

ปัญหาเกี่ยวกับมัลकुเทศก์

ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551¹

สิริเชษฐ์ ขอบดี²

ประเทศไทยมีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีสัดส่วนที่การสร้างรายได้เข้าประเทศเป็นระดับต้นๆ ของประเทศ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นอกจากธุรกิจนำเที่ยวแล้วยังมีมัลकुเทศก์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับมัลकुเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของมัลकुเทศก์ เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ ค่าตอบแทน และสวัสดิการของมัลकुเทศก์ เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมัลकुเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของมัลकुเทศก์ และเพื่อศึกษาหาแนวทางและข้อเสนอแนะปัญหาเกี่ยวกับมัลकुเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ที่มีต่อสิทธิและเสรีภาพของมัลकुเทศก์ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจสิทธิเสรีภาพการประกอบอาชีพ หรือค่าตอบแทนและสวัสดิการของมัลकुเทศก์ได้มีการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญปี 2560 และการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกิดจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่รองมานั้นไม่ได้หรือห้ามมีการออกกฎหมายที่สร้างให้เกิดเป็นภาระหรือเกินความจำเป็นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ อีกทั้งการกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการตามพระราชบัญญัตินั้นไม่สะท้อนถึงความเป็นจริงหรือตามสถานการณ์ค่าครองชีพทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาพบว่าภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่ใหญ่มากมีแรงงานที่อยู่ในภาคส่วนนี้ที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากและเป็นภาคแรงงานที่มีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยมาเป็นระยะอันยาวนาน เพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงมีการออกกฎหมายมาเป็นแนวทางและหลักเกณฑ์ให้กับธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ที่มีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทย พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบในการบริการนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบอาชีพมัลकुเทศก์ กฎหมายดังกล่าวเป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับมัลकुเทศก์ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลकुเทศก์ พ.ศ. 2551 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริและคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คุ้มครองนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ควบคุมผู้ประกอบการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ครอบคลุมถึงคุณสมบัติต่างๆ ในการขอใบอนุญาต การเก็บค่าบริการ การปฏิบัติงาน การควบคุม บทลงโทษต่างๆ รวมถึงกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ เนื่องจากอุตสาหกรรมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีบทบัญญัติมาเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบกับนักท่องเที่ยว ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ นักท่องเที่ยวนั้นจะเป็นบริษัทนำเที่ยวและมัคคุเทศก์เป็นสำคัญ เมื่อมีการเปรียบเทียบแล้วมัคคุเทศก์จะสัมผัส ใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวมากกว่าภาคส่วนใด ดังนั้นจึงมีการกำหนดบัญญัติควบคุมอย่างใกล้ชิด

มัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่อิสระจัดอยู่ภาคของแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) แต่ถือได้ว่าเป็นแรงงานที่มี สามารถทักษะสูงสิ่งที่สำคัญต้องมีความสามารถทางด้านภาษาเป็นหลัก ซึ่งอย่างน้อยต้องมีภาษาต่างประเทศจำนวน หนึ่งภาษา อีกทั้งยังมีการสร้างมาตรฐานต่างๆ ให้กับมัคคุเทศก์ที่ค่อนข้างสูง โดยจะพิจารณาได้อย่างกรรมการ ท่องเที่ยวและกีฬาให้มีการให้มัคคุเทศก์ที่จะขอใบอนุญาตต้องมีการอบรมทักษะต่างๆ เพิ่มเติมมากมาย คุณสมบัติของ ผู้ที่จะขอใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการมัคคุเทศก์นั้นก็มีความสูงอย่างต้องมีการศึกษาที่มีการกำหนดไว้ ยังมี ทักษะอื่นๆ ที่ได้รับรู้ไว้ ซึ่งทางภาครัฐพยายามพัฒนาให้อาชีพมัคคุเทศก์มีคุณภาพและทักษะที่สูง เทียบเคียงวิชาชีพ อย่างวิศวกร แพทย์ ทนายความ ที่มีทักษะเฉพาะด้านที่สำคัญ ทำให้เกิดมัคคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาตลักลอบประกอบ อาชีพนี้เป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนไทยที่มีใบอนุญาตถูกต้องแต่ยินยอมให้ผู้ไม่มีใบอนุญาตหรือคนต่าง ด้าวมาปฏิบัติหน้าที่แทนตน ปัญหาที่สองเกิดจากคนไทยที่ไม่มีใบอนุญาตซึ่งอาจเกิดจากการศึกษาหรือคุณสมบัติ ไม่พอที่จะขอใบอนุญาตที่ถูกได้ทำให้ต้องมีการลักลอบเป็นมัคคุเทศก์เถื่อนที่ผิดกฎหมาย และอีกปัญหาที่สามเกิด จากบุคคลคนต่างด้าวแอบแฝงในกลุ่มนักท่องเที่ยวปฏิบัติงานมัคคุเทศก์ที่ผิดกฎหมาย

