

มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม
ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไมใช่โรงแรม

พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2558

**Legal Measures for Safety, Sanitation, and Environment in Carrying on
Non-Hotel Lodging Place Businesses**



Phatthira Sripratak

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม
ชื่อผู้เขียน	พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมตามข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อันมีลักษณะเป็นการให้บริการเพื่อหารายได้เสริม โดยศึกษาและเปรียบเทียบจากมาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐมัลดีฟส์ ประเทศนิวซีแลนด์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไข ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมสำหรับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมอย่างมาก ทำให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีช่องทางเพิ่มพูนรายได้ ด้วยการเปิดห้องพักที่เหลืออยู่ในบ้านของตนให้เป็นสถานที่พักขนาดเล็กและจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเพลิดเพลินสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยว ซึ่งผู้ประกอบการมักมุ่งแต่สร้างกลยุทธ์ด้านโฆษณา เพื่อแข่งขันระหว่างที่พักแรมด้วยกัน และเพื่อตัดทวงผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว จนละเลยเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยซึ่งเป็นสิ่งที่นักท่องเที่ยวพึงปรารถนามากที่สุด รวมทั้งเพิกเฉยต่อการส่งเสริมและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ “สถานที่พักอื่นใด” ที่เป็นสถานที่พักขนาดเล็กมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน อันมีลักษณะเป็นการให้บริการเพื่อหารายได้เสริมไม่ถือว่าเป็นโรงแรม ซึ่งมีผลทำให้ธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า ลอดจ์ เต็นท์ ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม และไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีมาตรการกำกับดูแลเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พักแรมไปด้วย เพราะเหตุที่ว่า

ธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้มักเป็นการดำเนินงานโดยชาวบ้านซึ่งนำบ้านที่มีอยู่แล้วมาดัดแปลงเป็นห้องพักเพื่อสร้างอาชีพเสริมหลังจากว่างเว้นฤดูกาลเกษตรกรรม ซึ่งฐานะทางการเงินของชาวบ้านมักจะสร้างห้องพักได้ไม่เกิน 4 ห้องโดยสภาพ

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอให้ตรา “พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม” ขึ้นเป็นฉบับใหม่ต่างหากใช้สำหรับกำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมให้มีความเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการควบคุมลักษณะ มาตรฐานของที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังเสนอให้เพิ่มเติมมาตรการด้านสุขอนามัยและบทลงโทษที่เหมาะสมกับธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ในมาตรา 20 มาตรา 40 และมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเสนอให้เพิ่มเติมสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านเงินกู้ยืม ค่าภาษีอากร การนำเข้าเครื่องจักร และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ในมาตรา 23 (3) และมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

Thesis Title	Legal Measures for Safety, Sanitation, and Environment in Carrying on Non-Hotel Lodging Place Businesses
Author	Phatthira Sripratak
Thesis Advisor	Associate Professor Pinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2014

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the problems of legal measures for safety, sanitation, and environment in carrying upon the businesses of non-hotel lodging place under the exemption contained in 4 (3) of Hotel Act, B.E. 2547 (2004), which is to render services for earning additional incomes by studying and comparing the legal measures of United States of America, Republic of Maldives, New Zealand, Republic of China, Japan and Republic of Singapore, to know the guidelines for modification and improvement of legal measures for safety, sanitation, and environment of Thailand to be efficient and appropriate for supervision of carrying on businesses for non-hotel lodging place in the future.

According to study, at present, conservation tourism is very popular and causes local villagers to have their channels to enhance their incomes by making their remaining rooms in their houses be small residences and arranges activities to entertain and welcome the tourists. The entrepreneurs are likely to formulate advertising strategies in competitiveness with lodging place entrepreneurs to earn benefits from tourists to the extent that they neglect the safety and sanitation, which are the most desirous tourists. They neglect to promote and prevent impacts on environment resulting from carrying upon businesses. Upon taking into account Section 4 (3) of the Hotel Act together with the Ministerial Regulation RE: Determination of Categories and Criteria on Carrying on Hotel Businesses, B.E. 2551 (2008), "any other lodging place", a small lodging place with not exceeding 4 rooms and 20 guests which renders services for earning additional incomes shall not be regarded as hotel, resulting in the fact that the businesses in the category of home stay, resort, guesthouse, bungalow, bed and breakfast service place and lodge tent are not of the hotel status and are not subject to the Hotel Act, B.E. 2547 (2004) which has

measures in supervision of safety, sanitation, and environment inside the lodging places because these lodging place businesses are likely to be operated by their villagers who modify their existing houses to be the lodging rooms to enhance the additional occupation after the agricultural season, which, based on the villagers' financial position, are likely to be constructed not exceeding 4 rooms by their nature.

In consequence, this thesis proposes enacting “Act for Safety, Sanitation, and Environment in Carrying on Non-Hotel Lodging Place Businesses” in the new and separate manners as used for supervision of non-hotel lodging place businesses to be suitable for the economic positions of the entrepreneurs in line with the spirits of control of conservation lodging place natures and standards. Additionally, the researcher proposes adding the sanitary measures and penalties as appropriate for non-hotel lodging place businesses to Section 20, Section 40, and Section 73/1 of the Public Health Act, B.E. 2535 (1992) and adding the right to be assisted on borrowing, tax and duty, machinery importation, and experts managing the environment for non-hotel lodging place businesses, to Section 23 (3) and Section 94 (2) of the National Environment Quality Promotion and Conservation, B.E. 2535 (1992).

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สัมฤทธิ์ผลสำเร็จได้ ด้วยความเมตตาและอนุเคราะห์อย่างดีจาก รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คอยให้คำปรึกษา แนะนำข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ด้วยความเอาใจใส่ และตรวจทานแก้ไขอีก หลายครั้งจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์ รวมถึงช่วยแก้ไขปัญหาขัดข้องต่าง ๆ และ ให้โอกาสแก่ผู้เขียนได้สอบถามเมื่อเกิดข้อสงสัยมาโดยตลอด ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณ อย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ นุชทิพย์ ป.บรรจงศิลป์ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โขกเหมาะ ที่กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธาน กรรมการและกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำแนะนำที่ทรงคุณค่า จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ คุณทวี และคุณกันยา ศรีประทักษ์ บิดามารดาที่ผู้เขียนภูมิใจ และรักมากที่สุดในชีวิต สำหรับที่คอยห่วงใยให้กำลังใจและกำลังใจ ส่งเสริมให้ผู้เขียน มีการศึกษาและหน้าที่การงานที่มั่นคง และขอขอบคุณกำลังใจจากคุณพิมพ์ชนก ศรีประทักษ์ คุณดลพร ปีมหัทธยุติ พี่สาวผู้เป็นที่รักโดยเฉพาะอย่างยิ่งขอขอบพระคุณ คุณไกรวัล ศรีประทักษ์ พี่ชายผู้แสนประเสริฐที่สนับสนุนค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายทั้งหมด และช่วยเหลือทุกเรื่องจนทำให้ ผู้เขียนสำเร็จปริญญาโทได้

ขอขอบพระคุณ คุณขจรศักดิ์ ช่างด้วง และคุณทรงพล แก้วจุลกาญจน์ ซึ่งเมตตาแนะนำ วิธีเขียนวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด และช่วยแก้ไขสถานการณ์ให้ผู้เขียนมาโดยตลอด และ ขอขอบพระคุณ คุณกานต์พิชชา ยอดน้ำคำ และคุณมณีนุช เวชโกติ ที่คอยอำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้เขียนด้วยความรักและความเมตตาตลอดมา รวมทั้งขอขอบพระคุณ คุณพิบูลย์ ธนะศิรินาวิน เป็นอย่างสูงที่ช่วยเหลือเรื่องการสัมภาษณ์ และขอขอบพระคุณ คุณอัญชลี สังข์ทอง เจ้าหน้าที่ กรรมการท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจ และนักท่องเที่ยวทุกท่านที่สละเวลาให้ข้อมูลและประสบการณ์ อันเป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน

ทั้งนี้ ขอขอบคุณ คุณภุชฉิสา จันทบุตร คุณนภัสนันท์ เพชรล้อมทอง คุณจิรารณ นาคมาศ คุณสุรีพร เอมบางเตย คุณวรรณภรณ์ หทัยเคชะคุงี คุณชมลวรรณ ทองไพสิฐ คุณสุธิดา วิบูลพานิช คุณสุธิดา ปิ่นนิกร สำหรับการแบ่งปันเอกสาร เทคนิค และแง่คิดต่าง ๆ ตลอดการศึกษา ชั้นปริญญาโท และขอขอบคุณ คุณโชติกา รัตนสมัย ที่เป็นกำลังใจและมุ่งมั่นเขียนวิทยานิพนธ์ ให้สำเร็จไปด้วยกัน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอมอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดามารดา และ
ครูอาจารย์กุณฺหาญทุกท่านที่สอนให้ยึดมั่นใน “สิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม (Integrity)” ซึ่งหากมี
ข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.7 บทนิยามศัพท์	10
2. วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม	11
2.1 หลักทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพ.....	12
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญา	14
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงการเข้าทำสัญญา.....	21
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว	25
2.5 แนวคิดและวิวัฒนาการของธุรกิจที่พักแรม	31
2.6 แนวคิดเรื่องความปลอดภัยของธุรกิจที่พักแรม.....	40
2.7 แนวคิดเรื่องสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรม	46
2.8 แนวคิดเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของธุรกิจที่พักแรม	49
2.9 อุปสรรคของการจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และ สิ่งแวดล้อมในธุรกิจที่พักแรม.....	55
3. มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม	56
3.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย.....	57

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.....	57
3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.....	74
3.1.3 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	80
3.1.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	82
3.1.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	87
3.1.6 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523	93
3.1.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	97
3.1.8 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554.....	104
3.2 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ.....	106
3.2.1 สหรัฐอเมริกา.....	106
3.2.2 สาธารณรัฐมัลดีฟส์.....	110
3.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์	113
3.2.4 สาธารณรัฐประชาชนจีน	114
3.2.5 ประเทศญี่ปุ่น	117
3.2.6 สาธารณรัฐสิงคโปร์.....	121
4. วิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และ สิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม	123
4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านนิยาม.....	123
4.1.1 วิเคราะห์เรื่องนิยามของผู้บริโภค.....	123
4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องนิยามของที่พักรวม.....	127
4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านความปลอดภัยของธุรกิจเพื่อการพักผ่อน ที่ไม่ใช่โรงแรม	131
4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านสุขอนามัยของธุรกิจเพื่อการพักผ่อน ที่ไม่ใช่โรงแรม	149

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐกิจเพื่อการพักผ่อน ที่ไม่ใช่โรงแรม	158
4.5 วิเคราะห์ปัญหาเรื่ององค์การที่กำกับดูแลรัฐกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม	165
4.6 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องบทลงโทษ.....	173
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	177
5.1 บทสรุป.....	177
5.2 ข้อเสนอแนะ	181
บรรณานุกรม.....	190
ภาคผนวก	200
ก ร่างพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการ ประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัย	201
ข บทสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม.....	210
ค แบบสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม.....	225
ประวัติผู้เขียน	229

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Conservative Tourism)” คือ การเดินทางท่องเที่ยวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ชื่นชม และเพลิดเพลินไปกับทัศนียภาพ สภาพธรรมชาติ สภาพสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น บนพื้นฐานของความรู้และความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศ¹ ซึ่งได้แก่การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) การท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro Tourism) การชมวิถีชีวิตในชนบท (Rural Tourism) เป็นต้น โดยจะส่งผลดีต่อการสร้างรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอาชีพเสริม มีรายได้เพิ่มขึ้น รวมถึง ช่วยเผยแพร่ วัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ควบคู่กันไปด้วย

ทั้งนี้ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์จัดว่าเป็นการท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ (Alternative Tourism) ที่กำลังแพร่หลายอย่างมากในปัจจุบัน ทำให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีช่องทางหารายได้เสริม ในช่วงเวลาที่ว่างเว้นจากการทำเกษตรกรรม ด้วยการจัดแบ่งห้องพักในบ้านของตนสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการค้างคืน และจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความสนุกสนานให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น การเดินป่า ล่องแก่ง ปีนเขา นั่งช้าง ชมถ้ำ ส่องสัตว์ เป็นต้น ซึ่งสภาพปัญหาที่พบ คือธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์เหล่านี้มีการขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต่างก็เร่งแข่งขันสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดให้ทันกับกระแสความนิยม ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมอยู่ในฐานะของนักลงทุน จึงมีความคาดหวังที่จะได้กำไรมาก ๆ และคืนทุนในระยะเวลาอันสั้น เพื่อตัดวงผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อที่ควรตอบแทนให้แก่นักท่องเที่ยวในรูปแบบของมาตรฐานการให้บริการที่ถูกต้องเหมาะสม และปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินแต่อย่างใด รวมถึงยังขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อในการบำบัด ป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษอันจะเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศอีกด้วย

¹ จาก การท่องเที่ยวไทย วิสัยทัศน์ 2555, โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2555, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมธุรกิจที่พักแรมของประเทศไทย ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้นิยามว่า “โรงแรม” หมายถึงสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทน ซึ่งมีข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3) ไว้ว่า “สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” ไม่ให้ถือว่าเป็นโรงแรม

โดยเมื่อพิจารณาถึงกฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และสร้างรายได้ให้แก่ชาวบ้านในท้องถิ่นและเผยแพร่อนุรักษ์ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น² ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ว่า สถานที่พักซึ่งมีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน โดยมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ย่อมไม่ถือว่าเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติข้างต้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล เกสต์เฮาส์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) ลอดจ์ ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) รถตู้เพื่อนันทนาการ (Recreation Vehicle) การจอดคาราวาน (Caravan Parking) การตั้งเต็นท์ (Tent) การตั้งแคมป์พักแรม (Campground) เป็นต้น ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม เพราะธุรกิจเหล่านี้เป็นการดำเนินงานโดยชุมชนที่ดัดแปลงบ้านให้เป็นห้องพักสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวเพื่อหาช่องทางเพิ่มพูนรายได้ ซึ่งฐานะทางการเงินของชาวบ้าน ก็มักจะสร้างห้องพักได้ไม่เกิน 4 ห้องโดยสภาพ

ทั้งนี้ พบว่าผู้ประกอบการบางรายอาศัยช่องว่างทางกฎหมายของมาตรา 4 (3) ดังนี้

- 1) มีการสร้างห้องพักขนาด 4 ห้องขึ้นไป ใช้ต้อนรับนักท่องเที่ยวมากกว่า 20 คนขึ้นไปและไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม แต่ยังคงใช้ชื่อกิจการว่า “โฮมสเตย์” หรือ “บ้าน”
- 2) มีการสร้างบังกะโลหลังเล็ก ๆ 3-4 หลังในที่ดินผืนเดียวกัน โดยแต่ละหลังมีห้องนอนเพียงห้องเดียว ซึ่งภายในมีฟูกนอนรองรับนักท่องเที่ยวตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป
- 3) มีการเปิดห้องโถงขนาดใหญ่ จัดฟูกนอนเพื่อรองรับคณะนักท่องเที่ยว 20-40 คนขึ้นไป

ผู้ดำเนินธุรกิจเช่นนี้ ย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์จากผู้มาพักมากกว่าปกติและเพื่อหลีกเลี่ยงไม่จดทะเบียนต่อกรมการปกครอง หรือหลบเลี่ยงไม่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ รวมถึงเพื่อไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

² หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

นอกจากนี้ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม เพราะไม่ได้กำหนดให้ธุรกิจโฮมสเตย์ต้องจดทะเบียนธุรกิจที่พักร่องกรมการปกครอง และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับการควบคุมธุรกิจโรงแรมซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายและบทลงโทษที่เคร่งครัดมากกว่า ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ และกำหนดเพียงการรับรองมาตรฐานการให้บริการของโฮมสเตย์ ด้วยการประเมินดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยด้านการให้บริการในทุก ๆ 3 ปีเท่านั้น ซึ่งหากโฮมสเตย์ใดมีมาตรฐานบริการที่ลดลงก็จะถูกห้ามไม่ให้ใช้เครื่องหมายรับรองโฮมสเตย์ไทย ซึ่งไม่ใช่การลงโทษที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เพราะไม่ได้มีผลทำให้โฮมสเตย์แห่งนั้นต้องถูกระงับชั่วคราวเพื่อแก้ไขลักษณะการดำเนินงาน หรือถูกเพิกถอนมิให้ประกอบธุรกิจแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงพบปัญหาเรื่องการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมดังต่อไปนี้

1.1.1 ด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวในขณะที่พักร่อง

นักท่องเที่ยวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการที่พักร่องในฐานะผู้บริโภค ซึ่งความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากที่สุดตามสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคน อันถือเป็นปัจจัยลำดับแรกที่มีมนุษย์ใช้ตัดสินใจว่าจะพาตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นที่รักเดินทางท่องเที่ยวไปยังสถานที่แห่งใด ซึ่งเมื่อธุรกิจที่พักร่องที่ไม่ใช่โรงแรมตามข้อยกเว้น มาตรา 4 (3) ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม จึงส่งผลให้ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติและทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยดังต่อไปนี้

1) การขาดมาตรการเรื่องทะเบียนผู้พัก กล่าวคือ ทะเบียนผู้พักเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันความปลอดภัยในที่พักร่องได้ เพราะทำให้ผู้จัดการทราบถึงประวัติ เพศ อายุ และภูมิฐานะของนักท่องเที่ยวและอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการจับกุมนักท่องเที่ยวที่กระทำผิดอาญาเพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวผู้อื่นตกเป็นเหยื่อรายต่อไป แต่เมื่อธุรกิจที่พักร่องที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 ที่กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ทำบัตรทะเบียนผู้พักและส่งมอบสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์ จึงพบว่าธุรกิจดังกล่าวมักไม่มีระบบบันทึกรายการ หรือเก็บเอกสารเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักและไม่มีแม้กระทั่งการขอเรียกบัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทางจากนักท่องเที่ยวเลยแม้แต่น้อย

2) การขาดมาตรการเรื่องผู้จัดการที่พักร่อง ซึ่งเมื่อธุรกิจที่พักร่องที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่กำหนดให้มีผู้จัดการโรงแรม จึงพบปัญหาว่าผู้ดูแล

ที่พักแรม มักเป็นบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจมีทั้งชาวบ้าน นักเรียน นักศึกษาที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือ บุตรของชาวบ้านที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือศึกษาเล่าเรียน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรม วิชาการบริหารจัดการ โรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริม และกำกับธุรกิจโรงแรม รับรองไว้ ทำให้ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในปัญหา และการบริหารจัดการความปลอดภัยภายในที่พัก แรมอย่างลึกซึ้ง รวมถึงไม่มีทักษะการแก้ไขปัญหา คลื่นคลาຍเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะอาจไม่มีประสบการณ์เพียงพอที่จะตรวจตรา สังเกตพิรุช ความผิดปกติ กลวิธีของมิจฉาชีพ เป็นต้น

3) การขาดมาตรการเรื่องหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการที่พักแรม เนื่องจากธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้อยู่ในบังคับของ มาตรา 38 (1) (2) และมาตรา 39 (3) ย่อมทำให้ผู้ดูแลที่พักไม่มีหน้าที่ต้องสอดส่อง ดูแลความผิดปกติ หรือแจ้งต่อเจ้าหน้าที่รัฐให้ทราบ ถึงความผิดปกติที่เกิดขึ้นภายในที่พักแรม จึงทำให้เกิดปัญหาว่า ในกรณีที่นักท่องเที่ยวเมาสุรา จนครองสติไม่ได้ ใช้สารเสพติด เล่นการพนัน ค้าประเวณีแอบแฝง ผู้จัดการที่พักแรมมักนิ่งเฉย หรือไม่ห้ามปรามนักท่องเที่ยว เพราะมีความเกรงใจลูกค้าซึ่งหากไปแจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยว เลิกพฤติกรรมดังกล่าว ก็อาจทำให้เกิดความไม่พอใจต่อธุรกิจที่พักแรมของตน

4) การขาดมาตรการป้องกันอัคคีภัย พบว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหลายแห่ง ไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมถึงไม่ได้ติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ ป้ายทางออกฉุกเฉิน และคำแนะนำพื้นฐานในการป้องกันตนเองจากอัคคีภัยภายในห้องพักซึ่งเกิด จากธุรกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 34 (5) และ (8) และกฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 12 และข้อ 13 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ เครื่องดับเพลิง และระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้

นอกจากนี้ ยังไม่พบมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ติดตั้ง “คำแนะนำพื้นฐาน” ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้นักท่องเที่ยวช่วยเหลือตนเองได้อย่างถูกต้องในขณะเกิดเพลิงไหม้ และไม่มีการกำหนดให้จัดพิมพ์ป้ายทางออกฉุกเฉิน คำแนะนำพื้นฐาน แผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ เป็นภาษาอังกฤษ เพราะนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ส่วนใหญ่มักเป็น ชาวต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส จีน อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น หรือ มาเลเซีย จึงจำเป็นต้องมี “ภาษาอังกฤษ” สำหรับเป็นภาษากลางในการให้ความเข้าใจถึงวิธีปฏิบัติตนในขณะเกิด เพลิงไหม้

5) การขาดมาตรการป้องกันอันตรายจากอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือธุรกิจที่พัก แรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34 (8) ที่จะต้องสร้างที่พักแรมให้มีสภาพมั่นคง แข็งแรง จึงมักพบว่าผู้ประกอบการมักออกแบบอาคาร และสิ่งปลูกสร้างให้มีรูปลักษณะแปลกใหม่

เพื่อเป็นจุดเด่นดึงดูดความสนใจโดยไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เช่น บันไดวนสูงที่ไม่มีราวยึดจับอันอาจทำให้นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นเด็กเล็ก คนชรา ผู้พิการ หรือผู้มีอาการมีนเมาสุราพลัดตกลงไปได้รับอันตรายสาหัสได้ อีกทั้งยังพบว่าที่พักแรมหลายแห่งไม่มีการซ่อมแซมบำรุงปล่อยให้พื้นระเบียง สะพาน ทางเดินเป็นช่องโหว่ซึ่งอาจเกิดอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยวได้

6) การขาดมาตรการกำหนดระบบรักษาความปลอดภัย กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายกำหนดบุคคลที่เป็นผู้เก็บรักษากุญแจสำรองของห้องพัก (Master key) ซึ่งทำให้พบว่าแม่บ้าน คนเฝ้าเวรยามหรือบริกรล้วนแต่ได้รับความไว้วางใจในฐานะคนในท้องถิ่นให้ครอบครองกุญแจสำรองของห้องพักทุกห้องได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดเหตุลักทรัพย์ ข่มขืน ทำอนาจารนักท่องเที่ยว หรือนำกุญแจไปให้บุคคลภายนอกอีกทอดหนึ่งเพื่อเข้ามาทำอันตรายต่อนักท่องเที่ยวได้

7) การขาดมาตรการดูแลความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ กล่าวคือ นักท่องเที่ยวอาจมีทั้งผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา ซึ่งมีข้อจำกัดในการเคลื่อนไหวหรือช่วยเหลือตนเองได้ลำบาก จึงพบปัญหาว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมักไม่จัดให้มีห้องพักพิเศษที่ใกล้ทางออกฉุกเฉิน หรือออกแบบห้องน้ำสำหรับนำรถเข็นของผู้พิการเข้าไปได้ รวมถึงไม่มีการติดตั้งราวจับติดผนังเพื่อป้องกันผู้พิการหรือผู้สูงอายุลื่นล้ม

8) การขาดมาตรการควบคุมการจัดกิจกรรมของที่พักแรม พบปัญหาว่าผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ซึ่งเป็นชาวบ้านมักกำหนดกิจกรรมต่างๆ ขึ้นมาเอง โดยอาศัยทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน ซึ่งมักไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัย หรือความเหมาะสมแก่นักท่องเที่ยวแต่ละเพศแต่ละวัย เช่น การล่องแก่ง การปีนเขา ใต้น้ำผา ล่องเรือชมหิ่งห้อย ส่องจิ้งจก หรือน้ำตกเป็นต้น ซึ่งมักเป็นกิจกรรมที่ค่อนข้างเสี่ยงต่ออันตราย เพราะต้องการสร้างความท้าทายและความแปลกใหม่แก่นักท่องเที่ยว

1.1.2 ด้านความสะอาดและสุขอนามัยภายในที่พักแรม

เมื่อธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34 (7) ซึ่งกำหนดให้ธุรกิจโรงแรมต้องดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะ และอนามัยของโรงแรม จึงพบปัญหาว่าธุรกิจที่พักแรมบางแห่งไม่ทำความสะอาด หมอน มุ้ง ปลอกหมอน ผ้าปูที่นอน ทำให้เกิดเชื้อรา โรคผิวหนัง หรือเกิดการแพร่ระบาดของตัวเรือดซึ่งหากถูกกัดจะทำให้เกิดผื่นคัน และอาจเป็นพาหะของโรคไวรัสตับอักเสบได้ นอกจากนี้ยังพบว่า ผ้าเช็ดตัว ผ้าเช็ดหน้า เสื้อคลุมอาบน้ำไม่ได้ผ่านการซักหรือทำความสะอาด ฉ่ำเชื้อ โรคอย่างถูกวิธี ทั้งที่เครื่องนุ่งห่มเหล่านี้เป็นส่วนที่สัมผัสกับเนื้อตัวร่างกายของนักท่องเที่ยวซึ่งมาพักโดยตรง จึงอาจทำให้เกิดโรคติดต่อทางผิวหนัง และโรคติดต่ออื่น ๆ ได้ง่าย อีกทั้งยังพบการเก็บภาชนะไว้ในที่โล่งแจ้งใกล้ชิดพื้นดินซึ่งจะทำให้ถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งสกปรก และสถานที่สะสมอาหารมักเป็นแหล่งก่อให้เกิดเหตุน้ำค้าง เช่น

แหล่งเพาะแมลงวัน หรือโรคติดต่อในระบบทางเดินอาหาร รวมถึงไม่มีระบบสุขาภิบาล ระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องซึ่งอาจเป็นแหล่งก่อให้เกิดโรคระบาดที่เป็นอันตรายต่อนักท่องเที่ยว เช่น โรคไทฟอยด์ โรคอุจจาระร่วง เป็นต้น

สำหรับมาตรการป้องกันโรคติดต่อภายในที่พักแรม พบว่าโรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่า (Ebola Virus Disease-EVD) และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง หรือโรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome) กำลังมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวในปัจจุบัน แต่ไม่พบธุรกิจที่พักแรมใดจัดวิธีตรวจสอบ หรือป้องกันการแพร่ระบาดด้วยแอลกอฮอล์เจล หรือสวมใส่หน้ากากเพื่อป้องกันการไอจามรดใส่กัน

1.1.3 ด้านการส่งเสริมและรักษาคุณภาพผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรทางธรรมชาติมีลักษณะ “เปราะบาง (Fragile)” หากถูกบุกรุก รบกวน หรือทำลายก็จะเกิดความเสื่อมโทรม ซึ่งการประกอบธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์มักต้องสร้างสถานที่พักอาศัย สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ เกิดการกัดเซาะหน้าดิน น้ำท่วมอย่างรุนแรง พัดพาตะกอนบนหน้าดินลงสู่ที่แม่น้ำลำธาร ทำให้หน้าดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ส่วนแม่น้ำลำธารก็เกิดความตื้นเขิน และเกิดการเปลี่ยนทิศทางของน้ำ นอกจากนี้ยังทำให้ระบบนิเวศถูกความกระทบกระเทือน สัตว์ป่าไม่มีที่หลบภัย จำต้องอยู่บริเวณเดียวกับชาวบ้าน ทำให้เกิดการล่าสัตว์ได้ง่ายขึ้น ซึ่งเมื่อทัศนียภาพความสวยงามร่มรื่นของป่าไม้ลดน้อยลง ย่อมทำให้นักท่องเที่ยวขาดความประทับใจ ซึ่งในที่สุดปัญหาเหล่านี้ก็ย้อนกลับมาส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเอง³

นอกจากนี้ มาตรการให้ “ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)” จะทำให้ผู้ประกอบการที่พักได้ไตร่ตรอง และเปรียบเทียบถึงผลดี หรือผลเสียที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบก่อนที่โครงการจะเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่นานาอารยประเทศก็บังคับใช้กัน เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ สาธารณรัฐมัลดีฟส์ สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น แต่ประเทศไทยพบปัญหาว่า ข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดว่า “กิจการประเภทโรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งมีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป” ซึ่งถ้อยคำว่า “80 ห้องขึ้นไป” มีความเคร่งครัดตายตัวมากเกินไปเพราะจะทำให้สถานที่พักตากอากาศ ซึ่งอาจขยายความถึงธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมได้ก็จะไม่สามารถอยู่ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวได้ เพราะโดยสภาพของธุรกิจ

³ จาก แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (น.21), โดย สุวัฒน์ จูรากรณ์, 2554, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านบนเรือ ลอดจันนั้น ไม่ได้มีจำนวนห้องมากจนถึง 80 ห้อง ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้จะทำให้ไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ การติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ถือเป็นวิธีแก้ปัญหาค่าตรงจุดมากที่สุด เพราะธุรกิจที่พัก คือแหล่งกำเนิดมลพิษอันมีสาเหตุจากการดำเนินงานโดยตรง แต่ผู้ประกอบการเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม มักเป็นชาวบ้านที่พยายามดิ้นรนหาทุนเปิดบ้าน เพื่อหารายได้เสริมซึ่งยังมีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินมาใช้ลงทุน ซึ่งแม้มาตรา 23 (3) จะมีช่องทางให้เอกชนกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปจัดระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียได้ แต่กลับพบว่ามีข้อจำกัดไว้เฉพาะเอกชน “ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย” ในการจัดระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียเท่านั้น ซึ่งข้อมูได้แก่กิจการขนาดใหญ่ จึงทำให้ธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้รับการอุดหนุนเงินลงทุนด้านเทคโนโลยีจากกองทุน ทั้งที่ธุรกิจที่พักขนาดเล็กก็ต้องมีหน้าที่ในเชิงจิตสำนึก และจริยธรรมที่ต้องป้องกันไม่ให้สิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักเสื่อมโทรมด้วยเช่นกัน

ส่วนมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องอาคารเข้าและขอให้แนะนำผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาติดตั้ง ควบคุม ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียในกรณีที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม และช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม แต่เหตุที่จะมีคำขอใช้สิทธิดังกล่าว มีเฉพาะกรณีที่น่าเข้าเครื่องจักร และผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งโดยสภาพของธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมก็ไม่มี ความจำเป็นต้องติดตั้งเทคโนโลยีที่สูงและหาได้ยากเหมือนเช่น โรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป หรือโครงการใหญ่ ๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมไม่มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 94 (2) ในทางปฏิบัติได้จริง

ทั้งนี้ แม้ว่าระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่ดี ควรปล่อยให้ธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านี้เป็นไปตามกลไกของตลาด โดยมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเป็นเครื่องมือที่สำคัญ แต่เนื่องจากกฎหมายเอกชนที่ดี จะต้องมียุทธศาสตร์ (End of Law) ในการคุ้มครองประโยชน์ทั้งปัจเจกชน และมหาชนเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภค เช่นนี้กฎหมายควรเข้ามา มีบทบาทแทรกแซงการดำเนินธุรกิจที่พักให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่อ่อนแอในทางเศรษฐกิจ (Protection of the Weak) และเข้ามา

ควบคุม ป้องกันวางแผนให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องและยั่งยืนต่อไป

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งไม่ถือว่าเป็นโรงแรมตามข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยเทียบเคียงกับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐมัลดีฟส์ ประเทศนิวซีแลนด์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อใช้เป็นแนวทางแก้ไข ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสำหรับควบคุมผู้ประกอบการเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมได้อย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมต่อไปในอนาคต

1.3 สมมติฐานการศึกษา

อุตสาหกรรมธุรกิจที่พักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ในปัจจุบันมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างก็เร่งสร้างกลยุทธ์ใหม่ ๆ เพื่อดึงดูดผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว จนล้มตระหนักเรื่องความปลอดภัย และสุขอนามัยซึ่งเป็นสิ่งที่นักท่องเที่ยวพึงปรารถนามากที่สุด และละเอียดที่จะหามาตรการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันยังไม่สามารถควบคุมผู้ประกอบการที่พักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมได้ ทั้งในด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมขึ้น โดยเฉพาะ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศโดยมุ่งศึกษาถึงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับนำมาปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมอย่างแท้จริง

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจาก หนังสือ บทความ คำอธิบายวารสาร วิทยานิพนธ์ ตำบทยกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และสารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวของธุรกิจที่พักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบถึงปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหา และผลการวิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมสำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมต่อไปในอนาคต

1.7 บทนิยามศัพท์

ที่พักแรม (Accommodation) หมายถึง สถานที่ซึ่งจัดไว้สำหรับผู้เดินทางมาพักค้างคืน พร้อมทั้งให้บริการอาหารและเครื่องดื่ม ซึ่งได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล ลอดจ์ ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) และที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) เป็นต้น

สถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม (Non-Hotel Lodging Place) หมายถึง สถานที่พักอื่นใดที่ไม่ให้ถือว่าเป็นโรงแรมตามข้อยกเว้นใน มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น

บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และ สิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ธุรกิจที่พักแรม (Accommodation Business) เป็นธุรกิจประเภทหนึ่งของอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวและจัดว่าเป็นธุรกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรง เพราะมีนิติสัมพันธ์ ที่เริ่มต้นจากผู้ประกอบการ ไปสู่นักท่องเที่ยวโดยตรง ซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านข้อจำกัดของ นักท่องเที่ยว ซึ่งไม่สามารถเดินทางท่องเที่ยวไปถึงจุดหมายปลายทางทุกแห่งได้ครบถ้วนภายในเวลา หนึ่งวัน ทำให้นักท่องเที่ยวมีความจำเป็นต้องพักค้างคืนในระหว่างเดินทาง จึงเป็นช่องทางให้ธุรกิจที่ พักแรมเข้ามารองรับ และให้บริการแก่นักท่องเที่ยวอย่างแพร่หลาย

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมซึ่งอยู่ในฐานะของนักลงทุนก็ย่อมมีความคาดหวังที่จะ ได้รับผลกำไรมาก ๆ และการคืนทุนได้ภายในระยะเวลาอันสั้น จึงทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ จากนักท่องเที่ยวผู้มาพัก โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบที่ผู้ประกอบการควรตอบแทนให้แก่ นักท่องเที่ยวในรูปของมาตรฐานการบริการที่ดี ถูกสุขลักษณะและมีสวัสดิภาพ ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินเลยแต่อย่างใด รวมทั้งขาดความระมัดระวังที่จะไม่ดำเนินธุรกิจให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งแม้ว่าโลกแห่งการค้าเสรีที่ดี ควรปล่อยให้ธุรกิจต่าง ๆ เป็นไปตามกลไก ของตลาดที่มี “การแข่งขัน” เป็นเครื่องมือควบคุมระบบเศรษฐกิจ โดยรัฐควรเข้าไปมีบทบาท แทรกแซงให้น้อยที่สุด แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ (End of Law) ของกฎหมายเอกชนที่ดี ควรจะต้อง คุ้มครองประโยชน์ของทั้งปัจเจกชน และมหาชน เพื่อปกป้องผู้บริโภคที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ และรักษาความเป็นปึกแผ่นของสังคม กรณีเช่นนี้ ควรมิกฎหมายเข้ามาแทรกแซงด้วยวิธีการควบคุม ธุรกิจที่พักแรมให้ดำเนินธุรกิจอย่างคำนึงถึงสุขอนามัย ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ของนักท่องเที่ยว และคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเรื่องของสิทธิ และเสรีภาพ แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการเข้าทำสัญญาของเอกชน และการเข้าแทรกแซงการเข้าทำสัญญาโดยรัฐให้เข้าใจเสียก่อน แล้วจึงศึกษาถึงแนวคิดของการจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบ ธุรกิจที่พักแรมเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการทำวิจัยในบทต่อไป

2.1 หลักทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ และเสรีภาพ

2.1.1 ความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”

เมื่อพิจารณาคำว่า “สิทธิ” หรือ “สิทธิ์” ตามความหมายทั่วไปที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิ และหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ รวมถึงอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระโดยไม่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย¹

แต่สำหรับสิทธิ (Right) ที่เป็นการเข้าใจในภาษากฎหมายนั้น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายว่า “สิทธิ” หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเฉพาะเจาะจง และกฎหมายคุ้มครองประโยชน์นี้ โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล² ทั้งนี้ รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่าสิทธิ หมายถึงความถูกต้อง หรือความชอบธรรม เพราะสิทธิในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Right” ส่วนภาษาเยอรมันเรียกว่า “Recht” และ “Jus” มาจากภาษาละตินที่หมายถึงความรับผิดชอบหรือความถูกต้องซึ่งหากชาวอังกฤษพูดว่า It is right. ย่อมหมายความว่ามีความถูกต้องที่จะทำ เช่นนี้ในทัศนะของชาวอังกฤษคำว่าสิทธิของเขาและความถูกต้องจึงถือเป็นคำเดียวกัน³

นอกจากนี้ เมื่อมีสิทธิแล้วก็ย่อมที่จะมี “หน้าที่ (Duty)” เป็นสิ่งคู่กันไปเสมอเพราะเมื่อบุคคลมีสิทธิ หรือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้แล้ว บุคคลอื่นย่อมต้องมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนขัดขวางต่อสิทธินั้น⁴ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์เห็นว่าหน้าที่ถือเป็นความชอบธรรมเช่นเดียวกับสิทธิ แต่เป็นความชอบธรรมในลักษณะของความผูกพันให้บุคคลตกอยู่ในสถานะที่ต้องกระทำ หรืองดเว้นกระทำ หรือยอมให้เขากระทำการเพื่อให้เป็นไปตามผลประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธินั้น⁵

¹ จาก พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 1193), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์.

² จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (น. 188), โดย หยุด แสงอุทัย, 2533, กรุงเทพฯ: เจริญผล.

³ จาก คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (น. 130), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2553, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁴ จาก หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น (น. 50), โดย ชาญกร วิฑิตานนท์, 2557, กรุงเทพฯ: วิ พรินท์.

⁵ จาก กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (น. 85-86), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2526, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น⁶

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายว่า “เสรีภาพ” คือประโยชน์ในลักษณะที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ โดยไม่ถูกบังคับ หรือภายใต้อาณัติ อันเป็นสิ่งที่ไม่ต้องเรียกร้องหรือดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพ จึงมีความแตกต่างกับ “สิทธิ” ในแง่ที่การจะได้รับประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ จะต้องดำเนินการเรียกร้องเอาจากบุคคลอื่น⁷ ซึ่งกรณีสิทธิทางแพ่ง หรือสิทธิทางเอกชน ผู้ทรงสิทธิย่อมต้องเรียกร้องเอาจากบุคคลทั่วไป หรือปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง

จากความหมายข้างต้นอาจสรุปได้ว่า “สิทธิ” หมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้ หรืออำนาจอันถูกต้องชอบธรรมที่จะกระทำการ หรือเว้นกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายรับรองให้ได้อย่างอิสระ ซึ่งผูกพันให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพและไม่กระทำการขัดขวางการใช้สิทธิอันชอบธรรมของผู้นั้น ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึงความมีอิสระ (Freedom) ที่จะกระทำการ หรือเว้นกระทำการ โดยไม่ถูกบังคับ หรือไม่อยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลหรืออำนาจใด ๆ

2.1.2 หน้าที่ของรัฐต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

เนื่องจากสิทธิหมายถึงประโยชน์ หรืออำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคล จึงก่อให้เกิดทั้งรัฐ และเอกชนด้วยกันอยู่ในภาวะที่ถูกผูกพัน ซึ่งเรียกว่า “หน้าที่” โดยผู้ที่มีหน้าที่จะเลือกไม่ปฏิบัติ หรือไม่เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้

สำหรับหน้าที่รัฐต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น มาจากเหตุผลที่ว่า เมื่อบทบัญญัติกฎหมายได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้แล้ว รัฐจำเป็นต้องเข้ามาอำนวยความสะดวกให้บุคคลได้รับประโยชน์ตามสิทธินั้น เช่นเดียวกับเสรีภาพที่มีสภาพเป็นประโยชน์ในแง่ของความสามารถที่จะกระทำการได้อย่างอิสระหรือไม่ถูกบังคับให้กระทำการใด ๆ

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจแยกหน้าที่ของรัฐต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ 2 ประการดังนี้⁸

ประการแรก “หน้าที่กระทำการ” กล่าวคือรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการด้วยการกระทำของรัฐเอง เพื่อให้สมประโยชน์แก่สิทธิของบุคคลนั้น เช่น สิทธิของผู้บริโภคมีขึ้นตามที่กฎหมาย

⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 1217). เล่มเดิม.

⁷ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (น. 47-48), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 241), โดย วิษณุ เครืองาม, 2523, กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. อ้างถึงใน หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น (น. 56). เล่มเดิม.

รับรอง และคุ้มครองให้มีได้มากมายหลายฉบับ จึงทำให้รัฐมีหน้าที่หลักในการให้ความคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคด้วยการใช้กลไก และอำนาจบริหารจัดการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา หรือมาตรการทางปกครอง เพื่อดำเนินการให้ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัย และเป็นธรรม ซึ่งผลของหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิด “สิทธิในทางรับ (Positive Right)” อันเป็นสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนจะเรียกร้องให้รัฐดำเนินการบางอย่างเพื่อคุ้มครองสิทธิของ

ประการที่ 2 “หน้าที่งดเว้นกระทำการ” เนื่องจากบุคคลมีเสรีภาพที่จะกระทำการใดโดยอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับหรืออาณัติจากอำนาจอื่นใด ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวย่อมหมายรวมถึงต้องปราศจากการแทรกแซงของรัฐ เช่น เมื่อประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุม เช่นนี้รัฐจะเข้าไปห้าม หรือปราบปรามไม่ได้ ซึ่งหน้าที่ของรัฐเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิด “สิทธิในทางปฏิเสธ (Negative Right)” ให้แก่ประชาชนซึ่งหมายถึงสิทธิที่จะป้องกันเขตแดนสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลให้ปราศจากการแทรกแซงจากการใช้อำนาจรัฐ โดยประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐละเว้นไม่ล่วงล้ำล้ำกรายในสิทธิของตน⁹

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญา

กฎหมายเอกชน คือ กฎหมายที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ของสถานะบุคคลระหว่างเอกชนและเอกชน ซึ่งคู่กรณีมีลักษณะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน เช่น ผู้ขาย และผู้ซื้อตามกฎหมายลักษณะซื้อขาย หรือกรณีรัฐวิสาหกิจเข้าทำสัญญาธุรกิจกับเอกชน จะต้องกระทำต่อกันในฐานะที่เป็นเอกชนเท่านั้นไม่ใช่การใช้อำนาจรัฐที่เหนือกว่า หรือมีอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะผู้ได้ปกครองแต่อย่างใด¹⁰

ปรัชญาของกฎหมายเอกชนมีว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม เอกชนจะก่อนิติสัมพันธ์กันอย่างไรก็ได้”¹¹ ซึ่งมาจากแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐศาสตร์ของ Adam Smith ที่มองว่าระบบเศรษฐกิจการค้าเสรี ควรปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของตลาด และการแข่งขันซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลของความคิดเช่นนี้จะก่อให้เกิดความมั่งคั่งแก่เศรษฐกิจของชาติ และเป็นการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีพของประชากรให้สูงขึ้น

⁹ คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (น. 136 -137). เล่มเดิม.

¹⁰ แหล่งเดิม.

¹¹ จาก หลักกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค) (น. 1), โดย กัลยา ตันศิริ, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจเจกชนจะก่อกวนสันติสุขอย่างไรก็ได้ แต่การเข้าทำสัญญานั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งจากที่ผู้วิจัยเคยได้รับถ่ายทอดวิธีคิดจาก รองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ทำให้ทราบเหตุผลว่าเป็นเพราะกฎหมายเอกชนที่ที่จะต้องมียัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของทั้งปัจเจกชน และมหาชน ทำให้พบว่าบางกรณีรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด เพื่อปกป้องผู้ที่อ่อนแอกว่า (Protection of the Weak) เช่นกรณีที่ประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าประโยชน์จากการใช้สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล หรือกรณีที่ต้องป้องกัน และแก้ไขการผูกขาด ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

ทั้งนี้ในการเข้าทำสัญญามีทัศนะว่า “สัญญานั้นเป็นเสมือนฟันเฟืองที่หมุนไปตามเจตนาของบุคคล”¹² ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เมื่อสัญญาเป็นบ่อเกิดของมูลหนี้ที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นนี้บุคคลซึ่งกำลังจะถูกผูกพันให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการย่อมต้องมีความตั้งใจที่จะออกแบบ เลือกรส และกำหนดเนื้อหาของความผูกพันนั้นตามขอบเขตที่ตนสามารถยอมรับได้ เช่นนี้เจตนาของปัจเจกชนทั้งสองฝ่ายที่เข้ามาร่วมกันก่อสัญญาขึ้น จึงเป็นเสมือนข้อปฏิบัติที่มีความศักดิ์สิทธิ์เทียบเท่ากับกฎหมายที่สามารถใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายให้ปฏิบัติตามได้ ซึ่งเมื่อสัญญาเป็นกลไกที่มีความสำคัญ จึงจำเป็นต้องศึกษารากฐาน และเหตุผลที่มาของแนวคิดทฤษฎีที่สนับสนุนให้เกิดการทำสัญญาในระบบธุรกิจต่าง ๆ รวมถึงอิสระและเสรีภาพของคู่สัญญาในการเข้าทำสัญญาด้วยเจตนาอันบริสุทธิ์ และมีผลอันศักดิ์สิทธิ์ที่กฎหมายจะยอมรับในการแสดงเจตนาขึ้น ซึ่งการที่มนุษย์มีเสรีภาพในการทำสัญญาจะทำให้มนุษย์มีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะคิดค้นหาวิธี และดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นการรักษาผลประโยชน์ของตนและแข่งขันด้านธุรกิจเชิงสร้างสรรค์ เพื่อสร้างกลไกทางการตลาดขึ้นมาสำหรับควบคุมตนเอง โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในลักษณะเป็นการทำลายเสรีภาพทางธุรกิจแต่อย่างใด

2.2.1 หลักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

แนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) เป็นความคิดที่ถือว่าเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด เพราะเชื่อว่าโดยพื้นฐานของมนุษย์นั้นไม่ได้เป็นคนเลวแต่มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล¹³ แนวคิดแบบเสรีนิยมมีการใช้แพร่หลายในนานาทัศนะ เช่น ทางการเมือง ทางศาสนา หรือทางเศรษฐกิจ ซึ่งสำหรับแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

¹² จาก กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบัน และปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 1), โดย ดาราวรรณ ธีระวัฒน์, 2542, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³ วิถีพิเศษ. (ม.ป.ป.). เสรีนิยม. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/เสรีนิยม>

(Economic Freedom) ที่เห็นว่าเอกชนสมควรเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีเสรีภาพในการแข่งขัน ตลอดจนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี โดยที่รัฐควรเข้ามายุ่งเกี่ยวให้น้อยที่สุด¹⁴

แนวคิดดังกล่าวได้ก่อเกิดนักคิดที่ชื่อว่า “Adam Smith”¹⁵ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาว สกอตแลนด์ และได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่งเศรษฐศาสตร์ โดยอดัม สมิทเชื่อมั่นในสิทธิของบุคคลที่จะสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของตนเองได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องตกเป็นหุ่นเชิดของสมาคมอาชีพ หรือรัฐ¹⁶ ซึ่งอดัม สมิท ได้ค้นพบกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งเรียกว่า “กลไกตลาด” โดยเขาได้เปรียบเสมือนว่าเป็นมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand)¹⁷ ซึ่งมีแนวคิดว่าเป็นโลกที่มีการค้าเสรีและมีประชาชนสนใจแต่ผลประโยชน์ของตนเองนั้น “การแข่งขัน (Competition)” จะเป็นตัวควบคุมระบบเศรษฐกิจ และช่วยบังคับไม่ให้มีการผูกขาดเกิดขึ้น เพราะการที่มีผู้ขายจำนวนมากรายย่อยเป็นกลไกควบคุมไม่ให้ธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งตั้งราคาสินค้า และบริการที่เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคจนเกินไป อีกทั้งยังกระตุ้นให้มีการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของสินค้าใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา และจะไม่ทำให้เกิดภาวะสินค้าล้นตลาด หรือขาดตลาดอีกด้วย เช่นนี้ รัฐบาลจึงควรปล่อยให้เอกชนดำเนินธุรกิจของตนโดยเสรี (Laissez-Faire, Laissez-Passer) กล่าวคือ รัฐบาลควรปล่อยให้เอกชนดำเนินงานไปโดยลำพัง และตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ (Let alone, Let be) โดยไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานเหล่านั้น¹⁸

2.2.2 หลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา

ก่อนอื่นจำเป็นต้องศึกษาถึง “หลักอิสระทางแพ่ง (Private Autonomy)” เสียก่อน เพราะหลักเสรีภาพในการทำสัญญาถือเป็นส่วนหนึ่งของดังกล่าว ซึ่ง “หลักอิสระทางแพ่ง” หมายถึงอำนาจของเอกชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับขอบเขตทางกฎหมายของตนเอง และด้วยตนเอง

¹⁴ ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก

<http://www.thaigoodview.com/library/contest2553/type2/social04/05/page12.html>

¹⁵ งานเขียนที่มีชื่อเสียงอย่างมากของอดัม สมิท คือ “การสอบสวนธรรมชาติ และสาเหตุแห่งความมั่งคั่งของประชาชาติ (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)” โดยพยายามตอบปัญหาว่า “ทำอย่างไรประเทศจึงจะมั่งคั่ง ร่ำรวย และจะเชื่อมโยงธุรกิจของเอกชนให้ผสมผสานกับสังคมได้อย่างไร. จากวิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). ความมั่งคั่งของประชาชาติ. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>

¹⁶ วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). อดัม สมิท. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/อดัมสมิท>.

¹⁷ จาก *ปรัชญาเศรษฐกิจและสังคม* (น. 108), โดย วิทยา เชียงกูล, 2551, กรุงเทพฯ: สายธาร.

¹⁸ จัดุเศรษฐกิจธรรม. แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของสำนักคลาสสิก: อดัม สมิท (Adam Smith). สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.gotoknow.org/posts/468355>

ทั้งในทางส่วนตัวหรือในทางทรัพย์สิน¹⁹ ซึ่งในทางส่วนตัวอาจเป็นเรื่องการประกอบอาชีพ การเปลี่ยนชื่อหรือการเปลี่ยนสัญชาติ เป็นต้น ส่วนในทางทรัพย์สิน ได้แก่การซื้อขาย หรือประกอบ ธุรกิจต่าง ๆ

โดยหลักอิสระทางแพ่ง เกิดขึ้นจากแนวคิดที่มองว่า “ธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีเหตุผลในตัวเอง” และ “ปัจเจกชนมีอิสระ และเสรีภาพที่จะทำอะไรได้ด้วยตนเอง เพราะบุคคลแต่ละคนมีเสรีภาพที่จะทำสัญญาผูกมัดตนเอง และการที่จะจำกัดเสรีภาพนั้นได้ ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นยินยอมจำกัดเสรีภาพด้วยตนเอง”²⁰ ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพที่จะทำสัญญา มากขึ้นเพราะปัจเจกชนทุกคนล้วนแต่มีอิสระและเสรีภาพที่จะกำหนดเจตนาของเราเองอย่างไรก็ได้ตามที่ต้องการและเห็นสมควร ซึ่งเมื่อเราประสงค์จะใช้อิสระนี้แล้ว กฎหมายก็จะเข้ามารองรับ ในสิ่งที่เราทำนั้นให้บังเกิดผลในทางกฎหมายขึ้นได้²¹

หลักอิสระทางแพ่งเป็นหลักการที่กว้างกว่าหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา เพราะอาจมีเพียงแค่บุคคลฝ่ายเดียว หรือ สองฝ่าย หรือหลายฝ่ายก็ได้ และยังสามารถใช้จัดการได้ทั้งเรื่อง ส่วนตัว และเรื่องทรัพย์สินได้เช่นกัน แต่หากเป็นหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา จะทำเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ แต่จะต้องเป็นการใช้เสรีภาพร่วมกับผู้อื่นในลักษณะของสัญญาเพราะหลักดังกล่าว ต้องอาศัยบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปในการทำสัญญา และใช้สำหรับการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ของคู่สัญญาเท่านั้น²²

ทั้งนี้ คำว่า “สัญญา (Contract)” ซึ่งหมายถึงข้อตกลงระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป นั้น ได้มีนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้นิยามความหมายไว้ที่กว้าง และแคบดังนี้

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย ทรงให้นิยาม “สัญญา” แปลว่า ความยินยอมทั้งๆมากกว่า 2 ฝ่ายในการที่จะกระทำ ฤๅละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง²³

ศาสตราจารย์ ร.แฉกชาติ ชาวฝรั่งเศสผู้มีบทบาทในการวางรากฐานระบบกฎหมายไทย ได้ให้นิยามของ “สัญญา”²⁴ ว่าหมายถึงข้อตกลงของเจตนาอันเกิดขึ้น โดยอิสระในระหว่างหลายฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งรับรองแก่อีกฝ่ายหนึ่งว่าจะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้เป็นคุณแก่อีกฝ่ายหนึ่ง

¹⁹ จาก คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ (น. 19-20), โดย ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสคติพันธุ์ ก, 2546, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²⁰ จาก คำอธิบายนิติกรรม และสัญญา (น. 281), โดย ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสคติพันธุ์ ข, 2554, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

²¹ แหล่งเดิม.

²² แหล่งเดิม.

²³ หลักกฎหมายเอกชน (เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค) (น. 5). เล่มเดิม.

หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เห็นว่า “สัญญา คือความตกลงที่ก่อให้เกิดหนี้”²⁵ ซึ่งถือเป็นทัศนะที่สอดคล้องกับศาสตราจารย์ เสริม วินิจฉัยกุล ที่เห็นว่า “สัญญา หมายถึงความตกลง อันก่อให้เกิดหนี้ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งฝ่ายหนึ่งจะต้องกระทำการ หรือละเว้นกระทำการให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง”²⁶ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ จิต เศรษฐบุตร ได้ให้ความหมายของสัญญาในเชิงขยายความว่า สัญญาเป็นนิติกรรมประเภทหนึ่ง แต่เป็นประเภทที่สำคัญ เพราะก่อให้เกิดหนี้มากกว่านิติกรรมประเภทที่เรียกว่านิติกรรมฝ่ายเดียว²⁷

จากนิยามที่ผู้มีคุณูปการต่อแคว้นกฎหมายไทยได้ให้ไว้ข้างต้น ผู้วิจัยจึงใคร่ขอสรุปว่า “สัญญา” หมายถึงข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกัน ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายซึ่งเกิดขึ้นจากเจตนาอิสระที่สร้างขึ้นเพื่อผูกพัน และก่อให้เกิดหนี้ขึ้นเป็นสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตาม

ส่วนคำว่า “เสรีภาพที่จะเข้ามาตกลงทำสัญญา” จำต้องพิจารณาใน 2 แง่มุมดังนี้²⁸

1) ในแง่ของการเข้ามาตกลงทำสัญญา มีทั้งในเชิงบวก (Positive Sense) ซึ่งเป็นเสรีภาพในการเริ่มต้น ดำเนินต่อ หรือระงับกระบวนการก่อให้เกิดสัญญา และในเชิงปฏิเสธ (Negative Sense) คือการไม่ทำสัญญา หรือระงับกระบวนการเจรจาด้วยการถอนคำเสนอ หรือยกเลิกการเจรจา

2) ในแง่ของเสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงเมื่อเกิดสัญญาขึ้นแล้ว ซึ่งมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่อรัฐรับรองเสรีภาพของปัจเจกชนที่มีตั้งแต่ขั้นตอนก่อนสัญญาเกิดขึ้นแล้ว รัฐจะเข้าไปแทรกแซงทำลาย เปลี่ยนแปลงในสิ่งที่คู่สัญญาใช้เสรีภาพกำหนดไว้ให้เป็นอย่างอื่นไม่ได้

สำหรับลักษณะของเสรีภาพในการทำสัญญานั้น เริ่มต้นตั้งแต่มีการคิดที่จะทำสัญญา เมื่อคิดรอบคอบแล้วจึงนำมาสู่เสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะทำสัญญาหรือไม่ และจะเลือกทำสัญญากับใคร ทำสัญญาอะไร มีวัตถุประสงค์หรือมีเนื้อหาของสัญญาอย่างไร ซึ่งเมื่อตัดสินใจได้แล้วก็มีเสรีภาพที่จะแสดงเจตนาออกมาด้วยวิธีการที่ต้องการ และกำหนดให้เจตนาที่แสดงออกมานั้น

²⁴ จาก “คำสอนนักศึกษาศรีสัญญาโทมหวิทยาลัยธรรมศาสตร์” ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2 (น. 16), โดย ร.แสงกาศ, 2526, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

²⁵ จาก กฎหมายอังกฤษว่าด้วยลักษณะสัญญา ละเมียด (น. 1), โดย เสนีย์ ปราโมช, 2479, กรุงเทพฯ: สุวรรณศรี.

²⁶ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (น. 361), โดย เสริม วินิจฉัยกุล, 2515, นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: กรมสรรพสามิต.

²⁷ จาก หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะนิติกรรมและหนี้, โดย จิต เศรษฐบุตร, 2522, กรุงเทพฯ: เอร่าวิณการพิมพ์.

²⁸ คำอธิบายนิติกรรม และสัญญา (น. 279). เล่มเดิม.

ก่อให้เกิดผลตามประสงค์²⁹ ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.ศนันท์กรณ์ โสคติพันธุ์ ได้อธิบาย ถึงลักษณะที่เป็นรูปธรรมของหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นภาพรวมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้³⁰ กล่าวคือบุคคลย่อมมีอิสระและเสรีภาพที่จะคิดและตัดสินใจว่าจะทำสัญญานั้นหรือไม่ ซึ่งอาจทำสัญญานั้นด้วยตัวเอง หรืออาจจะมอบหมายให้บุคคลอื่นไปทำสัญญาแทน และมีเสรีภาพในการกำหนดเนื้อหาในสัญญานั้นอย่างไรก็ได้ แม้ในบางครั้งเนื้อหาที่กำหนดอาจแตกต่างจากกฎหมายกำหนดก็ได้ แต่จะต้องไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดประเภทของสัญญาให้มีลักษณะแตกต่างไปจากประเภทที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ทำได้ รวมถึงจะใช้วิธีใด ๆ ในการเข้าทำสัญญาก็ได้ และทัศนคติที่แสดงถึงความมีอิสระและเสรีภาพสูงสุดก็คือ การมีอิสระ และเสรีภาพที่จะให้เหตุผลส่วนตัวในการเข้าทำสัญญาหรือไม่ก็ได้

อย่างไรก็ตาม อิสระและเสรีภาพจำเป็นต้องอยู่ภายในกรอบและมีขอบเขตบังคับ ซึ่งคำว่า “กรอบ” ในที่นี้ หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งปัจเจกชนจะก้าวล่วงออกนอกกรอบไม่ได้ มิเช่นนั้นเท่ากับว่าปัจเจกชนได้ใช้เสรีภาพของตนรุกล้ำก้าเกินเข้าไปในเขตแดนแห่งเสรีภาพของบุคคลอื่นแล้ว³¹ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นกฎหมายจะสร้างกลไกต่อต้านการมีผลของสัญญาขึ้นมา เช่น การเสียเปล่าของโมฆะกรรม การไม่ให้ข้อตกลงมีผลผูกพันตามกฎหมาย เพื่อเป็นการปฏิเสธในเชิงไม่รับรองให้สัญญานั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงอาจสรุปได้ว่าหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา (Freedom of Expression) เป็นหลักการพื้นฐานของการเข้าทำนิติกรรมและสัญญาทุกชนิด และมีรากฐานความคิดมาจากหลักอิสระทางแพ่งโดยพยายามบอกว่าในฐานะที่เป็นปัจเจกชน บุคคลแต่ละคนย่อมมีอิสระ เสรีภาพและอำนาจที่จะตัดสินใจจัดการทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ของตนเองอย่างไรก็ได้ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งเสรีภาพของบุคคลที่จะทำสัญญานั้น เริ่มตั้งแต่การคิดที่จะเข้าทำสัญญา ซึ่งเมื่อคิดรอบคอบแล้ว ก็นำมาสู่การตัดสินใจว่าจะทำสัญญาหรือไม่ ทำกับบุคคลใด และต้องการให้สัญญามีวัตถุประสงค์และเนื้อหาของสัญญามีลักษณะอย่างไร โดยเมื่อตัดสินใจได้แล้ว จึงแสดงเจตนาออกมาเพื่อก่อให้เกิดผลตามที่ตนประสงค์ อันเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ และด้วยการตัดสินใจของตนเอง ไม่ได้กระทำไปเพราะถูกหลอกลวง ข่มขู่ เข้าใจผิด หรือมีปัจจัยอื่นใดมา

²⁹ แหล่งเดิม.

³⁰ แหล่งเดิม.

³¹ แหล่งเดิม.

แทรกแซง แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำไปในกรอบของกฎหมายและไม่ได้ล่วงล้ำสิทธิของผู้อื่น เพราะจะต้องคำนึงหลักนิติรัฐที่ใช้กับรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักเสรีประชาธิปไตยในด้านความเสมอภาคเท่าเทียมกันของปัจเจกชนด้วย

2.2.3 หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา

เมื่อรัฐยอมรับให้ประชาชนมีอิสระ และเสรีภาพในการคิด ตกลงใจ และลงมือเข้าทำสัญญา รวมไปถึงให้อิสระในการกำหนดคู่สัญญา เนื้อหาของสัญญาหรือวิธีการทำสัญญาแล้ว เช่นนี้หากประชาชนก่อสัญญาขึ้นโดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้ว รัฐจึงจำต้องสร้างกลไกยืนยันให้ข้อตกลงในระหว่างคู่สัญญามีผลใช้บังคับได้อย่างแน่นอนตามเจตนาที่คู่สัญญาก่อไว้ร่วมกันด้วย ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวเรียกว่า “หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา (The Autonomy of the Will)”

หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาเป็นหลักที่อาศัยเหตุผลทางนิติปรัชญาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางหนึ่งอันอยู่บนรากฐานของ “เจตนาของบุคคล”³² หลักดังกล่าวเกิดขึ้นมาจาก “หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism)” ซึ่งถูกนำมาใช้ต่อสู้ทางความคิด และการเมืองใน ค.ศ. 18 เพราะหลักปัจเจกชนนิยมยืนยันว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพคิดตัวตามธรรมชาติ รัฐมีหน้าที่ต้องรับรู้ และรับรองรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ มิใช่ทำลายหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น แนวคิดเช่นนี้ทำให้ เจตนาของบุคคลมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นอิสระที่จะผูกนิติสัมพันธ์ใด ๆ ก็ได้ ซึ่งมีผลทำให้บุคคลไม่ถูกผูกพันในหน้าที่เขาไม่ได้ตกลงยินยอมด้วย และผลในทางกลับกัน หน้าที่เกิดขึ้นจากเจตนาของเขาย่อมผูกมัดบังคับแก่ผู้ที่ตกลงทำสัญญานั้นด้วย เพราะการมีเสรีภาพ ย่อมหมายถึงการที่บุคคลมีความสามารถที่จะถูกบังคับด้วยตัวเอง ดังจะเห็นได้จาก การมีเจตนาผูกมัดตัวเองด้วยสัญญานั้น จะทำได้ต่อเมื่อมีเสรีภาพเท่านั้น ซึ่งหากเสรีภาพไม่มีอยู่ ย่อมทำให้บุคคลไม่มีอำนาจเหนือตัวเองที่จะจำกัดตัวเองได้³³

ทั้งนี้ทฤษฎีปัจเจกชนนิยมได้ให้ความสำคัญกับเจตนาอันศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์อย่างมาก เพราะเชื่อว่า “เจตนา” คือหลักพื้นฐานของเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่กำหนดผลของสัญญา กล่าวคือ เมื่อสัญญาเกิดขึ้นแล้ว ย่อมมีผลผูกพันคู่สัญญาตามเนื้อความที่ได้ตกลงกัน ซึ่งความผูกพันดังกล่าวมีความแน่นอนและศักดิ์สิทธิ์ ถึงขนาดที่ว่าแม้จะมีการบัญญัติ

³² กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบัน และปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (น. 12). เล่มเดิม.

³³ แหล่งเดิม.

