally effective) มาตรการใดมีลักษณะเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ มาตรการนั้นจึงถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นและรัฐจำเป็นต้องเลือกใช้มาตรการนั้น ๆ โดยหลักความจำเป็นจะถูกนำมาใช้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ และมาตรการเหล่านั้นล้วนเป็นมาตรการที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางกฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยว่าหากมีมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียง มาตรการเดียวจึงไม่เป็นการจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่ามาตรการดังกล่าวมีลักษณะที่สอดคล้องหรือปฏิบัติตาม หลักความจำเป็นหรือไม่ซึ่งฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออก มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งๆ ที่เลวร้ายสองสิ่งๆ ที่จำเป็นต้องเลือกบุคคลควรเลือกสิ่งๆ ที่เลวร้ายน้อยที่สุด”

2.3.2.3 หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ³⁰

มาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับประชาชนแม้จะสอดคล้องกับหลักความเหมาะสม คือสามารถดำเนินการได้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ และหลักความจำเป็น คือมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดแล้วก็ตาม แต่ในการออกมาตราการมาบังคับดังกล่าวย่อมจะก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และโทษแก่ทุกฝ่ายที่เป็นผู้รับผลจากการออกมาตราการนั้น ๆ ดังนั้น

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170-172.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172-173.

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ จึงเป็นหลักการที่ทำหน้าที่ในการเรียกร้องให้เกิดดุลภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยส่วนรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ โดยมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดและขณะเดียวกันเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนหรือส่วนมากที่สุดด้วยเช่นกัน มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องต่อหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

บทที่ 3

การจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นของประเทศมาเลเซียเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

การจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและได้แพร่หลายในต่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยผู้เขียนได้นำมาตรการทางกฎหมายในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศมาเลเซียเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนมาใช้ในการศึกษา เพื่อที่นำมาปรับใช้การจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศไทยเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เนื่องจากประเทศมาเลเซียและประเทศไทยมีภูมิประเทศ และแหล่งท่องเที่ยวที่คล้ายคลึงกัน ตลอดจนกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม ประเทศมาเลเซีย ได้มีวิสัยทัศน์ (VISION) ว่า “จุดหมายปลายทางที่ยั่งยืนมั่งคั่งด้วยวัฒนธรรม”³¹ และการแถลงนโยบายของกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม ประเทศมาเลเซีย ว่า “เพื่อขับเคลื่อนการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมที่แข่งขันได้และยั่งยืน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” ในส่วนของกรมการท่องเที่ยว ประเทศไทย ได้มีวิสัยทัศน์ (VISION) ว่า “เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและเป็นที่ยอมรับระดับสากล”³² ซึ่งทั้งกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม ประเทศมาเลเซีย และกรมการท่องเที่ยว ประเทศไทย ต่างก็เป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแลมัคคุเทศก์และมีแนวคิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเหมือนกัน

นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียมีกฎหมายและข้อปฏิบัติต่างๆ ที่ใช้ในการเข้าสู่อาชีพมัคคุเทศก์ การกำกับควบคุมมัคคุเทศก์ เช่น การพักใช้ และการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยกฎหมายมาเลเซียที่ใช้ในการจัดการควบคุมดูแลมัคคุเทศก์ ซึ่งเทียบได้กับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 (Tourism Industry Act 1992) ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

³¹ Ministry of Tourism, Arts and Culture. Policy [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.motac.gov.my/en/profile/policy> [12 สิงหาคม 2565]

³² กรมการท่องเที่ยว. วิสัยทัศน์พันธกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.dot.go.th/pages/18> [12 สิงหาคม 2565]

3.1 ความหมายและคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ตามกฎหมาย

มัคคุเทศก์ หมายถึง บุคคลซึ่งให้บริการแก่นักท่องเที่ยวหรือบุคคลอื่น โดยให้คำแนะนำในการเที่ยวชม ทักทาย ขอบปึง เยี่ยมชมสถานที่ที่น่าสนใจหรือบันเทิง และกิจกรรมอื่นๆ ที่สัญญาไว้กับนักท่องเที่ยว เพื่อได้รับค่าตอบแทน³³

มัคคุเทศก์ในประเทศมาเลเซีย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท³⁴ ดังนี้

1. ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบชั่วคราว บัตรสีชมพู สำหรับทักษะภาษาพิเศษหรือสำหรับงานชั่วคราวระยะสั้น
2. ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบถาวร ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่
 - 2.1 มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) ระดับ 3 บัตรสีน้ำเงิน
 - 2.2 มัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาค (Region Specific Tourist Guides) ระดับ 3
 - 2.3 มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) ระดับ 2 บัตรสีเขียว

ในส่วนของเอกัตศึกษานี้จะศึกษาในใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แบบถาวรของประเทศมาเลเซียเป็นหลัก เนื่องจากมีการแบ่งประเภทมัคคุเทศก์ที่คล้ายคลึงกับของประเทศไทย ต่อไปจะกล่าวถึงคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์³⁵ ดังนี้

1. มีสัญชาติมาเลเซีย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
3. ด้านการอบรม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้
 - 3.1 ได้เข้าร่วมอบรมในหลักสูตรและผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถที่จัดโดยอธิบดีการท่องเที่ยวหรือหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากอธิบดีการท่องเที่ยว หรือ
 - 3.2 สำเร็จหลักสูตรอื่นที่อธิบดีการท่องเที่ยวรับรองว่าเทียบเท่ากับหลักสูตรตามข้อ 3.1 หรือ
 - 3.3 อธิบดีการท่องเที่ยวพิจารณาจากคุณลักษณะ คุณสมบัติ และคุณสมบัติของบุคคลนั้นว่ามีความสามารถที่จะเป็นมัคคุเทศก์ได้

³³ Tourism Industry Act 1992, Section 2.

³⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ., กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์, 2559), หน้า 36.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-75.

4. ด้านการศึกษา แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้
 - 4.1 ประกาศนียบัตรเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศมาเลเซีย (Sijil Pelajaran Malaysia)
 - 4.2 ผู้สมัครและผ่านการรับรองจากประกาศนียบัตรทางการศึกษาของประเทศมาเลเซีย (Malaysian Certificate of Education) จำเป็นต้องมีประสบการณ์ประสบการณ์ ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างน้อย 5 ปี และต้องได้รับการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม ประเทศมาเลเซีย
 - 4.3 ใบประกาศนียบัตรและปริญญาที่ได้รับจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ ประเทศมาเลเซีย
 - 4.4 ผู้สมัครที่ไม่มีคุณสมบัติด้านการศึกษาข้างต้น แต่มีประสบการณ์อย่างน้อย 5 ปี ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สามารถเข้าอบรมหลักสูตร หลังจากการสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม ประเทศมาเลเซีย
5. มีสุขภาพแข็งแรงทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ตลอดจนปราศจากโรคติดต่อ
6. ไม่มีประวัติอาชญากรรม
7. มีคฤหาสน์จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสมาคมมัคคุเทศก์ใดๆ

อย่างไรก็ดี มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) และ มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) มีความแตกต่างในคุณสมบัติด้านการอบรม กล่าวคือ มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) ต้องผ่านหลักสูตรมัคคุเทศก์พื้นฐาน (Basic Tourist Guide Course) ที่มีระยะเวลาการฝึกอบรม 500 ชั่วโมง (4-6 เดือน) และดำเนินการโดยสถาบันฝึกอบรมการท่องเที่ยวที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม แต่มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) ต้องผ่านหลักสูตรมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides Course) ที่มีระยะเวลาการฝึกอบรม 17 วัน และดำเนินการฝึกอบรมโดยกรมสัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ³⁶

นอกจากนี้คุณสมบัติในการขอเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาค (Region Specific Tourist Guides)³⁷ มีส่วนที่แตกต่างจากมัคคุเทศก์ประเภทอื่น คือ ถิ่นกำเนิด ดังนี้

³⁶ Ministry of Tourism, Arts and Culture. Tourist Guide Course [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.motac.gov.my/en/faqs/tourist-guide-course> [1 มกราคม 2566]

³⁷ New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and Sarawak (Level 3), No. 1 a).

1. เป็นชาวมาเลเซียที่มีถิ่นกำเนิดในรัฐซาบะฮ์ สำหรับการเป็นมัคคุเทศก์ในรัฐซาบะฮ์ หรือ
2. เป็นชาวมาเลเซียที่มีถิ่นกำเนิดในรัฐซาราวัก สำหรับการเป็นมัคคุเทศก์ในรัฐซาราวัก หรือ
3. ผู้อยู่อาศัยถาวรที่อาศัยในรัฐซาบะฮ์ หรือ รัฐซาราวักหนึ่ง สำหรับผู้อยู่อาศัยถาวรที่มีถิ่นกำเนิดในรัฐซาบะฮ์ หรือ รัฐซาราวัก ต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากหน่วยงานตามตารางแสดงหน่วยงานที่มีสิทธิอนุญาตให้ผู้อยู่อาศัยถาวรที่มีถิ่นกำเนิดในรัฐซาบะฮ์ หรือ รัฐซาราวัก³⁸ดังต่อไปนี้ก่อนจึงจะขอเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาคได้

ตาราง 1 ตารางแสดงหน่วยงานที่มีสิทธิอนุญาตให้ผู้อยู่อาศัยถาวรที่มีถิ่นกำเนิด

ลำดับที่	รัฐซาบะฮ์	รัฐซาราวัก
1	กระทรวงการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และ สิ่งแวดล้อม (KEPKAS)	กระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปวัฒนธรรม เยาวชน และกีฬา รัฐซาราวัก
2	สมาคมมัคคุเทศก์แห่งรัฐซาบะฮ์	สมาคมมัคคุเทศก์แห่งรัฐซาราวัก
3	สำนักงานกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และ วัฒนธรรมประจำภูมิภาครัฐซาบะฮ์	สำนักงานกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และ วัฒนธรรมประจำภูมิภาครัฐซาราวัก

ที่มา : เรียบเรียงจาก New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and Sarawak (Level 3), No. 1 U).