ภาครัฐมีความพยายามแก้ไขปัญหามัคคุเทศก์ที่ไม่มีมาตรฐานที่มีการเอารัดเอาเปรียบหลอกลวง นักท่องเที่ยวโดยพยายามสร้างมาตรฐานทักษะที่สูงขึ้นเพื่อแก้ปัญหาส่วนนี้ แต่ทำให้การแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดเป็นประโยชน์กับมัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องแต่กลับเป็นการสร้างภาระอุปสรรค เพราะต้อง พัฒนาตนเองให้ได้มาตรฐานทักษะที่สูงขึ้น ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่จะมีการกล่าวถึงการสร้างมาตรฐานมัคคุเทศก์ สมรรถนะมัคคุเทศก์หรืออื่นๆ ที่ให้สูงขึ้น แต่มุมมองกลับไม่ได้มีงานวิจัยใดที่มีมุมมองจากมัคคุเทศก์เลยว่า มัคคุเทศก์ต้องการสิ่งใดบ้าง อีกทั้งยังมีปัญหาการกีดกันจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดพื้นที่พิเศษห้าม มัคคุเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องนำเที่ยวและปฏิบัติงาน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างชัดเจน อัน เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รวมทั้งปัญหาสิทธิและเสรีภาพค่าจ้างค่าตอบแทน ที่ได้รับไม่เป็นธรรม เพราะเมื่อเทียบกับทักษะมาตรฐานที่กำหนดไว้ให้ผู้จะมีใบอนุญาตหรือผู้ที่จะขอใบอนุญาต นั้นไม่สอดคล้องกัน มาตรฐานสูงทักษะสูงแต่ค่าจ้างค่าตอบแทนไม่เป็นธรรมเพราะมัคคุเทศก์มีความเสี่ยงต่อ ความมั่นคงในอาชีพไม่สามารถกำหนดเวลาเริ่มทำงานเลิกทำงานที่ตรงเวลา อีกทั้งงานมัคคุเทศก์นั้นไม่ได้มีการ รับรองว่าจะมีงานทุกวัน หากมีงานทุกวันก็จะทำให้เกิดความมั่นคงด้านค่าจ้างค่าตอบแทน แต่อาชีพมัคคุเทศก์

เป็นอาชีพที่อิสระขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายที่มีปัญหาที่เป็นความมั่นคงในอาชีพดังกล่าว และปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านสวัสดิการที่มัลลเทศก์ที่ได้รับนั้นถือว่าน้อยมากไม่สอดคล้องกับทักษะบุคคลระดับนี้ สวัสดิการด้านกองทุนสงเคราะห์ กองทุนชดเชยในกรณีต่างๆ ล้วนแล้วมีจำนวนน้อยมาก ซึ่งแต่ละครั้งที่ออกปฏิบัติบริษัทจึงจะทำการประกันอุบัติเหตุให้ การรักษาพยาบาลแม้ว่าภาครัฐมีการจัดบริการแต่ก็เป็นแค่เพียงพื้นฐานเท่านั้นไม่เพียงพอ อีกทั้งประกันสังคมต้องมีการประกันตนเองถึงจะสามารถรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว สืบเนื่องจากอาชีพนี้จัดอยู่ในแรงงานนอกระบบทำให้ระบบสวัสดิการต่างๆ ไม่สอดคล้องกัน สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยก็ยังไม่สอดคล้องกันเมื่อจะขอกู้ยืมซื้อบ้านที่อยู่อาศัยก็ไม่สามารถกระทำได้เพราะสถาบันการเงินไม่รับรองเพราะพิจารณาแล้วไม่มีหลักประกันค้ำจ้ำงค่าตอบแทนที่ชัดเจน จึงให้เสียโอกาสทางด้านสวัสดิการต่างๆ