กฎหมายใหม่ออกใช้บังคับ โดยมีหลักเกณฑ์ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติที่ใช้บังคับสัญญา นั้น กฎเกณฑ์ใหม่ก็ไม่มีผลกระทบต่อความผูกพันตามที่ได้ตกลงกันไว้ก่อนแต่อย่างใด³⁴

สำหรับสิ่งที่บ่งชี้ว่าหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา ถือเป็นเครื่องมือกลไก สำหรับยืนยันว่าสัญญานั้นมีผลบังคับใช้ได้แน่นอน ก็คือแนวคิดเรื่อง “สัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda)” ที่แสดงเหตุผลว่า สัญญาที่มาจากความยินยอมของกลุ่มและทำขึ้นโดยถูกต้อง สมบูรณ์แล้ว กฎหมายย่อมบังคับให้มีผลผูกพันเป็นไปตามเจตนาของกลุ่มสัญญา ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ได้เคยถ่ายทอดความคิดให้แก่ผู้วิจัยไว้ว่า หลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา คือผลแห่งสัญญาที่ทำให้คู่สัญญาจะต้องถูกผูกพันตามเนื้อความที่ได้แสดงเจตนาไว้ ซึ่งหากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ย่อมตกเป็นฝ่ายผิดสัญญา อันทำให้เกิดสิทธิแก่ฝ่ายตรงข้ามที่จะเลือกบังคับได้ 2 ประการ คือ 1) ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญานั้นเสีย แต่จะต้องเข้าเงื่อนไขแห่งการผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญ และได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หรือ 2) ฟ้องบังคับให้ฝ่ายที่ผิดสัญญาปฏิบัติตามเนื้อความที่ผิดสัญญานั้น โดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาซึ่งเป็นการใช้สิทธิบังคับชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง (Specific Performance)

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงการเข้าทำสัญญา

เนื่องจากกฎหมายเอกชนที่ดีและมีคุณค่า (Value) ตามแนวคิดของท่านรองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ นั้น จะมีเพียงคุณธรรมที่ป้องกันประโยชน์ของปัจเจกชน (Individualistic Conception) แต่เพียงด้านเดียวย่อมไม่ได้ แต่จะต้องมีวัตถุประสงค์ (End of Law) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั้งปัจเจกชนและมหาชน เพื่อรับรองความเป็นปึกแผ่นของสังคม (Social Solidarity) และปกป้องผู้ที่อ่อนแอกว่า (Protection of the Weak) ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวคิดที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่ใช้ตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนใหญ่ ไม่ใช่ประโยชน์ของบุคคลคนเดียว ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงต้องเข้ามาแทรกแซงการแสดงเจตนา และการเข้าทำสัญญาของเอกชน ด้วยวิธีการนำหลักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เช่น หลักสุจริต ทฤษฎีการไม่ให้ความสำคัญกับการเข้าทำสัญญา มากำหนดเป็นข้อยกเว้นของหลักการเข้าทำสัญญาข้างต้น โดยแทรกแซงให้ไม่อาจใช้บังคับได้เต็มตามเนื้อความของสัญญา หรือไม่มีผลใช้บังคับตามเนื้อความได้เลย เพื่อใช้คุ้มครองผู้บริโภคที่มักเป็นฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าซึ่งมักเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบธุรกิจแสวงหาประโยชน์โดยขาดจริยธรรมได้

³⁴ แหล่งเดิม.

2.3.1 แนวคิดของการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบต่อผู้ประกอบการอาชีพ

ผู้บริโภค (Consumer) จัดว่าเป็นผู้ซึ่งมีสภาพอ่อนแอทางเศรษฐกิจ (The weak of Economic) เพราะเป็นเพียงบุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งเข้ามาเป็นคู่สัญญาในการรับบริการหรือซื้อสินค้าเพื่อนำไปใช้สำหรับ กิน เสพ ใช้สลับเปลี่ยน ใช้สอย หรือจำหน่าย เป็นต้น กล่าวคือไม่ใช่การซื้อสินค้า หรือบริการไปเพื่อการค้าหรือแสวงหากำไรต่ออีกทอดหนึ่งนั่นเอง เช่นนี้ผู้บริโภคจึงย่อมมีความรู้ทางเทคโนโลยี การตลาด และการเจรจาต่อรองที่ด้อยกว่าผู้ขาย หรือผู้ให้บริการอย่างมาก เพราะผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการนั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญในธุรกิจการค้าของตน และมีอำนาจในทางเศรษฐกิจที่มากกว่า จึงอยู่ในฐานะได้เปรียบที่จะสร้างกลยุทธ์กำหนดนิติสัมพันธ์ คุณภาพ เงื่อนไข ตั้งราคาสินค้า และบริการอย่างไรก็ได้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้เกิดความเสียเปรียบดังกล่าว เกิดขึ้นจาก “อำนาจต่อรองในการทำสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน” อันเป็นความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพในธุรกิจนั้น ๆ ซึ่งมีความรู้ทางเทคนิค มีลักษณะการผลิตสินค้าและบริการในจำนวนมาก (Mass Product) จึงทำให้มีอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเพียงบุคคลที่ใช้ชีวิตประจำวันซื้อสินค้า และบริการเพื่อเลี้ยงชีพตามปกติ จึงทำให้ผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบ และต้องจำนนต่อการเข้าผูกพันตามสัญญาทั้งด้านราคา เงื่อนไขและคุณภาพของสินค้าและบริการที่ออกสู่ท้องตลาด แนวคิดเช่นนี้จึงจุดประกายให้ทุกประเทศตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองผู้บริโภคที่อยู่ในฐานะด้อยกว่าภาคธุรกิจ ทั้งด้านความรู้ทางเทคนิค และอำนาจต่อรองเจรจาในคุณภาพ ราคาของสินค้า และบริการอีกด้วย

2.3.2 แนวคิดเรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคกับการประกอบธุรกิจ

ในเบื้องต้นจะต้องทำความเข้าใจถึงคำว่า “ธุรกิจ” เสียก่อน ซึ่งตามพจนานุกรม Black's Law “ธุรกิจ (Business)” หมายความว่า การประกอบการในเชิงพาณิชย์ ซึ่งดำเนินการเพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นอาชีพหรือการจ้างงานตามปกติวิสัยในการทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือผลประโยชน์³⁵

ส่วนพจนานุกรมเกี่ยวกับธุรกิจ ที่ชื่อว่า “The Oxford Dictionary for the Business World” ได้นิยามคำว่า “ธุรกิจ” หมายถึงอาชีพและวิชาชีพในทางปกติธรรมดาของบุคคลและยังรวมถึงการซื้อขายในทางการค้าด้วย³⁶

³⁵ From *Black's law Dictionary* (p. 211), by Bryan A. Garner, 2004.

³⁶ *OXFORD UNIVERSITY PRESS* (p. 107), 1993.

จากนิยามข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ธุรกิจ หมายถึง การดำเนินงานที่ทำเป็นอาชีพประจำ หรือชั่วคราวที่ไม่ใช่การทำให้เปล่า แต่มีวัตถุประสงค์ให้ได้มาซึ่งประโยชน์หรือผลกำไรจากงานนั้น

ทั้งนี้ ตามหลักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐไม่สมควรออกกฎหมายมาบังคับว่าธุรกิจต่าง ๆ จะต้องประกอบกิจการไปในลักษณะใดเพราะรัฐควรปล่อยให้ธุรกิจต่าง ๆ ได้ดำเนินงานของตนไปตามกลไกของตลาด ซึ่งหากพบว่าธุรกิจใดประสบภาวะขาดทุนและล้มเหลวกิจการนั้นก็จะต้องล้มเลิกไปเองตามสภาพของเรื่อง รัฐมีแต่เพียงหน้าที่ดูแลให้การประกอบธุรกิจนั้นอยู่ภายใต้กฎและกติกาอย่างเดียวกันเท่านั้น เพราะกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ไม่อาจนำมาทดแทนการทำงานของกลไกตลาดได้ แต่การประกอบธุรกิจควรเป็นไปตามหลักอุปสงค์และอุปทานจึงจะถูกต้องสมควรมากที่สุด³⁷

อนึ่ง แต่เนื่องจากลักษณะของการประกอบธุรกิจบางอย่างอาจกระทบต่อความเป็นอยู่ ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาสำหรับควบคุมกำกับผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตาม เพื่อสร้างความ เป็นธรรมทางการค้า และความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค และเพื่อป้องกันความเดือดร้อนที่จะเกิดขึ้นในสังคมอีกด้วย

ในการประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบการมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไปซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การธุรกิจ วิธีการหาแหล่งเงินทุน การบริหารงานบุคคล การรักษาคุณภาพของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ประกอบการยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากหน้าที่ทั่วไป กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่กระบวนการผลิตสินค้าและบริการอาจต้องมีการขออนุญาตตามกฎหมาย และการจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการบางประเภทก็อาจถูกกำหนดให้ต้องขออนุญาตเสียก่อน ส่วนเสรีภาพในการกำหนดราคานั้น รัฐบาลอาจเข้ามา กำกับการตั้งราคาและเงื่อนไขเพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจน การโฆษณาสินค้าและบริการก็อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับการใช้ข้อความ วิธีการโฆษณา จำกัดเวลา และขั้นตอนการอนุญาตเสียก่อนจึงจะดำเนินการ โฆษณาสินค้า หรือบริการนั้นได้

นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าและบริการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดออกไปแล้ว แต่หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจในความเสียหายอันเกิดจากการบริโภคสินค้า

³⁷ จาก *กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจ* (เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายธุรกิจ และการ ภาษีอากร) (น. 131), โดย ไชยวัฒน์ บุญนา, 2543, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ก็ยังไม่ได้หมดสิ้นไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก ก็ยังต้องรับผิดชอบตามหลักเรื่องความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์และความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยอยู่นั่นเอง³⁸

2.3.3 ทฤษฎีการไม่ให้ความสำคัญกับหลักการเข้าทำสัญญา

จากหลักการที่เคยยึดถือว่า คู่สัญญาเท่านั้นที่มีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้ ซึ่งนานาอารยประเทศได้มีการวิจารณ์โต้แย้งไว้ว่า หลักการเช่นนี้ย่อมทำให้ขาดความเหมาะสมในการให้ความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค เพราะการให้ความสำคัญเฉพาะบุคคลในฐานะของคู่สัญญาเท่านั้นจะทำให้ผู้บริโภคที่ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงไม่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่ดีไม่ควร กำหนดให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคต้องมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนเกินไป³⁹

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบในความเสียหายที่ต้องอาศัยความผูกพันทางสัญญา ซึ่งหมายถึงหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบเฉพาะคู่กรณี (Privity of Contract) ซึ่งรองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิติย์ได้อธิบายไว้ว่าแนวคิดดังกล่าวเหมาะสมกับสภาพสังคมที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเท่า ๆ กันและมีระบบการค้าที่แข่งขันที่ค่อนข้างสมบูรณ์เท่านั้น แต่หลักข้างต้นจะเป็นอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงต่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรง เพราะตามสภาพความเป็นจริง ผู้บริโภคไม่จำเป็นต้องบริโภคสินค้าหรือบริการโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสัญญาเสมอไป เช่น นักท่องเที่ยวซึ่งไม่ได้เป็นคู่สัญญาได้ใช้บริการโฮมสเตย์ แล้วเกิดอุบัติเหตุภายในที่พักขึ้นกับตน เป็นต้น เนื่องจากเหตุผลที่ว่า การบริโภคเป็นเพียงปรากฏการณ์ธรรมชาติของมนุษย์ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านสถานะทางสังคม (Status Quo) ความสามารถของบุคคล (Capability) หรือข้อตกลงทางนิติกรรมสัญญาแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้กลไกที่จะทำให้ผู้บริโภคที่อาจไม่ใช่คู่สัญญาสามารถใช้สิทธิในฐานะผู้บริโภคตามกฎหมายได้นั้น คือ “การปฏิเสธหลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา” รวมไปถึงการไม่นำหลักความสัมพันธ์ทางสัญญา (Privity of Contract) ที่มีลักษณะเป็นการรับผิดชอบเฉพาะคู่สัญญามาใช้กำหนดสถานะของผู้บริโภค แต่กฎหมายจะต้องขยายความรับผิดชอบของผู้ขายให้กว้างขึ้นไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คู่สัญญาด้วย จึงจะทำให้ผู้บริโภคตามความเป็นจริงสามารถใช้สิทธิของผู้บริโภคเพื่อขอรับความเป็นธรรมและได้รับการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริโภคได้อย่างแท้จริง

³⁸ จาก คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (น. 18 -19), โดย สุขุม ศุภนิติย์ ก, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

³⁹ จาก องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (น. 27), โดย สุขุม ศุภนิติย์ ข, 2544, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวจัดว่าเป็นอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง เพราะประกอบไปด้วยนักท่องเที่ยว ซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภคและสินค้า ซึ่งได้แก่ ทรัพยากรและบริการทางการท่องเที่ยว ส่วนผู้ผลิตย่อมหมายถึง ผู้ประกอบการของธุรกิจบริการไม่ว่ารายใหญ่ หรือรายย่อย รวมไปถึงแรงงานที่ให้บริการแก่ธุรกิจนั้น ๆ ส่วนโรงงานที่ใช้ผลิตสินค้าก็เปรียบได้กับพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว นั่นเอง⁴⁰

คำว่า อุตสาหกรรม (Industry) หมายถึง การประกอบกิจกรรมด้วยการนำปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ เงินทุน แรงงาน วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักร และวิธีการจัดการมารวมกันเพื่อผลิตสินค้า หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีคุณค่าต่อมนุษย์ เช่นนี้ จึงทำให้บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา เห็นว่าอุตสาหกรรมจึงอาจหมายถึงแหล่งผลิต “บริการ” ด้านความสะดวกสบาย หรือความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นโรงงานที่ประกอบด้วยเครื่องจักรกลในการผลิตสินค้า ออกจำหน่ายเลยก็ได้⁴¹ ส่วนคำว่า “ท่องเที่ยว” (Tourism) หมายถึง การเดินทางจากที่อยู่ถาวรไปยังอีกที่หนึ่งเป็นการชั่วคราวและไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นการหาเงิน หรือหารายได้⁴²

ด้วยเหตุนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจึงหมายถึง การประกอบกิจกรรมด้วยการนำปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มาผลิตบริการด้านการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดความสะดวกสบายหรือความพึงพอใจ และขายบริการด้านการท่องเที่ยวนั้นให้แก่นักท่องเที่ยว หรือผู้เยี่ยมชมจากต่างประเทศ ซึ่งจะผลิตทั้งสินค้าและบริการผสมกัน แต่ส่วนใหญ่จะผลิตบริการที่ไม่มีตัวตนมากกว่า โดยปรากฏให้เห็นในลักษณะของคุณค่าทางจิตใจที่นักท่องเที่ยวจะได้รับ เช่น ความพึงพอใจ ความสุข ความประทับใจ เป็นต้น

2.4.1 ลักษณะของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีลักษณะแตกต่างจากอุตสาหกรรมทั่วไป เพราะมีลักษณะผสมผสานการผลิตสินค้าและการให้บริการเข้าด้วยกัน แต่ที่ปรากฏส่วนมาก มักมีลักษณะเป็นการให้บริการเสียมากกว่า ซึ่งอาจจำแนกลักษณะของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ดังนี้

⁴⁰ จาก “แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8 (น. 5), โดย สุวัฒน์ จูชากรณ์, 2554, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁴¹ จาก อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (น. 25-26), โดย บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา ก, 2548, กรุงเทพฯ: เพรสแอนด์ดีไซน์ จำกัด.

⁴² จาก ตำราประกอบการสอน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (น. 3), โดย ชัดติยา กลัญทกะปรกรณ์, 2552, กรุงเทพฯ: ซีวีแอล การพิมพ์ จำกัด.

1) เป็นอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถจับต้องได้ (Intangible Thing) กล่าวคือ “การสามารถสัมผัสได้” หมายถึง การรับรู้โดยประสาทสัมผัสทั้ง 5 คือ รูป รส กลิ่น เสียง และกายสัมผัส เช่น น้ำหอมย่อมต้องมีกลิ่นหอม หรือน้ำอัดลมย่อมต้องใส่อิมบริโภคได้ เป็นต้น แต่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวปรากฏในรูปการให้บริการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ทำให้ไม่มีตัวตน จับต้องไม่ได้ ซึ่งสิ่งที่นักท่องเที่ยวได้รับและนำกลับไปได้ ก็มีเพียงความทรงจำ ความสุข ความประทับใจ หรือความไม่พอใจในการให้บริการเท่านั้น⁴³ ซึ่งส่วนที่เห็นว่าจับต้องได้ แท้จริงแล้วเป็นเพียงตัวกลางนำไปสู่การได้รับประสบการณ์ที่ต้องการเท่านั้น เช่น การซื้อขายสินค้าที่ระลึก ถือเป็นเพียงผลพลอยได้จากบริการเท่านั้น⁴⁴

2) เป็นอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถเก็บรักษาได้ กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์ (Product) ของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวคือ “บริการ” ซึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้ใช้บริการเท่านั้น⁴⁵ ทำให้สภาพการใช้มีอยู่เฉพาะเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้นและบริการเป็นสิ่งที่จับต้องสัมผัสไม่ได้ จึงทำให้ไม่สามารถเก็บรักษาไว้ใช้ต่างเวลาได้⁴⁶ ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการห้องพักจะเกิดขึ้นต่อเมื่อนักท่องเที่ยวมีความประสงค์จะพักค้างคืนเท่านั้น ซึ่งหากไม่มีความต้องการของผู้ใช้บริการก็จะเกิดการสูญเสียด้านทุน หรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ขึ้นในเวลานั้น ซึ่งในทางตรงกันข้ามหากเป็นกรณีที่มีผู้ต้องการใช้บริการมาก เช่น ช่วงเทศกาลวันหยุดนักขัตฤกษ์ ผู้ให้บริการก็ไม่สามารถเก็บรักษาห้องพักที่เคยไม่มีผู้ให้บริการเมื่อครั้งก่อนนำมาใช้ในวันใหม่ได้

3) เป็นอุตสาหกรรมที่ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของการผลิตได้ยาก กล่าวคือ อาจมีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายนอกที่ทำให้ผู้ให้บริการคาดการณ์ หรือคาดเดาล่วงหน้าได้ยาก เช่น โรคระบาด ความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์ความไม่สงบในประเทศ โรคระบาด อุทกภัย แผ่นดินไหว เหตุการณ์พิบัติ เป็นต้น ส่วนปัจจัยภายใน ซึ่งเกิดจากตัวผู้ให้บริการ อาจมีอารมณ์ ความเหนื่อยล้าหรือมีบุคลิกภาพ และปฏิสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไปในแต่ละวัน เป็นต้น

⁴³ จาก “การจัดการธุรกิจใอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 9), โดย ราณี อธิชัยกุล, 2554, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

⁴⁴ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (น. 38). เล่มเดิม.

⁴⁵ “การจัดการธุรกิจใอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (หน้าเดิม). เล่มเดิม.

⁴⁶ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (น. 38). เล่มเดิม.

ด้วยเหตุนี้ การทำมาตรฐานในการบริการให้อยู่ในระดับเดียวกัน หรือการควบคุมคุณภาพของบริการให้ได้ทั้งหมดก่อนถึงมือลูกค้า จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากอย่างยิ่ง⁴⁷

2.4.2 ความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณาระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม (Macroeconomics) พบว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยว มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมอย่างมาก โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1) ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้แรงงานมนุษย์ทำหน้าที่ให้บริการ จึงก่อให้เกิดการสร้างงานและอาชีพให้กับประชาชนทั่วทุกภาคของประเทศ และเกิดการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น⁴⁸ ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางไปตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ก็ต้องนำเงินไปใช้จ่ายใช้สอยเพื่อซื้อสินค้าและบริการจากท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งช่วยสร้างงานและรายได้อีกทางหนึ่งให้แก่ประชาชนในชุมชนที่กำลังอยู่ในฤดูกาลที่ว่างเว้นจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เมื่อประชาชน หรือผู้ประกอบการท่องเที่ยวมีรายได้จากการใช้จ่ายใช้สอยของนักท่องเที่ยวแล้ว ประชาชนย่อมมีศักยภาพในการใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตต่อไปได้ ทำให้เกิดการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น อันเป็นเป็นผลดีต่อรายรับของประชาชน (Income) และเมื่อประชาชนมีรายได้เกิดขึ้นย่อมเป็นความมั่งคั่งในรูปแบบหนึ่ง (Wealth) ซึ่งจะสร้างรายรับให้แก่รัฐบาล (Government Receipt) ในรูปแบบของภาษีอากรอันทำให้รัฐมีงบประมาณสำหรับพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต่อไปได้⁴⁹

2) ความสำคัญต่อสังคมและวัฒนธรรม กล่าวคือ การที่ได้เดินทางไปท่องเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์หนึ่งที่แฝงอยู่ คือ การเปิดโลกทัศน์ใหม่ ๆ ในแง่ที่จะได้เรียนรู้ สัมผัสวิถีชีวิต สภาพความเป็นอยู่ รวมถึงการได้แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น⁵⁰ ซึ่งเมื่อวิถีชีวิตและเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นได้กลายเป็นสิ่งดึงดูดความสนใจให้แก่นักท่องเที่ยว

⁴⁷ “การจัดการธุรกิจ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 10). เล่มเดิม.

⁴⁸ จาก การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (น. 5-6), โดย นิคม จารุมณี, 2536, กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์

⁴⁹ “การจัดการธุรกิจ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 6-8). เล่มเดิม.

⁵⁰ แหล่งเดิม.

แล้ว ย่อมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจ และตระหนักถึงคุณค่าของศิลปวัฒนธรรม ทำให้เกิดการอนุรักษ์ฟื้นฟู ประเพณีดั้งเดิม และแหล่งท่องเที่ยวภายในชุมชนของตนให้ยั่งยืนขึ้น⁵¹

2.4.3 ทฤษฎีมูลเหตุจูงใจของนักท่องเที่ยว

มนุษย์มักท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อให้รางวัลแก่ตนเอง ภายหลังจากทำงานอย่างเหน็ดเหนื่อยมา ซึ่งปัจจัยที่ทำให้มนุษย์ตัดสินใจออกเดินทางถูกเรียกว่า “แรงจูงใจ (Motivation)” อันหมายถึงเหตุผลที่มีน้ำหนักที่ทำให้บุคคลทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง⁵² โดยเป็นการศึกษาความต้องการจำเป็น (Consumer Need) ของนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภค เพื่อที่จะตอบสนองความพึงพอใจได้ถูกต้องและเหมาะสม⁵³

ทั้งนี้ ทฤษฎีลำดับขั้นแห่งความต้องการจำเป็นของมาสโลว์ (Maslow's General Theory of Human and Motivation)⁵⁴ ซึ่งเป็นทฤษฎีเกี่ยวข้องกับแรงจูงใจของนักท่องเที่ยวที่นำเสนอเมื่อปี พ.ศ. 1970 ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายและใช้อ้างอิงกันมาก โดยอธิบายว่า มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความต้องการ (Wanting Animal) และจะแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของตน ซึ่งอาจนำมาใช้อธิบาย “มูลเหตุจูงใจให้อยากเดินทางท่องเที่ยว” นั้นได้แก่ มนุษย์มีความต้องการค้นหาสิ่งแปลกใหม่ ซึ่งจะช่วยให้คลายความซ้ำซากจำเจในชีวิตประจำวันได้ (Escape from Mundane Environment) และความต้องการคุณค่าในการเดินทางท่องเที่ยว เช่น ความสนุกสนาน ตื่นเต้น ประทับใจ รสชาติอาหารที่อร่อย เป็นต้น นอกจากนี้มนุษย์มีความต้องการเรียนรู้วัฒนธรรม (Cultural Motivation) ประเพณี วิถีชีวิตของท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างลึกซึ้งและต้องการความภูมิใจ (Prestige Motivation) โดยทำให้ผู้อื่นได้รับรู้ว่าตนได้เดินทางไปท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์ ความสนุกสนาน ซึ่งอาจทำให้ญาติสนิท มิตรสหายเข้ามาขอคำแนะนำเกี่ยวกับสถานที่ดังกล่าวได้⁵⁵

อย่างไรก็ตามอาจมีปัจจัยอื่น ๆ มาแทรกแซงการตัดสินใจซึ่งเรียกว่า “มูลเหตุที่ไม่จูงใจให้อยากเดินทางท่องเที่ยว” เช่น ครอบครัวที่มีบุตรเล็ก ๆ มักไม่สะดวกในการเดินทางท่องเที่ยว หรือมีข้อจำกัดทางร่างกาย เช่น พิกัด ทูพลภาพ ชราภาพ สุขภาพไม่แข็งแรง เจ็บป่วย หรือตั้งครรถ์

⁵¹ จาก *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสู่ศตวรรษที่ 21* (น. 31), โดย ปรีชา แดงโรจน์, 2544, กรุงเทพฯ: ไฟว์ แอนด์ โฟร์ พรินติ้ง จำกัด.

⁵² Longman Dictionary of Contemporary English (p. 1072), 2005.

⁵³ จาก *พฤติกรรมนักท่องเที่ยว* (น. 179 -180), โดย เลิศพร ภาระสกุล, 2556, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵⁴ แหล่งเดิม.

⁵⁵ *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว* (น. 139-141). เล่มเดิม.

นอกจากนี้นักท่องเที่ยวอาจมีความทรงจำและประสบการณ์ในทางลบ (Negative) เช่น เคยท่องเที่ยวสัมผัสสถานที่แห่งนั้นแล้ว แต่ไม่พึงพอใจในผู้ประกอบการ สภาพแวดล้อม สุขลักษณะและการให้บริการต่าง ๆ⁵⁶

นอกจากนี้ “มูลเหตุที่ไม่พอใจให้อยากเดินทางท่องเที่ยว” ที่สำคัญคือความปลอดภัยในการท่องเที่ยว กล่าวคือ สถานที่ต่าง ๆ อาจมีข่าวหรือภาพลักษณ์ในทางไม่ดี เช่น อัคคีภัย อุบัติเหตุ ภัยจากโจรผู้ร้ายหรือหลอกหลวงนักท่องเที่ยว เป็นต้น ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความกังวลไม่มั่นใจในสวัสดิภาพ สุขอนามัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงทำให้ไม่กล้าที่จะเดินทางไปท่องเที่ยวยังสถานที่แห่งนั้น ซึ่งความต้องการความปลอดภัย (Safety Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ เป็นความต้องการในระดับที่สูงขึ้นภายหลังจากนักท่องเที่ยวได้รับการตอบสนองความต้องการทางร่างกายแล้ว (Physiological Needs)⁵⁷ ทั้งนี้ เลิศพร ภาระสกุล ได้ขยายความว่าความต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยยังรวมถึงการปกป้องคุ้มครองความมั่นคงการมีชีวิตอยู่อย่างมีระบบระเบียบ ปราศจากความกลัว ความวิตกกังวล ความวุ่นวายต่าง ๆ⁵⁸

2.4.4 พฤติกรรมของนักท่องเที่ยว

คำว่า “นักท่องเที่ยว” ตามนิยามของ World Tourism Organization (WTO) หมายความว่า ผู้มาเยือนชั่วคราวซึ่งพักอยู่ ณ สถานที่ที่ไปเยือนอย่างน้อย 24 ชั่วโมงและมีการพักค้างคืนอย่างน้อยหนึ่งคืน แต่ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งได้แก่ผู้ที่ไม่มีถิ่นพำนักอยู่ในที่ที่ไปเยือน (Nonresidents) หรือผู้ที่มีสัญชาติของประเทศนั้นหรือเดิมเป็นคนในถิ่นนั้น แต่ปัจจุบันไม่ได้มีถิ่นพำนักอยู่ในสถานที่ไปเยือนนั้นแล้ว (Non Thai Residents หรือ Overseas Thai) รวมถึงลูกเรือ (พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่บนเครื่องบินและเรือโดยสาร) ซึ่งไม่ได้มีถิ่นพำนักในสถานที่ที่ไปเยือนหรือเข้าไปพักค้างคืนในสถานที่ที่ไปเยือนนั้น⁵⁹

ทั้งนี้ พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวไทย มักนิยมเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งเกิดจากปัจจัยการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ เช่น โครงการ Unseen Thailand หรือมหรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โดยมักเดินทางด้วยตนเองมากกว่าการซื้อทัวร์เหมาจ่ายกับธุรกิจตัวแทนการท่องเที่ยว เพราะไม่มีอุปสรรคการเข้าถึงข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ หรือด้านภาษา ซึ่งสามารถสอบถามได้ง่ายตลอดการเดินทาง

⁵⁶ แหล่งเดิม.

⁵⁷ แหล่งเดิม.

⁵⁸ พฤติกรรมนักท่องเที่ยว (น. 188). เล่มเดิม.

⁵⁹ “แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8 (น. 9). เล่มเดิม.

และยังนิยมเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัวเพราะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง สามารถแวะพักและเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ ได้ตลอดเส้นทาง แต่อย่างไรก็ดี ความนิยมใช้บริการสาธารณะก็มีมากเช่นเดียวกัน เพราะมีการกำหนดระยะเวลาเดินทางที่แน่นอน ราคาประหยัด และนักท่องเที่ยวก็ไม่เห็น้อยที่จะต้องขับรถเอง เช่น รถโดยสารสาธารณะ รถประจำทาง รถไฟ เป็นต้น⁶⁰

สำหรับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ผู้เขียนมุ่งนำเสนอแต่เฉพาะนักท่องเที่ยวจากชาติที่สำคัญดังต่อไปนี้

นักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นมักไม่ใช่พวกที่ชอบการพักผ่อนหย่อนใจ แต่เป็นพวกชอบทำกิจกรรม (Activity-oriented) ชอบมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม จึงมักสนใจด้านศิลปวัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ ด้วยความเป็นชาตินิยมของชาวญี่ปุ่นจึงทำให้ไม่ค่อยเชี่ยวชาญในภาษาอังกฤษ เช่นนี้ การสื่อสารกับนักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นจึงต้องใช้ภาษาอังกฤษแบบง่าย ๆ ประโยคสั้น ๆ ซึ่งหากเป็นข้อความสำคัญอาจจำเป็นต้องใช้การเขียนผสมกับการสนทนาซึ่งมักพบว่านักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นมักเชื่อฟัง และปฏิบัติตามมุกเทศก์อย่างเคร่งครัด เพราะเกรงว่าหากเกิดปัญหาอาจทำให้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นได้⁶¹

นักท่องเที่ยวชาวอเมริกันมักนิยมท่องเที่ยวสถานที่ทางประวัติศาสตร์ของไทยและนิยมสิ่งที่สื่อถึงวัฒนธรรมไทย เช่น ผ้าไหม ผลิตภัณฑ์หัตถกรรม อาหารไทยทุกภาค ซึ่งนิสัยทั่วไปของชาวอเมริกันมักเป็นมิตร สบาย ไม่แบ่งชนชั้น ไม่มีพิธีรีตองหรือขั้นตอนในการรับประทานอาหาร และสิ่งที่โดดเด่นที่สุด คือการให้ทิป ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของชาวอเมริกัน⁶²

ส่วนนักท่องเที่ยวชาวเยอรมัน เปิดกว้างในเรื่องวิถีชีวิตของท้องถิ่นและชุมชนรวมไปถึงเรื่องอาหาร ชาวเยอรมันจะคุ้นเคยกับอาหารไทยเป็นอย่างดี เพราะมีร้านอาหารไทยจำนวนมากในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและจากคำพูดที่เลื่องลือว่า ชาวเยอรมันนิยมดื่มเบียร์แทนน้ำ จึงทำให้ชาวเยอรมันใส่ใจในความสะอาดของน้ำดื่มมากเป็นพิเศษและไม่ค่อยมั่นใจในความสะอาดของน้ำดื่มในประเทศไทยมากเท่าใดนัก⁶³

ทั้งนี้อาจสรุปได้ว่าการศึกษาคำความเข้าใจถึงลักษณะนิสัย พฤติกรรมและวัฒนธรรมของนักท่องเที่ยวแต่ละชาติย่อมเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

⁶⁰ ตำราประกอบการสอน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (น. 98-99). เล่มเดิม.

⁶¹ พฤติกรรมนักท่องเที่ยว (น. 400-402). เล่มเดิม.

⁶² ตำราประกอบการสอน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (น. 105-106). เล่มเดิม.

⁶³ แหล่งเดิม.

จะนำมาใช้กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ และสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งรวมไปถึงองค์การภาครัฐที่มีหน้าที่ออกกฎหมายควบคุมมาตรฐานการให้บริการด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในแต่ละชาติ

2.5 แนวคิดของธุรกิจที่พักรวม

เนื่องจากนักท่องเที่ยวมีปัจจัยด้านข้อจำกัดเรื่องที่ไม่สามารถเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นจุดหมายปลายทางได้ครบทุกแห่งภายในหนึ่งวัน จึงเกิดความจำเป็นต้องพักค้างคืน โดยใช้บริการจากธุรกิจที่พักรวม เพื่อให้ได้รับความปลอดภัย และมีที่พักผ่อนที่ถูกลักษณะและอนามัย รวมถึงการได้รับความสะดวกสบายในระหว่างเดินทาง ด้วยเหตุจำเป็นดังกล่าวจึงเป็นช่องทางให้เกิดธุรกิจที่พักรวมเข้ามารองรับและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวอย่างแพร่หลาย

2.5.1 ความหมายของธุรกิจที่พักรวม

ในเบื้องต้นจำเป็นต้องเข้าใจคำว่า “ธุรกิจ” เสียก่อนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการทำ ความเข้าใจคำว่า “ธุรกิจที่พักรวม”ต่อไปได้ ซึ่งราณี อธิชัยกุล ได้ให้ความหมายคำว่า “ธุรกิจ” หมายถึงกิจกรรมด้านการผลิตสินค้า หรือบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยมีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไร ส่วนคำว่า “ธุรกิจการท่องเที่ยว (Tourism Business)” หมายถึงกิจกรรมด้านการผลิตสินค้า และบริการเพื่ออำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของนักเดินทาง เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวได้ตามวัตถุประสงค์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไร⁶⁴

ทั้งนี้ คำว่า “พักรวม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึงพักค้างคืน เช่นลูกเสือไปพักรวม ส่วนคำว่า “ที่ (Place หรือ Position)” มาจากคำว่า สถานที่ซึ่งแปลว่า ที่ตั้ง หรือ แหล่ง เช่นสถานที่ท่องเที่ยว สถานที่ตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ⁶⁵ เช่นนี้เมื่อรวมความหมายทั้งสองคำเข้าด้วยกัน ที่พักรวม จึงหมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืน เพียงแต่ไม่ใช่การค้างคืนประจำเป็นปกติอย่างเช่นบ้าน หรือหอพัก แต่การตีความที่ถูกต้องควรหมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืนเป็นการชั่วคราว ในขณะที่เดินทางเพื่อท่องเที่ยว ทำกิจกรรม อบรม สัมมนา เป็นต้น

⁶⁴ “การจัดการธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 23). เล่มเดิม.