3.2 พื้นที่ในการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์แต่ละประเภท

ในการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์นั้นได้กำหนดพื้นที่ในการนำเที่ยวตามประเภทของมัคคุเทศก์ ดังนี้

1. มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) สามารถนำเที่ยวในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศมาเลเซียแก่นักท่องเที่ยว โดยมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) มิได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่นำเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติ รัฐซาราวัก และรัฐซาบะฮ์³⁹

³⁸ New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and Sarawak (Level 3), No. 1 U).

³⁹ New License Application Guideline for City Tourist Guide (Level 3), No. 1.

2. มัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาค (Region Specific Tourist Guides) สามารถนำเที่ยวได้เฉพาะพื้นที่รัฐซาราวัก หรือ รัฐซาบะฮ์ ตามที่ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไว้เท่านั้น⁴⁰

3. มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) สามารถนำเที่ยวได้เฉพาะพื้นที่ธรรมชาติตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต⁴¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถแยกความแตกต่างระหว่างมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) กับมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) ได้ดังตารางต่อไปนี้⁴²

ตาราง 2 ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) กับมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides)

มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง	มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น
มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมืองสามารถนำเที่ยวในเมืองต่างๆ ทั่วประเทศมาเลเซียแก่นักท่องเที่ยว	มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่นสามารถนำเที่ยวได้เฉพาะพื้นที่ธรรมชาติตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต
มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมืองต้องผ่านหลักสูตรมัคคุเทศก์พื้นฐาน (Basic Tourist Guide Course) ที่มีระยะเวลาการฝึกอบรม 500 ชั่วโมง (4-6 เดือน) และดำเนินการโดยสถาบันฝึกอบรมการท่องเที่ยวที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงการท่องเที่ยว ศิลปะ และวัฒนธรรม	มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่นต้องผ่านหลักสูตรมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides Course) ที่มีระยะเวลาการฝึกอบรม 17 วัน และดำเนินการฝึกอบรมโดยกรมสัตว์ป่าและอุทยานแห่งชาติ
บัตรสีน้ำเงิน	บัตรสีเขียว

ที่มา : เรียบเรียงจาก Ministry of Tourism, Arts and Culture, Malaysia

⁴⁰ New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and Sarawak (Level 3), No. 1.

⁴¹ New License Application Guideline for Local Nature Tourist Guide (Level 2), No. 1.

⁴² Ministry of Tourism, Arts and Culture. Tourist Guide Course [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.motac.gov.my/en/faqs/tourist-guide-course> [1 มกราคม 2566]

3.3 ส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

แม้ว่าพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ค.ศ. 1992 (Tourism Industry Act 1992) ของประเทศมาเลเซียจะมิได้แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเหมือนของประเทศไทยดังที่จะกล่าวต่อไปในบทที่ 4 ก็ตาม แต่ประเทศมาเลเซียก็ได้ส่งเสริมมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาคในรัฐซาราวักและรัฐซาบะฮ์ โดยให้ผู้ที่จะมาขอเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาคในรัฐซาราวักหรือรัฐซาบะฮ์ต้องเป็นผู้ที่มีถิ่นกำเนิดในรัฐซาราวักหรือรัฐซาบะฮ์ตามลำดับเท่านั้น⁴³ อันเป็นการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์แก่คนในพื้นที่รัฐซาราวักและรัฐซาบะฮ์

นอกจากนั้นประเทศมาเลเซียยังได้ห้ามมิให้มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมืองนำเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติท้องถิ่น รัฐซาราวัก และรัฐซาบะฮ์⁴⁴ ซึ่งมีมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น และมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้วตามลำดับ

จากที่กล่าวมาข้างต้นการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศมาเลเซียเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้น ประเทศมาเลเซียได้ส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์แก่ผู้มีถิ่นกำเนิดในรัฐซาราวักหรือรัฐซาบะฮ์ที่จะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในรัฐซาราวักหรือรัฐซาบะฮ์ และห้ามมิให้มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมืองนำเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติท้องถิ่น รัฐซาราวัก และรัฐซาบะฮ์ ซึ่งมีมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น และมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวอยู่แล้วตามลำดับ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น และมัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาค ตลอดจนประเทศมาเลเซียยังได้กำหนดให้มัคคุเทศก์ทุกประเภทต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของประเทศมาเลเซียที่คำนึงถึงลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์ตามหลักการมัคคุเทศก์ที่มัคคุเทศก์ต้องมีวุฒิภาวะพอที่จะนำเที่ยวและดูแลนักท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น ในการกำหนดว่า “ห้ามมิให้มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมืองนำเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติท้องถิ่น รัฐซาราวัก และรัฐซาบะฮ์” ของประเทศมาเลเซียนั้น ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและส่งผลให้ไม่เกิดประเด็นในการโต้แย้ง ซึ่งเป็นข้อดีที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามความเหมาะสมต่อไป และการกำหนดอายุมัคคุเทศก์ทุกประเภทของประเทศมาเลเซียที่ต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นั้นก็เป็นข้อดีอีกประการหนึ่งที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้กับกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เพราะมัคคุเทศก์ควรเป็นผู้มีวุฒิภาวะตามลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์ ตลอดจนมัคคุเทศก์แต่ละประเภท

⁴³ New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and Sarawak (Level 3), No. 1 a).

⁴⁴ New License Application Guideline for City Tourist Guide (Level 3), No. 1.

ต่างก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวเหมือนกัน เพียงแต่มีความแตกต่างกันในพื้นที่ที่จะนำเที่ยวได้เท่านั้น ฉะนั้นกฎหมายธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของประเทศไทยจึงไม่ควรยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์

บทที่ 4

ปัญหาการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเป็นหลัก มีบทบัญญัติบางประการที่ได้เป็นตามแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งในการพิจารณาแนวคิดและหลักการดังกล่าว ผู้เขียนมิได้ใช้เพียงหลักการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรประการเดียว แต่ผู้เขียนได้ใช้หลักการมัคคุเทศก์ และหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาประกอบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริงและไม่ขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มี 2 ประการ ดังนี้

4.1 คุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

ผู้เขียนขอกล่าวถึงคุณสมบัติในการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อื่นที่มีไม่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 ดังนี้

- ก. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์
- ข. มีสัญชาติไทย
- ค. สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ หรือสำเร็จการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงในสาขามัคคุเทศก์หรือสาขาการท่องเที่ยวที่มีวิชาเกี่ยวกับมัคคุเทศก์ไม่น้อยกว่าที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด หรือได้รับวุฒิปับัตรว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรและสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด
- ง. ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประกาศกำหนด⁴⁵

นอกจากคุณสมบัติในการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์อื่นที่มีไม่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นข้างต้นนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ยกเว้นคุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์บางประการแก่ผู้

⁴⁵ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 (1).

ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น เพื่อให้ชาวบ้านในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้ อันทำให้เกิดปัญหาบางประการในคุณสมบัติการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ดังนี้

4.1.1 อายุ

อายุเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งในการขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ โดยปกติมัคคุเทศก์ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์⁴⁶ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศยกเว้นคุณสมบัติในด้านอายุสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ตามประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ข้อ 2 ดังนั้นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นจะมีอายุเท่าใดก็ได้ ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้มัคคุเทศก์น้อยหรือเด็กๆ ในท้องถิ่นหรือชุมชนมีภาคภูมิใจในความเป็นอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมประเพณีของตนเองสามารถทำหน้าที่เป็นเจ้าบ้านให้การต้อนรับแก่แขกผู้มาเยือนหรือนักท่องเที่ยวให้ได้รับความรู้ และความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น⁴⁷ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

อนึ่ง แม้ว่าการไม่จำกัดอายุสำหรับมัคคุเทศก์ท้องถิ่นจะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน แต่การเป็นมัคคุเทศก์ควรมีลักษณะที่จำเป็นตามหลักการมัคคุเทศก์⁴⁸ ดังนี้

1. มีบุคลิกภาพดี มีมนุษยสัมพันธ์ดี กริยามารยาทที่ดี
2. เป็นผู้ที่มีใจรักในอาชีพมัคคุเทศก์และเป็นคนรักงานเต็มใจที่จะบริการแก่ผู้อื่นอย่างมีความสุข ต้องมีจิตวิญญาณความรู้สึที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวอยู่ตลอดเวลา ทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ
3. มัคคุเทศก์ควรเป็นผู้มีความรอบรู้และมีทักษะในการถ่ายทอดสามารถสร้างความสนใจจากนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี
4. มีความเป็นผู้นำที่ดี มีความรับผิดชอบสูงและตรงต่อเวลา เนื่องจากมัคคุเทศก์จะเป็นที่พึ่งในทุก ๆ เรื่องของนักท่องเที่ยว และเป็นผู้ที่นักท่องเที่ยวจะยึดถือเชื่อถือคำแนะนำจากมัคคุเทศก์ ต้องมีความกล้าตัดสินใจเมื่อพบสถานการณ์ที่

⁴⁶ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 (1) (ก).