จากการวิเคราะห์ปัญหาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัลลเทศก์ พ.ศ. 2551 ในการจัดการปัญหาสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัลลเทศก์ ปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านค่าจ้างค่าตอบแทน และปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านสวัสดิ ที่ได้มีกล่าวไว้ในบทที่แล้ว ทั้งหมดนั้นปัญหาการกีดกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการประกอบอาชีพของมัลลเทศก์ ปัญหาค่าจ้างค่าตอบแทนของมัลลเทศก์ที่มีการกำหนดมาตรฐานทักษะที่สูงแต่ได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม และปัญหาสวัสดิการของมัลลเทศก์ที่มีการเปรียบเทียบมาตรฐานวิชาชีพอื่นๆ ที่สูงไม่สอดคล้องยังไม่เพียงพอ จึงสามารถสรุปตามประเด็นได้ดังนี้

ปัญหาสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัลลเทศก์ที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายนั้น เมื่อมีการกีดกันจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงเป็นปัญหาว่าลักษณะการกระทำเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เพราะประเด็นที่เกิดขึ้นเมื่อมีการออกระเบียบประกาศพื้นที่พิเศษห้ามมัลลเทศก์ปฏิบัติงานหรือนำเที่ยวในเขตพื้นที่นี้ หากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษปรับเกิดขึ้น จากกรณีที่เกิดขึ้นมีชุมชนที่ประกาศเป็นพื้นที่พิเศษแจ้งความเอาผิดกับมัลลเทศก์ที่เข้าปฏิบัติหน้าที่ สาเหตุมาจากการที่มีการตกลงระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวไม่ลงตัวเรื่องการให้บริการของชุมชน ด้านผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวต้องการแต่พื้นที่ในการทำกิจกรรมบางส่วน แต่ทางชุมชนพื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่พิเศษไม่ยินยอม หากมีการใช้พื้นที่ต้องซื้อแบบเหมาจ่ายทั้งหมดจะซื้อบางส่วนไม่ได้ ดังนั้นจึงเกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น การบังคับซื้อแบบเหมาจ่ายนี้จะทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการมัลลเทศก์สูงขึ้นทำให้ไม่สามารถแข่งขันได้ เมื่อมองจากประเด็นปัญหาแล้วเกิดมาจากการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งรัฐและรัฐธรรมนูญมีการรับรองสิทธิในการประกอบอาชีพเสรี ป้องกันขจัดการผูกขาดทางการค้าหรือการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ดังนั้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้อย่างชัดเจน การออกกฎหมายนั้นต้องไม่เกินกว่าความจำเป็น เป็นภาระและอุปสรรคของประชาชนเป็นจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ทำให้มีผู้มีอำนาจต่อรองที่สูงกว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการหลักและรับรองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบได้อย่างชัดเจนและการออกพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงนั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญที่เป็น

กฎหมายหลักและเป็นศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่า การออกกฎหมายที่ละครั้งต้องไม่เกินความจำเป็น เป็นภาระเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งก่อนจะออกกฎหมายต้องมีการรับฟังความคิดเห็นกับผู้เกี่ยวข้องทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมาย อีกทั้งยังประเมินกฎหมายที่ออกมาเป็นระยะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

ปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านค่าจ้างค่าตอบแทน ซึ่งค่าจ้างค่าตอบแทนค่าจ้างขั้นต่ำเป็นปัญหากับผู้ประกอบการอาชีพเกือบทุกอาชีพ เพื่อความสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจภาวะค่าครองชีพของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่ภาครัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาค่าจ้างค่าตอบแทนมีความล่าช้าในการพิจารณาทำให้เกิดปัญหาค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ประกอบกับคณะกรรมการที่พิจารณาดังกล่าวนั้นไม่ได้มีความเข้าใจในบริบทของพื้นที่ของอาชีพนั้นอย่างแท้จริง ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่จะมาจากนักวิชาการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลักทำให้เกิดความล่าช้าไม่ได้สะท้อนความต้องการที่เป็นจริงในระบบอาชีพนั้นๆ อย่างอาชีพมัคคุเทศก์นั้นในอดีตเป็นอาชีพที่อิสระรายได้ค่อนข้างดีทำงานหรือนำเที่ยวครั้งหนึ่งสามารถอยู่ได้เป็นเดือน แต่ในปัจจุบันนี้ตามภาวะเศรษฐกิจสถานการณ์ต่างๆ ประกอบมีจำนวนมัคคุเทศก์เป็นจำนวนมากแต่ปริมาณงานน้อยลงและรายได้ก็น้อยกว่าสมัยก่อนมาก อีกทั้งยังพยายามยกระดับมาตรฐานทักษะที่สูงเกินความจำเป็นทำให้ค่าจ้างค่าตอบแทนไม่เป็นธรรม เมื่อปริมาณมัคคุเทศก์กับปริมาณที่ไม่ได้สัดส่วนกันทำให้เกิดการแข่งขันเกิดขึ้นทำให้เป็นผลดีต่อผู้ประกอบการธุรกิจที่สามารถเลือกได้มากขึ้นและอำนาจต่อรองที่เหนือกว่ามัคคุเทศก์ทำให้การจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนในทางที่ไม่ธรรม ยังก่อให้เกิดขึ้นปัญหามัคคุเทศก์พยายามแสวงหากำไรนอกเหนือออกไปโดยไม่คำนึงถึงหลักการและจรรยาบรรณของมัคคุเทศก์เพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ไว้เลี้ยงชีพ อีกทั้งงานมัคคุเทศก์นั้นเป็นงานที่ไม่แน่นอนไม่มั่นคงไม่ได้มีประจำทุกวันทุกคน จึงจำเป็นต้องแสวงหาค่าจ้างค่าตอบแทนสูงๆ ไว้เป็นหลักประกันว่าไม่มีงานทำในวันต่อมา จึงเป็นการพยายามนำนักท่องเที่ยวไปทำกำไรเมื่อมัคคุเทศก์ไม่ได้อยู่ในระบบก็เกิดการหาประโยชน์นักท่องเที่ยวที่เจอชักชวนหลอกลวงเอาเปรียบและสร้างความรำคาญแก่นักท่องเที่ยวทำให้ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศเสียหาย นักท่องเที่ยวไม่อยากมาท่องเที่ยวอีก ดังนั้นการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ต้องมีการค่าจ้างงานมีค่าตอบแทนที่อยู่ในระบบชัดเจนมีการจ้างเป็นรายเดือนหรือจ้างประจำเพื่อเป็นหลักประกันของค่าจ้างค่าตอบแทนที่มั่นคง

ปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านสวัสดิการ ซึ่งสวัสดิการเป็นกิจกรรมหรือบริการที่ทางรัฐหรือบริษัทเอกชนจัดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นมีสุขภาพดี มีความเจริญรุ่งเรือง และมีความสุข เพื่อให้เป็นหลักประกันที่มีความแน่นอนความมั่นคงในอาชีพ ในการดำรงชีพหรือการดำเนินชีวิต หรือมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นสิ่งที่เหนือจากเงินเดือนที่ได้รับหรือค่าจ้างค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นประจำเพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เมื่อได้มีการพิจารณาถึงสวัสดิการของมัคคุเทศก์จะเห็นได้ว่าสวัสดิการของผู้ประกอบอาชีพมีสวัสดิการสิทธิประโยชน์น้อยกว่าอาชีพอื่น เมื่อมีการเปรียบเทียบกันเป็นการไม่สอดคล้องอย่างยิ่งกับมาตรฐานที่สูงทักษะที่สูง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วจะไม่มี การสร้างแรงจูงใจเพื่อสร้างให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี ปัญหาด้านนี้ส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของมัคคุเทศก์แย่ง