⁶⁵ ราชบัณฑิตยสถาน. (ม.ป.ป.). “พักรวม” และ “ที่.” สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

สุวัฒน์ จูชากรณ์ ได้อธิบายถึงคำว่า “ธุรกิจที่พักแรม” ไว้ว่าธุรกิจที่พักแรมนั้นมีหลายประเภท เช่น โรงแรม โมเต็ล เกสต์เฮาส์ รีสอร์ท ที่ตั้งแคมป์ บ้านพักตากอากาศ บังกะโล แพ เป็นต้น ซึ่งสถานที่พักจะต้องสะอาด ปลอดภัยและมีราคาที่เหมาะสมกับสภาพที่พักแต่ละประเภท⁶⁶

จากการนิยามความหมายและให้ทัศนะที่เกี่ยวกับคำว่าธุรกิจที่พักแรมของนักวิชาการข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ธุรกิจที่พักแรม หมายถึง การให้บริการด้วยการจัดสถานที่ (Place) เพื่อใช้สำหรับรองรับผู้เดินทาง ที่ต้องการพักค้างคืนในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว และมีการอำนวยความสะดวกในด้านอื่น ๆ เช่น อาหารและเครื่องดื่ม ความสะอาด ปลอดภัยในขณะที่พักอาศัยโดยมีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไรจากการให้บริการดังกล่าว

2.5.2 วิวัฒนาการของธุรกิจที่พักแรม

1) วิวัฒนาการของธุรกิจที่พักแรมในต่างประเทศ

ธุรกิจที่พักแรมมีประวัติความเป็นมาที่เก่าแก่และยาวนานมากเกือบ 2,000 ปี⁶⁷ เพราะไม่ว่ายุคสมัยใดก็ตาม ผู้ที่เดินทางไปท่องเที่ยวก็ไม่สามารถเดินทางไปถึงสถานที่ต่าง ๆ ได้ทั้งหมดภายในเวลาหนึ่งวัน จึงทำให้เกิดธุรกิจที่พักแรมสำหรับบริการที่พักร่อนนอนหลับให้แก่นักท่องเที่ยวในระหว่างการเดินทางในทุกยุคทุกสมัย จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรม และผู้เดินทางเป็นของคู่กันมาตั้งแต่สมัยโบราณ⁶⁸ และมีวิวัฒนาการที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเดินทางเสมอ โดยรูปแบบของธุรกิจที่พักแรมจะผันแปรไปตามวัตถุประสงค์ของผู้เดินทาง และความเจริญก้าวหน้าของระบบการคมนาคมขนส่งอย่างสอดคล้องกัน

(1) ธุรกิจที่พักแรมในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป⁶⁹

ในยุคโบราณ (Early History) มนุษย์มีการเดินทางทั้งทางบกและทางทะเลเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะค้าขายสินค้า อพยพย้ายถิ่น ปกครองดินแดนอื่น ๆ หรือแม้แต่จาริกแสวงบุญ และประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ทำให้เกิดที่พักแรมแบบ ทาเวิร์น (Tavern) ซึ่งปรากฏใน

⁶⁶ “แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8 (น. 30). เล่มเดิม.

⁶⁷ จาก *นันทนาการ และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว* (น. 102), โดย สมบัติ กาญจนกิจ, 2544, กรุงเทพฯ: ท่ามาดี จำกัด.

⁶⁸ จาก “การจัดการธุรกิจที่พักแรม” *การจัดการธุรกิจในแหล่งท่องเที่ยว* (น. 72), โดย วิษณุ บ้างสมบูรณ์, 2545, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

⁶⁹ “การจัดการธุรกิจใ่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว” *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15* (น. 6-7). เล่มเดิม.

มหากาพย์ Iliad and Odyssey ของจินตกรที่ชื่อโฮเมอร์ (Homer)⁷⁰ จึงมีการจัดที่พักแรมให้กับผู้เดินทางที่สะท้อนแนวคิดที่ว่า ผู้คนในยุคนั้นเชื่อว่า ผู้มาเยือนถิ่นของตน อาจเป็นทั้งตัวแทนของพระเจ้าหรือภูตผี หากมีการต้อนรับ และรับรองที่ดี ย่อมทำให้ได้บุญตามความเชื่อทางจิตวิญญาณ ซึ่งมีลักษณะมุ่งเน้นไมตรีจิตเป็นสำคัญ

อาณาจักรโรมัน (Roman Empire) เมื่ออาณาจักรโรมันได้รับชัยชนะครอบครองพื้นที่บางส่วนของทวีปยุโรปแล้ว จึงมีการสร้างถนนสายหลัก ยาว 51,000 ไมล์ เพื่อเชื่อมโยงเมืองสำคัญและดินแดนที่อยู่ในครอบครอง ทำให้เกิดธุรกิจที่พักแรมตามถนนสายดังกล่าว สำหรับบริการข้าราชการ พ่อค้าต่างแดน หรือนักเดินทางมาหาความสำคัญ รวมถึงที่พักแรมสำหรับผู้เดินสาร (Posting House) ในกิจการสื่อสารและไปรษณีย์ แต่ต่อมาเมื่ออาณาจักรโรมันล่มสลายทำให้ทวีปยุโรปเข้าสู่ยุคกลาง (The Middle Ages) ซึ่งเป็นยุคมืด (Dark Ages) เพราะเกิดสงครามและการปล้นสะดม ทำให้ประชาชนประสบภาวะยากจนและความไม่ปลอดภัย จึงทำให้ผู้คนไม่นิยมเดินทาง เช่นนี้ธุรกิจที่พักแรมส่วนใหญ่จึงต้องปิดกิจการลง ซึ่งนักเดินทางในยุคนี้ จะมีแต่เพียงผู้สอนศาสนา นักบวช นักจาริกแสวงบุญเป็นส่วนมาก ซึ่งจะพักแรมอยู่ตาม วัด (Hospices) หรือที่พักแรมขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ใกล้ ๆ วัด ซึ่งมีมาตรฐานการบริการที่ต่ำมาก เพียงแค่การปูฟูกไว้ให้แขกพักรวมกันในห้องโถงกลาง และให้บริการอาหารแบบประหยัด เช่นขนมปัง เนื้อสัตว์ เบียร์ เป็นต้น

ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (The Renaissance) เกิดระบบคมนาคมขนส่งโดยใช้รถม้าโดยสาร (Stagecoach Travel) สำหรับเดินทางไกลที่ใช้เวลาเดินทางหลายวัน ทำให้เกิดธุรกิจที่พักแรมเกิดขึ้นตามเส้นทางที่รถม้าวิ่งผ่าน เพื่อรองรับผู้โดยสารและม้า ที่จำเป็นต้องค้างคืนในระหว่างเดินทาง จึงทำให้เกิดที่พักแรมประเภท “โรงเตี๊ยม (Inn)”

(2) ความเป็นมาของธุรกิจที่พักแรมในประเทศอังกฤษนั้น ธุรกิจที่พักแรมเจริญเติบโตไปตามเส้นทางของระบบการคมนาคม กล่าวคือ ในยุคที่มีการเดินทางไกลด้วยรถม้าโดยสารจากกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษไปสู่เมืองเอเดินบะระ ประเทศสก็อตแลนด์ ธุรกิจที่พักแรม (Stagecoach Inn) ก็เจริญเติบโตขึ้นตามเส้นทางที่รถม้าโดยสารสัญจรผ่านด้วย ซึ่งต่อมาเมื่อการคมนาคมขนส่งทางรถไฟขยายตัว มีเส้นทางเชื่อมโยงไปยังประเทศต่าง ๆ ทำให้ชาวอังกฤษสามารถเดินทางไปยังประเทศอาณานิคม และทวีปอเมริกาซึ่งเพิ่งถูกค้นพบในปี ค.ศ. 1492 โดย Christopher Columbus จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรมแพร่ขยายเข้าไปสู่ประเทศดังกล่าวมากขึ้น⁷¹

⁷⁰ “การจัดการธุรกิจที่พักแรม” การจัดการธุรกิจในแหล่งท่องเที่ยว (น. 72). เล่มเดิม.

⁷¹ “การจัดการธุรกิจ ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 7). เล่มเดิม.

(3) ความเป็นมาของธุรกิจที่พักแรมในสหรัฐอเมริกา เริ่มจากการขยายตัวของการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ ซึ่งช่วยให้ประชาชนเดินทางได้สะดวก และพ่อค้าก็สามารถประกอบธุรกิจการค้าได้มากขึ้น จึงมีส่วนกระตุ้นให้ความนิยมเดินทางท่องเที่ยว และดำเนินธุรกิจการค้าอย่างแพร่หลาย ซึ่งส่งผลให้เกิดธุรกิจที่พักแรมขึ้นใกล้กับสถานีรถไฟ และพัฒนากลายเป็นโรงแรมขนาดใหญ่ที่มีความหรูหรา และมีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักเดินทาง ซึ่งเรียกว่า แกรนด์โฮเต็ล (Grand Hotel)⁷² แต่ต่อมาเมื่อการคมนาคมทางอากาศ และทางรถยนต์ได้รับความนิยมมากขึ้น ก็ทำให้ธุรกิจที่พักแรมปรับทำเลที่ตั้งจากเดิมที่ยึดตามเส้นทางรถไฟ เปลี่ยนไปอยู่ใกล้กับสนามบิน และถนนหลวงมากขึ้น ต่อมาในช่วง ค.ศ. 19 –20 ธุรกิจที่พักแรมขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีการสร้างโรงแรมสูงขึ้นไปจนถึงจำนวนหนึ่งร้อยแห่งและมีการพัฒนาธุรกิจที่พักแรมในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น ในเมืองดักลาส มลรัฐแอริโซนา มีการสร้างห้องพักที่มีลานจอดรถส่วนตัวอยู่ในบริเวณเดียวกัน ที่เรียกว่า “โมเต็ล (Motel)” ซึ่งเป็นการรวมคำของ Motorcar และ Hotel⁷³

2) วิวัฒนาการธุรกิจที่พักแรมในประเทศไทย

ความเป็นมาของที่พักแรมในประเทศไทยนั้น มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา เกิดขึ้นจากชาวบ้านนอกเมืองเดินทางมาค้าขาย หรือเดินทางมาเล่นหอย ก ข กันในเมืองและไม่สามารถเดินทางกลับบ้านได้ภายในวันนั้น ทำให้ต้องขออาศัยพักค้างตามบ้านของญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือตามวัดวาอาราม ซึ่งพอนานเข้าก็เกิดความไม่สะดวกเพราะจำนวนคนมากขึ้น จึงมีการสร้าง “ศาลาที่พักคนเดินทาง” ไว้ในหมู่บ้าน ริมหาดในป่า และริมแม่น้ำลำคลอง ซึ่งมีลักษณะเป็นเรือนแถวชั้นเดียว เป็นห้องพักรวมสำหรับอาศัยกินอยู่หลับนอน⁷⁴

การดำเนินธุรกิจที่พักแรม เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2405 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์⁷⁵ เกิดที่พักแรมที่เรียกว่า “บอร์ดดิ้งเฮาส์ (Boarding House)” สำหรับรองรับนักธุรกิจหรือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ⁷⁶ ซึ่งเป็นผล

⁷² แหล่งเดิม.

⁷³ “การจัดการธุรกิจที่พักแรม” การจัดการธุรกิจแหล่งท่องเที่ยว (น. 75). เล่มเดิม.

⁷⁴ “การจัดการธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 10). เล่มเดิม.

⁷⁵ แหล่งเดิม.

⁷⁶ ปรากฏอยู่ในการบันทึกหลักฐานของหมอบรัดเลย์ (D.B Bradley) ซึ่งถูกตีพิมพ์ลงในวารสารบางกอกคาเลนเดอร์ (Bangkok Calendar) ในปี 2504 ระบุว่าบอร์ดดิ้งเฮาส์ ตั้งอยู่ที่ตำบลคอกควาย บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ข้างสถานีกงสุลฝรั่งเศส ซึ่งมีเจ้าของชื่อ Captain James White, Cater & Howard, G.W. Thomas และ Lewis. อ้างถึงใน “การจัดการธุรกิจที่พักแรม” การจัดการธุรกิจแหล่งท่องเที่ยว (น. 76). เล่มเดิม.

สืบเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และชาติต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ที่สามารถเจรจาตกลงค้าขายได้อย่างเสรี จึงทำให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทย และมีถิ่นพำนักอยู่ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งได้แก่ พ่อค้า มิชชันนารี นักการทูต นายทหาร เป็นต้น⁷⁷

นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2409 รัฐบาลไทยได้สร้างที่พักตากอากาศชายทะเลขึ้นแห่งแรก เนื่องจากชาวต่างชาตินิยมพักผ่อนตากอากาศ แต่คนไทยโบราณยังไม่รู้จักการตากอากาศชายทะเล พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริให้สร้างพระตำหนักมหาราช และพระตำหนักมหาราชินี ที่ตำบลอ่างหิน เมืองชลบุรี สำหรับให้ชาวต่างชาติเช่าตากอากาศ⁷⁸

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการสร้างโรงแรมโอเรียลเต็ล (Oriental Hotel) ในปี พ.ศ. 2419 ซึ่งเป็นโรงแรมที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทย โดยนาย C. Salje นักเดินเรือชาวเดนมาร์ก เป็นอาคารไม้ชั้นเดียวสร้างขนานไปกับริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งต่อมาได้ขยายเป็นตึกมีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น บิลเลียด หนังสือพิมพ์ เช่าเรือ และเป็นโรงแรมแห่งแรกที่มีไฟฟ้าใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2434 ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นโรงแรมแมนดารินโอเรียลเต็ล⁷⁹

ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2468-2477 ประเทศไทยประสบภาวะลำบากเพราะวิกฤตทางเศรษฐกิจทั่วโลก ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้วังพญาไทเป็น “โฮเต็ลวังพญาไท” เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2469 ซึ่งจัดเป็นโรงแรมที่ยอดเยี่ยมที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อเทียบกับประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย ประเทศสิงคโปร์ ในยุคสมัยนั้น⁸⁰ เนื่องจากเป็นโรงแรมที่คัดแปลงมาจากพระราชวังจึงมีความหรูหราประดับประดาด้วยศิลปะที่วิจิตรงดงาม และมีห้องอาหาร ห้องนั่งเล่น ห้องเดินรำ และสนามเทนนิส ซึ่งปัจจุบันโฮเต็ลวังพญาไท กลายเป็นโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า ตามคำสั่งของคณะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475⁸¹

⁷⁷ “การจัดการธุรกิจที่พักแรม” การจัดการธุรกิจแหล่งท่องเที่ยว (น. 75). เล่มเดิม.

⁷⁸ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสู่ศตวรรษที่ 21 (น. 103). เล่มเดิม.

⁷⁹ สุมิตรา เวงจันทร์. (ม.ป.ป.). ตำนานที่ต้องรู้ของ “โอเรียลเต็ล.” สืบค้น 19 มิถุนายน 2557, จาก <http://info.matichon.co.th/rich/rich.php?srctag=07065150756&srctag>

⁸⁰ อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสู่ศตวรรษที่ 21 (น. 103). เล่มเดิม.

⁸¹ วิกีพีเดีย. (ม.ป.ป.). โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า. สืบค้น 19 มิถุนายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า>

3) วิชาการควบคุมธุรกิจที่พักรวมในประเทศไทย

กิจการโฮเต็ลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สะท้อนให้เห็นถึงความหรูหรา วิจิตรงดงาม วัฒนธรรมอันดีของชาวไทย ผสมผสานเข้ากับบรรณนิยามการพักผ่อนหย่อนใจแบบชาติตะวันตก แต่ในช่วงพ.ศ. 2464-2478 มีนายทุนชาวจีนนิยมเปิดธุรกิจที่พักรวมประเภทโฮเต็ลเลียนแบบชาติตะวันตกกันมาก แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้โฮเต็ลเป็นสถานที่สำหรับค้าประเวณีแอบแฝง รวมถึงเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และประกอบอาชีพของหญิงโสเภณี ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจาก ในสมัยนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุมเรื่องการค้าประเวณีของหญิงโสเภณีที่อาศัยโรงแรมเป็นที่ประกอบอาชีพของตน จึงทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นเร่งดำเนินการผลักดันให้เกิดบทบัญญัติในปี พ.ศ. 2470 ที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติที่พักรวมคนเดินทาง” โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำจัดคนส่วนอนมิให้ใช้ที่พักรวมคนเดินทางเป็นสถานที่ค้าประเวณีแอบแฝง⁸²

ภายหลังจากนั้น รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ขึ้นโดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2479 เพื่อใช้บังคับกับธุรกิจ โรงแรมให้มีระเบียบอันดีและควบคุมป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรม⁸³ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญ กล่าวคือ มุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาเรื่องการดำเนินธุรกิจที่พักรวมของนายทุนชาวจีนในย่านชุมชนชาวจีนที่มีเจตนาค้าประเวณีแอบแฝงเป็นอันดับแรก โดยใช้วิธีแบ่งแยกประเภทของที่พักรวมที่มีการจัดการในลักษณะโฮเต็ลตามแบบฝรั่งให้เป็นโรงแรมชั้นหนึ่ง ออกจากที่พักรวมประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโฮเต็ลของชาวจีนที่มีวัตถุประสงค์ค้าหญิงโสเภณีแอบแฝงให้เกิดความชัดเจน นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลมีนโยบายให้ความสำคัญเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่ต้องการปรับปรุงคุณภาพสถานที่พักรวมและแบ่งแยกให้มีระดับต่าง ๆ เพื่อตอบสนองให้นักท่องเที่ยวมีโอกาสเลือกใช้บริการธุรกิจที่หลากหลายมากขึ้น⁸⁴

ทั้งนี้บทบัญญัติที่ใช้สำหรับควบคุมธุรกิจที่พักรวมได้ถูกแก้ไขอยู่หลายครั้ง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 จนกระทั่งในวันที่

⁸² จาก กิจการโฮเต็ลในประเทศไทย พ.ศ. 2406-2478 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 87-88), โดย สราญมิตร ประชาญสิทธิ์, 2541, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁸³ จาก การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 9-10), โดย อภิรัตน์ โกสุมา, 2543, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁸⁴ กิจการโฮเต็ลในประเทศไทย พ.ศ. 2406-2478 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 89). เล่มเดิม.

30 ตุลาคม พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรมฉบับก่อนหน้าทั้งหมดและประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ขึ้นแทนซึ่งมีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

2.5.3 ประเภทของธุรกิจที่พักแรม

ธุรกิจที่พักแรมจัดว่าเป็นบริการสำคัญอย่างหนึ่งที่ตอบสนองความต้องการของแขกผู้มาพักทำให้สามารถพักค้างคืนในระหว่างที่เดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางได้ (Destination) และเนื่องจากกิจกรรมการท่องเที่ยวในปัจจุบัน มีความหลากหลายและแปลกใหม่มากขึ้น จึงทำให้มีการผันแปรรูปแบบไปตามกิจกรรมของนักท่องเที่ยว ซึ่งประเภทของธุรกิจที่พักแรม มีดังนี้

1) โรงแรม (Hotel) มาจากภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่าว่า Ostel ซึ่งหมายถึงสถานที่ประกอบการที่มีอาหาร เครื่องดื่ม และที่พักไว้บริการคนเดินทางที่จ่ายค่าบริการนั้น⁸⁵ ทั้งนี้โรงแรมมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก เพราะเป็นที่รู้จักและนิยมในหมู่นักเดินทางมากที่สุด ซึ่งแขกผู้มาพักมักคาดหวังว่าจะได้รับบริการที่หรูหราและมีสิ่งอำนวยความสะดวกพร้อมบริการเสริมด้านต่าง ๆ เช่น บริการอาหารและเครื่องดื่ม สระว่ายน้ำ หอพักกลางแจ้ง ชายหาด รวมถึงมาตรฐานบริการที่สะอาด ยอดเยี่ยม และปลอดภัย ยิ่งหากโรงแรมมีการบริการที่มีมาตรฐานสูงเทียบเท่ากับระดับสากลได้มากเท่าใด ย่อมดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาใช้บริการได้มากเท่านั้น ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างมาก⁸⁶

2) รีสอร์ท (Resort) เป็นสถานที่พักตากอากาศที่สร้างขึ้นในรูปแบบบ้านพักหรืออาคารหลาย ๆ หลัง ซึ่งมีห้องพักจำนวนหนึ่งให้แก่นักท่องเที่ยว และเก็บค่าบริการเป็น “ค่าเช่า” ซึ่งแขกผู้มาพักมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพักผ่อน (Recreation) หรือหาความเพลิดเพลินด้วยการทำกิจกรรมตามอัชฌาศัย หรือในบางกรณีอาจมีการจัดกิจกรรมการสัมมนาเชิงวิชาการรวมอยู่ด้วย⁸⁷

3) โมเต็ล (Motel) เป็นสถานที่พักแรมที่รวมถ้อยคำว่า Mote-car เข้ากับ Hotel⁸⁸ ซึ่งมีทำเลตั้งอยู่ใกล้ถนนหลวง หรือริมถนนของชานเมือง เพื่อให้ให้นักท่องเที่ยวที่ขับรถเดินทางมาไกล

⁸⁵ การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 7). เล่มเดิม.

⁸⁶ “การจัดการธุรกิจใอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 19). เล่มเดิม.

⁸⁷ จาก การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (น. 103), โดย บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา ข, 2548, กรุงเทพฯ: เพลส แอนด์ดีไซน์ จำกัด.

⁸⁸ จาก ปฐมบทแห่งวิชาการท่องเที่ยว (น. 121), โดย ดุษฎี ชุมสาย และฉิมพวัน พรหมโยธี, 2527, กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

สามารถนำรถเข้ามาจอดในบริเวณห้องพักของตนได้ ซึ่งโมเต็ลมักเป็นที่พักแรมขนาดเล็กประมาณ 50 ห้อง แบ่งเป็นส่วนห้องพัก และส่วนของที่จอดรถของแขกผู้มาพัก ซึ่งนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการมักเป็นผู้ที่ต้องการค้างคืนเพียงคืนเดียวเพื่อเอาแรง และขับรถยนต์ท่องเที่ยวต่อไปในวันรุ่งขึ้น⁸⁹

4) โฮมสเตย์ (Home Stay) เป็นที่พักแรมซึ่งเจ้าของบ้านจัดสร้างห้องหรือดัดแปลงห้องภายในบ้านให้เป็นห้องพักสำหรับต้อนรับ และจัดเตรียมอาหารท้องถิ่นให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาพัก โดยมีการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นการมุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้วิถีชีวิต ประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชนนั้น และมีการแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นระหว่างเจ้าของบ้านและแขกผู้มาเยือน ทำให้เกิดมิตรภาพที่หยิบยื่นให้แก่กัน⁹⁰ ซึ่งธุรกิจที่พักแรมแบบโฮมสเตย์ มีต้นทุนต่ำและใช้เงินลงทุนน้อย จึงทำให้ทุกครอบครัวและทุกชุมชน สามารถดำเนินการได้เอง อันเป็นการสร้างรายได้ และการพึ่งพาตนเองให้แก่ชาวบ้านในชุมชนได้เป็นอย่างดี

5) เกสต์เฮาส์ (Guesthouse) เป็นที่พักแรมที่มีลักษณะเป็นบ้าน (House) มักอยู่บนเส้นทางถนนใกล้กับแหล่งที่ผู้มาเช่าพักจะต้องเข้าไปทำธุรกิจหรือท่องเที่ยว⁹¹ ซึ่งเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการเช่าสำหรับนอนพักผ่อนเฉพาะในเวลากลางคืน ส่วนเวลากลางวันจะออกไปท่องเที่ยวยังแหล่งต่าง ๆ ทั้งนี้เกสต์เฮาส์มีอัตราค่าเช่าที่ค่อนข้างต่ำ ในห้องพักอาจมีเตียงและห้องน้ำรวมไว้ให้บริการให้ ซึ่งต่อมามีการพัฒนาให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในห้องพักเพิ่มขึ้น เช่น ห้องปรับอากาศ โทรทัศน์ ตลอดจนมีอาหารและเครื่องดื่มไว้บริการแก่นักท่องเที่ยวด้วย⁹²

6) ห้องพักร่วมอาหารเช้า (Bed and Breakfast: B&B) เป็นที่พักแรมขนาดเล็กซึ่งเกิดจากเจ้าของบ้านมีห้องว่างเหลืออยู่ จึงจัดให้เป็นห้องนอนแบ่งให้นักท่องเที่ยวเข้าพัก เพื่อแลกกับค่าเช่าจำนวนหนึ่ง โดยค่าเช่าจะคิดรวมกับการบริการจัดเตรียมอาหารเช้าโดยไม่รวมไปถึงอาหารมื้ออื่น ๆ⁹³ ซึ่งมักได้รับความนิยมในหมู่นักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เพราะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสานสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของบ้านกับนักท่องเที่ยวซึ่งมาจากท้องถิ่นและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันทำให้ต่างก็ได้รับความรู้และประสบการณ์ที่แปลกใหม่ โดยที่พักรวมักมีราคาถูกและให้บริการอย่างเป็นกันเอง

⁸⁹ การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (น. 103). เล่มเดิม.

⁹⁰ จาก การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนและการจัดกิจกรรมโฮมสเตย์ (น. 22), โดย ดร.รชนี เอมพันธุ์, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁹¹ การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 7). เล่มเดิม.

⁹² การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (น. 103). เล่มเดิม.

⁹³ แหล่งเดิม.

7) บังกะโล (Bungalow) เป็นบ้านพักยกพื้นชั้นเดียว มีระเบียงกว้าง สร้างด้วยรูปแบบและวัสดุที่ง่าย ไม่ซับซ้อน อยู่ใกล้กับบริเวณที่ท่องเที่ยว แต่ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มาพักมากเท่าใดนัก⁹⁴ มักตั้งอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม และยังมีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่สมบูรณ์ เช่นบริเวณภูเขา ทะเลสาบ น้ำตก ชายทะเล หาดทราย เกาะ อ่าว เป็นต้น ซึ่งมีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism)⁹⁵

8) ลอดจ์ (Lodge) เป็นที่พักแรมที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้เข้าพัก เช่นเดียวกับโรงแรม เพียงแต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนเป็นโรงแรม⁹⁶ ซึ่งในปัจจุบันที่พักประเภทนี้กำลังเป็นกระแสนิยมของ “สถานที่พักแรมเชิงนิเวศ (Ecolodge)” ที่เน้นการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน ชื่นชมทัศนียภาพโดยไม่รบกวนหรือทำลายสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมโทรม

9) ที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) อาจเป็นเรือ หรือเรือแพสำหรับใช้อยู่อาศัยแบบบ้าน ซึ่งสร้างขึ้นด้วยวัสดุประสงค์เพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวสำหรับแลกกับค่าเช่าที่พัก ซึ่งในมลรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Fletel” ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างมากในหมู่นักท่องเที่ยว⁹⁷

10) การตั้งแคมป์พักแรม (Campground)⁹⁸ เป็นการเช่าพื้นที่กลางแจ้งซึ่งจัดไว้เพื่อตั้งเต็นท์ (Tent) โดยเจ้าของสถานที่จะต้องให้บริการขั้นพื้นฐาน และอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวซึ่งเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ชื่นชอบการท่องเที่ยวแบบสัมผัสกับธรรมชาติ

11) การจอดรถคาราแวน (Caravan Parking) เป็นการจัดพื้นที่ไว้สำหรับนักท่องเที่ยวที่มาเช่าพื้นที่เพื่อจอดรถคาราแวน ซึ่งเป็นรถที่มีหลังคาพ่วงกับรถยนต์ (Trailer) และมีที่นอนอยู่ภายใน โดยบริเวณดังกล่าว เจ้าของพื้นที่ผู้ให้เช่าจะจัดบริการด้านสุขาภิบาล เช่นห้องสุขา ห้องอาบน้ำ น้ำดื่ม ท่อระบายน้ำ ถังขยะ เป็นต้น รวมไปถึงร้านอาหาร ร้านค้า ปัมน์น้ำมันด้วย⁹⁹

⁹⁴ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (น. 168). เล่มเดิม.

⁹⁵ เป็นการท่องเที่ยวในรูปแบบหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในการชื่นชม เพลิดเพลินกับทัศนียภาพ พืชพรรณ และสัตว์ป่า โดยไม่รบกวนธรรมชาติ และมุ่งเน้นให้เกิดการดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรต่าง ๆ ของแหล่งท่องเที่ยว เพื่ออนุรักษ์ระบบนิเวศ และคงความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อรักษาการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน (Sustainable Tourism).

⁹⁶ การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 7). เล่มเดิม.

⁹⁷ การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (น. 103). เล่มเดิม.

⁹⁸ การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 8). เล่มเดิม.

⁹⁹ การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (น. 103). เล่มเดิม.

12) รถตู้เพื่อนันทนาการ (Recreational Vehicle) มักเดินทางเป็นครอบครัว กลุ่มเพื่อนฝูง ซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายในประเทศแถบยุโรป และสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นรถบรรทุกที่ด้านหลังคนขับมีห้องน้ำ ห้องครัว ห้องนอน สามารถขับได้ตลอดทั้งวัน และเมื่อใกล้เวลาพลบค่ำก็จะมาจอดตามสถานที่พักแรมกลางแจ้ง ซึ่งอาจมีทั้งภาครัฐหรือภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยจะอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องอาบน้ำ ห้องครัว ห้องส้วม ร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อหรือที่เทียบปลั๊กโทรศัพท์เคลื่อนที่ เป็นต้น¹⁰⁰

2.6 แนวคิดเรื่องการจัดการความปลอดภัยของธุรกิจที่พักรวม

เนื่องจากอันตราย หรืออุบัติเหตุต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวได้โดยไม่มีใครสามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งนักท่องเที่ยวไม่ว่าชนชาติใดก็ล้วนแต่ต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าที่พักรวมจะมีรูปแบบใด ก็อาจต้องเสี่ยงกับภัยที่จะเกิดขึ้นภายในที่พักอาศัยได้ตลอดเวลา เพราะอุบัติเหตุเป็นเหตุการณ์ที่ไม่มีความแน่นอน และไม่อาจคาดคิดคาดการณ์ได้ล่วงหน้า แต่หากธุรกิจที่พักรวมมีมาตรการจัดการความปลอดภัยอย่างจริงจังแล้ว ก็จะทำให้ลดความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุ หรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดแก่นักท่องเที่ยวได้อย่างแน่นอน

2.6.1 ความหมายของความปลอดภัย

การที่จะทำความเข้าใจเจตนารมณ์ของการจัดการความปลอดภัยที่ถูกต้อง มีความจำเป็นที่จะต้องแยกพิจารณา ถ้อยคำว่า “ปลอดภัย (Safety)” ออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คำว่า “ปลอดภัย” และคำว่า “ภัย” ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายไว้ว่า “ปลอดภัย (Without) แปลว่า พ้นจาก ปราศจาก เช่นปลอดภัยคน ส่วนคำว่า “ภัย (Danger)” หมายถึง สิ่งที่น่ากลัวอันตราย เช่น อัคคีภัย คือภัยจากไฟ หรือ อุทกภัย คือภัยจากน้ำ ซึ่งเมื่อรวมความหมายของทั้งสองคำเข้าด้วยกัน คำว่า “ปลอดภัย (Safety)” จึงหมายความว่า พ้นภัย¹⁰¹

ทั้งนี้ หากมุ่งพิจารณา คำว่า “ภัย” อย่างลึกซึ้งจะปรากฏคำศัพท์ที่คุ้นเคย และยังมีความสับสนในการใช้ถ้อยคำอยู่มาก คือ คำว่า “อุบัติเหตุ (Accident)” และอุบัติเหตุ ซึ่งตามพจนานุกรม

¹⁰⁰ “การจัดการธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 23). เล่มเดิม.