⁴⁷ พิณิจ ทิพย์มณี, “มัคคุเทศก์น้อยข้อยกเว้นที่รอกฎหมายควบคุม,” วารสารรวมคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 6, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2560) : หน้า 105

⁴⁸ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และชรินทร์ วรกุลกิจกำธร, หลักการมัคคุเทศก์, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 22-32.

ค้ำขันมีความสามารถในการควบคุมกลุ่มให้มีความคิดเห็นคล้อยตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย มัคคุเทศก์ต้องไม่ทอดทิ้งนักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ต้องพยายามช่วยเหลือนักท่องเที่ยวอย่างสุดความสามารถมีสติปัญญา ไหวพริบดี มีความสามารถและมีความยืดหยุ่นในการแก้ปัญหาได้ฉับไว มัคคุเทศก์ต้องทำงานตามแผนที่วางไว้ล่วงหน้า แต่ก็มีหลายโอกาสที่รายการนำเที่ยวอาจไม่ได้เป็นไปตามที่ระบุไว้เนื่องจากสภาพอากาศ หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่คาดไม่ถึง

5. ความสามารถในการบริการและอำนวยความสะดวก มัคคุเทศก์ที่ดีต้องเอาใจใส่ดูแลให้นักท่องเที่ยวได้ท่องเที่ยวด้วยความสนุกสนานเพลิดเพลิน สะดวกสบายและปลอดภัย ปราศจากอุปสรรคและข้อขัดข้อง

จากบทที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ามัคคุเทศก์ไม่ได้มีหน้าที่เพียงนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ พร้อมให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่างๆ แก่นักท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีกมากมาย อาทิ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้แก่นักท่องเที่ยว การควบคุมกลุ่มนักท่องเที่ยวให้มีความคิดเห็นคล้อยตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความยืดหยุ่นในการแก้ปัญหาได้ฉับไว ดังนั้นมัคคุเทศก์ท่องเที่ยวจึงควรเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะมากพอในการปฏิบัติหน้าที่

ทั้งนี้ การมีมัคคุเทศก์น้อยซึ่งเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นจะเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนก็ตาม แต่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะไม่มียั่งยืน หากมัคคุเทศก์น้อยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักการมัคคุเทศก์ที่ดีที่อาศัยวุฒิภาวะ

4.1.2 ภูมิลำเนา

ปัจจุบันแนวคิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) หรือความยั่งยืน (Sustainability) ได้เป็นคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างแยกจากกันไม่ได้ อาทิ ปฏิญญาผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค ค.ศ. 2022 (APEC 2022 Leaders' Declaration) ก็ได้กล่าวถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่เป็นนิจ⁴⁹ โดยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ประกอบด้วย 3 เสาหลักของมิติความยั่งยืน (Three Pillars of Sustainability) คือ มิติด้านสังคม เศรษฐกิจ และ

⁴⁹ Asia-Pacific Economic Cooperation. 2022 Leaders' Declaration [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration> [1 มกราคม 2566]

สิ่งแวดล้อม⁵⁰ ซึ่งมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนหรือท้องถิ่น โดยใช้อัตลักษณ์ท้องถิ่น และให้ชุมชนหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนท่องเที่ยวของตน

ทั้งนี้ในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนปรากฏตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป โดยมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้นปรากฏตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยมี 4 ขั้นตอนตามตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 3 ตารางแสดงขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน

ขั้นตอนที่	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ
1	<p>ขั้นเตรียมความพร้อม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ท้องถิ่นหรือชุมชนทำการศึกษาหลักเกณฑ์ ซึ่งจะได้ออกแล้วถัดไป 2. กำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่จะประกาศเขตฯ เป็นเอกสารและแผนที่ให้ชัดเจน 3. คัดเลือกบุคลากรที่มีศักยภาพที่จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นและให้มีจำนวนเพียงพอ 4. พัฒนาและเตรียมความพร้อมผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรอบรู้เกี่ยวกับองค์ความรู้ท้องถิ่น ทักษะการสื่อสาร การนำเสนอ และบุคลิกภาพ 5. จัดทำเอกสารประกอบการสมัครเพื่อขอรับการประกาศเขตฯ 	ท้องถิ่นหรือชุมชน
2	<p>ขั้นตอนการตรวจประเมิน</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ส่งใบสมัครเพื่อขอรับการประกาศเขตฯ มายังกรมการท่องเที่ยวเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น 2. คณะกรรมการลงพื้นที่ตรวจประเมิน 	<p>ท้องถิ่นหรือชุมชน</p> <p>คณะกรรมการ</p>

⁵⁰ ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/> [1 มกราคม 2566]

ขั้นตอนที่	การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ
3	<p>ขั้นตอนการรับรองและประกาศเขตฯ</p> <ol style="list-style-type: none"> คณะกรรมการรับรอง พิจารณารับรองผลการประกาศเขตฯ และเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ออกประกาศเขตฯ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาให้ความเห็นชอบแล้ว 	<p>คณะกรรมการ</p> <p>คณะกรรมการ / รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา</p>
4	กรรมการท่องเที่ยวจัดอบรมผู้ที่มีความหมายท้องถิ่นตามหลักสูตรที่กำหนด เพื่อให้ได้ผู้ผ่านการอบรมตามเกณฑ์ที่กำหนดนำไปขอรับบัตรมัคคุเทศก์ท้องถิ่นต่อไป	กรรมการท่องเที่ยว

ที่มา : เรียบเรียงจาก กระบวนการและขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กรรมการท่องเที่ยวกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนก่อน เนื่องจากการจะมีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในท้องถิ่นหรือชุมชนใดต้องมีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก่อน ซึ่งผู้ที่มีสิทธิยื่นขอรับการประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน คือ กลุ่มบุคคล ชมรม หรือคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยท้องถิ่นหรือชุมชน คือ กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันโดยได้ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดวัฒนธรรมร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ และมีแบบแผนในท้องถิ่นโดยมีกลุ่มบุคคล ชมรม หรือคณะกรรมการ ร่วมกันบริหารจัดการ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ⁵¹ ดังนี้

⁵¹ หลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

1. ทรัพยากรการท่องเที่ยว กล่าวคือ มีทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและบริการการท่องเที่ยวที่มีลักษณะเฉพาะโดดเด่น มีความพร้อมในการดำเนินการบริหารจัดการโดยท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างเหมาะสม

1.1 ในท้องถิ่นมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติวัฒนธรรม หรือแหล่งภูมิปัญญาที่ทรงคุณค่ามีความดึงดูดใจนักท่องเที่ยวมีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวทั้งด้านการเพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์ความสนุกสนาน ตามบริบทของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ

1.2 มีการจัดการการเข้าถึงทรัพยากรการท่องเที่ยวหรือแหล่งท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม เช่น เส้นทางคมนาคม ยานพาหนะ ป้ายบอกทาง แผนที่ของท้องถิ่นหรือชุมชน

1.3 มีกิจกรรมหรือรายการท่องเที่ยวที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นหรือชุมชน และส่งเสริมการเพิ่มความรู้ความเข้าใจให้นักท่องเที่ยว

2. ความพร้อมของบุคลากรในท้องถิ่น กล่าวคือ มีแผนงานในการจัดให้มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้

2.1 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีผู้มีความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญา วิถีชีวิตและธรรมชาติในท้องถิ่นหรือได้ผ่านการอบรมหลักสูตรของท้องถิ่นและมีการถ่ายทอดจากผู้รู้สู่สมาชิกในท้องถิ่นและถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นอย่างเพียงพอที่จะให้คำแนะนำและความรู้ของท้องถิ่น

2.2 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีบุคลากรที่มีความสนใจ มีทักษะ และมีความพร้อมในการเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นวัดโดยการวางแผนหรือการประชุมภายในการบริหารของกรรมการ

2.3 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีจำนวนบุคลากรในท้องถิ่นเพียงพอในการรองรับการท่องเที่ยว

2.4 การบริหารจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น มีกลุ่มบุคคล ชมรมคณะกรรมการหรือหน่วยงานในการบริหารจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นทำหน้าที่ในการติดต่อและประสานงานกับนักท่องเที่ยวและตัวแทนการท่องเที่ยวจัดระบบการบริการของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นและร่วมกันกำหนดอัตราค่าตอบแทนในการทำงานของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกลุ่มบุคคล ชมรม คณะกรรมการ หรือหน่วยงานนี้ต้องได้รับการรับรองจากชุมชนหรือท้องถิ่นหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในพื้นที่ เช่น สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อุทยานแห่งชาติ อุทยานประวัติศาสตร์ หรือสถาบันการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น

3. การรวมกลุ่มบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น

3.1 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีกลุ่มบริหารจัดการท่องเที่ยวที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น โดยรับผิดชอบจัดการท่องเที่ยวของท้องถิ่นหรือชุมชนด้วยตนเองหรือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