ภาพลักษณ์ที่เกิดกับอาชีพมัคคุเทศก์เป็นอาชีพที่หล่อกลวงนักท่องเที่ยวเพื่อรายได้ ทำให้อาชีพมัคคุเทศก์ไม่มีความภาคภูมิใจไม่มีศักดิ์ศรี เพราะสวัสดิการต่างๆ ไม่มีทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจในการรักษาภาพลักษณ์ของอาชีพมัคคุเทศก์มุงแต่แสวงหากำไรให้ได้มากที่สุดจากนักท่องเที่ยวเพื่อเป็นสวัสดิการให้กับตัวเอง อีกทั้งมัคคุเทศก์ไม่ได้อยู่ในระบบจึงทำให้มีสวัสดิการที่ไม่สมดุล ไม่มีกองทุนชดเชยรายได้ กองทุนสงเคราะห์ หรือกองทุนต่างๆ ที่ทำให้มัคคุเทศก์มีสวัสดิการที่ดี สวัสดิการด้านประกันสังคมต้องเป็นการประกันตนเองไม่เหมือนกับกรณีที่อยู่ในระบบมีการหักเงินเข้าประกันสังคมและนายจ้างสมทบทุนส่วนหนึ่ง หากมัคคุเทศก์ไม่ประกันตนเองก็ขาดสวัสดิการด้านไป ควรส่งเสริมจูงใจให้มัคคุเทศก์ประกันตนเองให้มากขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันที่สามารถชดเชยได้บางส่วน อีกทั้งรัฐต้องมีการจัดการกองทุนทดแทนเลี้ยงชีพให้กับมัคคุเทศก์โดยเฉพาะ โดยมีการหักเงินเข้ากองทุน มีสิทธิประโยชน์ที่ดีในกรณีที่ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นว่างงาน การรักษาพยาบาล การกู้ยืมเพื่อที่อยู่อาศัย เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของอาชีพนี้ การสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี การพัฒนาวิชาชีพทักษะต่างๆ ย่อมดีไปพร้อมกัน ดังนั้นสวัสดิการของมัคคุเทศก์สำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอยู่ดีกินดี และเป็นการลดปัญหามัคคุเทศก์ไม่มีมาตรฐาน ไม่มีคุณภาพและไม่มีจรรยาบรรณ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่มีปัญหาสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านค่าจ้างค่าตอบแทนและปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านสวัสดิการ ดังกล่าวนั้น ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะจึงเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามประเด็นดังนี้

2.1 ปัญหาสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีการรองรับสิทธิและเสรีภาพไว้นั้น ตามมาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และตามมาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้นกฎหมายที่ล้าดั่งรองลงมาห้ามขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 51 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวในท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นการเฉพาะเมื่อคณะกรรมการได้ประกาศเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนใดตามมาตรา 12 (4) แล้วรัฐมนตรีจะประกาศยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 50 (1) (ก) (ค) หรือ (ง) สำหรับผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งจะให้บริการเฉพาะในเขตพื้นที่นั้น รวมตลอดทั้งยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้ด้วยก็ได้ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มัคคุเทศก์ตามวรรคหนึ่งทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่ตามมาตรา 12 (4) ห้ามมิให้มัคคุเทศก์อื่นเข้าไปทำหน้าที่มัคคุเทศก์ในเขตพื้นที่นั้น” มาตราดังกล่าวนั้นจะเป็นจำกัดสิทธิและเสรีภาพการประกอบอาชีพที่เสรีภาพของมัคคุเทศก์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากการห้ามมัคคุเทศก์ปฏิบัติงานในพื้นที่ประกาศเป็นพื้นที่พิเศษยกเว้น เป็นการสร้างเงื่อนไข

สร้างการอุปสรรคเกินความจำเป็นให้กับมัคคุเทศก์และผู้ประกอบการ สร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในระบบ เงื่อนไขดังกล่าวนี้นำไปสู่การกีดกันจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์ทั่วไป

ดังนั้นจึงควรจะมีการบัญญัติหรือมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ เกิดความธรรมให้กับมัคคุเทศก์และส่วนรวม หากมีแนวคิดต้องการกระจายรายได้ให้ชุมชนควรพัฒนาศักยภาพ ชุมชนหรือมัคคุเทศก์ในชุมชนให้มีศักยภาพที่ดีเพื่อจะมีประกอบอาชีพมัคคุเทศก์อย่างเสรีภาพ

2.2 ปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านค่าจ้างค่าตอบแทนอาชีพมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 และระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ว่าด้วย มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวและความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทน หรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2556 ในหมวด 4 ค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ข้อ 16 ตามพระราชบัญญัติและระเบียบมีการกำหนดอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนอยู่ในอัตราขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าหนึ่งพันบาทต่อวันที่จะได้จากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจที่ทางผู้ประกอบการนำเที่ยวที่เหนือกว่าอำนาจการต่อรองของมัคคุเทศก์นั้นเป็นผลการจ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือการจ่ายที่ไม่เป็นธรรม การนำเที่ยวหรือปฏิบัติงานมัคคุเทศก์ที่เกินจำนวนชั่วโมงเพราะการนำเที่ยวแต่ละครั้งไม่สามารถกำหนดเวลาได้ตายตัวว่าต้องเสร็จจำนวนเวลาเท่าไร การนำเที่ยวที่แต่ละครั้งเป็นระยะสั้นไม่มีหลักประกันจะมีงานทุกวัน