¹⁰¹ ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *ปลอดภัย*. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก

ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้นิยามว่า “อุบัติเหตุ” หมายถึง เหตุที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด ความบังเอิญเป็น ส่วนคำว่า อุบัติภัย หมายถึง ภัยที่เกิดจากอุบัติเหตุ¹⁰²

ตามนิยามข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า “ความปลอดภัย” หมายถึง สภาพที่พ้นจากภัย หรือ ไม่มีภัย ซึ่งภัยอันตรายดังกล่าวย่อมได้แก่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดคิดหรือคาดการณ์ไว้ได้ ซึ่งถูกเรียกว่า “อุบัติเหตุ” เช่น เกิดอุบัติเหตุรถชนบนถนน หรือเกิดอุบัติเหตุอาคารถล่ม โดยเหตุที่ไม่คาดฝันดังกล่าวทำให้เกิดผลร้ายที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สร้างความเจ็บปวด พิกار หรืออาจถึงขั้นเสียชีวิตที่เรียกว่า “อุบัติเหตุ”

2.6.2 สาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัย

การศึกษาถึงทฤษฎีที่อธิบายสาเหตุการเกิดขึ้นของความไม่ปลอดภัย จะทำให้สามารถกำหนดแนวทางวางมาตรการส่งเสริมความปลอดภัยได้ถูกต้อง ซึ่งทฤษฎีที่ถูกอ้างอิงในงานวิชาการอย่างมาก คือ “ทฤษฎีโดมิโน (Domino Theory)” ของนาย H.W. Heinrich ซึ่งทฤษฎีนี้ถือกำเนิดในปี ค.ศ. 1959 โดยมีแนวคิดที่ว่า เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จะมีผลกระทบกับเหตุการณ์อื่น ๆ ตามลำดับ เปรียบเสมือนตัวโดมิโนที่นำมาตั้งเรียงเป็นแถวไว้ใกล้กัน หากโดมิโนตัวหนึ่งตัวใดเกิดล้ม ก็จะส่งผลให้โดมิโนตัวอื่นที่อยู่ถัดจากตัวต้นเหตุพังล้มตามกันไป

การอธิบายสาเหตุการเกิดอุบัติเหตุ และอุบัติเหตุจำเป็นต้องสมมติว่าปัจจัยต่าง ๆ เสมือนเป็นตัวโดมิโน 5 ตัวเรียงกันตามลำดับดังนี้¹⁰³

ลำดับที่ 1 สิ่งแวดล้อมทางสังคม หรือภูมิหลังของบุคคล ซึ่งได้แก่ การเมือง การศึกษา ความเชื่อ ค่านิยม พันธุกรรม ตลอดจนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของบุคคลและสังคม

ลำดับที่ 2 ความบกพร่องของบุคคล (Defect of Person) อันเกิดจากความบกพร่องทางร่างกาย เช่น พิกار ทูพลภาพ หรือทางจิตใจ เช่น วิตกกังวล ภาวะเครียด เป็นต้น

ลำดับที่ 3 การกระทำ หรือสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe Act or Condition) กล่าวคือ มีพฤติกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยภายในของบุคคลที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ หรือมีสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัย เช่น ไม่ติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอันตราย อันเป็นปัจจัยภายนอก เช่น ฝนตกถนนลื่น หมอกปกคลุม เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ปฏิบัติงานชำรุด เป็นต้น

ลำดับที่ 4 อุบัติเหตุ หรืออุบัติเหตุ (Accident) กล่าวคือปัจจัยข้างต้นก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่จะนำผลร้ายไปสู่สวัสดิภาพของตนเอง หรือบุคคลอื่น เช่น ไฟไหม้ ไฟฟ้าช็อต เป็นต้น

¹⁰² ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *อุบัติเหตุ*. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก

<http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>.

¹⁰³ จาก *การควบคุมอุบัติเหตุ และการส่งเสริมความปลอดภัย* (น. 16 -18), โดย มนต์ ยอดคำ, 2548, กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พริ้นท์ติ้ง เฮ้าส์.

ลำดับที่ 5 การบาดเจ็บและการสูญเสีย (Injury and Damages) เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการเกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติภัย ทำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บต่อร่างกายและจิตใจ หรือสูญเสียชีวิต อวัยวะ ทรัพย์สินเงินทอง ชื่อเสียง เป็นต้น

ทั้งนี้ ทฤษฎีโดมิโนมีวิธียอมรับปัญหาว่า “โดมิโนตัวที่ 3” ซึ่งหมายถึงการกระทำ และสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัยนั้น คือสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยอย่างแท้จริง เพราะก่อให้เกิดอุบัติเหตุ และอุบัติภัยที่นำไปสู่การบาดเจ็บและสูญเสียในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินต่อเนื่องกันไป ส่วนโดมิโนตัวก่อนหน้า ซึ่งเป็นภูมิหลัง หรือความบกพร่องทางร่างกาย และจิตใจ ย่อมไม่มีส่วนก่อให้เกิดอุบัติภัย หรือการบาดเจ็บสูญเสียแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ กลไกในการจัดการความปลอดภัย เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและอุบัติภัย จึงต้องหยิบ “โดมิโนตัวที่ 3” ออกจากวงจรเพื่อป้องกันไม่ให้โดมิโนตัวอื่นล้ม ซึ่งหมายความว่า หากมีมาตรการป้องกัน หรือจัดการความปลอดภัยที่ดีแล้ว ย่อมไม่ทำให้เกิดเหตุการณ์ที่จะก่อความบาดเจ็บ และสูญเสียอย่างแน่นอน

ด้วยเหตุนี้ หากนำทฤษฎีโดมิโนมาอธิบายการกำหนดมาตรการจัดการความปลอดภัย ในธุรกิจที่พักแรมแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมไม่คำนึงถึงสวัสดิภาพความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ ย่อมเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่ไม่ปลอดภัยซึ่งเป็นโดมิโนตัวที่ 3 อันจะนำไปสู่ภัยอันตรายต่อนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นโดมิโนตัวถัดมาต่อเนื่องกันไป เช่น ผู้จัดการโฮมสเตย์ไม่ตรวจสอบซ่อมแซมอุปกรณ์ไฟฟ้าให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย จึงเป็นเหตุให้แขกผู้มาพักถูกไฟช็อตจนถึงแก่ความตาย เป็นต้น

2.6.3 หลักการจัดการความปลอดภัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรม

ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว โดยต้องถือนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเป็นความรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งไม่ว่าที่พักแรมจะเป็น โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน หรือมีรูปแบบใดก็ตาม ก็ย่อมต้องมีแผนพัฒนาความปลอดภัยเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้มาพักแรม

ทั้งนี้ มาตรการของรูปแบบการจัดการความปลอดภัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรม จะต้องมิลักษณะดังต่อไปนี้

1) อุปกรณ์ดับเพลิง กล่าวคือ ที่พักแรมจะต้องจัดให้มีอุปกรณ์ดับเพลิงที่พร้อมใช้งาน ได้ตลอดเวลา โดยติดตั้งไว้ที่จุดที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจน และนำออกมาใช้งานได้ทันทีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ และต้องติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงไว้ในห้องครัวที่ใช้สำหรับประกอบอาหารที่ใช้แก๊ส

เป็นเชื้อเพลิง¹⁰⁴ ซึ่งอุปกรณ์ดับเพลิงที่ติดตั้งอย่างได้สัดส่วน และเพียงพอต่อจำนวนห้องพักจะช่วยให้นักท่องเที่ยวสามารถเอาชีวิตรอดได้ทันทั่วทั้งที่ และลดอัตราการบาดเจ็บและเสียชีวิตได้มาก

2) สัญญาณเตือนไฟไหม้ กล่าวคือ ที่พักแรมที่ได้มาตรฐานจะมีการติดตั้งอุปกรณ์ตรวจจับควันไฟ และสัญญาณเตือนไฟไหม้ไว้ตามจุดสำคัญภายในที่พักแรม หรือในห้องพักของนักท่องเที่ยว พร้อมกับระบบน้ำดับเพลิงอัตโนมัติ เพื่อควบคุมเพลิงไหม้ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่¹⁰⁵

3) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อปฏิบัติขณะเกิดอัคคีภัย กล่าวคือ การติดตั้งป้ายทางออกฉุกเฉิน ข้อมูลและคำแนะนำพื้นฐานกรณีเกิดเพลิงไหม้ ในลักษณะที่เปิดเผย ชัดเจน ใช้อ้อยง่าย และมีหลายภาษาและสามารถมองเห็นได้ชัดเจนทั้งในยามปกติและในยามฉุกเฉินที่กระแสไฟฟ้าดับ เพื่อให้นักท่องเที่ยวทราบวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และเป็นช่องทางในการป้องกันชีวิตตนเองได้

4) เส้นทางอพยพ กล่าวคือ ทางเดินสำหรับใช้ร่วมกันหน้าห้องพักจะต้องมีลักษณะกว้าง และจะต้องไม่มีสิ่งของขนาดใหญ่ เช่น กระจาดต้นไม้ ตู้โชว์ โต๊ะรับแขก มาก็ขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อการอพยพเพื่อหนีภัยเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน หรืออัคคีภัย อีกทั้งที่พักแรมจะต้องสร้างทางหนีไฟหรือประตูหนีไฟที่ได้มาตรฐานตามกฎหมายกำหนดไว้

5) ไฟสำรองฉุกเฉิน มีขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันเหตุร้าย หรือความโกลาหลขณะเกิดไฟฟ้าดับ เกิดเหตุฉุกเฉิน หรืออัคคีภัย ธุรกิจที่พักแรมควรติดตั้งระบบไฟฉุกเฉินไว้ตามจุดต่าง ๆ ซึ่งอาจใช้วิธีติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้งานได้โดยอัตโนมัติทันทีที่กระแสไฟฟ้าเกิดขัดข้อง หรือจัดให้มีไฟฉายที่เป็นระบบชาร์จไฟฟ้าอัตโนมัติเตรียมพร้อมไว้ให้แก่นักท่องเที่ยวในแต่ละห้องพัก ซึ่งระบบไฟฟ้าสำรอง มีประโยชน์ต่อการให้แสงสว่างในยามฉุกเฉิน ซึ่งมีความสำคัญต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการอย่างมาก¹⁰⁶

6) แสงสว่างในที่พักแรม ควรจัดให้มีความสว่างกระจายอยู่อย่างสม่ำเสมอทั่วทุกพื้นที่ (General Light) และเสริมเฉพาะจุดที่อาจเกิดอุบัติเหตุ (Supplementary Lighting) เพื่อป้องกันอันตรายจากอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยว

7) ระบบกุญแจประตูห้องพัก กล่าวคือ ในการจัดการความปลอดภัยบริเวณห้องพักของนักท่องเที่ยวระบบ Key Card ถูกนำมาใช้ใน 2 กรณีได้แก่ กรณีรักษาความปลอดภัยในพื้นที่แต่ละส่วน เช่น แบ่งขอบเขตของชั้นอาคาร และกรณีใช้เป็นกุญแจประตูห้องพักของแขกผู้มาพัก

¹⁰⁴ มาตรการด้านความปลอดภัยในโรงแรม. (2555). *คนโรงแรม*. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก http://www.ihotelguru.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=95:hotel-security-measures&Itemid=281

¹⁰⁵ แหล่งเดิม.

¹⁰⁶ แหล่งเดิม.

ซึ่งเป็นระบบที่ต้องใช้บัตรเสียบในช่อง หรือตะเบนแถบแม่เหล็กที่มีหน่วยความจำสำหรับเก็บรหัส ข้อมูลภายในบัตรของนักท่องเที่ยว¹⁰⁷ ทั้งนี้แม้ว่าระบบคีย์การ์ดจะถูกนำมาใช้กำหนดมาตรฐาน ของธุรกิจที่พักแรม แต่เนื่องจากการติดตั้งต้องใช้เงินลงทุนที่สูง จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรม ที่ดำเนินการโดยชาวบ้าน ยังไม่สามารถนำระบบคีย์การ์ดมาใช้สำหรับเพิ่มความปลอดภัยให้แก่ นักท่องเที่ยวได้

นอกจากนี้ หากภายในห้องพักมีการติดตั้งประตูที่มีระบบล็อกจากด้านใน เช่น กลอน ประตูโซ่คล้อง เพื่อป้องกันคนร้ายจู่โจมเข้ามาในห้องขณะเปิดประตูอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะช่วย เสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้น และหากมีช่องกระจกขนาดเล็ก (ช่องตาแมว) ก็จะทำให้ นักท่องเที่ยวสามารถมองเห็นบุคคลภายนอกก่อนที่จะเปิดประตูได้

8) ระบบการเก็บรักษากุญแจห้องพัก

กุญแจ Master Key คือกุญแจที่สามารถใช้เปิดล็อกประตูห้องพักต่าง ๆ ได้มากกว่าหนึ่ง ประตู ซึ่งการกำหนดผู้ที่ถือกุญแจ Master Key นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษา ความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการ โดยธุรกิจที่พักแรมจะต้องคำนึงถึงหน้าที่ความ รับผิดชอบให้สัมพันธ์กับการนำไปใช้งานอย่างรัดกุม มิเช่นนั้นภัยร้าย หรือเหตุร้ายอาจเกิดขึ้น จากผู้ปฏิบัติงานภายในที่พักแรมเสียเอง

ระบบการเก็บรักษากุญแจภายในที่พักแรมอาจแบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้¹⁰⁸

(1) กุญแจเปิดล็อกเฉพาะประตู ใช้สำหรับล็อกประตูห้องพักแต่ละห้องโดยเฉพาะ ซึ่งผู้ถือกุญแจห้องพัก คือนักท่องเที่ยวห้องนั้น ๆ และพนักงานที่ทำหน้าที่เปิดประตูห้องพักนั้น ๆ

(2) กุญแจล็อกประตูเป็นกลุ่ม (Service Master Key) อาจกำหนดไว้เฉพาะชั้นมีทั้ง กุญแจสำหรับแม่บ้านทำความสะอาด หรือหัวหน้าแม่บ้าน (Housekeeping Supervisor Master Key) สำหรับใช้เปิดล็อกห้องพักในบริเวณที่ตนรับผิดชอบ และกุญแจสำหรับพนักงานรักษาความปลอดภัย (Security Master Key) ซึ่งใช้สำหรับเปิดล็อกประตูพื้นที่ต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ห้องพักของแขก เพื่อเข้าไปตรวจตราความเรียบร้อยภายในที่พักแรม

(3) กุญแจที่เปิดล็อกได้ทุกประตูภายในที่พักแรม (Emergency Master Key) เป็นกุญแจที่สามารถนำมาใช้ในยามฉุกเฉิน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการเก็บรักษาดูแลไว้เป็นพิเศษ โดยจะต้องกำหนดระเบียบการนำไปใช้งานไว้อย่างเข้มงวด และผู้มีสิทธิ์ถือกุญแจประเภทนี้จะต้อง

¹⁰⁷ แหล่งเดิม.

¹⁰⁸ Thaihotelsandtravel. (ม.ป.ป.). *Master Key* กับการรักษาความปลอดภัยในโรงแรม. สืบค้น

เป็นผู้จัดการที่พักรวมที่ต้องนำติดตัวขณะปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา และต้องเก็บไว้ในห้องของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่มีผู้ดูแลอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สามารถนำไปใช้งานในยามฉุกเฉินได้ ซึ่งการเบิกเอากุญแจประเภทนี้ไปใช้จะต้องเป็นภาวะฉุกเฉิน โดยได้รับอนุมัติจาก Duty Manager ซึ่งจะต้องบันทึกการนำไปใช้งาน และรายงานให้ผู้จัดการใหญ่ของที่พักทราบทุกครั้ง

ทั้งนี้ การเก็บรักษากุญแจห้องพักโดยผู้ที่ไว้วางใจได้ จะช่วยป้องกันการลักทรัพย์ในห้องพัก และประทุษร้ายนักท่องเที่ยวได้ ซึ่งผู้เก็บกุญแจห้องพักควรเป็นผู้จัดการที่พักรวมหรือเจ้าหน้าที่ต้อนรับที่อยู่ประจำ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเท่านั้น

9) พนักงานรักษาความปลอดภัย กล่าวคือ ควรต้องมีผู้คอยสอดส่องและตรวจตราบริเวณที่พักอยู่ตลอดเวลา และประตูทางเข้าออกของที่พักพักรวม ซึ่งจะต้องมีเจ้าหน้าที่จัดเวรยามตรวจสอบและรักษาความปลอดภัยตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อป้องกันไม่ให้คนร้ายแอบแฝงหรือบุกรุกเข้ามาทำอันตราย หรือสร้างความไม่ปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว

10) พื้นที่จอดรถ กล่าวคือ มีพื้นที่สำหรับให้นักท่องเที่ยวจอดรถยนต์ที่เพียงพอภายในบริเวณโรงแรม จะทำให้ไม่เกิดปัญหาการจราจรรถยนต์ เพราะจะทำให้ให้นักท่องเที่ยวไม่ต้องนำรถไปจอดไว้ตามริมถนนหลวง หรือในที่เปลี่ยวร้าง

11) การดูแลนักท่องเที่ยวที่บกพร่องทางกายภาพ กล่าวคือ การจัดห้องพักของนักท่องเที่ยว ผู้พิการ หรือบกพร่องทางกายภาพที่อยู่ใกล้กับบริเวณห้องรับรอง จะช่วยให้ง่ายต่อการช่วยเหลือได้รวดเร็ว และควรมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่รองรับการเคลื่อนไหว ปฏิบัติกิจธุระของนักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพเหล่านี้ทั้งในห้องพัก ห้องน้ำ และส่วนที่เป็นบริการสาธารณะด้วย

สำหรับการจัดการความปลอดภัยเพื่อป้องกันอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยที่อาจเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวภายในที่พักพักรวมนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกแบบ บำรุงรักษา และตรวจสอบที่พักรวมโดยตรง ซึ่งในพ.ศ. 2537 องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวโลก (WTO) ได้เสนอบทความเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบและความปลอดภัยกับนักท่องเที่ยว” ไว้ในหนังสือ Tourist Safety and Security สำหรับเป็นแนวทางพิจารณาออกแบบโรงแรมซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้¹⁰⁹

¹⁰⁹ จาก “การจัดการความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว” การจัดการธุรกิจแหล่งท่องเที่ยว (น. 322), โดย สายสุนีย์ สิงห์ทัศน์, 2545, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- 1) ที่พักแรมควรติดตั้งไฟฟ้าให้แสงสว่างทั้งบริเวณทางเดิน และบริเวณ
- 2) ระเบียงห้องพักทุกห้องควรมีพื้นที่แคบ เพื่อป้องกันคนร้ายปีนป่าย และบุกรุกเข้ามา
- 3) ทางเดินควรมีลักษณะ โปร่งเพื่อมองเห็นคนเดินผ่านไปผ่านมาได้ชัดเจน และสามารถเดินได้สะดวกไม่ลื่นล้มสะดุด และใช้ทางเดินสำหรับหนีภัยได้อย่างไม่ติดขัดในกรณีที่เกิดไฟไหม้
- 4) การสร้างเครื่องกั้นหรือรั้ว จะทำให้คนร้ายที่บุกรุก หรือทำร้ายนักท่องเที่ยวหลบหนีได้ซ้าลง และควรติดตั้งกล้องวงจรปิด เพื่อจะทำให้ติดตามจับกุมตัวคนร้ายได้ทัน่วงที

2.7 แนวคิดเรื่องการจัดการด้านสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรม

2.7.1 ความหมายของสุขอนามัย

คำว่า “อนามัย”¹¹⁰ หมายถึง ความสบาย ไม่มีโรค และถูกสุขลักษณะ ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า “อามัย” ซึ่งแปลว่า โรค ความป่วยไข้ ความไม่สบาย ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization -WHO) ได้จำกัดความไว้ว่า หมายถึงการมีสุขภาพสมบูรณ์ดีทั้งร่างกายและจิตใจและสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมได้ด้วยดี ซึ่งไม่เพียงแต่ปราศจากโรค หรือทุพพลภาพเท่านั้น¹¹¹ เช่นนี้ คำว่า “สุขอนามัย (Hygiene)” จึงหมายถึง การทำให้มีภาวะที่สะอาด (Cleaning) และการทำให้ปราศจากโรค (Sanitizing) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สุขาภิบาล (Sanitation)”¹¹²

2.7.2 ความจำเป็นที่ต้องจัดสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรม

เนื่องจากนักท่องเที่ยวที่เข้าพักทุกคนล้วนต้องการความสะอาดสบาย และไม่ต้องกราดได้รับทุกข์ภัย เช่นนี้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมทุกประเภทจะต้องจัดที่พักแรมให้อยู่ในสภาพที่สะอาด ปลอดภัยจากอุบัติเหตุหรืออันตรายต่าง ๆ และปราศจากการแพร่กระจายของเชื้อโรคหรือโรคติดต่อ เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นมูลฐานทั้งร่างกายและจิตใจของผู้มาใช้บริการ¹¹³

¹¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน. 2554). *อนามัย*. สืบค้น 31 ตุลาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>.

¹¹¹ Health is defined as a state complete physical, mental and social well-being and merely the absence of disease infirmity. Retrieved from https://wiki.stjohn.ac.th/groups/poly_ordinarycourse/wiki/b0a40/

¹¹² จาก *การสุขาภิบาลอาหาร* (น. 44), โดย สุมณฑา วัฒนสินธุ์, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹¹³ วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดยะลา. (ม.ป.ป.). *ความหมายของการสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.yala.ac.th/link/pitai/Link/Link9.html>

2.7.3 หลักการจัดสุขอนามัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรม¹¹⁴

1) การมีน้ำสะอาดปลอดภัย (Safe Water Supply)

น้ำมีความจำเป็นต่อการอุปโภคและบริโภคในธุรกิจที่พักแรม ซึ่งน้ำดื่มจะต้องไม่มีสี ไม่มีกลิ่น ไม่มีรส และได้มาตรฐานความสะอาด ปราศจากเชื้อโรค จุลินทรีย์ หรือสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย เพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวเจ็บป่วยจากโรคที่มีน้ำเป็นสื่อ (Water Borne Diseases) เช่น โรคระบบทางเดินอาหาร เป็นต้น

ส่วนแหล่งน้ำสะอาดที่ใช้สำหรับชำระล้างร่างกาย ชักล้าง หุงต้มอาหาร กำจัดสิ่งปฏิกูล หากเป็นที่พักแรมในเขตที่มีบริการจ่ายน้ำตามท่อประปาสาธารณะ จะต้องอยู่ภายใต้การดูแลคุณภาพ และผ่านการรับรองจากกรมอนามัยอย่างใกล้ชิด แต่หากเป็นพื้นที่ในเขตชนบท ซึ่งจำเป็นต้องใช้แหล่งน้ำอื่น ๆ เช่น น้ำฝน บ่อน้ำ แม่น้ำ ซึ่งจะต้องนำมาปรับปรุงคุณภาพน้ำให้ดีขึ้น เช่น การต้ม กรอง ทำให้ตกตะกอน เป็นต้น อีกทั้งภาชนะกักเก็บน้ำ เช่น ถังเก็บน้ำฝน หรือคุ่มน้ำ ต้องหมั่นทำความสะอาดเป็นระยะ และมีฝาที่ปิดมิดชิด

2) การเตรียมอาหารที่ปลอดภัย (Safe Food Preparation)

ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมจะต้องจัดเตรียมอาหารที่สะอาด และปลอดภัยให้นักท่องเที่ยว โดยระมัดระวังป้องกันการบูดเสีย และสิ่งปนเปื้อนตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกซื้อ การปรุง การเก็บสะสมรักษาอาหาร และภาชนะอุปกรณ์ใส่อาหาร นอกจากนี้ อาหารที่เตรียมไว้จะต้องเก็บไว้ในที่มิดชิด เช่น ฝาชี ตู้กับข้าว เพื่อป้องกันพาหะนำโรคจำพวกแมลงวัน หนู แมลงสาบมาติดต่อ อีกทั้งจะต้องคำนึงถึง สุขวิทยาส่วนบุคคล (Personal Hygiene) ของผู้ประกอบการอาหาร เช่น การสวมชุดและหมวกกันเปื้อน ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรงอีกด้วย

3) ความสะอาดของที่อยู่อาศัย (Domestic Cleaning)

ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องจัดสถานะแวดล้อมของที่พักแรมให้ถูกสุขลักษณะ ไม่กระทบต่อสุขภาพอนามัยของนักท่องเที่ยว โดยทำความสะอาด เช็ดถู ขอบประตูหน้าต่าง พื้นห้องให้ปราศจากฝุ่น คราบ สิ่งสกปรก หรือหยากไย่ รวมถึงการกำจัดตัวเรือด (Bed Bug) ที่หลบซ่อนอยู่ตามฟูก หัวเตียง และตะเข็บของเตียงนอน ซึ่งเป็นภัยเงียบของธุรกิจที่พักแรมทุกประเภทมาเป็นเวลายาวนาน ไม่เว้นแม้แต่โรงแรมในระดับห้าดาว ซึ่งการระบาดของตัวเรือดมักพบบริเวณของที่อยู่อาศัยที่ขาดการดูแลเอาใจใส่ในเรื่องของความสะอาดของเครื่องนอน¹¹⁵ โดยผู้ที่แพ้नाลายของ

¹¹⁴ บริษัท ซอฟท์บิส พลัส จำกัด. (ม.ป.ป.). *หลักการสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.softbizplus.com/knowledge-management/852>

¹¹⁵ วิกีพีเดีย. (ม.ป.ป.). *เรือด*. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/เรือด>

ตัวเรือจะมีพื้นคั้นขึ้นตามตัว และยิ่งไปกว่านั้น หากตัวเรือได้ดูดเลือดของมนุษย์ที่มีเชื้อไวรัสตับอักเสบบีเข้าไป เชื้อดังกล่าวก็จะอยู่ในร่างกายของตัวเรือ ซึ่งทำให้เกิดการถ่ายทอดเชื้อไวรัสตับอักเสบบีไปสู่คนอื่น ที่ถูกตัวเรือดูดเลือดเป็นอาหารต่อไปได้¹¹⁶ ด้วยเหตุนี้ธุรกิจที่พักผ่อนควรรักษาเครื่องนอนและเตียงนอน ออกมาตากแดดเพื่อฆ่าตัวเรือ และเชื้อโรคทั้งหลายที่อยู่ภายในเตียง และควรมีการเปลี่ยนเตียงนอนใหม่หลังจากได้ใช้หมอนเวียนรับรองนักท่องเที่ยวมาแล้วตามเวลาที่สมควร

นอกจากนี้ที่พักแรมแต่ละแห่งควรรักษาความสะอาด และเก็บรักษาสิ่งของให้เป็นระเบียบ อีกทั้งต้องจัดหาธุรกิจบริการกำจัดแมลงที่ครบวงจรตั้งแต่ปลวก มด แมลงสาบ แมลงวัน เป็นต้น เพราะหากบริเวณที่พักแรมมีสภาพสกปรก รกรุงรัง ก็อาจกลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค และแมลงต่าง ๆ ได้ เช่นหากไม่มีระบบกำจัดขยะ และสิ่งปฏิกูลก็อาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์แมลงวันซึ่งเป็นพาหะของโรคอหิวาตกโรค อาจทำให้นักท่องเที่ยวที่มาพักเกิดโรคอุจจาระร่วงรุนแรงได้

4) การกำจัดสิ่งปฏิกูลอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Excrete Disposal)

สิ่งปฏิกูล คือของเสียที่ขับถ่ายออกมาจากร่างกายมนุษย์ และสัตว์เลี้ยง หากมีการกำจัดที่ไม่ดีก็จะเป็นสาเหตุของการแพร่กระจายของเชื้อโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินอาหาร ไปกับผิวดิน และแหล่งน้ำ ซึ่งธุรกิจที่พักแรมจะต้องจัดระบบกำจัดตามหลักสุขาภิบาลซึ่งจะช่วยทำให้ที่พักแรมไม่กลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคต่อไป

5) การป้องกันโรคติดต่อ (Protection Against Contagious Disease)

ธุรกิจที่พักแรมจะต้องขจัดลูกน้ำและแหล่งเพาะพันธุ์ของยุง เพราะยุงเป็นพาหะนำโรคของไข้เลือดออก ไข้มาลาเรีย ไข้จับสั่นซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเจ็บป่วย ไม่สบายและในรายที่รุนแรงอาจถึงขั้นเสียชีวิตได้ ซึ่งธุรกิจที่พักแรมควรทำความสะอาดผลิตภัณฑ์ที่ใช้งานเป็นประจำทุกสัปดาห์ เทน้ำจากภาชนะทิ้ง เพื่อไม่ให้มีน้ำขังอันจะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงและธุรกิจที่พักแรมควรติดต่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานสาธารณสุขให้ช่วยพ่นยาฆ่ายุงลายภายในที่พักแรมเพื่อป้องกันโรคที่เกิดจากยุงอีกทางหนึ่งด้วย¹¹⁷ นอกจากนี้ หากผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมพบว่านักท่องเที่ยวเจ็บป่วย หรือมีอาการของโรคติดต่อในขณะที่เข้าพัก เช่นนี้ในแง่สุขวิทยาส่วนบุคคล

¹¹⁶ จาก “ปัญหาตัวเรือในโรงแรม-เกสต์เฮาส์. X-RAY สุขภาพ,” โดย เติมนิวส์, 2554, 24 เมษายน), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

¹¹⁷ การป้องกันโรคไข้เลือดออก. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก

ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องแยกตัวนักท่องเที่ยวผู้หนึ่งออกต่างหาก และรักษาพยาบาลให้หายโดยเร็ว เพื่อป้องกันการแพร่เชื้อไปสู่นักท่องเที่ยวอื่น ๆ ¹¹⁸

6) การระบายอากาศ (Ventilation)

การมีระบบระบายอากาศที่ดี จะช่วยให้นักท่องเที่ยวพักผ่อนโดยปราศจากมลพิษทางอากาศ และโรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง หรือโรคเรื้อรังอื่น ๆ (Chronic Respiratory Diseases and Malignancies) เช่น โรคภูมิแพ้ โรคปอดบวม วัณโรค โรคหัด โรคไข้หวัดใหญ่ โรคไอกรน โรคหัด เป็นต้น ซึ่งการระบายอากาศโดยวิธีธรรมชาติ (Natural Ventilation) จะต้องออกแบบห้องนอน ห้องน้ำ ห้องรับแขกให้มีสัดส่วนที่ไม่แออัดจนเกินไป และต้องมีประตู หน้าต่าง และช่องระบายลมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่แห่งนั้น ส่วนการระบายอากาศโดยอาศัยเครื่องมือกล (Mechanical Ventilation) เช่นการติดตั้งพัดลมระบายอากาศ หรือเครื่องปรับอากาศ จะช่วยให้เกิดการถ่ายเทอากาศภายในห้องพัก และระบายกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ได้

2.8 แนวคิดเรื่องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของธุรกิจที่พักแรม

สิ่งแวดล้อมและธุรกิจที่พักแรมมีความสัมพันธ์ในแง่ที่ว่า ผู้ลงทุนก่อสร้างที่พักตากอากาศ มักจะเลือกสร้างในจุดที่มีวิวทิวทัศน์สวยงาม บรรยากาศดี เช่นริมทะเลสาบ ชายหาด ทิวเขา ริมแม่น้ำ เพื่อให้นักท่องเที่ยวสนใจมาใช้บริการ แต่ในขณะที่เดียวกันธุรกิจที่พักแรมมักถูกรุกพื้นที่ป่าไม้ ทำลาย แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ และอากาศ ซึ่งเป็นปัจจัยเร่งให้ทรัพยากรธรรมชาติเกิดความเสื่อมโทรม หรือสูญพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตที่รวดเร็วขึ้น

2.8.1 ความหมายและประเภทของสิ่งแวดล้อม

ความหมายทางวิชาการของคำว่า “สิ่งแวดล้อม (Environment)” หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้นซึ่งอยู่รอบตัวเรา อาจมีชีวิต และไม่มีชีวิตก็ได้¹¹⁹ โดยมีความหมายเช่นเดียวกับนิยามตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งหมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และมนุษย์ทำขึ้น¹²⁰ โดยสิ่งแวดล้อมแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต (Biotic Environment) ซึ่งได้แก่ พืชป่า สัตว์น้ำในทะเล ปะการัง ปลาในกระชัง

¹¹⁸ บริษัท ซอฟท์บิซ พลัส จำกัด. (ม.ป.ป.). *หลักการสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.softbizplus.com/knowledge-management/852>

¹¹⁹ จาก *หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม* (น. 3), โดย สุกาญจน์ รัตนเลิศสุธรรม, 2546, กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

¹²⁰ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

สวนเกษตร สัตว์เลี้ยงในฟาร์มเป็นต้น และสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิต (Abiotic Environment) เช่น อากาศ ดิน ป่าไม้ แม่น้ำลำธาร น้ำตก ถ้ำ ชายหาด ทะเล โบราณสถาน วัฒนธรรมประเพณีของชุมชน เป็นต้น¹²¹

2.8.2 เหตุผลของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

หากพิจารณาในเชิงปรัชญาว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายส่งเสริม และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ทั้งที่มนุษย์มีความสามารถประดิษฐ์เทคโนโลยีเพื่อใช้สำรวจทรัพยากรธรรมชาติใหม่ ๆ ได้ตลอดเวลา ซึ่งรัฐก็น่าจะปล่อยให้ประชาชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ้นเปลืองอย่างไรก็ได้ แต่ในสภาพความจริงมนุษย์ไม่สามารถคิดเช่นนั้นได้เพราะเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

1) เพื่อประโยชน์ของผู้ดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹²² ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้ให้ทัศนะไว้ว่า มนุษย์ต่างก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนเองและครอบครัวเท่านั้น หากเห็นว่าการใดไม่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง ก็คงจะไม่ดำเนินการในสิ่งนั้น เว้นแต่จะถูกบังคับให้ดำเนินการนั้นด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเหตุผลที่รัฐบาลต้องส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลได้รับ “ประโยชน์ (Benefit)” จากการออกกฎหมายมาควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น หากออกกฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ ย่อมทำให้ประชาชนมีสุขอนามัยที่ดี ไม่เกิดโรกระบบทางเดินอาหาร ทำให้รัฐไม่ต้องเสียบงบประมาณจำนวนมากในการรักษาพยาบาล หรือคิดค้นยาต้านแบคทีเรียชนิดใหม่แต่อย่างใด

2) เพื่อความคงอยู่ของทุกสิ่งในระบบนิเวศ¹²³ เป็นความต้องการที่จะรักษาทุกสิ่งทุกอย่างในระบบนิเวศ (Ecology) ซึ่งเป็นระบบที่สิ่งมีชีวิตมากกว่า 2 กลุ่มที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน ได้รับประโยชน์ร่วมกันและเกื้อกูลกัน เช่น ผีเสื้อถ่ายละอองเรณูให้ดอกไม้เพื่อช่วยขยายพันธุ์ และในขณะเดียวกันผีเสื้อก็ได้รับน้ำหวานจากดอกไม้ เป็นต้น

3) เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลัง¹²⁴ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนโลกนี้มีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกวัน จำเป็นต้องอุปโภคและบริโภคทรัพยากรต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนต่อไปได้ เช่นนี้มนุษย์ซึ่งอาจต้องสูญเสีย “ประโยชน์” ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องหาวิธีสงวนรักษาและทดแทนทรัพยากรที่ถูกใช้ไป

¹²¹ จาก “ผลกระทบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อม” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หน่วยที่ 8-15 (น. 8), โดย ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์ ก, 2554, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

¹²² จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 37), โดย อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545,

¹²³ แหล่งเดิม.