3.2 ท้องถิ่นหรือชุมชนได้รับการสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมตามกฎหมายหรือการส่งเสริมการบริหารจัดการ การเรียนรู้ด้านต่างๆ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา หรือองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น การได้รับอนุญาตให้จัดการท่องเที่ยวในพื้นที่ของหน่วยงานอื่นๆ อาทิ อุทยานแห่งชาติ อุทยานประวัติศาสตร์ ที่ดินเอกชน และหน่วยราชการอื่นๆ

3.3 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีการรวมกลุ่มเฉพาะอย่างหลากหลาย โดยกลุ่มนี้อาจเกิดขึ้นจากความสนใจเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นหรือชุมชน เช่น กลุ่มทอผ้า กลุ่มผลิตภัณฑ์แปรรูปกลุ่มไม้ดอกไม้ และกลุ่มผลิตอาหาร เป็นต้น และมีการร่วมมือในระดับประชาคมอย่างเหมาะสม เพื่อให้สมาชิกในท้องถิ่นหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น กิจกรรมเก็บขยะปลูกต้นไม้ และการเตรียมงานบุญ เป็นต้น

3.4 มีการกระจายรายได้ในท้องถิ่นหรือชุมชน ในหมู่สมาชิกชุมชนและส่วนรวมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เช่น การจัดสวัสดิการท้องถิ่นหรือชุมชนผ่านกลุ่มออมทรัพย์สหกรณ์ มีระบบการบริหารการเงินของกลุ่ม อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นหรือชุมชนต้องรักษาการประกอบอาชีพตามสภาพพื้นที่ซึ่งเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมของคนในชุมชน เช่น ทำนา ทำสวน ทำประมง ซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ของคนในท้องถิ่นหรือชุมชน และนำการท่องเที่ยวเข้ามาช่วยเสริมรายได้จากการที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเพื่อเรียนรู้วิถีชีวิตในท้องถิ่นหรือชุมชน การจำหน่ายผลิตภัณฑ์สินค้าท้องถิ่นและของที่ระลึกต่างๆ

4. การบริหารจัดการอย่างมีแผนและกระบวนการที่ดี

4.1 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีการบริหารจัดการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ เช่น ศึกษาสภาพของท้องถิ่นหรือชุมชน วางแผนเพื่อกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และการจัดการทรัพยากร ดำเนินงานการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การประสานงานและการใช้ทรัพยากร ติดตามและประเมินผล เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ทันที

4.2 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีแผนการบริหารจัดการ ป้องกันหรือลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ อากาศ น้ำเสีย เสียงรบกวน และการรักษาสภาพป่าหรือภูมิทัศน์ และเส้นทางการท่องเที่ยว

4.3 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีการจัดการด้านวัฒนธรรม ทั้งการส่งเสริมการอนุรักษ์และการสืบทอด เช่น คู่มือโบราณสถานในท้องถิ่นอย่างดีและถูกต้อง ยารักษาโรคที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยมีการสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น

4.4 ท้องถิ่นหรือชุมชนมีการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน เช่น ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด การเฝ้าระวังผลกระทบที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว

4.5 มีข้อควรปฏิบัติหรือข้อห้ามในการทำกิจกรรมท่องเที่ยวเพื่อป้องกันผลกระทบทั้งทางสิ่งแวดล้อมสังคม และวัฒนธรรม โดยจัดทำในรูปแบบที่สื่อความหมายแก่นักท่องเที่ยวได้ง่าย เช่น คู่มือ แผ่นพับ

4.6 ในท้องถิ่นมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวเพียงพอ เช่น อาหาร ที่พักหรือลานพัก(กรณีค้างคืน) การสัญจร ห้องน้ำ และร้านค้าชุมชน เป็นต้น

4.7 มีแผนการจัดการความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว

จากขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนและหลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า มัคคุเทศก์ท้องถิ่นต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับองค์ความรู้ท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น ตลอดจนตามแนวนโยบายภาครัฐในปัจจุบันการท่องเที่ยวโดยท้องถิ่นหรือชุมชนมีจุดมุ่งหมายหลักของการเป็นอาชีพเสริมให้กับท้องถิ่นหรือชุมชน เช่น มัคคุเทศก์ท้องถิ่น ขยายของที่ระลึกของท้องถิ่นหรือชุมชน ดังนั้นผู้ที่จะความรู้ความเข้าใจในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดีและทำให้เกิดความสอดคล้องกับแนวนโยบายภาครัฐก็คือชาวบ้านในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ

ปัจจุบันคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ จำนวน 26 พื้นที่ ตามประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีได้กำหนดถึงคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้บุคคลในภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตเท่านั้น จึงอาจส่งผลให้บุคคลที่อยู่นอกเขตพื้นที่เข้าไปขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวได้

อนึ่ง หากสมควรกำหนดคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้เป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตเท่านั้น ก็มีประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไปว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร เช่น กฎหมายมาเลเซียกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ ต้องมีถิ่นกำเนิดในรัฐซาบะฮ์ สำหรับการเป็นมัคคุเทศก์ในรัฐซาบะฮ์ หรือ ผู้อยู่อาศัยถาวรที่อาศัยในรัฐซาบะฮ์ที่ต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงมีคุณสมบัติในการเป็นมัคคุเทศก์ได้ หรือ การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง⁵² ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 38 (3)

4.2 ความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์

ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นปัญหาผู้เขียนขอกล่าวถึงประเภทของมัคคุเทศก์ ตามกฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561 เพื่อความเข้าใจของผู้อ่านก่อน ซึ่งมัคคุเทศก์มี 3 ประเภท⁵³ ดังนี้

1. มัคคุเทศก์ทั่วไป คือ มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร

2. มัคคุเทศก์เฉพาะภูมิภาค คือ มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะภายในภูมิภาคที่กำหนดในใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้เฉพาะภายในภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น โดยที่ภูมิภาคการนำเที่ยวแบ่งออกเป็น 4 ภูมิภาคดังต่อไปนี้

2.1 ภาคกลาง รวม 26 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ตราด นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์

⁵² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 38 (3).

⁵³ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561 ข้อ 3 – 4.

ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง

2.2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 20 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อ่างนาจเจริญ อุตรธานี และอุบลราชธานี

2.3 ภาคใต้ รวม 14 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี

2.4 ภาคเหนือ รวม 17 จังหวัด ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

3. มัคคุเทศก์ท้องถิ่น คือ มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประกาศเป็นพื้นที่ที่ประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนและนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์เท่านั้น

นอกจากนี้จากหลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4.1.2 แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นหรือชุมชนต้องมีแผนในการจัดให้มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในปริมาณที่เหมาะสมสามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ และมีสูตรในการคำนวณจำนวนมัคคุเทศก์ตามความเหมาะสมของพื้นที่⁵⁴ ดังนี้

⁵⁴ หลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

ตาราง 4 จำนวนมัคคุเทศก์ตามความเหมาะสมของพื้นที่

จำนวนมัคคุเทศก์ตามความเหมาะสมของพื้นที่	
รายละเอียด	สูตรการคำนวณ
จำนวนมัคคุเทศก์ที่เหมาะสม	จำนวนเส้นทางนำเที่ยว × จำนวนกลุ่มท่องเที่ยวที่จัดได้ต่อเส้นทางต่อวัน (มีมัคคุเทศก์ ๑ คนต่อกลุ่ม)
ขีดความสามารถในการรองรับ	จำนวนนักท่องเที่ยวเฉลี่ยต่อกลุ่ม × จำนวนมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

ที่มา : หลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

หากต้องการรับนักท่องเที่ยวมากขึ้น ต้องเพิ่มจำนวนมัคคุเทศก์ หรือ บริหารจัดการจำนวนคนต่อกลุ่มอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ใดแล้ว ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้นอีก ตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนแดงที่ 2014/2564 ลงวันที่ 29 กันยายน 2564 ว่า การที่มาตรา 51 วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่แล้ว ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น แม้จะเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ประกอบกับ มาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองมัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งอาจมีความสามารถในการแข่งขันและมีโอกาสที่จะได้รับการว่าจ้างน้อยกว่ามัคคุเทศก์อื่น จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคสอง กำหนดให้สามารถตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ จึงไม่อาจถือได้ว่ามาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยว

และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40⁵⁵

อนึ่ง บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ยังคงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 51 วรรคสอง ยังไม่ชัดเจน ดังกรณีที่ปรากฏตามข่าวจากสื่อว่า “เมื่อวันที่ 27 ก.ย. 2564 ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) นายทิพากร จันท์แถม นายกสมาคมมัคคุเทศก์ไทย หรือ สมท. ยื่นหนังสือถึง พล.ต.อ. สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข ผบ.ตร. ขอให้ตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นธรรมของตำรวจท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ต่อมัคคุเทศก์

นายทิพากร กล่าวว่า สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 16 มี.ค. นายภูมิเอก ชับนุพงศ์ ซึ่งเป็นมัคคุเทศก์อื่น ได้นำนักท่องเที่ยวชาวไทย 41 คน ไปท่องเที่ยวในพื้นที่ ต.แหลมสัก ซึ่งเป็นพื้นที่พิเศษตามประกาศของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ตาม พ.ร.บ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และในมาตรา 51 วรรค 2 กำหนดไว้ว่า ในกรณีในพื้นที่พิเศษมีมัคคุเทศก์ตามวรรค 1 (คือมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มาตรา 51 กำหนดไว้) ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ห้ามมัคคุเทศก์อื่น (คือมัคคุเทศก์ที่นำนักท่องเที่ยวเข้าไปในชุมชน) ปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่นั้น

