

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ กก ๕๒๐๑/๓๐๔๑ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสภาพการจ้างงานมัคคุเทศก์ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้แต่อย่างใด แต่กลับสร้างเงื่อนไขผลประโยชน์ร่วมกันให้มัคคุเทศก์ถือปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้มัคคุเทศก์จะต้องมุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยวจนก่อให้เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์อันไม่เหมาะสมของมัคคุเทศก์ซึ่งนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ต่างก็มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ไว้ทั้งสิ้น

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้เชิญองค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงาน สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ ชมรมมัคคุเทศก์อาชีพหัวหิน-ชะอำ สหภาพแรงงานมัคคุเทศก์แห่งประเทศไทย สมาพันธ์มัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวภาคเหนือ ชมรมมัคคุเทศก์ญี่ปุ่น สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต และสมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวไทย เพื่อประชุมพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์เมื่อวันที่ ๗ มกราคม และวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งได้ข้อยุติเห็นชอบให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ต่อมาปรากฏว่าสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวได้แจ้งว่าไม่เห็นด้วยกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ ต่อมาปรากฏว่าสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยวได้แจ้งว่าไม่เห็นด้วยกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์โดยให้ความเห็นว่ากรณีดังกล่าวเห็นควรให้ภาคเอกชนโดยสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ร่วมหารือและแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร จึงได้นำประเด็นปัญหาเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ วันศุกร์ที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งในการประชุมดังกล่าว กรรมการแต่ละท่านได้เสนอความเห็นอย่างกว้างขวาง และมีความเห็นชอบกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ มีแต่กรรมการภาคเอกชน (สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว) ที่ไม่เห็นด้วย ที่ประชุมจึงมีมติมอบหมายให้ประธานกรรมการ (นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างโดยยึดกรอบที่กรรมการแสดงความเห็นไว้ และคณะกรรมการ

ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ โดยได้มอบหมายให้ ททท. เป็นผู้ดำเนินการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ ททท. จึงขอหารือว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์นั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ^๑ โดยมาตรา ๑๐ (๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ดังนั้น ประเด็นปัญหาว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๑) ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาว่ามาตรา ๑๐ (๑) บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการไว้เพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัคคุเทศก์เป็น

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก สมควรที่จะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(๒) พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเสนอผ่านคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(๓) พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๑

(๔) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝาก สำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา ๑๙

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ตามมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น หมายถึงอำนาจในการกำหนดแผนงานและมาตรการต่างๆ ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อยกมาตรฐานในการประกอบธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ แต่ไม่รวมถึงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัลคูเทศก์ โดยเห็นว่ากรณีดังกล่าวหากพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องการให้คณะกรรมการธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์มีอำนาจก็ต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน ดังเช่น พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ (๖)^๓ ให้นายทะเบียนมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างของตัวแทนประกันชีวิตและนายหน้าประกันชีวิต เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์มีอำนาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัลคูเทศก์ไว้ การที่คณะกรรมการธุรกิจนำเข้าและมัลคูเทศก์ออกประกาศเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของมัลคูเทศก์และกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าต้องจ่ายค่าจ้างแก่มัลคูเทศก์ไม่ต่ำกว่าอัตราที่กำหนดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๖

^๓ มาตรา ๓๘ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจประกาศกำหนดให้บริษัทปฏิบัติการใด ๆ ในเรื่องต่อไปนี้ได้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) อัตราค่าจ้างหรือบำเหน็จสำหรับตัวแทนประกันชีวิตและนายหน้าประกันชีวิต

๑.ล๑

๑.ล๑