¹²⁴ แหล่งเดิม.

และด้วยเหตุผลทางจริยธรรมที่มนุษย์มักมีความรักและเป็นห่วงลูกหลาน ต้องการเก็บรักษาทรัพย์สินไว้ให้ลูกหลานได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดียวกับคน เช่น การที่รัฐบาลออกกฎหมายลงโทษผู้บุกรุกและตัดต้นไม้ในอุทยานแห่งชาติ ก็เพื่อให้คนรุ่นหลังได้รับประโยชน์จากการรักษาป่าแห่งนั้นต่อไป

2.8.3 ผลกระทบของธุรกิจที่พิกแรมต่อสิ่งแวดล้อม

1) การทำลายทรัพย์สินป่าไม้ กล่าวคือ การสร้างอาคารที่พัก สาธารณูปโภคต่าง ๆ และตัดถนนเข้าสู่ที่พักแรม ย่อมต้องบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่อาศัย และต้องตัดไม้เพื่อใช้เป็นวัสดุปลูกสร้าง ซึ่งมักจะอยู่ในเขตป่าที่อุดมสมบูรณ์ เพราะเป็นพื้นที่ที่นักท่องเที่ยวสนใจ¹²⁵

2) การทำลายความหลากหลายทางชีวภาพ กล่าวคือ เมื่อพืชพรรณ แมลง นก หรือสัตว์ป่าจำพวกใดจำพวกหนึ่งต้องสูญพันธุ์หรือลดจำนวนลง เพราะขาดที่อยู่อาศัย หรือถูกล่า ย่อมทำให้ความสัมพันธ์ทางระบบนิเวศ และห่วงโซ่อาหารต้องขาดไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อสัตว์ที่ต้องพึ่งพาอาศัย รอรับประโยชน์ หรือเกื้อกูลกันได้รับผลกระทบ หรือสูญพันธุ์ตามกันไปด้วย

3) สัตว์ป่าถูกทำลาย ซึ่งเมื่อป่าไม้อันเป็นที่อยู่อาศัย แหล่งอาหาร และที่หลบภัยของสัตว์ป่า นก และแมลงถูกบุกรุกทำลายไป ย่อมทำให้สิ่งมีชีวิตเหล่านี้ขาดอาหาร และมีโอกาสถูกล่าได้ง่ายมากขึ้น ซึ่งทำให้สัตว์ป่าหลายชนิดต้องสูญพันธุ์¹²⁶

4) มลพิษทางน้ำ กล่าวคือ ที่พักแรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำโดยตรงเพราะต้องปล่อยน้ำเสียที่เสื่อมคุณภาพ มีสารปนเปื้อน มีคุณสมบัติเปลี่ยนไปจากธรรมชาติ เช่น น้ำจากการซักล้างทำความสะอาดหรือมีคราบน้ำมันลอยอยู่บนผิวน้ำ จึงทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ซึ่งจะมีผลเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศในแหล่งน้ำ ทำให้สัตว์น้ำลดปริมาณลง หรือสูญพันธุ์ เพราะไม่อาจดำรงชีวิตและแพร่พันธุ์ได้ตามปกติ อีกทั้งยังเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคระบาดต่าง ๆ เช่น อหิวาตกโรค ไข้ไทฟอยด์ และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงซึ่งเป็นพาหะของไข้มาลาเรีย ไข้เลือดออก นอกจากนี้ หากน้ำเสียนั้นมีสารพิษจำพวกโลหะหนักสะสมอยู่ ย่อมทำให้ประชาชนที่บริโภคพีชน้ำ หรือสัตว์น้ำได้รับสารเหล่านั้นเข้าไป ก่อให้เกิดโรคมะเร็ง โรคมิเนามาตา เป็นต้น¹²⁷

5) มลพิษจากมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลกล่าวคือ ในการดำเนินธุรกิจที่พักแรมย่อมมีขยะและสิ่งปฏิกูลที่ต้องทิ้งจำนวนมากในแต่ละวัน ซึ่ง “ขยะมูลฝอย” ย่อมได้แก่ เศษของเหลือทิ้งจากการใช้สอยของมนุษย์ เช่น เศษอาหาร กระดาษชำระที่ใช้แล้ว ถ่านไฟฉาย แบตเตอรี่

¹²⁵ “ผลกระทบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อม” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หน้าที่ 8-15 (น. 10). เล่มเดิม.

¹²⁶ หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม (น. 69). เล่มเดิม.

¹²⁷ แหล่งเดิม.

ถุงพลาสติก บรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ ส่วน “สิ่งปฏิกูล” ย่อมหมายถึง อุจจาระหรือปัสสาวะ รวมทั้งสิ่งอื่นที่ โสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น ซึ่งหากธุรกิจที่แพคเกจจิ้งไม่ได้เก็บรวบรวม หรือกำจัดขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูลให้ถูกวิธี แต่กลับปล่อยทิ้งค้างไว้ เช่นนี้เมื่อฝนตกลงมาย่อมชะล้างเอาความสกปรก สารพิษ เชื้อโรคจากขยะไหลลงสู่แหล่งน้ำ หรือผิวดิน ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำและมลพิษของดิน ส่วนเมื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำขยะมูลฝอยไปเผากลางแจ้ง ก็จะก่อให้เกิดควันและสารพิษ ทำลาย คุณภาพของอากาศ ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศได้อีกเช่นกัน¹²⁸ นอกจากนี้ ขยะมูลฝอยที่จัดการ ไม่เหมาะสม จะกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์หนู แมลงวัน แมลงสาบ แบคทีเรีย นำไปสู่การเกิดโรค อื่นที่ยังส่งกลิ่นเหม็นรบกวนแก่ผู้พักอาศัยในชุมชน และทำให้แหล่งท่องเที่ยวดูสกปรก ขาดความ สวยงามทางทัศนียภาพ¹²⁹ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้

2.8.4 หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในธุรกิจที่แพคเกจจิ้ง

“การท่องเที่ยวที่ยั่งยืน (Sustainable Tourism)” ตามคำจำกัดความของการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย หมายถึง การบริหารและจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างรอบคอบชาญฉลาด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดยาวนาน สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ได้ เพื่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว¹³⁰ ซึ่งรองศาสตราจารย์ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา ได้แสดง ทัศนะว่า การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน มีลักษณะเป็นการท่องเที่ยวที่เน้นความรับผิดชอบต่อทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว โดยจะต้องให้มีผลกระทบทางลบต่อสิ่งแวดล้อม น้อยที่สุดหรือไม่มีเลยอย่างยั่งยืนยาว¹³¹

ทั้งนี้ นาย Shirley Eber ได้อธิบายถึงหลักการของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้¹³²

¹²⁸ แหล่งเดิม.

¹²⁹ จาก คู่มือแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชน กรุงเทพมหานคร, โดย มูลนิธิ สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2556, กรุงเทพฯ: มาตาการพิมพ์ จำกัด.

¹³⁰ จาก “หลักการและแนวความคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” โครงการศึกษาและกำหนดดัชนีชี้วัดมาตรฐาน คุณภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (รายงานผลการวิจัย) (น. 1), โดย สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว, 2548,

¹³¹ การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (น. 7). เล่มเดิม.

¹³² แหล่งเดิม.

1) การใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Using Resource Sustainable) เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่จำเป็นและประหยัด เพื่อให้มีทรัพยากรใช้สำหรับทำธุรกิจได้ยาวนานขึ้น

2) การลดการบริโภคที่มากเกินไปและการลดของเสีย (Reducing Over Consumption and Waste) เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายในระยะยาว

3) การรักษาความหลากหลาย (Maintaining Diversity) เป็นการส่งเสริมและรักษาความหลากหลายของธรรมชาติซึ่งมีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวในระยะยาว

4) การประสานการท่องเที่ยวเข้ากับแผนพัฒนา (Integrating Tourism into Planning) ในการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) ซึ่งเป็นการใช้หลักวิชาการเข้ามาคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบทั้งด้านบวก และด้านลบของการดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อหาทางป้องกัน หรือระงับ อันจะช่วยขยายศักยภาพของการท่องเที่ยวให้ยาวและยั่งยืนขึ้น

ทั้งนี้ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Conservation Tourism) คือ การเดินทางท่องเที่ยวเพื่อศึกษา ชื่นชมทัศนียภาพ สภาพธรรมชาติ สภาพสังคม วัฒนธรรม วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อระบบนิเวศ¹³³ ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนรูปแบบหนึ่งเพราะมุ่งเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรไว้ให้นานที่สุด ซึ่งได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) การท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro Tourism) การชมวิถีชีวิตในชนบท (Rural Tourism) เป็นต้น

เมื่อมุ่งพิจารณาถึง “การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism)” สมาคมการท่องเที่ยวอนุรักษ์ธรรมชาติในสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวว่า เป็นการท่องเที่ยวที่มีจุดมุ่งหมายไปสู่แหล่งธรรมชาติเพื่อเข้าใจวัฒนธรรม และธรรมชาติของที่แห่งนั้น โดยไม่รบกวน หรือเปลี่ยนแปลงสภาพชีววิทยาของพื้นที่ โดยให้ชาวบ้านมีรายได้จากการท่องเที่ยวได้อีกด้วย¹³⁴ โดยการจัดที่พักในแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศจะต้องมีลักษณะ “เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally Friendly)” กล่าวคือจะต้องจัดการโดยปราศจากมลพิษ หรือผลกระทบต่อผิวดิน แหล่งน้ำ พลังงาน และอากาศ เป็นต้น

¹³³ จาก การท่องเที่ยวไทย วิทยาลัยศร 2555 (น. 20), โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

¹³⁴ จาก “ปรัชญาและแนวคิดเกี่ยวกับ Ecotourism” โครงการดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเพื่อรักษาระบบนิเวศ (น. 17), โดย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, 2542, กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย.

ทั้งนี้ มีองค์กร และผู้ประกอบวิชาชีพด้านการออกแบบ¹³⁵ กำหนดหลักการออกแบบที่ปักในแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ¹³⁶ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมไว้ดังนี้

- 1) จะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของมนุษย์ และธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน โดยคงความหลากหลายทางชีวภาพของกันและกันอย่างยั่งยืน
- 2) ไม่ควรออกแบบที่ปักเพื่อเอาชนะ หรือควบคุมธรรมชาติ แต่ควรปล่อยให้ธรรมชาติเป็นผู้กำหนดวิถีแห่งแบบของที่ปักแรม
- 3) จะต้องออกแบบให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัด และคุ้มค่า และควรออกแบบในลักษณะสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
- 4) การออกแบบต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งมนุษย์และธรรมชาติ ทั้งทางตรง และทางอ้อม

นอกจากนี้ มีการกำหนดลักษณะของที่ปักแรมในแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ¹³⁷ ซึ่งเป็นข้อสรุปจากการประชุมนานาชาติ เรื่องการจัดการที่ปักเพื่อรักษาระบบนิเวศ ครั้งที่ 2 ที่ประเทศคอสตาริกา ซึ่งนำมาใช้จัดทำ “คู่มือที่ใช้เป็นแนวทางของมาตรฐานเกสต์เฮาส์ และโฮมสเตย์”¹³⁸ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) ที่ปักควรมีขนาดเล็ก มีความสะอาด ปลอดภัย และร่มรื่น
- 2) ควรนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาปรับใช้ และเน้นการประหยัดพลังงาน
- 3) ควรจัดการขยะและของเสีย โดยเน้นการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่เพื่อรักษาสีสิ่งแวดล้อม
- 4) ควรเป็นการบริหารจัดการที่ปักแรมโดยครอบครัว หรือชุมชนในท้องถิ่นเพื่อสร้างงาน สร้างรายได้เสริม และคนเหล่านี้เป็นผู้ที่ใกล้ชิดและเข้าใจสิ่งแวดล้อมแห่งนั้นมากที่สุด

¹³⁵ The World Congress of the International Union of Architects (UIA), The American Institute of Architects (AIA), The International Council on Environmental Design (ICED).

¹³⁶ จาก การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (น. 235-236), โดย อุดม เชยกิจวงศ์ และคณะ, 2554, กรุงเทพฯ: แสงดาว จำกัด.

¹³⁷ แหล่งเดิม.

¹³⁸ “การจัดการความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว” การจัดการธุรกิจแหล่งท่องเที่ยว (น. 323). แหล่งเดิม.

2.9 อุปสรรคของการจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในธุรกิจที่พักแรม

1) ข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ที่พักบนเรือแบบบ้าน ลอดจ์ มักเป็นการดำเนินธุรกิจขนาดเล็กของชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อหารายได้เสริมหลังจากว่างเว้นฤดูกาลทำการเกษตรกรรม จึงไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอที่จะจัดหาเทคโนโลยีสำหรับสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น ระบบคีย์การ์ด ระบบเตือนภัยอัตโนมัติ เป็นต้น หรืออุปกรณ์เครื่องมือทำความสะอาดเครื่องนอน และเครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งไม่มีศักยภาพจัดซื้อเครื่องจักรบำบัด และกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพมากเท่าใดนัก

2) ข้อจำกัดด้านการศึกษา กล่าวคือ ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์มักเป็นชาวบ้าน หรือให้บุตรหลาน ญาติมิตรเป็นผู้ช่วยจัดการดูแล ซึ่งไม่เคยผ่านการอบรมหลักสูตรวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการธุรกิจที่พักแรม ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลรักษาสุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในที่พักแรม รวมถึงการตรวจความผิดปกติ และแก้ไขปัญหาไม่ปลอดภัยต่าง ๆ ด้วย

3) ข้อจำกัดด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม กล่าวคือ การออกแบบรูปลักษณะของที่พักแรม เช่น ในเขตชนบท ที่พักแรมจะมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน เป็นบ้านไม้ยกพื้นสูงหรือเป็นบ้านทรงไทย แต่ในเขตเมืองอาจเป็นอาคาร บ้านคอนกรีต ซึ่งโครงสร้างของที่พักแรมจะมีผลต่อการดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัย การระบายถ่ายเทของอากาศ แห้งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรค โรคระบาดต่าง ๆ หรือมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ทางเสียง แตกต่างกันไป¹³⁹

4) ข้อจำกัดด้านนโยบายของรัฐ กล่าวคือ หากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมในแต่ละท้องถิ่น หรือในระดับรัฐ ยังมีความบกพร่อง¹⁴⁰ หรือยังเข้มงวดไม่เพียงพอขาดเสถียรภาพ ขาดความชัดเจน และรายละเอียด เช่น ไม่ระบุมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมว่าต้องให้ผู้ประกอบธุรกิจในพื้นที่จัดการหรือมีแนวปฏิบัติอย่างไร¹⁴¹ ตลอดจนการมีขอบเขตบังคับใช้ที่ไม่ครอบคลุมถึงที่พักแรมทุกแห่ง ก็จะส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมปล่อยปละละเลย ไม่ตระหนักถึงความปลอดภัยและสุขอนามัยของนักท่องเที่ยว รวมทั้งยังขาดจิตสำนึกที่จะจัดการการป้องกันไม่ให้ที่พักแรมของตนดำเนินธุรกิจในลักษณะที่รบกวน ทำลายหรือสร้างมลพิษให้แก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

¹³⁹ บริษัท ซอฟท์บิซ พลัส จำกัด. (ม.ป.ป.). *หลักการสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.softbizplus.com/knowledge-management/852>

¹⁴⁰ วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดยะลา. (ม.ป.ป.). *ความหมายของสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.yala.ac.th/link/pitai/Link/Link9.html>

¹⁴¹ *หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม* (น. 155). เล่มเดิม.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจัดว่าเป็นแหล่งรายได้หลักอย่างหนึ่งของประเทศไทย เพราะมนุษย์มีความปรารถนาที่จะเดินทางไปรู้จักสถานที่ใหม่ ๆ สภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ที่แตกต่างไปจากชีวิตประจำวัน นักธุรกิจที่เห็นช่องทางจากความต้องการพื้นฐานดังกล่าว จึงลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อแสวงหารายได้จากนักท่องเที่ยว ซึ่งธุรกิจที่พักแรมเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ผลิต “บริการ” จัดหาสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกที่สะอาดและปลอดภัยให้แก่ผู้เดินทางที่จำเป็น หรือต้องการพักผ่อนในระหว่างเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งภาพลักษณ์ที่ปรากฏแก่นักท่องเที่ยว คือการทำให้นักท่องเที่ยวรู้สึกได้รับการดูแล เอาใจใส่และปฏิบัติเสมือนว่านักท่องเที่ยวเป็นบุคคลสำคัญที่สุด แต่ในความเป็นจริงผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมนั้นมีอำนาจต่อรองที่สูงกว่ามาก เพราะเป็นฝ่ายที่ควบคุมจัดการมาตรการต่าง ๆ ภายในที่พักแรม

ทั้งนี้ จะเห็นว่าธุรกิจที่พักแรมไม่ได้ตอบสนองเพียงแก่การพักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น แต่ยังตอบสนองความจำเป็นที่ต้องนอนหลับพักผ่อนของมนุษย์รวมอยู่ด้วย ซึ่งหากไม่มีมาตรการทางกฎหมายด้านความสะอาด สุขอนามัย และความปลอดภัยที่ดีซึ่งจะคอยทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมแล้ว ก็จะทำให้พบความประมาทเลินเล่อ ปราศจากความระมัดระวังหรือลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการจัดการด้านสุขอนามัย และด้านความปลอดภัย ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวที่แม้จะมีนิสัยสัมพันธ์กับผู้ประกอบการเพียงช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น ได้รับบาดเจ็บ สูญเสียชีวิตหรือทรัพย์สินและมีโรคภัยไข้เจ็บกลับไปยังภูมิลำเนาของตนได้

ในปัจจุบันธุรกิจโฮมสเตย์ บังกะโล เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ หลายแห่งมักดำเนินธุรกิจให้มีลักษณะเป็นที่พักแรมเชิงนิเวศ ซึ่งหมายถึง การสร้างสถานที่พัก สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานรวมถึงกลยุทธ์ และกิจกรรมนันทนาการที่แปลกใหม่ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาใช้บริการให้มากที่สุด ซึ่งจะต้องรบกวนทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และระบบนิเวศให้เกิดความเสื่อมโทรมและก่อให้เกิดมลพิษ เช่น สิ่งปฏิกูล ขยะมูลฝอย อันเป็นผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ในบทที่ 3 ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเรื่องของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมในปัจจุบัน

ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำไปใช้วิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมที่มีประสิทธิภาพต่อไปได้

3.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่ใช้กำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมที่ใช้บังคับในประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชรา พ.ศ. 2548 กฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถและจำนวนที่จอดรถยนต์ และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

3.1.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ถือเป็นกฎหมายที่วางมาตรการและระเบียบการจัดตั้ง การขออนุญาต การเปิดดำเนินการ การเข้าพัก หรือการห้ามมิให้มีการมั่วสุมกันภายในโรงแรมเพื่อส่งเสริมและยกคุณภาพของธุรกิจที่พักแรมให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น เนื่องจากธุรกิจที่พักแรมมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่สาธารณะ และมีความสำคัญต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีบริการที่มีคุณภาพ และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น¹

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติโรงแรมไทย พ.ศ. 2547 ได้วางหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1.1.1 ด้านนิยาม

1) นิยามของ “ที่พักแรม”

ความหมายทั่วไปของคำว่า “ที่พักแรม” หมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืนเป็นการชั่วคราว ในขณะที่เดินทางเพื่อทำกิจกรรม ท่องเที่ยวหรืออบรมสัมมนา เป็นต้น ซึ่งธุรกิจที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยวนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) บ้านบนเรือ ลอดจ์ รถตู้กันชนตากอากาศ เต็นท์ เป็นต้น

¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้ ด้วยการให้นิยามคำว่า “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักรั่วคราวสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน

นอกจากนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ชัดเจนว่าสถานที่พักดังต่อไปนี้ “ไม่ถือเป็นโรงแรม” ซึ่งจะมีผลทำให้ที่พักประเภทดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักรั่วคราว ซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศลหรือการศึกษา โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาเพื่อแบ่งปันกัน ตัวอย่างเช่น บ้านพักคนชรา ค่ายลูกเสือ วิทยาลัยที่สงเคราะห์ที่อยู่ให้แก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย ศูนย์อพยพช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น

ทั้งนี้ มาจากเหตุผลว่าสถานที่พักดังกล่าวไม่มีลักษณะหรือสภาพของโรงแรม เนื่องจากโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นการประกอบธุรกิจที่พักรั่วคราวในเชิงพาณิชย์ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรจากการให้บริการอย่างเป็นปกติทางการค้าเป็นสำคัญ แต่สถานที่พักอาศัยดังกล่าวตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบำเพ็ญประโยชน์ สงเคราะห์ส่วนรวม หรือเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหาสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหากำไร

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักรั่วคราวโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น เช่น หอพักนักศึกษา แมนชั่น อพาร์ทเมนต์ รूमเซอร์วิส

เหตุผลที่สถานที่พักเหล่านี้ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม เนื่องจากการประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นการให้บริการที่พักรั่วคราวเท่านั้น แต่สถานที่พักที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนมีลักษณะผูกพันให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นเวลาระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งสิทธิหน้าที่ของผู้ประกอบการและผู้เช่าพักในฐานะผู้ให้เช่าและผู้เช่าย่อมอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะเช่าทรัพย์

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่พักประเภทหอพักซึ่งผู้เช่าพักอาศัยมักเป็นเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษาล่าเรียน ก็มีพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ควบคุม กำกับและดูแลบรรดาหอพักต่าง ๆ ของเอกชนเพื่อมิให้แสวงหาประโยชน์ทางการค้ามากกว่าการดูแลสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้พักอาศัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งออกโดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า สถานที่พักที่มี

จำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็น โรงแรม ตามมาตรา 4 (3) ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547²

โดยเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เกิดขึ้นจากความนิยมนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในปัจจุบัน ทำให้แต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักแรมขนาดเล็กเพื่อสร้างรายได้เสริมให้แก่คนในท้องถิ่น และส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่นนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจที่พักแรมดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน ซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547³

ด้วยเหตุนี้ อาจสรุปได้ว่า มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีความแตกต่างจาก มาตรา 4 (2) เพราะ มาตรา 4 (3) ซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้ชาวบ้านในท้องถิ่นที่ว่างเว้นจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลิตผลทางเกษตรกรรมให้มีช่องทางประกอบรายได้เสริมด้วยการจัดสถานที่พักขนาดเล็กสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวอันมีลักษณะเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งต่างจากเจตนารมณ์ของมาตรา 4 (2) ที่เป็นเรื่องของสถานที่พักอาศัยที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งเป็นการพักอาศัยเพื่อชีวิตประจำวัน ซึ่งไม่ใช่การพักอาศัยเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในบริบทของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และยังมีลักษณะคิดค่าบริการเป็นรายเดือน จึงผูกพันผู้เช่า อสังหาริมทรัพย์ในระยะเวลาหนึ่งตามสิทธิหน้าที่ของผู้เช่าและผู้ให้เช่าตามกฎหมายลักษณะเช่าทรัพย์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) นิยามของ “ผู้ประกอบการที่พักแรม”

ผู้ประกอบการที่พักแรม เช่นชาวบ้านในท้องถิ่นดำเนินธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อหารายได้เสริม ถือเป็นคู่สัญญาที่มีนิติสัมพันธ์โดยตรงกับนักท่องเที่ยว โดยมีผู้จัดการที่พักเป็นผู้บริหารจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พักแรม

คำว่า “ผู้ประกอบการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้สั่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า

² ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

³ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึง ผู้ประกอบธุรกิจการโฆษณาด้วย⁴ ส่วนคำว่า “ที่พักแรม” หมายถึงสถานที่สำหรับพักค้างคืนที่ไม่ใช่เป็นประจำปกติ ดังนั้น เมื่อรวมทั้งสองความหมายเข้าด้วยกัน “ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม” ตามความหมายทั่วไป จึงหมายความถึงบุคคล หรือนิติบุคคลที่ประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการจัดหาสถานที่สำหรับพักค้างคืนชั่วคราวให้แก่ผู้ให้บริการในขณะที่เดินทางท่องเที่ยว หรือทำกิจกรรม เพื่อแสวงหารายได้จากผู้มาใช้บริการ

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม คือผู้ที่มีนิติสัมพันธ์กับนักท่องเที่ยวผู้ให้บริการโดยตรง ในลักษณะของคู่สัญญา เพราะในทางวิชาการนั้น “สัญญา” หมายถึง นิติกรรมสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่เกิดจากการแสดงเจตนาเสนอ และสนองต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปซึ่งมุ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือระงับนิติสัมพันธ์⁵ กล่าวคือ เมื่อนักท่องเที่ยวได้ทราบข้อมูลจากการสอบถาม ค้นหาจากทางอินเทอร์เน็ต หรือไปพลิวแผ่นพับเกี่ยวกับข้อมูลของที่พักแรมแล้ว ได้ตัดสินใจเข้าแสดงเจตนาทำคำเสนอขอใช้บริการห้องพัก และผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม ได้พิจารณาลักษณะของนักท่องเที่ยวว่าไม่มีสภาพที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ให้บริการรายอื่น ก็แสดงเจตนาทำคำสนองรับนักท่องเที่ยวผู้นั้นเข้าใช้บริการ เช่นนี้สัญญาให้ใช้บริการที่พักแรม และนิติสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายจึงเกิดขึ้น

ส่วนความหมายในทางนิติบัญญัติของ “ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม” มีกฎหมายกำหนดนิยามไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่ง หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขาย ต่อสินค้าหรือผู้ให้บริการและหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

ส่วนมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติว่า “ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม” หมายถึงผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งในกรณีที่พักแรมประเภทอื่นที่ไม่อยู่ในความหมายของ โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมไม่มีกฎหมายกำหนดบุคคลที่เป็นผู้บริหารจัดการ และกำกับดูแลเรื่อง ของใบอนุญาตประกอบกิจการที่พักแรม

⁴ ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *ผู้ประกอบธุรกิจ*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>

⁵ *คำอธิบายนิติกรรม และสัญญา* (น. 276). เล่มเดิม.

3) ผู้จัดการที่พักแรม

คำว่า “ผู้จัดการ (Manager)” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายความว่าบุคคลผู้มีหน้าที่บริหารและควบคุมดูแลกิจการ⁶ เช่นนี้ “ผู้จัดการที่พักแรม (Innkeeper)” จึงหมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่บริหารจัดการในการให้บริการด้านที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งได้แก่ ผู้จัดการโรงแรม (Hotel Manager) ชาวบ้านหรือบุคคลที่ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ที่พักบนเรือแบบบ้านที่พักแบบบริการอาหารเข้าได้ไว้วางใจให้เป็นผู้ดำเนินงานดูแลกิจการที่พักแรม เป็นต้น

ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ผู้จัดการ หมายถึง ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ดำเนินงานบริหารจัดการธุรกิจที่พักแรมประเภทรีสอร์ทโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านบนเรือ กางเต็นท์ ไม่ใช่ผู้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 4)

(2) ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการคนหนึ่งให้มีหน้าที่จัดการโรงแรม ซึ่งกฎหมายไม่ได้บังคับว่าผู้ประกอบการโรงแรม และผู้จัดการโรงแรมจะต้องเป็นคนละบุคคล เช่นนี้ จึงเป็นบุคคลเดียวกันได้ (มาตรา 30)

(3) คุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรมนั้น จะต้องมียุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์และต้องเป็นผู้ได้รับวุฒิปัตรี หรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง (มาตรา 33)

(4) มาตรา 33 กำหนดว่าผู้จัดการโรงแรมจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

1. ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิทยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

2. ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

3. ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

4. ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการ

⁶ ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *ผู้จัดการที่พักแรม*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>.

ในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิง และเด็กหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

5. ไม่เคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุตาม มาตรา 33 (6) แต่เวลาล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

(5) เมื่อผู้จัดการ โรงแรมที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ประกอบการธุรกิจมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 แล้วให้นายทะเบียนออกใบรับแจ้งตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นในวันที่รับแจ้งและให้ผู้แจ้งเริ่มต้นเป็นผู้จัดการได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง (มาตรา 31)

(6) กรณีที่ผู้จัดการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน ให้มีผู้จัดการแทนซึ่งอาจเป็นผู้ประกอบการธุรกิจเอง หรือ มอบหมายให้บุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 โดยมีระยะเวลาปฏิบัติแทนไม่เกิน 90 วัน ซึ่งต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนรับทราบภายใน 3 วันนับแต่วันที่เข้าดำเนินการแทนด้วย (มาตรา 32 วรรค1)

(7) ในกรณีผู้จัดการพ้นจากหน้าที่ ให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการแทนและให้ผู้จัดการที่ได้รับแต่งตั้งนั้น แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามมาตรา 31 (มาตรา 32 วรรค2)

(8) ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการแทน ตามวรรคหนึ่งให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้จัดการ (มาตรา 32 วรรคท้าย)

จากบทบัญญัติข้างต้นทำให้เกิดข้อสังเกตว่า “ผู้จัดการ โรงแรม” เป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ และการบริหารจัดการความปลอดภัยสุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พัก ซึ่งผู้จัดการโรงแรมมีชื่อตำแหน่งที่เรียกว่า “Hotel Manager” มักได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเพราะเป็นตำแหน่งที่ต้องการผู้มีประสบการณ์บริหารงานโรงแรม และต้องอาศัยความรับผิดชอบที่สูง สามารถบริหารงานได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยต้องมีความอดทนในการทำงาน ควบคุมพนักงานไม่ให้เกิดความบกพร่องในการดูแลนักท่องเที่ยวผู้มาพักและจะต้องมีความพร้อม และทักษะในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดคิดได้ นอกจากนี้ ลักษณะงานของผู้จัดการโรงแรม ได้แก่ การวางแผนด้านการตลาด และบริหารบุคคล ควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในโรงแรม จัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่แต่ละแผนก จัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย จัดสรรเงิน สั่งซื้อเครื่องใช้ และอุปกรณ์ต่าง ๆ และปรับปรุงบริการด้านห้องพักและอาหารภายในโรงแรม เป็นต้น⁷

⁷ ผู้จัดการ โรงแรม Hotel Manager. สืบค้น 9 สิงหาคม 2557, จาก www.งานวันนี้.com/ตำแหน่ง/ผู้จัดการโรงแรม-hotel-manager.html

ดังนั้น เมื่อมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดให้ “ผู้จัดการ” หมายถึง ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น ย่อมทำให้ผู้ดำเนินงานบริหารจัดการธุรกิจที่พักประเภทรีสอร์ทโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน ที่พักแบบบริการอาหารเช้า (B&B) ไม่อยู่ในความหมายของผู้จัดการโรงแรม ซึ่งเป็นผลให้ไม่มีกฎหมายเข้ามากำกับดูแลคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และอำนาจหน้าที่จัดการความปลอดภัยภายในที่พักแรมแต่อย่างใด

3.1.1.2 ด้านความปลอดภัย

เมื่อผู้ประกอบการที่พักแรมต่างก็เร่งแข่งขันและสร้างกลยุทธ์ด้านการตลาดเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาใช้บริการที่พักแรมของตน จนลืมพัฒนา และใส่ใจเรื่องความปลอดภัยภายในที่พักแรม เช่นนี้หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม และกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมแล้ว ก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวได้รับอันตรายจากการไม่แก้ไขป้องกัน ไม่ติดตั้งหรือไม่ตรวจสอบดูแล ประมาทเลินเล่อ หรือขาดความระมัดระวังในการดำเนินธุรกิจได้

1) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม

ธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดกลไกเรื่อง “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม (Hotel Business License)” ซึ่งผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้นที่จะอยู่ในความหมายของ ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 4 และบุคคลจะประกอบธุรกิจโรงแรมได้จะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนเท่านั้นตามมาตรา 15 ซึ่งนายทะเบียนในที่นี้ ตามมาตรา 4 หมายถึงผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

โดยผู้ประกอบการโรงแรมที่จะขอรับใบอนุญาตดังกล่าวได้ มาตรา 16 กำหนดว่า จะต้องมีความปลอดภัย คือมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ผู้ประกอบการโรงแรมจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

(1) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
 (2) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 (3) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดที่เกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(5) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต

(6) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต โดยเหตุอื่นที่มีสาเหตุ ตามมาตรา 16 (6) แต่เวลาได้ลวงฟื้นมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 3 ปี

นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับมาตรการด้านความปลอดภัยภายในโรงแรม ดังนี้

(1) นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ลักษณะสิ่งอำนวยความสะดวก หรือ มาตรฐานประกอบธุรกิจของโรงแรมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็น บทบัญญัติที่มีเพื่อประโยชน์ในการควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โรงแรม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะ หรือความปลอดภัยของโรงแรม (มาตรา 18)

(2) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมดำเนินการเพิ่ม หรือลดจำนวนห้องพักอันมี ผลกระทบถึงโครงสร้างของโรงแรม เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน (มาตรา 22)

(3) การโอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นซึ่งแม้จะมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามตามมาตรา 16 จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนเท่านั้น (มาตรา 24)

(4) ในกรณีที่โรงแรมได้รับความเสียหายเนื่องจากเหตุอัคคีภัย หรือภัยอันตรายร้ายแรง อื่น ๆ ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลง ซึ่งหากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายของโรงแรมมี สภาพขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 ให้นายทะเบียนมีอำนาจออก คำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจ โรงแรมดำเนินการแก้ไขสภาพเช่นว่านั้นให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กำหนด และในกรณีที่เห็นว่าจำเป็นอาจมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจ โรงแรมหยุดดำเนิน กิจการทั้งหมด หรือบางส่วนจนกว่าจะเห็นว่าผู้ประกอบธุรกิจ โรงแรมได้ดำเนินการแก้ไขสภาพ เช่นว่านั้นให้แล้วเสร็จ ส่วนโรงแรมที่ได้รับความเสียหายจนมีสภาพที่ไม่อาจแก้ไขได้ ให้ถือว่า ใบอนุญาตสำหรับโรงแรมดังกล่าวสิ้นอายุลงนับแต่วันที่ได้รับความเสียหาย (มาตรา 28)

ดังนี้ อาจสรุปได้ว่าใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม ถือเป็นกลไกทางกฎหมาย อย่างหนึ่งเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมแนวทางการดำเนินธุรกิจที่พักแรม และอาศัยอำนาจของนาย ทะเบียนกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจำเป็นต้องจัดมาตรการด้านความปลอดภัยให้เหมาะสม และครบถ้วนเพื่อป้องกันอันตรายไม่ให้เกิดขึ้นภายในที่พักแรม แต่ปัจจุบันมีเพียงธุรกิจที่พักแรม ตามนิยาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้นที่อยู่ภายใต้กลไกการบังคับใช้ เรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ส่วนธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมตามข้อยกเว้นใน มาตรา 4 (3) ยังไม่มีกลไกเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรมสำหรับเข้าควบคุมเรื่องมาตรการ ความปลอดภัยตามกฎหมายฉบับใดเลย

2) ทะเบียนผู้พัก

การมี “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guests)” ถือเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารจัดการความปลอดภัยในที่พักแรม เพราะจะทำให้ผู้จัดการที่พักรับทราบถึงประวัติ และข้อมูลพื้นฐานของนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ ซึ่งผู้จัดการที่พักรับทราบข้อมูลเหล่านั้นมาพิจารณาคัดกรองนักท่องเที่ยว หรือเก็บประวัติของนักท่องเที่ยว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดหลบซ่อนมั่วสุมในเขตที่พักแรมในลักษณะที่จะก่อความไม่สงบ ภัยอันตรายหรือการกระทำความผิดทางอาญาขึ้นภายในที่พักแรม โดยมีบทบัญญัติกำหนดเรื่อง “ทะเบียนผู้พักไว้” ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งใช้สำหรับโรงแรมตามความหมายของมาตรา 4 เท่านั้น ได้กำหนดสาระสำคัญของทะเบียนผู้พักไว้ดังต่อไปนี้

(1) ผู้จัดการโรงแรมต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงใน “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” ทันทีที่มีการเข้าพัก โดยผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก ซึ่งหากผู้พักมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์และเข้าพักตามลำพังให้ผู้จัดการหรือผู้แทนลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย (มาตรา 35 วรรค 1)

(2) นำข้อมูลในบัตรทะเบียนผู้พักไปบันทึกลงใน “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guests)” ให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก (มาตรา 35 วรรค 1) ซึ่งถ้ามีรายการซ้ำกับรายการวันก่อนให้บันทึกว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง (มาตรา 35 วรรค 2) นอกจากนี้ ผู้จัดการโรงแรมจะต้องบันทึกทุกรายการให้ครบถ้วน ห้ามไม่ให้ปล่อยช่องว่างไว้โดยไม่มีเหตุผลสมควร (มาตรา 35 วรรค 3) และผู้จัดการต้องเก็บรักษาบัตรทะเบียนผู้พัก และทะเบียนผู้พักไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี ซึ่งจะต้องอยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ (มาตรา 35 วรรค 4)

(3) ผู้จัดการโรงแรมจะต้องจัดทำบัตรทะเบียนผู้พัก และทะเบียนผู้พักให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดไว้ (มาตรา 35 วรรค 5)

(4) ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์ แล้วให้นายทะเบียนทำใบรับมอบไว้เป็นสำคัญ หากโรงแรมใดอยู่ห่างไกลหรือไม่สามารถไปส่งได้ตามกำหนดดังกล่าว ให้นายทะเบียนพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งสำเนาแล้วแจ้งให้ผู้จัดการโรงแรมแห่งนั้นทราบ (มาตรา 36)

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องจัดทำ บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card) และทะเบียนผู้พัก (Registered Guests) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบ

ไว้ในหนังสือที่ มท.0307.6/ว 7011 ประกาศ ณ วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2555 โดยกำหนดให้บัตรทะเบียนผู้พักต้องใช้แบบ “รร.3” ส่วนทะเบียนผู้พักใช้แบบ “รร.4”⁸

ในขั้นตอนการเข้าพักจำเป็นต้องมีการลงทะเบียน กล่าวคือการแจ้งประวัติส่วนตัว และข้อมูลพื้นฐานของนักท่องเที่ยวผู้มาพักเฉพาะรายไว้บน “บัตรทะเบียนผู้พัก” โดยรูปแบบของบัตรทะเบียนผู้พักอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกรอบแบบของแต่ละโรงแรม แต่อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องขนาด ข้อความต่าง ๆ หมายเลขกำกับ ตามแบบ รร.3 ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วน ซึ่งในทางปฏิบัตินักท่องเที่ยวมักสำรองห้องพักไว้ล่วงหน้าเพื่อแก้ปัญหาห้องพักเต็มในช่วงเทศกาล เช่นนี้โรงแรมจึงใช้วิธีพิมพ์ชื่อ และรายละเอียดของนักท่องเที่ยวไว้ในบัตรทะเบียนผู้พักก่อนที่นักท่องเที่ยวจะเดินทางมาลงทะเบียนเข้าพัก และภายหลังจากลงทะเบียน ผู้จัดการโรงแรมก็จะให้นักท่องเที่ยวตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลบนบัตรทะเบียนผู้พักที่ได้ทำไว้ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ โดยไม่ได้ขัดต่อวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันอันตรายในที่พักแรมแต่อย่างใด⁹

ส่วนในขั้นตอนการส่งสำเนาทะเบียนผู้พัก (แบบ รร.4) ผู้จัดการมีหน้าที่ส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวัน ไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์ และให้นายทะเบียนทำใบรับมอบไว้เป็นสำคัญตามมาตรา 36 การนับเวลาครบกำหนดรอบของสัปดาห์นั้น หากวันสุดท้ายเป็นวันหยุดราชการ หรือวันหยุดตามประเพณี ผู้จัดการโรงแรมจะต้องส่งสำเนาอย่างช้าก่อนวันสุดท้ายตามมาตรา 64 วรรค 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

นอกจากนี้ การส่งสำเนาทะเบียนผู้พักให้นายทะเบียน มท.0307.6/ว7011 ได้กำหนดให้นายทะเบียนโรงแรมจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอทุกท้องที่มีโรงแรมตั้งอยู่เป็นผู้รับสำเนาทะเบียนผู้พัก (แบบ รร.4) ไว้แทนนายทะเบียนจังหวัด และให้นายอำเภอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับทะเบียนผู้พักเพื่อมีหน้าที่ออกใบรับมอบทะเบียนผู้พักให้แก่ผู้จัดการ โรงแรมต่อไป

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้จัดการ โรงแรมมีหน้าที่จัดทำบัตรทะเบียนผู้พัก (แบบ รร.3) และการส่งสำเนาทะเบียนผู้พัก (แบบ รร.4) ทำให้ทราบถึงประวัติพื้นฐานของนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ และเก็บบันทึกข้อมูลส่วนตัวของผู้พักรายบุคคลไว้กับเจ้าหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันบุคคลที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดอันตรายให้แก่สถานที่พักแรม และเป็นประโยชน์ต่อการติดตามจับกุมคนร้ายที่แฝงตัวมาเป็นนักท่องเที่ยวใน

⁸ การจัดทำบัตรทะเบียนผู้พัก (รร.3) และทะเบียนผู้พัก (รร.4). สืบค้น 16 สิงหาคม 2557, จาก thaihotels.org/wp-content/uploads/2012/11/ร.ร.๓.๔.pdf

⁹ เอกสารที่ใช้ในการลงทะเบียนเข้าพัก. สืบค้น 16 สิงหาคม 2557, จาก sampeng.biz/wp-content/uploads/2013/07/Registration-card.pdf

อนาคตได้อีกด้วย อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่ดีในเรื่องทะเบียนผู้พักก็มีขอบเขตการบังคับใช้ที่ไม่ครอบคลุมไปถึงธุรกิจที่พักแรมอื่นที่ไม่ใช่โรงแรมตามข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3)

3) หน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการที่พักแรม

เนื่องจากผู้จัดการที่พักแรมเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ภายในที่พักแรม จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเอาใจใส่ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้าย หรือความเสียหายเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการเป็นสำคัญซึ่งเรียกว่า “หน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่อง”

พระราชบัญญัติโรงแรมซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อระมัดระวังและป้องกันไม่ให้มีการหลบซ่อน มั่วสุม กระทำความผิดหรือการกระทำใด ๆ ในลักษณะที่เป็นภัยอันตรายแก่ผู้อื่นหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ได้กำหนดหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการโรงแรม ดังนี้

(1) ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ดูแลไม่ให้นักเลงใดหลบซ่อนตัว หรือมั่วสุมในเขตโรงแรมในลักษณะอันควรเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองหรือจะมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม (มาตรา 38 (1))

(2) ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีหรือได้มีการหลบซ่อน หรือมั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นตาม มาตรา 38 (1) ให้ผู้จัดการ โรงแรมมีหน้าที่แจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่ทราบโดยทันที (มาตรา 38 (2))

(3) ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลเข้าพักในโรงแรมได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อความรำคาญแก่ผู้พักคนอื่นในโรงแรม (มาตรา 39 (1))

2. มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นโรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ (มาตรา 39 (3))

ทั้งนี้ มาตรา 38 (1) และ (2) และมาตรา 39 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่มีมาตรการให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลไม่ให้นักเลงหลบซ่อน มั่วสุมหรือกระทำความผิดอาญาภายในเขตโรงแรม และมีหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานของรัฐให้ทราบถึงความผิดปกตินั้นที่ จัดว่าเป็นบทบัญญัติที่มีประโยชน์ และจำเป็นต่อการรักษาความปลอดภัยและป้องกันเหตุร้ายภายในโรงแรมได้เป็นอย่างดี เพราะหน้าที่ระมัดระวังสอดส่องตามข้างต้น ขอมรวมไปถึงการใช้ความระมัดระวังสอดส่องความผิดปกตินั้น ๆ ภายในโรงแรม และการแก้ไขปัญหา เช่นการบอกกล่าวนักท่องเที่ยวที่มีพฤติกรรมที่ผิดปกติก่อให้เกิดการกระทำ หรือแจ้งเตือนนักท่องเที่ยวผู้อื่นให้ระมัดระวังปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของตนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติที่มีประโยชน์ดังกล่าว ก็มีขอบเขตการใช้บังคับเฉพาะธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้นจึงทำให้ธุรกิจที่พักแรมอื่น ๆ ตามข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3) ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการที่พักแรม

4) มาตรการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวก

สถานที่พักแรมในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ เช่น ตึกขนาดใหญ่ บ้านเดี่ยว บ้านทรงไทย บ้านสวน กระโจมไม้ บังกะโลไม้ เรือน หรือแพ เป็นต้น และภายในที่พักแรมก็มักมีสิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีรูปลักษณะแปลกตา เน้นความสร้างสรรค์ สวยงามเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว ซึ่งธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้จะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาใช้บริการเป็นจำนวนมาก ยิ่งในช่วงของเทศกาลวันหยุดนักขัตฤกษ์มักปรากฏว่าห้องพักในแต่ละแห่งเต็มทั้งหมดเช่นนี้เมื่อสถานที่พักแรมถูกใช้เป็นที่รองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร และความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวผู้ใช้อาคารจึงเป็นเรื่องสำคัญ จึงทำให้รัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พักแรมให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีระบบป้องกันภัยที่เป็นระเบียบและปลอดภัยแก่ผู้ใช้อาคาร

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 (8) ได้กำหนดแนวปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม และ ผู้จัดการโรงแรมให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังมีมาตรการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในโรงแรม ด้วยวิธีการ “ควบคุมทางทะเบียน” ดังต่อไปนี้

(1) นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมได้ต่อเมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ออกตามมาตรา 13 ซึ่งหมายถึงกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม ที่ออกเพื่อประโยชน์ในการกำหนด และควบคุมความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของโรงแรม (มาตรา 18)

(2) ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเพิ่ม หรือลดจำนวนห้องพักใน โรงแรมอันมีผลกระทบต่อโครงสร้างของโรงแรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน (มาตรา 22)

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมตามบทนิยาม “โรงแรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโรงแรมดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ตั้งของโรงแรม

ข้อ 3 กำหนดให้สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ และอนามัยของผู้พัก และมีการคมนาคมที่สะดวกและปลอดภัย และเส้นทาง เข้าออก โรงแรมจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร

(2) สิ่งอำนวยความสะดวก

ข้อ 7 กำหนดให้ประตูห้องพักจะต้องมีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายใน สู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอน หรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง

(3) ระบบแสงสว่าง

ข้อ 11 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมต้องมีการจัดแสงสว่างอย่างเพียงพอ

ข้อ 16 กำหนดให้อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในอาคาร หลังเดียวกันเกิน 2,000 ตารางเมตร ภายในอาคารต้องจัดให้มีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรอง สำหรับกรณีฉุกเฉิน เช่น แบตเตอรี่ หรือเครื่องกำเนิดไฟฟ้า แยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ ตามปกติ และสามารถทำงานได้โดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน

(4) การตรวจสอบสภาพอาคาร

ข้อ 9 กำหนดว่า อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารใช้บังคับ จะต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรม หรือ มีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ข้อ 10 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคารใช้บังคับ ต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัย โดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และผ่านการตรวจพิจารณาจาก นายทะเบียนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนด

การตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบอาคารที่ใช้สำหรับรับรองนักท่องเที่ยว ผู้เข้าพัก ถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะในแต่ละวันมีการเข้าไปใช้สอยห้องพักในสถานที่พักแรมกัน เป็นจำนวนมาก อาคารที่ใช้สำหรับพักแรมจึงควรมีระบบ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่ชำรุด หรือขาดตกบกพร่อง เช่นระบบไฟฟ้าและแสงสว่าง ระบบระบายอากาศ ระบบการแจ้งเตือนภัย และป้องกันอันตราย รวมถึงโครงสร้างของตัวอาคารจะต้องมีสภาพที่มั่นคงแข็งแรงและไม่มีสิ่ง ปลูกสร้างที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยวอีกด้วย เช่นนี้ผู้ประกอบการธุรกิจจึงต้องจัดให้มี

ผู้ตรวจสอบที่มีความชำนาญ และได้รับการรับรองจากภาครัฐให้ทำการตรวจสอบ และ
ซ่อมบำรุงรักษา แล้วรายงานผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบต่อไป

5) มาตรการป้องกันอัคคีภัย

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับป้องกัน
อัคคีภัยในโรงแรมที่เป็นหลักปฏิบัติของการดำเนินงานโรงแรมไว้ดังนี้

(1) จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้แต่ละชั้นของโรงแรม และห้องพักทุกห้อง
และป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรม (มาตรา 34 (5))

(2) คู่อพยพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง และมีระบบป้องกันอัคคีภัย
ให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 34 (8))

(3) คู่อพยพและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีที่เกิดอัคคีภัย (มาตรา 34 (10))

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งออก
โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ว่าด้วยการกำหนด
มาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของโรงแรม ได้วางหลักเกณฑ์
เรื่องมาตรการป้องกันอัคคีภัยภายในโรงแรมสำหรับอาคารที่ใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มี
กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับตามข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) การติดตั้งเครื่องดับเพลิง

ข้อ 12 อาคารที่ใช้เป็นโรงแรมตามข้อ 10 ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงดังต่อไปนี้

(1) อาคารที่มีลักษณะเป็นห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว บ้านเดี่ยว หรือบ้านแฝด
ที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้น ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่เหมาะสม
กับสภาพของอาคาร และวัสดุภายในจำนวนคูหาละหนึ่งเครื่อง

(2) อาคารอื่นนอกจากอาคารตาม (1) ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือในแต่ละชั้น
จำนวน 1 เครื่อง ต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 45 เมตร แต่ไม่น้อยกว่า
ชั้นละ 1 เครื่อง

(3) การติดตั้งเครื่องดับเพลิงต้องติดตั้งให้ส่วนบนสุดของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้น
อาคารไม่เกิน 1.50 เมตร และต้องติดไว้ในที่ที่สามารถมองเห็น

(4) เครื่องดับเพลิงต้องมีสภาพที่ใช้งานได้สะดวกและนำมาใช้ได้ตลอดเวลา

2) ติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้

ข้อ 13 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรม ตามข้อ 10 จะต้องติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้

(1) อาคารที่มีลักษณะเป็นห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว บ้านเดี่ยวหรือบ้านแฝดที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้น ต้องมีระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ติดตั้งอยู่ในอาคารอย่างน้อยหนึ่งเครื่องทุกคูหา

(2) อาคารตาม (1) ที่มีความสูงเกิน 2 ชั้น ต้องมีระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ติดตั้งอยู่ในอาคารอย่างน้อยหนึ่ง เครื่อง ทุกชั้นและทุกคูหา

(3) อาคารอื่นนอกจากอาคารตาม (1) และ (2) ที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันเกิน 2,000 ตารางเมตร ต้องมีระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ทุกชั้น

3) ช่องทางเดินภายในอาคาร

ข้อ 14 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรม ตามข้อ 10 “ต้องมีช่องทางเดินภายในอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร” ทางเดินหน้าห้องพักแต่ละห้องจะถูกใช้เป็นเส้นทางอพยพไปสู่ทางหนีไฟ หรือภายนอกอาคาร ซึ่งเมื่อเกิดอัคคีภัยขึ้นภายในโรงแรมนักท่องเที่ยวทุกห้องพักซึ่งอยู่ในภาวะตื่นตระหนก ต่างต้องรีบหนีออกจากห้องพักทางประตู ทำให้เกิดความขุลมุนวุ่นวายบริเวณทางเดินหน้าห้องพักที่ใช้ร่วมกัน เช่นนี้ การออกแบบช่องทางเดินภายในอาคารที่ถูกต้องจะต้องมีลักษณะกว้าง และมีสภาพที่เรียบ ไม่ขรุขระ ปราศจากวงกบคขวาง หรือขัดขวางต่อการหลบหนีเอาชีวิตรอดของนักท่องเที่ยว

4) เส้นทางหนีไฟ

ข้อ 15 กำหนดว่า อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรม ตามข้อ 10 ต้องมีทางหนีไฟหรือบันไดหนีไฟตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

5) ระบบไฟฟ้าสำรอง

ข้อ 16 กำหนดว่า อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรม ตามข้อ 10 ที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันเกิน 2,000 ตารางเมตร ภายในอาคารต้องจัดให้มีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉิน เช่น แบตเตอรี่ หรือ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า แยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ตามปกติและสามารถทำงานได้โดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน

ระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองจะต้องสามารถจ่ายพลังงานไฟฟ้าได้เพียงพอสำหรับเครื่องหมายแสดงทางออกฉุกเฉิน ทางเดิน ห้องโถง บันได บันไดหนีไฟ และระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ชั่วโมง

6) มาตรการจัดระบบเวรยาม

ธุรกิจที่พักแรมทุกประเภทควรต้องมีพนักงานรักษาความปลอดภัย หรือการจัดเวรยาม สำหรับคอยสอดส่องตรวจตราทั้งภายในและภายนอกที่พักแรม เพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น ได้ซึ่งข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดว่าโรงแรมต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอด 24 ชั่วโมง

3.1.1.3 ด้านสุขอนามัย

1) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 (7) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม และผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ และความรับผิดชอบร่วมกันดูแลรักษาความสะอาด ด้านสุขลักษณะ และอนามัยของ โรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข

นอกจากนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งอาศัยอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้

ข้อ 3 สถานที่ตั้งของ โรงแรมต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และอนามัยของผู้พัก

ข้อ 5 กำหนดให้โรงแรมต้องจัดให้มีห้องน้ำ และห้องส้วมในส่วนที่ใช้บริการสาธารณะ โดยจัดแยกส่วนสำหรับชาย และหญิง และต้องรักษาความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ

ข้อ 11 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมต้องมีการรักษาความสะอาด มีระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบระบายอากาศที่ถูกต้องสุขลักษณะ

2) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ธุรกิจโรงแรมมีมาตรการป้องกันโรคติดต่อดังต่อไปนี้

มาตรา 39 (3) กำหนดว่าผู้จัดการ โรงแรม อาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพัก ในโรงแรมได้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลนั้นเป็นโรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ

มาตรา 39 วรรคท้าย ถ้าผู้จัดการรับบุคคลนั้นเข้าพักจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อทราบด้วย

จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่า มาตรา 39 (3) และวรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2557 ใช้กำกับดูแลได้เพียงธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรมตามมาตรา 4 เท่านั้น ส่วนธุรกิจที่พักแรมอื่น ๆ ตามข้อยกเว้นในมาตรา 4 (3) นั้น ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรคติดต่อใน

ที่พักแรมโดยตรงมาบังคับใช้ ทั้งที่สถานที่พักแรม คือจุดสำคัญที่มักเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เพราะเป็นศูนย์รวมนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่มาจากท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

3.1.1.4 ด้านสิ่งแวดล้อม

ผู้จัดการ โรงแรมซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวกับผู้ประกอบการ โรงแรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 34 (9))

3.1.1.5 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

1) คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม

คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมาตรการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของที่พักแรมดังต่อไปนี้

(1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 (มาตรา 10 (1)) กล่าวคือ เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก (มาตรา 13)

(2) คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอแผน และมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลธุรกิจโรงแรมรวมถึงเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 10 (4) และ (5))

2) สมาคมโรงแรมไทย หรือ สรท. (Thai Hotels Association หรือ THA)

เริ่มแรกจัดตั้งโดยใช้ชื่อว่า สมาคมโรงแรมเพื่อนักทัศนาจรแห่งประเทศไทย มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจโรงแรมให้อยู่ในมาตรฐานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ¹⁰

3.1.1.6 ด้านบทลงโทษ

เนื่องจากธุรกิจที่พักแรม เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า ที่พักบนเรือแบบบ้าน กระท่อม เต็นท์ รถตู้เพื่อการนันทนาการ ที่ไม่ถือเป็นโรงแรม ตามนิยามมาตรา 4 จึงทำให้ไม่อยู่ในขอบข่ายของมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งทำให้ขาดบทกำหนดโทษที่ใช้บังคับกับธุรกิจโรงแรมดังต่อไปนี้

¹⁰ จาก “องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว (น. 27), โดย ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์, 2554, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

1) นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และกรณีให้เห็นสมควร นายทะเบียนมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมได้ (มาตรา 49)

2) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) หรือ (2) หรือมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 500,000 บาท และปรับอีกวันละไม่เกิน 20,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 50)

3) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 50,000 บาท (มาตรา 52)

4) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการ โรงแรมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 วรรค 1 หรือวรรค 2 ต้องระวางโทษปรับทางปกครอง ตั้งแต่ 5,000 บาท ถึง 20,000 บาท (มาตรา 54)

5) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม หรือผู้จัดการ โรงแรมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 (5) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 50,000 บาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 55)

6) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม หรือผู้จัดการ โรงแรมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 (10) มาตรา 35 วรรค 1 หรือ วรรค 4 มาตรา 36 มาตรา 38 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 100,000 บาท (มาตรา 56)

7) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม หรือผู้จัดการ โรงแรมไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 วรรค 3 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 10,000 บาท (มาตรา 57)

3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปโดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการต่อผู้บริโภค เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ

ทั้งนี้เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ เกิดขึ้นจาก การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งผู้ประกอบการได้นำวิชาการตลาดและการโฆษณามาใช้เป็นกลยุทธ์ส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่ใช่นักวิชาการ หรือนักเศรษฐศาสตร์ทำให้ไม่สามารถทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วถึง จึงทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอย่างมาก

นอกจากนี้ แม้จะมีกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภคด้วยวิธีกำหนดคุณภาพ ราคาของสินค้าและบริการอยู่บ้างแล้วก็ตาม แต่การดำเนินคดีใช้สิทธิฟ้องร้องผู้ประกอบการที่ละเมิดสิทธิ

ของผู้บริโภค ข่อมเป็นสิ่งที่เสียเวลาและค่าใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่าและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์มากนัก อีกทั้งในสภาพความเป็นจริง ผู้บริโภค ก็คือ ผู้ที่ต้องทำงานเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพ และซื้อสินค้าหรือบริการเพื่อบริโภคต่อไป จึงไม่ได้อยู่ในฐานะที่มีเวลาว่างพอที่จะสละเวลาในการดำเนินคดีนั้นได้¹¹

ดังนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงเป็นกฎหมายที่ให้รัฐมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงเสรีภาพในการทำสัญญา ระหว่างเอกชนด้วยกัน เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าผู้ประกอบการที่มักแสวงหาประโยชน์อย่างขาดจริยธรรมได้

3.1.2.1 ด้านนิยาม

1) นิยามของ “ผู้บริโภค”

เมื่อพิเคราะห์ตามความหมายทั่วไป คำว่า “บริโภค” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง กิน เสพ ใช้สิ้นเปลือง ใช้สอย¹² เช่นนี้เมื่อตีความนัยยะเดียวกัน คำว่า “ผู้บริโภค (Consumer)” จึงหมายถึงผู้กิน ผู้เสพ ผู้ใช้สิ้นเปลืองและผู้ใช้สอยนั่นเอง ดังนั้นผู้บริโภคจึงอาจเป็นบุคคลทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ได้ทั้งสิ้นและอาจปรากฏในรูปของผู้ใช้ เครื่องอุปโภคบริโภค และบริการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นส่วนตัว หรือบริการสาธารณะ หรือการรักษาโรคภัยไข้เจ็บทางกาย หรือความต้องการทางจิตใจ เช่น การพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

นอกจากนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ยังให้นิยาม คำว่า “ผู้บริโภค” หมายถึง ผู้ซื้อ หรือได้รับบริการจากผู้ประกอบการ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือชักชวนจากผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้า หรือรับบริการ เช่น ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งไม่ได้กระทำเพื่อการค้าด้วย¹³ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการให้คำจำกัดความที่สอดคล้อง และใกล้เคียงกับแนวคิดทางกฎหมายอย่างมาก

นิยามของ “ผู้บริโภค” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 หมายถึง ผู้ซื้อ หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือการชักชวนจากผู้ประกอบการ เพื่อให้ซื้อสินค้า หรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้า หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการโดยชอบ แม้จะไม่ได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

¹¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

¹² ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *บริโภค*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>.