ทั้งนี้ ทางบริษัทได้ติดต่อกับผู้แทนชุมชนไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว เพื่อขอใช้บริการมัคคุเทศก์ในท้องถิ่น แต่ทางชุมชนแหลมสักแจ้งว่า จะต้องใช้บริการท่องเที่ยวเหมารวมเท่านั้นราคาท่านละ 900 บาท ทางบริษัทไม่เห็นด้วย จึงไม่ตกลงตามที่ชุมชนต้องการและแจ้งว่าต้องการเพียงมัคคุเทศก์ 1 คนเท่านั้น ทางชุมชนก็แจ้งกลับมาอีกว่าถ้าไม่ใช้บริการแบบเหมารวมหัวละ 900 บาท ก็จะไม่ให้มัคคุเทศก์มาบริการ

เมื่อทางชุมชนแหลมสัก ไม่ส่งมัคคุเทศก์มาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่าในพื้นที่นั้นไม่มีมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่อยู่ มัคคุเทศก์อื่นจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้ตามปกติ โดยไม่สามารถนำมาตรา 51 วรรค 2 มาบังคับใช้ได้ แต่ตำรวจท่องเที่ยวกลับเข้าจับกุม นายภูมิเอก เปรียบเทียบเสียค่าปรับคนละ 1,000 บาท มัคคุเทศก์จึงต้องจ่ายอมเสียค่าปรับไปก่อน เพราะยังมีนักท่องเที่ยวที่จะต้องดูแลอยู่ และตำรวจท่องเที่ยวอ้างว่าจับกุมมัคคุเทศก์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

ตนจึงทำหนังสือร้องเรียนถึง ผบ.ตร. เพื่อขอให้ตรวจสอบการทำงานของตำรวจท่องเที่ยว ส่วนการอ้างตามมาตรา 51 วรรค 2 เมื่อมีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อยู่จึงห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติ

⁵⁵ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2564: กรณีเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และกรณีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565), หน้า 264-265.

หน้าที่ แต่ถ้ามีคฤหบดีที่มั่งคั่งที่มีเงินเฟื้องไม่มาปฏิบัติหน้าที่ ถ้ามีคฤหบดีอื่นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 51 หรือไม่ หากถือว่าผิด มีคฤหบดีที่มั่งคั่งไม่มาปฏิบัติหน้าที่ มีคฤหบดีอื่นก็ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ แล้วจะใช้มีคฤหบดีจากที่ใดมาปฏิบัติหน้าที่ จึงขอความกรุณาเพื่อขอให้มีการประชุมร่วม ระหว่างผู้แทนตำรวจท้องที่ และฝ่ายมีคฤหบดี เพื่อหาข้อยุติที่ชัดเจนร่วมกัน”⁵⁶

จากกรณีศึกษาข้างต้นจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาว่า ในกรณีที่มีคฤหบดีที่มั่งคั่งมีจำนวนไม่เพียงพอ มีคฤหบดีประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ และกรณีที่มีมีคฤหบดีที่มั่งคั่งแต่ชุมชนไม่จัดหาให้ นั่นก็ยังไม่ชัดเจนว่ามีคฤหบดีประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่

⁵⁶ ไทยโพสต์. ร้องตำรวจท้องที่ จับโกศโดยมิชอบ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/118019> [9 มกราคม 2565]

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทย โดยในปี 2562 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้สร้างรายได้ให้กับประเทศไทย 1.9 ล้านล้านบาท⁵⁷ และสัดส่วน GDP รวมของประเทศด้านการท่องเที่ยว ต่อ GDP รวมของประเทศ คิดเป็นร้อยละ 18.31⁵⁸ และมัคคุเทศก์ก็เป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่จะดูแลนักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแนวคิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ได้เป็นคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างแยกจากกันมิได้ อาทิ ปฏิญญาผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค ค.ศ. 2022 (APEC 2022 Leaders' Declaration) ก็ได้กล่าวถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืนอยู่เป็นนิจ โดยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ประกอบด้วย 3 เสาหลักของมิติความยั่งยืน (Three Pillars of Sustainability) คือ มิติด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม⁵⁹ ซึ่งมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) โดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ได้กำหนดให้มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน เนื่องจากชุมชนหรือท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยมีความหลากหลายของธรรมชาติ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ซึ่งชาวบ้านในพื้นที่นั้นๆ ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดี⁶⁰ และเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและสอดคล้องกับหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเช่นกัน ตลอดจนมีกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

⁵⁷ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. TOURISM RECEIPTS FROM INTERNATIONAL TOURIST ARRIVALS Q1-Q4 2019 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.mots.go.th/News-link.php?nid=13013> [9 มกราคม 2565]

⁵⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2563, หน้า 223.

⁵⁹ ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.sdgmovement.com/intro-to-sdgs/> [1 มกราคม 2566]

⁶⁰ RYT9. ท้องถิ่นหรือชุมชนมีเฮ! กรมการท่องเที่ยวจ่อประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ในท้องถิ่นหรือชุมชนเพิ่มเติม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.ryt9.com/s/prg/2827159> [9 มกราคม 2565]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอาชีพให้แก่ชาวบ้านในท้องถิ่นหรือชุมชนและส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนแล้ว ในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นยังต้องคำนึงถึงหลักการมัคคุเทศก์อันเป็นหลักพื้นฐานของอาชีพมัคคุเทศก์ด้วย และการให้สิทธิพิเศษแก่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งจะกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่นต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนด้วย ฉะนั้นในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หลักการมัคคุเทศก์ และหลักความได้สัดส่วนเสมอ

อนึ่ง จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มีผลต่อการส่งเสริมอาชีพมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ดังนี้

5.1.1 คุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

มัคคุเทศก์โดยทั่วไปต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์แต่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้รับยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุหรือมัคคุเทศก์ท้องถิ่นไม่ได้จำกัดอายุนั้นเอง ตามประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ข้อ 2 จึงส่งผลให้มัคคุเทศก์น้อยหรือเด็กๆ ในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ มัคคุเทศก์ต้องมีลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์ ตามหลักการมัคคุเทศก์ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁶¹

1. มีบุคลิกภาพดี มีมนุษยสัมพันธ์ดี กริยามารยาทที่ดี
2. เป็นผู้มีใจรักในอาชีพมัคคุเทศก์และเป็นคนรักงานเต็มใจที่จะบริการแก่ผู้อื่นอย่างมีความสุขต้องมีจิตวิญญาณความรู้สึที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยวตลอดเวลาทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ
3. มัคคุเทศก์ควรเป็นผู้มีความรอบรู้และมีทักษะในการถ่ายทอดสามารถเข้าความสนใจจากนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี
4. มีความเป็นผู้นำที่ดี มีความรับผิดชอบสูงและตรงต่อเวลา เนื่องจากมัคคุเทศก์จะเป็นที่พึ่งในทุก ๆ เรื่องของนักท่องเที่ยว และเป็นผู้ที่นักท่องเที่ยวจะยึดถือเชื่อถือคำแนะนำจากมัคคุเทศก์ ต้องมีความกล้าตัดสินใจเมื่อพบสถานการณ์ที่คับขัน มีความสามารถในการควบคุมกลุ่มให้มีความคิดเห็นคล้อยตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย มัคคุเทศก์ต้องไม่

⁶¹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และชรินทร์ วรกุลกิจกำธร, หลักการมัคคุเทศก์, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 22-32.

ทอดทิ้งนักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ต้องพยายามช่วยเหลือนักท่องเที่ยวอย่างสุดความสามารถ

5. มีสติปัญญา ไหวพริบดี มีความสามารถและมีความยืดหยุ่นในการแก้ปัญหาได้ฉับไว มัคคุเทศก์ต้องทำงานตามแผนที่วางไว้ล่วงหน้า แต่ก็มีหลายโอกาสที่รายการนำเที่ยวอาจไม่ได้เป็นไปตามที่ระบุไว้เนื่องจากสภาพอากาศ หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่คาดไม่ถึง

6. ความสามารถในการบริการและอำนวยความสะดวก มัคคุเทศก์ที่ดีต้องเอาใจใส่ดูแลให้นักท่องเที่ยวได้ท่องเที่ยวด้วยความสนุกสนานเพลิดเพลิน สะดวกสบายและปลอดภัยปราศจากอุปสรรคและข้อขัดข้อง

จากที่หลักการมัคคุเทศก์ที่สำคัญข้างต้น จะเห็นได้ว่า มัคคุเทศก์มิได้มีหน้าที่เพียงนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ พร้อมให้บริการเกี่ยวกับคำแนะนำและความรู้ด้านต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมาย อาทิ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้นักท่องเที่ยวมีความสามารถในการควบคุมกลุ่มนักท่องเที่ยวให้มีความคิดเห็นคล้อยตามเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ละทิ้งนักท่องเที่ยว ดังนั้นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะมากพอในการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ แต่กฎหมายไม่จำกัดอายุมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมิได้แตกต่างไปจากมัคคุเทศก์อื่นแต่อย่างใด