ดังนั้นจึงควรจะมีการบัญญัติหรือมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ เกิดเป็นการประกันค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรมให้กับมัคคุเทศก์และรองรับการความเสี่ยงในการที่มัคคุเทศก์ไม่มีงาน ทำอย่างต่อเนื่อง แนวทางที่อาจจะมีประสิทธิภาพจึงควรนำผู้ประกอบการอาชีพเข้าสู่งานในระบบ เพื่อให้มีการ ตรวจสอบการค่าจ้างค่าตอบแทนที่ถูกต้องและเป็นธรรมได้

2.3 ปัญหาสิทธิและเสรีภาพด้านสวัสดิการมัคคุเทศก์

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 69 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยว” มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเงินทดรองจ่ายให้แก่พนักงานท่องเที่ยวซึ่งได้รับความเสียหาย จากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยว หรือตามที่ได้โฆษณาหรือรับรองไว้กับพนักงานท่องเที่ยว หรือตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการคุ้มครองเฉพาะพนักงานท่องเที่ยว ตามพระราชบัญญัติในมาตรานี้ได้มีการ จัดตั้งกองทุนเพื่อที่จะคุ้มครองธุรกิจนำเที่ยวโดยจะเป็นการใช้เงินสำรองให้กับพนักงานท่องเที่ยว หากมีกรณีที่พนักงานท่องเที่ยว ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการนำเที่ยว ซึ่งกองทุนนี้ไม่ได้รวมถึงมัคคุเทศก์ที่อยู่ในธุรกิจนำเที่ยวและพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยไม่ได้มีการจัดกองทุนหรือจ่ายเงินสำรองกรณีที่มัคคุเทศก์เกิดความเสียหายไม่ว่าใน

การนำเที่ยวหรือผู้ประกอบการเอารถเช่าเปรียบหรือเรียกเก็บเงินเพื่อให้มัคคุเทศก์นำเที่ยวนักท่องเที่ยวหรือกรณีที่ได้
ออกเงินสำรองค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทนำเที่ยวก่อน ซึ่งไม่ได้รับการเยียวยาจากกองทุนนี้

ดังนั้นจึงต้องควรต้องปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนที่เป็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ด้านการประกอบอาชีพ
มัคคุเทศก์พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ มาตรา 51 ด้านค่าจ้างค่าตอบแทน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำ
เที่ยวและมัคคุเทศก์มาตรา 51 และระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ข้อ 16 และด้านสวัสดิการ ตาม
พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มาตรา 51 และ มาตรา 69 ซึ่งหากมีการแก้ไขหรือปรับปรุงปัญหากฎหมาย
ดังกล่าวนี้ก็จะทำให้มีปัญหาลดน้อยลงหรือปัญหานั้นอาจจะหมดไปได้ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุง
พระราชบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองมัคคุเทศก์ ให้ได้รับการเยียวยาหรือชดเชยในกรณีที่มีปัญหา
และให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ให้แก่มัคคุเทศก์ในกรณีว่างงานหรือกรณีอื่นๆ อีกทั้งผลักดันให้อาชีพมัคคุเทศก์
เข้าสู่ระบบเพื่อให้มีสวัสดิการต่างๆที่ดีและทำให้ความเป็นอยู่กินดีทำให้คุณภาพชีวิตที่ดี

เอกสารอ้างอิง

จิรัชญา มณีเนตร, **ไทยศึกษาเพื่อการท่องเที่ยว**, คณะวิทยาการจัดการ, 2552.มหาวิทยาลัยขอนแก่น,
ขอนแก่น: คลังนานาวิทยา, 2552.

นิศา ชัชกุล, **อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ธุรกิจบริการท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์**, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2554.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท), **คู่มือการอบรมมัคคุเทศก์ เล่มที่ 2 ความรู้เฉพาะอาชีพ**, พิมพ์ครั้งที่
ที่ 1. ศรีเอท มายด์ จำกัด, หน้า 9.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560.

กองธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์, **พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551**, กรมการ
ท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2562.

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ, 2563, หน้า 2.

**ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อให้
มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2561, 2561.**

**ประกาศคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่ในท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อให้
มัคคุเทศก์ซึ่งได้รับการยกเว้นคุณสมบัติทำหน้าที่มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2562, 2562.**

กองธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์, **มาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่
ของมัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยวและผู้ประกอบ**

ธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนค่าตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัคคุเทศก์และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบ
ธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2562, ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์, พ.ศ. 2562, หน้า ที่ 83.