ผู้เขียนจึงได้ศึกษาวุฒิภาวะที่เหมาะสมสำหรับมัคคุเทศก์ เพื่อทราบอายุที่จะเริ่มต้นทำอาชีพมัคคุเทศก์ได้ โดยใช้ทฤษฎีพัฒนาการด้านอาชีพของกินซ์เบิร์ก (Ginzberg's Theory) และทฤษฎีจิตสังคมของอีริกสัน (Erickson's Psychosocial Theory) ซึ่งสรุปผลจากการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. จากทฤษฎีพัฒนาการด้านอาชีพของกินซ์เบิร์ก ระยะเวลาที่เหมาะสมของบุคคลที่จะเลือกอาชีพตามความถนัดของตนและคำนึงถึงความเป็นจริงประกอบกัน คือ ช่วงอายุ 17-20 ปี⁶² ซึ่งการคำนึงถึงความเป็นจริงประกอบนั้นย่อมส่งผลดีแก่นักท่องเที่ยว เพราะบุคคลช่วงอายุดังกล่าวจะพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น คุณสมบัติของอาชีพ

2. จากทฤษฎีจิตสังคมของอีริกสันนั้นมีขั้นพัฒนาการตามลำดับอายุ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว ขั้นที่ 6 ความรู้สึกว่าตนมีเพื่อนหรือความรู้สึกอ้างว้างโดดเดี่ยว ช่วงอายุ 18-21 ปี เริ่มเป็นผู้ใหญ่ที่มุ่งอยู่กับการทำงานหรือสร้างฐานให้เป็นปึกแผ่น และมีความรับผิดชอบตนเอง ตลอดจนเป็นการพัฒนาบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพหรือทำงาน⁶³ อันสอดคล้องกับลักษณะที่จำเป็นของมัคคุเทศก์ คือ มีบุคลิกภาพที่ดี ดังนั้นช่วงอายุ 18-21 ปี จึงเป็นช่วงที่เหมาะสมกับการเริ่มต้นประกอบอาชีพ

⁶² Ginzberg: Cited in E.L. Tolbert, *Counseling for Career Development*, pp. 28-30.

⁶³ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม. *ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย* [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://elearning.psu.ac.th/courses/77/unit5.pdf> [12 สิงหาคม 2565]

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากทฤษฎีพัฒนาการด้านอาชีพของกินซ์เบิร์ก (Ginzberg's Theory) และทฤษฎีจิตสังคมของอีริกสัน (Erickson's Psychosocial Theory) ประกอบกับคุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์อื่น ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่เหมือนกับ มัคคุเทศก์ท้องถิ่น อายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่เหมาะสมคือ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

5.1.2 คุณสมบัติด้านภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ได้กำหนดให้มีมััคคุเทศก์ท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมมััคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ เนื่องจากชุมชนหรือท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยมีความหลากหลายของธรรมชาติ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นซึ่งชาวบ้านในพื้นที่นั้นๆ ย่อมมีความรู้ความเข้าใจในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดี⁶⁴ อันเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนในการจัดสรรทรัพยากร

อย่างไรก็ดี การจะมีมััคคุเทศก์ท้องถิ่นในท้องถิ่นหรือชุมชนใดต้องมีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก่อน ซึ่งผู้ที่มีสิทธิยื่นขอรับการประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน คือ กลุ่มบุคคล ชมรม หรือคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน โดยหลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ⁶⁵ ดังนี้

1. มีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ดี มีความน่าสนใจ สามารถพัฒนาเป็นเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่น หรือชุมชนได้ เช่น มีแหล่งท่องเที่ยวมีเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เส้นทางคมนาคมที่เข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม
2. มีแผนงานในการจัดให้มีมััคคุเทศก์ท้องถิ่นที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสม สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้ เช่น มีการคำนวณจำนวนมััคคุเทศก์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ มีกลุ่มบุคคล ชมรม คณะกรรมการ หรือหน่วยงานในการจัดการมััคคุเทศก์ ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับนักท่องเที่ยวและตัวแทนการท่องเที่ยว มีผู้มีองค์ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญา

⁶⁴ RYT9. ท้องถิ่นหรือชุมชนมีเฮ! กรรมการท่องเที่ยวจ่อประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ในท้องถิ่นหรือชุมชน เพิ่มเติม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.ryt9.com/s/prg/2827159> [9 มกราคม 2565]

⁶⁵ หลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมััคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

วิถีชีวิต และธรรมชาติในท้องถิ่นหรือได้ผ่านการอบรมหลักสูตรของท้องถิ่นและมีการถ่ายทอดจากผู้รู้สู่สมาชิกในท้องถิ่นและถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่นอย่างเพียงพอที่จะให้คำแนะนำและความรู้ของท้องถิ่น

3. มีการรวมกลุ่มการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น เช่น มีการกระจายรายได้ในท้องถิ่นหรือชุมชน ในหมู่สมาชิกชุมชนและส่วนรวมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

4. มีการบริการที่มีการจัดการอย่างมีแผนและมีกระบวนการที่ดี เช่น ท้องถิ่นหรือชุมชนมีการจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างคุ้มค่าและยั่งยืน ท้องถิ่นมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวเพียงพอ เช่น อาหาร ที่พัก ร้านค้าชุมชน

จากหลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบสำคัญนั้นเกิดจากการเตรียมความพร้อมและดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชนจัดสรรทรัพยากรตามหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นหลัก

นอกจากนี้องค์ประกอบที่ 2 ความพร้อมของบุคลากรในท้องถิ่น อาทิ มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นหรือชุมชน และมีการถ่ายทอดภูมิปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น กอปรกับขั้นตอนการเตรียมความพร้อมในการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนที่ให้คัดเลือกบุคลากรที่มีศักยภาพที่จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นและให้มีจำนวนเพียงพอ ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4.1.2 แสดงให้เห็นว่า มัคคุเทศก์ท้องถิ่นควรเป็นชาวบ้านในท้องถิ่นหรือชุมชน เพราะมีความรอบรู้เกี่ยวกับองค์ความรู้ท้องถิ่นและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นมากกว่าบุคคลที่มีได้อยู่ในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น และเป็นการสอดคล้องกับหลักการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือชุมชน

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีได้กำหนดถึงคุณสมบัติของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้บุคคลในภูมิลำเนาในเขตพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตเท่านั้น จึงอาจส่งผลให้บุคคลที่อยู่นอกเขตพื้นที่เข้าไปขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวได้

จากที่กล่าวมาแล้ว ชาวบ้านในท้องถิ่นหรือชุมชนควรเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชน แต่มีประเด็นที่น่าจะพิจารณาต่อไปว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร เช่น ควรเหมือนกฎหมายประเทศมาเลเซียที่กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ ต้องมีถิ่นกำเนิดในรัฐซาบะฮ์ สำหรับการเป็นมัคคุเทศก์ในรัฐซาบะฮ์ หรือ ผู้อยู่อาศัยถาวรที่อาศัยในรัฐซาบะฮ์ที่ต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนจึงมีคุณสมบัติในการเป็นมัคคุเทศก์ได้ หรือ การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 38 (3)

ดังนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ควรกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมีภูมิลำเนาในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมชาวบ้านในท้องถิ่นหรือชุมชนให้มีอาชีพเสริมเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นและส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตลอดจนสมควรกำหนดระยะเวลาที่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติด้านภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น โดยผู้ที่ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่หรือท้องถิ่นนั้นไม่น้อยกว่า 1 ปี เพราะต้องการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ ในระยะเวลาหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับพื้นที่และเข้าใจภูมิปัญญาท้องถิ่น

5.1.3 ความชัดเจนในข้อกำหนดห้ามมัคคุเทศก์อื่นปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์

ตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่แล้ว ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดปัญหา

ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 2 บริษัททัวร์กรุงเทพ ได้ติดต่อไปยังชุมชนบ้านเอ ซึ่งได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามกฎหมายแล้ว เพื่อให้ชุมชนจัดหามัคคุเทศก์ท้องถิ่น จำนวน 1 คน มานำเที่ยวให้แก่นักท่องเที่ยวจำนวน 10 คน ในวันที่ 6 แต่บริษัททัวร์กรุงเทพกับชุมชนบ้านเอตกลงกันไม่ได้ เนื่องจากชุมชนบ้านเอจะคิดค่าบริการแบบเหมารวมราคาท่านละ 800 บาท แต่บริษัททัวร์กรุงเทพต้องการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเพียง 1 คน เท่านั้น ต่อมาเมื่อถึงวันที่ 6 ชุมชนบ้านเอก็ได้ส่งมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมานำเที่ยวให้กลุ่มนักท่องเที่ยวดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตาม นายหนึ่ง ซึ่งเป็นมัคคุเทศก์ทั่วไปของบริษัททัวร์กรุงเทพ จึงได้นำกลุ่มนักท่องเที่ยวไปท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนบ้านเอ และถูกตำรวจท่องเที่ยวจับกุม ต่อมาบริษัททัวร์กรุงเทพจึงแจ้งว่า เมื่อทางชุมชนบ้านเอไม่ส่งมัคคุเทศก์มาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ก็ถือว่าในพื้นที่นั้นไม่มีมัคคุเทศก์ปฏิบัติหน้าที่อยู่ มัคคุเทศก์อื่นจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้ตามปกติ โดยไม่สามารถนำมาตรา 51 วรรค 2 มาบังคับใช้ได้

จากตัวอย่างข้างต้นจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นมีจำนวนไม่เพียงพอ มัคคุเทศก์ประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ และกรณีที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่น แต่ชุมชนไม่จัดหาให้นั้นก็ยังไม่ชัดเจนว่ามัคคุเทศก์ประเภทอื่นจะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่

จากการศึกษาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 พบว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองมัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งอาจมีความสามารถในการแข่งขันและมี

โอกาสที่จะได้รับการว่าจ้างน้อยกว่ามัคคุเทศก์อื่น จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ประกอบกับขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนและหลักเกณฑ์การกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4.1.2 จะเห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนต่อไป โดยใช้การมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นหรือชุมชนในการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่น เช่น คัดเลือกบุคลากรที่มีศักยภาพที่จะทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นและให้มีจำนวนเพียงพอ ติดต่อกับประสานงานกับนักท่องเที่ยวและตัวแทนการท่องเที่ยวจัดระบบการบริการของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นและร่วมกันกำหนดอัตราค่าตอบแทนในการทำงานของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่เหมาะสมและเป็นธรรม จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์คือมุ่งส่งเสริมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นมัคคุเทศก์อื่นจึงไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่การท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า การที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่ใดแล้ว ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้นอีก ตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมมัคคุเทศก์ในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะ ฉะนั้นการให้สิทธิมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเท่านั้น จึงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ของมัคคุเทศก์อื่นที่จะเสียไปมีเพียงพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ปัจจุบันมีจำนวน 26 พื้นที่เท่านั้น แต่มัคคุเทศก์อื่นมีความสามารถในการแข่งขันและโอกาสที่จะได้รับการว่าจ้างมากกว่ามัคคุเทศก์ท้องถิ่น ซึ่งกระทบต่อการประกอบอาชีพน้อยที่สุดแล้ว ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและนักท่องเที่ยวจะได้รับจากการที่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นที่เข้าใจและรักษาทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่สืบไปได้อย่างยั่งยืนย่อมมีมากกว่า ดังนั้น มาตรา 51 วรรคสอง จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว ประกอบกับได้มีคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนแดงที่ 2014/2564 ลงวันที่ 29 กันยายน 2564 ว่า การที่มาตรา 51 วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่แล้ว ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น แม้จะเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา

29 ประกอบกับมาตรา 33 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ประกอบกับมาตรา 51 วรยศสอง แห่งพระราชบัญญัติ ธุรกินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองมัคคุเทศก์ ท้องถิ่นซึ่งอาจมีความสามารถในการแข่งขันและมีโอกาสที่จะได้รับการว่าจ้างน้อยกว่ามัคคุเทศก์อื่น จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเป็นการจัดระเบียบการ ประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรยศสอง กำหนดให้สามารถตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ จึงไม่อาจถือได้ว่ามาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40⁶⁶

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกินำเที่ยว และมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองมัคคุเทศก์ท้องถิ่น กอปรกับบทบัญญัติดังกล่าวก็ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนแล้ว จึงสมควรแก้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความ ชัดเจนยิ่งขึ้นและไม่ก่อให้เกิดปัญหาในภายภาคหน้าต่อไป ซึ่งในกรณีนี้ประเทศมาเลเซียก็ได้กำหนด พื้นที่ในการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์แต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. มัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) สามารถนำเที่ยวในเมือง ต่างๆ ทั่วประเทศมาเลเซียแก่นักท่องเที่ยว โดยมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (City Tourist Guides) มิได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติหน้าที่นำเที่ยวในพื้นที่ธรรมชาติ รัฐซาราวัก และรัฐซาบะฮ์ ตามหลักเกณฑ์การยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวในเมือง (ระดับ 3)⁶⁷

2. มัคคุเทศก์นำเที่ยวเฉพาะภูมิภาค (Region Specific Tourist Guides) สามารถ นำเที่ยวได้เฉพาะพื้นที่รัฐซาราวัก หรือ รัฐซาบะฮ์ ตามที่ขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ไว้เท่านั้น ตามหลักเกณฑ์การยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวในรัฐซาราวักและรัฐซาบะฮ์ (ระดับ 3)⁶⁸

⁶⁶ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2564: กรณีเกี่ยวกับปัญหาความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และกรณีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 264-265.

⁶⁷ New License Application Guideline for City Tourist Guide (Level 3), No. 1

⁶⁸ New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and Sarawak (Level 3), No. 1

3. มัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (Local Nature Tourist Guides) สามารถนำเที่ยวได้เฉพาะพื้นที่ธรรมชาติตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ตามหลักเกณฑ์การยื่นขอใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์นำเที่ยวธรรมชาติท้องถิ่น (ระดับ 2)⁶⁹

ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยให้มีความหมายอย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4) หรือ แก้ไขเพิ่มเติมพื้นที่ในการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์แต่ละประเภทเหมือนประเทศมาเลเซีย เช่น มัคคุเทศก์ทั่วไป คือ มัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร แต่ห้ามมิให้นำเที่ยวภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4)

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการมัคคุเทศก์ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ในบทที่ 4 นั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาแต่ละปัญหาดังต่อไปนี้

5.2.1 การกำหนดคุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 50 (1) (ก) กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้ประกาศยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุ วุฒิการศึกษา รวมถึงการผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร หรือ การผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็นมัคคุเทศก์ สำหรับผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งเกี่ยวกับปัญหานี้คือ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในการประกาศยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุ

จากการศึกษามัคคุเทศก์ท้องถิ่นควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ฉะนั้นจึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง โดยตัดข้อยกเว้น

⁶⁹ New License Application Guideline for Local Nature Tourist Guide (Level 2), No. 1

คุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นออก อันส่งผลให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติด้านอายุ เหมือนมัคคุเทศก์อื่นตามมาตรา 50 (1) (ก)

อย่างไรก็ดี มีประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติ สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ข้อ 2 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศยกเว้นคุณสมบัติด้านอายุ วุฒิการศึกษา รวมถึงการผ่านการ ฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร และ การผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถในการเป็น มัคคุเทศก์ สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ฉะนั้นจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ ฉบับดังกล่าวโดยนำคุณสมบัติด้านอายุของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นออกไป

ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาจึงมี 2 แนวทาง คือ แก้ไขคุณสมบัติด้านอายุของ มัคคุเทศก์ท้องถิ่น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง หรือ ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติ สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ข้อ 2

5.2.2 การกำหนดคุณสมบัติด้านภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

จากการศึกษามัคคุเทศก์ท้องถิ่นควรเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ไม่น้อยกว่า 1 ปี ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 ได้กำหนด เกี่ยวกับมัคคุเทศก์ท้องถิ่น อาทิ การยกเว้นคุณสมบัติบางประการของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น ฉะนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องภูมิลำเนาของมัคคุเทศก์ท้องถิ่น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 51 โดยเพิ่มเติมข้อความให้มีความหมายว่า ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดที่ได้รับการประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนตามมาตรา 12 (4) จะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นไม่น้อยกว่า 1 ปี ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

5.2.3 การกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์อื่นที่มีไม่มัคคุเทศก์ท้องถิ่นในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ให้ชัดเจน

ตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่แล้ว ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนบางประการว่า มัคคุเทศก์อื่นจะมีสิทธิเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในบางกรณีหรือไม่

ทั้งนี้ จากการศึกษาที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ามัคคุเทศก์ท้องถิ่นมีสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์ในท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการประกาศตามมาตรา 12 (4) เท่านั้น จึงควร

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง ให้มีความหมายว่า ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4)

อย่างไรก็ดี สามารถแก้ไขเพิ่มเติมพื้นที่ในการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์แต่ละประเภทเหมือนประเทศมาเลเซียได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561 ข้อ 3 ให้มีข้อความว่า แต่ห้ามมิให้นำเที่ยวภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4) ในการนำเที่ยวของมัคคุเทศก์อื่นดังต่อไปนี้

“ข้อ 3 ใบอนุญาตมีสามประเภท” ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทมัคคุเทศก์ทั่วไป สำหรับมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวครอบคลุมในทุกสาขา และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้ทั่วราชอาณาจักร แต่ห้ามมิให้นำเที่ยวภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4)

(2) ประเภทมัคคุเทศก์เฉพาะภูมิภาค สำหรับมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะภายในภูมิภาคที่กำหนดในใบอนุญาต และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้เฉพาะภายในภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น แต่ห้ามมิให้นำเที่ยวภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4)

(3) ประเภทมัคคุเทศก์ท้องถิ่นสำหรับมัคคุเทศก์ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับงานนำเที่ยวเฉพาะภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา 12 (4) และนำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่างๆ ได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น”

ดังนั้น แนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมี 2 แนวทาง คือ การกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์อื่นที่ไม่มีมัคคุเทศก์ท้องถิ่นในเขตพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ได้รับการยกเว้นคุณสมบัติมัคคุเทศก์ให้ชัดเจน โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 51 วรรคสอง หรือ กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561 ข้อ 3

บรรณานุกรม

กฎหมาย กฎกระทรวง และประกาศที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย

- “กฎกระทรวงการอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561.”
- “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562.”
- “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551.”
- “ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติสำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น พ.ศ. 2562.”
- “ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561.”
- “ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อให้มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.”

หนังสือภาษาไทย

- กุลวรา สุวรรณพิมล. หลักการมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2548.
- คณาธิป ทองรวีวงศ์. กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ, 2558.
- ฉันทิช วรรณถนอม. หลักการมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สามลดา, 2551.
- ทิพวรรณ พุ่มมณี. หลักการมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- เทิดชาย ช่วยบำรุง. รวมบทความวารสารการท่องเที่ยวไทยนานาชาติ ปี พ.ศ. 2549. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย, 2551.
- นิตา ชัชกุล. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. พิมพ์ครั้งที่ 6 (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- นิตศา ศิลปเสฐ. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. พิมพ์ครั้งที่ 7 (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิชาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2548.

- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. หลักการมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือท่องเที่ยวไทย, 2549.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และชรินทร์ วรกุลกิจกำธร. หลักการมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : เพรินซ์ข้าหลวง พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558.
- พิมพ์พรณ สุจารินพงค์. มัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2559.
- พิมพ์ระวี โรจนรุ่งสัจด์. การท่องเที่ยวชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2556.
- ศราวุธ ผิวแดง. เอกสารประกอบการสอนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน.
- ศูนย์เพื่อการวางแผนการท่องเที่ยวและการแก้ไขปัญหาความยากจนแห่งเอเชีย, แนวทางการวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : บริษัท แสงสว่างเวิลด์เพรส จำกัด, 2549.
- เศกสรรค์ ยวงวิชัย. การท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ยั่งยืน แนวคิดหลักการและการจัดการ. ขอนแก่น : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2555.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2564: กรณีเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และกรณีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565.
- สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ. เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์, 2559.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติประจำปี 2563. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564.
- สุภาพร มากแจ้ง. หลักมัคคุเทศก์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรินต์ติ้ง, 2534.

ข้อมูลออนไลน์ภาษาไทย

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. TOURISM RECEIPTS FROM INTERNATIONAL TOURIST ARRIVALS Q1-Q4 2019 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.mots.go.th/News-link.php?nid=13013> [9 มกราคม 2565]
- กัญญา พงศ์จันทร์เสถียร. อาชีพที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยว [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.sriayudhya.ac.th/databackup/elerning/tourismthai/lesson3/page14.html> [9 มกราคม 2565]

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. รางวัลอุตสาหกรรมท่องเที่ยวครั้งที่ 4 ประจำปี 2545 [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://tourismlibrary.tat.or.th/medias/T16330.pdf> [30 สิงหาคม 2565]

กรุงเทพธุรกิจ. เห็นชอบกำหนดเขต 26 พื้นที่ เป็นแหล่งท่องเที่ยวโดยชุมชนเต็มรูปแบบ [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/politics/812252> [9 มกราคม 2565]

เดลินิวส์. นายกสมาคมมัคคุเทศก์ไทย ร้องสอบ ตร.ท่องเที่ยวกระบี่ จับไกด์อ้างกฎหมายมิชอบ

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.dailynews.co.th/news/316267/> [9 มกราคม 2565]

ไทยโพสต์. ร้องตร.ท่องเที่ยว จับไกด์โดยมิชอบ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.thaipost.net/main/detail/118019> [9 มกราคม 2565]

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม. ทฤษฎีจิตวิทยาพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับเด็กปฐมวัย [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://elearning.psu.ac.th/courses/77/unit5.pdf> [12 สิงหาคม 2565]

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://dictionary.orst.go.th/> [9 มกราคม 2565]

ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ SDGs [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://www.sdgmove.com/intro-to-sdgs/> [1 มกราคม 2566]

RYT9. ท้องถิ่นหรือชุมชนมีเฮ! กรมการท่องเที่ยวจ่อประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ในท้องถิ่น

หรือชุมชนเพิ่มเติม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.ryt9.com/s/prg/2827159>

[9 มกราคม 2565]

บทความวารสาร

พินิจ ทิพย์มณี. มัคคุเทศก์น้อยช้อยกเว้นที่รอกฎหมายควบคุม. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 2

(กรกฎาคม – ธันวาคม 2560): 105

รายงานวิจัย

กลุ่มนโยบายและแผน กองยุทธศาสตร์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. โครงการเพื่อการส่งเสริมการ

ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒน

บริหารศาสตร์ (NIDA).

วิทยานิพนธ์

วรรณู วิจารณ์ันท์, หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548

Ginzberg: Cited in E.L. Tolbert, Counseling for Career Development, (Boston: Houghton
Mifflin Com., 1974). อ้างถึงใน กิ่งแก้ว พูลคลองตัน, การเปรียบเทียบวุฒิภาวะทางอาชีพ
ของนิสิตนักศึกษาในระดับปริญญาตรีที่มีภูมิหลังต่างกัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
ภาควิชาจิตวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2524

หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย

“กระบวนการและขั้นตอนการยื่นขอประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตาม
พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.”

“หลักเกณฑ์การประกาศเขตพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนตามพระราชบัญญัติธุรกิจ
นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.”

กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศมาเลเซีย

“New License Application Guideline for City Tourist Guide (Level 3).”

“New License Application Guideline for Local Nature Tourist Guide (Level 2).”

“New License Application Guideline for Region Specific Tourist Guide (RSTG) Sabah and
Sarawak (Level 3).”

“Tourism Industry Act 1992.”

หนังสือภาษาอังกฤษ

Donald V. L. Macleod and Steven A. Gillespie. Sustainable Tourism in Rural Europe: Approaches to Development. 1st Edition. Routledge Publisher, 2010.

John Swarbrooke. Sustainable Tourism Management. Oxfordshire: CABI Publishing, 1999.

Martin Mowforth and Ian Munt. Tourism and Sustainability Development, globalisation and new tourism in the Third World. 4th Edition. Routledge Publisher, 2015.

- Michael Hughes, David Weaver and Christof Pforr. The Practice of Sustainable Tourism: Resolving the Paradox. 1st Edition. Routledge Publisher, 2015.
- Peter M Burns and M. Novelli. Tourism Development: Growths, Myths and Inequalities. 1st Edition. CABI Publisher, 2008.
- Regina Scheyvens. Tourism for Development: Empowering Communités. Prentice Hall Publisher, 2002.
- Richard Sharpley. Tourism, Tourists and Society. 5th Edition. Routledge Publisher, 2018.
- Sampad Kumar Swain and Jitendra Mohan Mishra. Tourism: Principles and Practices. 1st Edition. Oxford University Press Publisher, 2011.
- Sutheeshna S Babu, Sitikanta Mishra and Bivraj Bhushan Parida. Tourism Development Revisited: Concepts, Issues and Paradigms. 1st Edition. Sage Publications Pvt. Ltd Publisher, 2008.

ข้อมูลออนไลน์ภาษาต่างประเทศ

- Asia-Pacific Economic Cooperation. 2022 Leaders' Declaration [Online]. Available from: <https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2022/2022-leaders-declaration> [1 January 2023]
- Ministry of Tourism, Arts and Culture. Tourist Guide Course [Online]. Available from: <https://www.motac.gov.my/en/faqs/tourist-guide-course> [31 December 2022]
- SATT College. REGIONAL SPECIFIC TOURIST GUIDE [Online]. Available from: <https://www.satt.edu.my/regional-specific-tourist-guide-rstg/> [1 January 2023]
- Turgut Var. Sustainable Tourism Development [Online]. Available from: https://www.academia.edu/28581328/Sustainable_tourism_development [12 August 2023]
- UNWTO. SUSTAINABLE DEVELOPMENT [Online]. Available from: <https://www.unwto.org/sustainable-development> [30 August 2023]
- World Federation of Tourist Guide Associations. What is a Tourist Guide? [Online]. Available from: <https://wftga.org/about-us/what-is-a-tourist-guide/> [1 January 2023]

อ้างอิง

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน	(ผู้ร้องเรียน)	ผู้ร้องเรียน
เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ ๘๕๔/๒๕๖๔	-	ผู้ถูกร้องเรียน
เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๒๐๑๔/๒๕๖๔		

เรื่อง ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ กรณีมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐

กรณีตามคำร้องเรียนนี้ เป็นเรื่องและผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๓ กรณีมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๒๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องพิจารณาคำร้องเรียนนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้ว ผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน นั้น จะต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และเห็นว่าการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนยังไม่ปรากฏว่า มีการกระทำใดของหน่วยงานของรัฐที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจึงไม่ใช่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

ส่วนในประเด็นว่ามาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่กำหนดว่าในกรณีที่มีมัคคุเทศก์ซึ่งให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่แล้วห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น แม้จะเป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ แต่อย่างไรก็ตาม

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองมัคคุเทศก์ท้องถิ่นซึ่งอาจมีความสามารถในการแข่งขันและมีโอกาสที่จะได้รับการว่าจ้างน้อยกว่ามัคคุเทศก์อื่น จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ วรรคสอง กำหนดให้สามารถตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพได้ จึงไม่อาจถือได้ว่ามาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๐ ดังนั้น ปัญหาตามคำร้องเรียนในประเด็นนี้จึงยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่นกัน

อนึ่ง เพื่อให้ไม่เป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่น และไม่กระทบต่อการท่องเที่ยวมากจนเกินไป จึงขอให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเตรียมความพร้อมของมัคคุเทศก์ท้องถิ่นให้พร้อมกับการทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ ที่มีศักยภาพ สมรรถภาพ ทัดเทียมกับมัคคุเทศก์ทั่วไป ทั้งทางด้านภาษา การสื่อสาร ข้อมูล การท่องเที่ยวภายในท้องถิ่น ก่อนจะมีการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นตามมาตรา ๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และควรออกประกาศเท่าที่จำเป็นไม่ให้เกิดกระทบกับการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์อื่น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียน ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนทราบ และแจ้งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

(สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต – รองศาสตราจารย์อิสสระีย์ หารษาจรรยาโรจน์)