¹³ ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *ผู้บริโภค*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาบุคคลที่เป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้เป็น 3 กลุ่มดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ซื้อ หรือ ผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ
- (2) ผู้ซึ่งได้รับการเสนอ หรือ ชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ
- (3) ผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสีย

ค่าตอบแทนก็ตาม

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ย่อมมุ่งหมายแต่เพียงการใช้สินค้า หรือการรับบริการมาเพื่อใช้สอยโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องในทางข้อเท็จจริงเท่านั้น กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวยังคงยอมรับหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา เพียงแต่ด้วยแนวคิดของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้อง คุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าทางเศรษฐกิจ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความสัมพันธ์ทางนิติกรรมและสัญญามากเกินไป เช่นนี้ ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่จำเป็นต้องเป็นคู่สัญญากันก็ได้

2) นิยามของ “บริการ”

เมื่อพิจารณาตามความหมายทั่วไป พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้จำกัดความ คำว่า “บริการ (Service)” โดยนัยยะของกริยาอาการ หมายถึงปฏิบัติรับใช้ให้ความสะดวกต่าง ๆ เช่น ร้านนี้บริการลูกค้าดี ส่วนนัยยะของนาม หมายถึงการปฏิบัติรับใช้ และการให้ความสะดวกต่าง ๆ เช่นการให้บริการ การใช้บริการ เป็นต้น¹⁴

ส่วนความหมายของคำว่า “บริการ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายถึง การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน หรือผลประโยชน์อื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

ทั้งนี้ คำว่า “บริการ” มีความแตกต่างจาก คำว่า “สินค้า” ซึ่งหมายถึง สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย ซึ่งธุรกิจที่פקแรมจัดว่าเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างหนึ่ง จึงมีลักษณะเป็นแหล่งผลิต “บริการ” รับผิดชอบห้องพัก และอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ขณะที่นักท่องเที่ยวมาพักค้างคืน เพื่อตอบสนองความต้องการนอนหลับพักผ่อน และสร้างความพึงพอใจให้นักท่องเที่ยวอย่างสูงสุด โดยแลกกับค่าบริการเพื่อตอบแทนการให้บริการเช่นนี้ ธุรกิจที่פקแรมจึง

¹⁴ ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *บริการ*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก

ไม่จำเป็นต้องมีโรงงานหรือเครื่องจักรกลสำหรับผลิตสินค้าออกจำหน่ายเหมือนเช่นอุตสาหกรรม
 อื่น

อย่างไรก็ตาม ในการให้บริการของธุรกิจที่พักแรม นักท่องเที่ยวก็มีสิทธิที่จะได้รับ
 ความปลอดภัยจากผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นสิทธิของผู้บริโภค บางครั้งการให้บริการก็อาจมีภัย
 อันตรายแอบแฝงอยู่ในขั้นตอนการให้บริการเช่นเดียวกับการใช้สินค้า แต่ในปัจจุบันพบว่า ยังไม่มี
 กฎหมายให้ความคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายที่เกิดจากการใช้บริการที่ได้กำหนดถึง
 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องไว้โดยตรง ซึ่ง"ความเสียหายจาก
 บริการที่ไม่ปลอดภัย" ก็ไม่ได้อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่
 เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เพราะ คำว่า "สินค้า" ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ
 ดังกล่าว หมายความว่าสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้งผลิตผลทาง
 เกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้า ยกเว้นสินค้าตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
 ซึ่งจะเห็นว่า คำว่า "บริการ" ไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัตินี้ ผู้ใช้บริการที่ได้รับความเสียหาย
 ย่อมไม่สามารถนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ได้ ซึ่งมีประโยชน์อย่างมากในแง่ที่ผู้ได้รับ
 ความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความไม่ปลอดภัยของการใช้บริการ ซึ่งสำหรับกรณีนักท่องเที่ยว
 ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน ย่อมทำให้เกิดความยุ่งยากใน
 การฟ้องร้องคดีและนำสืบตามหลักผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ เพราะนักท่องเที่ยวไม่มีภูมิลำเนาใน
 ถิ่นนั้น เป็นเพียงผู้มาเยือนจากท้องถิ่นอื่นชั่วคราวเท่านั้น ทำให้นักท่องเที่ยวอาจประสบปัญหาใน
 การแสวงหาพยานหลักฐานที่อยู่ในอำนาจของผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมทั้งสิ้น

3.1.2.2 ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

1) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรม

เนื่องจากนักท่องเที่ยวใช้บริการธุรกิจที่พักแรมได้เสียค่าตอบแทนการให้บริการ
 แก่ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม จึงเป็นธรรมดาที่ต้องมีความคาดหวังและเชื่อมั่นว่าตนมีสิทธิที่จะ
 ได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ ทั้งนี้ "สิทธิ" หมายถึงประโยชน์อันหนึ่งอันใดที่กฎหมาย
 รับรอง และคุ้มครองให้ ซึ่งสิทธิของนักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการที่พักแรมได้มีพระราชบัญญัติ
 คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2)
 พ.ศ. 2541 ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคโดยทั่วไปไว้ 5 ประการดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะรับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับ
 บริการตามมาตรา 4 (1) กล่าวคือ "ความชัดเจนแน่นอน" ของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบริการของธุรกิจที่พัก
 แรม จะทำให้ผู้บริโภคไม่เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ หรือลักษณะการให้บริการ ซึ่งจะมีผล
 ต่อการวางแผนท่องเที่ยว การป้องกันอันตรายหรืออุบัติเหตุที่อาจเกิดจากการพรรณนาข้อความ

ที่เป็นเท็จ บิดเบือนหรือมีรายละเอียดไม่เพียงพอได้ เช่นการโฆษณาธุรกิจที่พักรวมบนเว็บไซต์ โดยมีรูปภาพของห้องพัก และสภาพแวดล้อมของสถานที่พักรวมที่สวยงาม ปลอดภัย อยู่ใกล้ชุมชน ทำให้นักท่องเที่ยวทำสัญญาจองห้องพัก และโอนเงินเข้าบัญชีของผู้ประกอบธุรกิจ แต่ทั้งที่ความเป็นจริงที่พักมีสภาพเสื่อมโทรม ตั้งอยู่ในที่เปลี่ยว ห่างไกลจากแหล่งชุมชน เป็นต้น

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาบริการตามมาตรา 4 (2) กล่าวคือ ตามหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา นักท่องเที่ยวย่อมมีอิสระในการคิดและตัดสินใจว่าจะเลือกใช้บริการธุรกิจที่พักรวมแห่งใด ในลักษณะอย่างไร ด้วยความสมัครใจ โดยไม่ได้ถูกหลอกลวง ทำให้เข้าใจผิด หรือถูกชักจูงด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรมทั้งปวง

(3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการตามมาตรา 4 (3) กล่าวคือไม่ว่า นักท่องเที่ยวจะเลือกใช้บริการธุรกิจที่พักรวมประเภทใดก็ตาม ขั้นตอนการให้บริการตั้งแต่ นักท่องเที่ยวเข้ามาใช้บริการจนกระทั่งสิ้นสุดการรับบริการ ย่อมต้องมีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมแก่การให้บริการซึ่งจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว สำหรับกรณีที่นักท่องเที่ยวได้ระมัดระวังตามคำเตือนของการให้บริการนั้นแล้ว

(4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาตามมาตรา 4 (3) ทวิ หมายถึง สิทธิที่จะไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือไม่ถูกผูกพันด้วยข้อตกลงที่เป็นการให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมได้เปรียบจนเกินสมควร เช่น หากนักท่องเที่ยวได้ทำสัญญาจองห้องพักและชำระเงินแล้ว ผู้ประกอบการจะขึ้นราคาโดยพลการ หรือยกเลิกสัญญาโดยอ้างว่าห้องพักเต็มเพราะเป็นช่วงเทศกาลท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวเปลี่ยนที่พักรวมไม่ทันเช่นนี้ย่อมทำไม่ได้

(5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา และชดเชยความเสียหายจากการใช้บริการตามมาตรา 4 (4) หมายถึงกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน เสรีภาพ หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นนี้ นักท่องเที่ยวย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นจากเหตุละเมิดนั้น ซึ่งนักท่องเที่ยวจะต้องมีการแสดงออกทางรูปธรรม ด้วยการใช้สิทธิร้องเรียน (Active) ต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือ ใช้สิทธิทางศาลยื่นฟ้องคดีด้วยตนเอง

ทั้งนี้ หากมุ่งพิจารณาถึงสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจที่พักรวม จะเห็นได้ว่า ความไม่ปลอดภัยของบริการอาจเกิดขึ้นจากความบกพร่องที่แฝงอยู่ ตั้งแต่ขั้นตอนการสร้างและออกแบบที่พักรวม หรืออุปกรณ์เครื่องอำนวยความสะดวกที่เสื่อมสภาพเพราะอายุการใช้งาน หรือขาดการดูแล ตรวจสอบและซ่อมแซม ตลอดจนขาดวิธีรักษาความสะอาด สุขอนามัยของเครื่องนอน เครื่องนุ่งห่ม รวมถึงการประกอบอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งเป็นสิ่งที่นักท่องเที่ยวผู้เข้าพักคาดการณ์ไม่ได้ในขณะที่ตัดสินใจเลือกใช้บริการธุรกิจที่พักรวมแห่งนั้น

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายได้รับรองให้นักท่องเที่ยวที่มีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะได้รับการบริการที่ถูกสุขลักษณะ ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของนักท่องเที่ยวที่มาพักด้วย จึงทำให้นักท่องเที่ยวได้รับประโยชน์ในแง่ที่จะเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมต้องบริหารจัดการมาตรการด้านความปลอดภัย และสุขอนามัยภายในที่พักแรม ส่วนผู้ประกอบการต้องคำนึงถึงหน้าที่รักษาความปลอดภัย และสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวในขณะที่พักแรมควบคู่กันไป

3.1.2.3 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

“สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” หรือ สคบ. เป็นองค์กรคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภคของประเทศไทยเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) โดยเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค ทั้งยังมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิผู้บริโภค กฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่างให้แก่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้บริโภค อย่างโปร่งใส และเป็นธรรม¹⁵

โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมความปลอดภัย และสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรมดังต่อไปนี้ (มาตรา 20)

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- 2) ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม ซึ่งได้การกระทำอันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภคของนักท่องเที่ยว และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์บริการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคของนักท่องเที่ยว
- 3) ศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นนักท่องเที่ยวร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึง ส่งเสริมให้มีการอบรม เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้ในทุกระดับเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขอนามัยจากการใช้บริการธุรกิจท่องเที่ยว
- 4) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ หรือส่วนราชการของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของบริการที่พักแรม

¹⁵ จาก คู่มือการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้บริโภค (น. 41), โดย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สำนักนายกรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

3.1.3 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของไทย อันนำมาสู่การสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนามาตรฐานการให้บริการด้านการท่องเที่ยวให้เทียบเท่าระดับสากล และมีมาตรการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการป้องกันมิให้ถูกผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบ

3.1.3.1 นิยามของ “นักท่องเที่ยว”

เมื่อพิจารณาถึงความหมายทั่วไปของ “นักท่องเที่ยว”¹⁶ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง บุคคลที่เดินทางจากท้องถิ่นอันเป็นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจ และด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพ หรือหารายได้

ส่วนความหมายทางนิติบัญญัติ “นักท่องเที่ยว” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หมายถึงบุคคลที่เดินทางจากท้องถิ่นอันเป็นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจ และด้วยวัตถุประสงค์ที่มิใช่เพื่อการประกอบอาชีพ หรือหารายได้

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาประกอบคำว่า “ผู้พัก” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งหมายความว่าคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักชั่วคราวของโรงแรม เช่นนี้นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เดินทางไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราว และได้ใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็ถือว่าเป็นผู้พักตามพระราชบัญญัติด้วย

จากนิยามข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า “นักท่องเที่ยว” หมายถึง บุคคลที่เดินทางจากถิ่นพำนักอาศัยของตน ไปเยือนจุดหมายปลายทางที่เป็นถิ่นอื่นที่ไม่ใช่ภูมิลำเนาของตนเป็นการชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่การหารายได้ หรือประกอบอาชีพ เช่น การพักผ่อนหย่อนใจ การเยี่ยมเยียนญาติสนิทมิตรสหาย เป็นต้น

3.1.3.2 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6 กำหนดให้มีชื่อย่อว่า ททท. และชื่อพระราชบัญญัติได้กำหนดชื่อภาษาอังกฤษว่า Tourism Authority of Thailand หรือ TAT ซึ่งการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครและจัดตั้งสำนักงานสาขาในจังหวัดอื่นด้วยตามมาตรา 7

¹⁶ ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *นักท่องเที่ยว*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก

โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับธุรกิจที่พักรวมในด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) อำนาจความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวและริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว (มาตรา 8 (3) และ (5))

(2) สำรวจ และรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ จากส่วนราชการ องค์กร สถาบัน นิติบุคคล และเอกชนผู้ประกอบการท่องเที่ยว เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (มาตรา 9 (4))

(3) ในทางปฏิบัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีบทบาทในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน

2) กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว

เป็นหน่วยงานในสังกัดของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลคุ้มครองความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวพัฒนามาจากศูนย์อำนวยความสะดวกและให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว (ศอ.นท.) ซึ่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2519 โดยแต่เดิมนั้นทำหน้าที่รับแจ้งเรื่องร้องเรียน และลาดตระเวนตรวจตรารักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวในย่านแหล่งท่องเที่ยวเฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2523 ได้ขยายภารกิจไปเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวอย่างจริงจังทั่วราชอาณาจักร¹⁷ โดยในปัจจุบันมีภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สืบสวนจับกุมคดีความผิดที่เกี่ยวกับนักท่องเที่ยว และให้ความช่วยเหลือ อำนาจความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งรวมถึงธุรกิจที่พักแรมด้วย¹⁸

3) ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว หรือ ศช.ทท.

เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการประสานงานระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2525 โดยมีบทบาทหน้าที่ในการบริการอำนวยความสะดวกด้านการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนในปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยว โดยการดำเนินงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว มีลักษณะอาศัยความร่วมมือและประสานงานกับตำรวจท่องเที่ยวเจ้าของพื้นที่ โดยหากเป็นกรณีที่ไม่สำคัญเร่งด่วน ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจะเป็นฝ่ายรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ และทำการสอบสวนเบื้องต้น ภายหลังจาก

¹⁷ อุตสาหกรรมกรท่องเที่ยว (น. 300). เล่มเดิม.

¹⁸ “องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมกรท่องเที่ยว (น. 21). เล่มเดิม.

จากนั้นจึงส่งให้สถานีตำรวจนครบาลเจ้าของท้องที่นำไปดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการแบ่งเบาภาระของตำรวจเจ้าของท้องที่ได้อย่างมาก และช่วยให้นักท่องเที่ยวได้รับการช่วยเหลือที่รวดเร็วยิ่งขึ้น¹⁹

3.1.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.1.4.1 ด้านความปลอดภัย

1) มาตรการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวก

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า “อาคาร” หมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ สำนักงาน และสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่ หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง สะพาน ทาง หรือท่อระบายน้ำ ทำน้ำ ทำจอดเรือ กำแพงรั้วหรือประตูที่สร้างขึ้นติดต่อกับที่สาธารณะ หรือสิ่งทีสร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย และพื้นที่ หรือสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลรถ และทางเข้าออกของรถ และให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย

ส่วน “ผู้ตรวจสอบ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แล้วแต่กรณีซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ทั้งนี้ การตรวจสอบอาคารมี 2 ประเภท ดังนี้²⁰

(1) การตรวจสอบใหญ่ทุกระยะ 5 ปี ซึ่งได้แก่

1. การตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร เช่น การต่อเติมตัดแปลงปรับปรุงตัวอาคาร การเปลี่ยนแปลงน้ำหนักบรรทุกทุกบนพื้นอาคาร การเปลี่ยนสภาพการใช้อาคาร การเปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้างหรือวัสดุตกแต่งอาคาร การชำรุดสึกหรอของอาคาร การวิบัติของโครงสร้างอาคาร การทรุดตัวของฐานรากอาคาร

2. การตรวจสอบระบบ และอุปกรณ์ประกอบของอาคาร เช่น ระบบลิฟต์ ระบบบันไดเลื่อน ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ ระบบประปา ระบบระบายน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอย ระบบระบายอากาศ ระบบควบคุมมลพิษทางอากาศและทางเสียง ระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย

3. การตรวจสอบสมรรถนะของอุปกรณ์อพยพผู้ใช้อาคารเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

4. การตรวจสอบระบบบริหารจัดการความปลอดภัยภายในอาคาร เช่น แผนบริหารจัดการความปลอดภัย และแผนบริหารจัดการของผู้ตรวจสอบอาคาร เป็นต้น

¹⁹ อุตสาหกรรมกรท่องเที่ยว (น. 300). เล่มเดิม.

²⁰ จาก กฎหมายควบคุมอาคาร (น. 27), โดย สิรินทร์ บุญสิทธิ์, 2550, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

(2) การตรวจสอบประจำปี กล่าวคือ ผู้ตรวจสอบอาคารจะทำการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี และมี การตรวจสอบในลักษณะเดียวกับแผนการตรวจสอบใหญ่ทุก 5 ปีที่ได้จัดทำไว้

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีขอบเขตการใช้บังคับที่กว้าง เพราะใช้ควบคุมธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท ทั้งที่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และธุรกิจที่พักแรมประเภทอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับ และดูแลของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เพราะลักษณะของสถานที่พักแรมทุกประเภท ซึ่งได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ เรือนแพ เป็นต้น ต่างก็อยู่ในความหมายของ คำว่า “อาคาร” ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วยกันทั้งสิ้น

2) มาตรการป้องกันอัคคีภัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่าโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป เป็นอาคารที่ต้องมีการตรวจสอบอาคาร และอุปกรณ์เกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยในทุกระยะ 5 ปี ดังต่อไปนี้²¹

(1) การตรวจสอบระบบป้องกัน และรับอัคคีภัย ซึ่งได้แก่ บันไดหนีไฟและทางหนีไฟ เครื่องหมาย และไฟป้ายทางออกฉุกเฉิน ระบบระบายควัน และควบคุมการแพร่กระจายควัน ระบบไฟฟ้าสำรองฉุกเฉิน ระบบลิฟต์ดับเพลิง ระบบสัญญาณแจ้งเหตุเพลิงไหม้ อุปกรณ์ดับเพลิง ระบบจ่ายน้ำดับเพลิง เครื่องสูบน้ำดับเพลิง และหัวฉีดน้ำดับเพลิง ระบบดับเพลิงอัตโนมัติ

(2) การตรวจสอบสมรรถนะของระบบ และอุปกรณ์สำหรับอพยพผู้ใช้อาคาร ซึ่งได้แก่ สมรรถนะของบันไดหนีไฟ ทางหนีไฟ เครื่องหมาย ป้ายไฟทางออกฉุกเฉิน ระบบแจ้งสัญญาณเหตุเพลิงไหม้

3) มาตรการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์

ในขณะที่เดินทางท่องเที่ยว รถยนต์ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่จำเป็น และมีมูลค่ามากขึ้นหนึ่งสำหรับนักท่องเที่ยว ซึ่งรถยนต์จัดเป็นเป้าหมายสำคัญของอาชญากรที่นิยมโจรกรรมเพื่อนำไปขายต่อ สำหรับหาเงินมาใช้สอยต่อไป เช่นนี้รัฐจึงจำเป็นต้องออกมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมจัดแบ่งพื้นที่ภายในบริเวณที่พักแรมไว้สำหรับดูแล และรักษารถยนต์ของนักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกขโมยหรือขโมย

โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “อาคาร” หมายความว่ารวมถึงพื้นที่ หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่พักจอด ที่กั๊บลอด และทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของ

²¹ แหล่งเดิม.

คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง เรื่องพื้นที่ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลรด และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะ และขนาดของพื้นที่ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าว เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถ และจำนวนที่จอดรถยนต์ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (9) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดเรื่องที่จอดรถสำหรับโรงแรมไว้ว่า ข้อ 2 ให้โรงแรมที่มีพื้นที่ห้องโถง หรือพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมในหลังเดียวหรือหลายหลังรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป จะต้องมีที่จอดรถที่กั๊บลรดยนต์ และทางเข้าออกรถยนต์ นอกจากนี้ยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่โรงแรมดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ตามสภาพธรรมชาติไม่สามารถนำรถยนต์เข้าไปจอดได้ จะไม่จัดให้มีที่จอดรถยนต์ ที่กั๊บลรดยนต์หรือทางเข้าออกรถยนต์ก็ได้ ซึ่งในเขตท้องที่อื่นที่ไม่ใช่เขตกรุงเทพมหานคร และมีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร จะต้องคำนึงถึงเกณฑ์ของขนาดพื้นที่ห้องโถงและพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมแทน โดยมีเกณฑ์ว่าห้องโถงพื้นที่ 30 ตารางเมตรให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า 1 คัน และพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพาณิชย์กรรม 40 ตารางเมตร ต้องมีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน

นอกจากนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ว่าข้อ 8 สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องมีลักษณะมิดชิด และต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา

จากบทบัญญัติข้างต้นพอสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมจัดแบ่งพื้นที่ไว้สำหรับให้ผู้เข้าพักใช้จอดรถนั้นเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เพราะจะทำให้นักท่องเที่ยวไม่ต้องนำรถไปจอดไกล ๆ ตามริมถนนหรือที่เปลี่ยวอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นมูลเหตุจูงใจให้คนร้ายโจรกรรมรถยนต์ได้สำเร็จ และสะดวกมากขึ้นซึ่งเมื่อพิจารณาถึงขอบเขตการบังคับใช้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท ส่วนกฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถ และจำนวนที่จอดรถยนต์นั้นเป็นกฎเกณฑ์กำหนดรายละเอียดที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ใช้คำว่า “โรงแรม” โดยไม่มีบทนิยามขอบเขตที่ชัดเจนว่าใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรมเท่านั้นหรือไม่ ส่วนกฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ไม่ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมอย่างอื่นที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

4) มาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ

บุคคลที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ หมายถึงผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ เพราะเป็นผู้ไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายด้วยตนเองได้อย่างสะดวกเท่ากับคนที่มีร่างกายสมบูรณ์และยังรวมถึงคนชรา หรือผู้สูงอายุที่มีร่างกายทรุดโทรมตามกาลเวลา ไม่สามารถเดินหรือเคลื่อนไหวได้อย่างปกติ ซึ่งข้อจำกัดทางกายภาพของบุคคลเหล่านี้ อาจมีสาเหตุมาจากปัญหาสายตาฝ้าฟาง มองไม่เห็น ไม่ได้ยิน เคลื่อนไหวร่างกายบางส่วนไม่ได้ จึงต้องใช้รถเข็นหรือไม้ช่วยพยุง ดังนั้นรัฐจึงต้องออกมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรวมจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับรองรับนักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ

พระราชบัญญัติส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลือของรัฐ

ส่วนแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 กำหนดให้คนพิการได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีเต็มศักยภาพ มีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และเสมอภาคภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปราศจากอุปสรรค

นอกจากนี้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ในด้านการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ เป็นต้น²²

ทั้งนี้ หากมุ่งพิจารณากฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 (3) และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ส่งเสริมให้ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพและคนชรา ซึ่งมีข้อจำกัดในการเคลื่อนไหวทางกายภาพได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมได้²³

กฎกระทรวงดังกล่าวมีสาระสำคัญของการรักษาความปลอดภัยด้านสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพภายในธุรกิจที่พักรวมดังต่อไปนี้

²² จาก แผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่ปราศจากอุปสรรคสำหรับคนทั้งมวล ประจำปี พ.ศ. 2551-2554 (น. 5), โดย สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2552, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

²³ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548.

(1) คำนิยาม

ข้อ 2 “สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชรา” หมายถึง ส่วนของอาคารที่สร้างขึ้น และอุปกรณ์อื่นเป็นส่วนประกอบอาคารที่ติดตั้งอยู่ภายในและภายนอกอาคารเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้อาคารสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชรา

(2) ห้องพักสำหรับผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ

ข้อ 27 โรงแรมที่มีห้องพักตั้งแต่ 100 ห้องขึ้นไปจะต้องจัดให้มีห้องพักสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชรา เข้าใช้ได้ไม่น้อยกว่าหนึ่งห้องต่อจำนวนห้องพักทุก 100 ห้อง โดยห้องพักดังกล่าวต้องมีส่วนประกอบ และมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. อยู่ใกล้บันได หรือบันไดหนีไฟ หรือลิฟต์ดับเพลิง
2. ภายในห้องต้องจัดให้มีสัญญาณเตือนภัยทั้งสัญญาณที่เป็นเสียงและแสงและระบบ สันสะเทือนติดตั้งบริเวณที่นอนในกรณีที่เกิดอัคคีภัย หรืออันตรายอย่างอื่น และมีสัญญาณแสง และสัญญาณเสียงเรียกให้ผู้ที่อยู่ภายนอกทราบว่ามีคนอยู่ในห้องพัก
3. มีแผนผังต่างสัมผัสของอาคารในชั้นที่มีห้องพักที่ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ และคนชราเข้าใช้ได้ มีอักษรเบรลล์แสดงตำแหน่งของห้องพัก บันไดหนีไฟ ติดไว้ที่กึ่งกลางบานประตู ด้านใน และอยู่สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 1,300 มิลลิเมตร แต่ไม่เกิน 1,700 มิลลิเมตร
4. มีสัญลักษณ์รูปผู้พิการติดไว้ที่ประตูด้านหน้าห้องพักพิเศษ

(3) ห้องอาบน้ำ

ข้อ 28 ห้องพักในโรงแรมที่จัดสำหรับผู้พิการ หรือทุพพลภาพและคนชรา จะต้อง มีที่อาบน้ำซึ่งเป็นแบบฝักบัว หรือแบบอ่างอาบน้ำโดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ที่อาบน้ำแบบฝักบัว จะต้อง มีพื้นที่วางขนาดความกว้างไม่น้อยกว่า 1,100 มิลลิเมตร และความยาวไม่น้อยกว่า 1,200 มิลลิเมตร และมีที่นั่งสำหรับอาบน้ำที่มีความสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 450 มิลลิเมตร แต่ไม่เกิน 500 มิลลิเมตร นอกจากนี้จะต้องมีราวจับในแนวนอนที่ด้านข้างของที่นั่ง มีความสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 650 มิลลิเมตร แต่ไม่เกิน 700 มิลลิเมตร และยาวไม่น้อยกว่า 650 มิลลิเมตร แต่ไม่เกิน 700 มิลลิเมตร และมีราวจับในแนวตั้งต่อจากปลายของราวจับในแนวนอนและมีความยาวจากปลายของราวจับในแนวนอนขึ้นไปอย่างน้อย 600 มิลลิเมตร
2. สิ่งของ เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ภายในที่อาบน้ำให้อยู่สูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 300 มิลลิเมตร แต่ไม่เกิน 1,200 มิลลิเมตร

ตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายสำหรับบังคับให้ผู้ประกอบการที่พักแรมจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับนักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ จัดว่าเป็นบทบัญญัติที่ดี และมีประโยชน์ เพราะจะทำให้นักท่องเที่ยวซึ่งมีความต้องการพักผ่อน

หย่อนใจ สามารถเดินทางท่องเที่ยวไปได้ทุกแห่งโดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีปัญหาเรื่องไม่สะดวก หรือไม่ปลอดภัยในขณะที่พักค้างคืน ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมากยิ่งขึ้นอย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 ก็ยังไม่สามารถออกมาตรการบังคับให้ธุรกิจที่พักแรมตอบสนองความต้องการของผู้พิการได้ทุกประเภท และทุกระดับการใช้งาน

3.1.4.2 องค์กรที่กำกับดูแล

“กรมโยธาธิการ” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา อำนาจการ และบริการด้านช่างทุกแขนงแก่ส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐ เพื่อนำไปควบคุมดูแลด้านช่างให้เป็นไปตามกฎหมาย และถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงงานพัฒนาด้านสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวให้เกิดความสะดวก และปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

3.1.5 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เนื่องจากธุรกิจที่พักแรมบางประเภทมีอัตราค่าบริการที่ต่ำ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่ใส่ใจดูแลเรื่องการให้บริการอาหารที่ถูกสุขลักษณะ ไม่รักษาความสะอาดของห้องพักและบริเวณที่พักปล่อยให้บริเวณของที่พักแรมกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรค ยุง หรือแมลงวันชนิดต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวที่มาพักเกิดอาการเจ็บป่วยเป็นปัญหาต่อสุขภาพต่อไปได้ ส่วนธุรกิจที่พักแรมที่มีอัตราค่าบริการที่สูง แม้ว่าจะมีศักยภาพในการดูแลรักษาสุขอนามัยของสถานที่พักแรมได้เป็นอย่างดี แต่ผู้ประกอบการบางรายก็อาจดำเนินการอย่างประมาทเลินเล่อ หรือเพิกเฉยต่อการลงทุนด้านการรักษาสุขลักษณะ อนามัย และสุขาภิบาลในที่พักแรมของตน เพราะไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน เช่นนี้กฎหมายจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการที่พักแรมทุกประเภท จัดหามาตรการด้านสุขลักษณะและอนามัยภายในที่พักแรมอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองประชาชนทางด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม โดยให้ชุมชนและกลุ่มผู้ประกอบการ ได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ ซึ่งเรียกว่า “การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Sanitation)” ซึ่งจะต้องทำให้สิ่งแวดล้อม มลพิษที่ทำให้เกิดโรค (Pollutant) และพฤติกรรม การปฏิบัติของมนุษย์ (Human Behavior) เกิดความสมดุลย์กัน²⁴

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับแก่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมดังนี้

²⁴ จาก *แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535* (น. 44-45), โดย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักกิจการ โรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

3.1.5.1 ด้านนิยาม

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามไว้ดังนี้

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดที่เป็นสิ่งโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน โรง ร้าน แพ สำนักงาน หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่น บุคคลอาจเข้าอยู่ หรือเข้าใช้สอยได้

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ คำว่า “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ไม่ได้บัญญัติกำหนดขอบเขตและความหมายไว้แน่นอนในพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ในทางวิชาการย่อมหมายถึง กิจการที่มีกระบวนการผลิต หรือกรรมวิธีการผลิตที่ก่อมลพิษ หรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรค เช่นมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ ทางดิน ทางเสียง ความร้อน ฝุ่นละออง เขม่า เป็นต้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่อยู่ในบริเวณข้างเคียงนั้น²⁵

3.1.5.2 ด้านความปลอดภัย

เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการพิจารณาว่ากิจการใดเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่ ตามหลักวิชาการย่อมวิเคราะห์จากการดำเนินกิจการนั้น ว่ามีลักษณะก่อให้เกิดมลพิษ หรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคอันอาจจะมีผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนหรือไม่ และเมื่อกิจการใดที่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อกิจการที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต้องถือว่าเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ²⁶

ทั้งนี้ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2553) ได้กำหนดให้กิจการที่เกี่ยวกับการบริการประเภทกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน ซึ่งคำว่า “กิจการอื่นในทำนองเดียวกัน” ย่อมหมายถึงสถานประกอบการให้เช่าพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรม เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ลอดจ์ ที่พัก

²⁵ แหล่งเดิม.

²⁶ แหล่งเดิม.

บนเรือแบบบ้าน การตั้งเต็นท์ เป็นต้น ซึ่งมีเหตุผลมาจากที่พักเหล่านี้มักมีปัญหาด้านความปลอดภัย เช่น ไม่มีทางหนีไฟ ไม่ติดตั้งไฟส่องสว่างฉุกเฉิน เครื่องดับเพลิง และปัญหาด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การระบายอากาศ การรักษาความสะอาด น้ำเสีย ขยะมูลฝอย เป็นแหล่งก่อมลพิษต่าง ๆ เป็นต้น

โดยแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหาด้านความปลอดภัยของที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ดังนี้

- 1) มีช่องทางเดินที่เหมาะสม
- 2) มีแสงสว่างเพียงพอ
- 3) มีระบบไฟฟ้าที่ปลอดภัย
- 4) มีทางออกฉุกเฉิน ระบบเตือนภัย เครื่องดับเพลิง

3.1.5.3 ด้านสุขอนามัย

การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ให้มีการควบคุม เก็บรวบรวมและกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อมิให้เป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคติดต่อ หรือแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไป

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่ หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือ มูลฝอยนอกจากที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้
- 2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในสถานที่เอกชน
- 3) กำหนดวิธีเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพ หรือลักษณะการใช้ อาคาร หรือสถานที่นั้น ๆ

ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดพื้นที่สาธารณะเพื่อกำหนดขอบเขตบังคับใช้ เช่น บริเวณชายหาด ส่วนหนึ่งส่วนใดของป่า แม่น้ำ เป็นต้น และมีอำนาจห้ามมิให้ประชาชนซึ่งหมายความรวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ถ่าย เท ทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในที่สาธารณะที่กำหนดไว้ด้วย

คำว่า “สถานที่เอกชน” หมายถึง อาคารบ้านเรือน และสถานประกอบการประเภทต่าง ๆ สำหรับ “ที่รองรับสิ่งปฏิกูล” หมายถึงห้องส้วม ทางระบายน้ำทิ้ง น้ำเสียบ่อกักเก็บสิ่งปฏิกูล

ส่วน “ที่รองรับมูลฝอย” หมายถึงถึงขยะที่รวบรวมขยะ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น โสมสเตย์ หรือรีสอร์ท จะต้องจัดให้มีห้องส้วมที่เป็นส้วมซึม มีสบู่ล้างมือ น้ำสะอาด และมีกระดาษชำระ เป็นต้น หรือหากเป็นถึงขนาดใหญ่มาก ก็ต้องมีฝาปิดมิดชิดป้องกันสัตว์คุ้ยเขี่ย หรือในกรณีที่ระบายน้ำทิ้ง จะต้องทำจากวัสดุเรียบเป็นรูปถ้วย มีตระแกรงปิดเปิดทำความสะอาดได้ เป็นต้น²⁷

การมีมาตรการทางกฎหมายบังคับให้สถานประกอบการธุรกิจที่พักดำเนินงานให้ถูกต้องตามหลักอนามัยที่ดี นอกจากจะลดปัจจัยที่สร้างผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของมนุษย์แล้ว ยังช่วยป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษต่าง ๆ และมีผลเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนอีกด้วย

เรื่องสุขลักษณะของที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้นต้องพิจารณามาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารหรือส่วนของอาคารใด หรือสิ่งใดที่ต่อเนื่องกับอาคาร มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้มิสภาพกรงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับอาคารทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็น เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาซึ่งกำหนดให้ตามสมควร

สำหรับการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2553) ในส่วนของด้านสุขอนามัยของสถานประกอบการให้เช่าพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรม ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ดังนี้

- 1) จัดให้มีการระบายอากาศที่ดีและเหมาะสม
- 2) มีการทำความสะอาดอยู่เสมอ
- 3) มีห้องน้ำห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะ และมีปริมาณเพียงพอ
- 4) มีการกำจัดสัตว์และแมลงนำโรค
- 5) มีระบบรองรับขยะมูลฝอยที่ได้สุขลักษณะและเพียงพอ
- 6) ควบคุมการบำบัดน้ำเสีย

นอกจากนี้ การควบคุม หรือกำกับดูแลสถานที่ตระเตรียม และเสิร์ฟอาหารของธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น มาตรา 40 ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้

- 1) ประเภทของสถานที่เสิร์ฟอาหารตามประเภทอาหาร หรือ ตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการหรือตามวิธีการจำหน่าย

²⁷ แหล่งเดิม.

- 2) หลักเกณฑ์เรื่องการจัดตั้ง ใช้ ดูแลรักษาสถานที่ และสุขลักษณะของบริเวณที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร ที่ใช้ทำ ประกอบ หรือปรุงอาหาร หรือที่ใช้เสิร์ฟอาหาร
- 3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และการป้องกันโรคติดต่อ
- 4) กำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร
- 5) หลักเกณฑ์เรื่องสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้ปรุงอาหารและผู้ให้บริการ
- 6) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธี การประกอบ ปรุง เก็บรักษา หรือเสิร์ฟอาหาร และสุขลักษณะของภาชนะ อุปกรณ์ น้ำใช้ และของใช้อื่น ๆ

3.1.5.4 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

1) กรมอนามัย

กรมอนามัยสังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของธุรกิจที่פקแรมที่ไม่ใช่โรงแรมดังต่อไปนี้²⁸ (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2552)

- (1) กำหนดนโยบายหลักด้านการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- (2) ศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยี ที่ใช้ในการส่งเสริมสุขภาพ ลดปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ จัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม และประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
- (3) กำหนดคุณภาพ มาตรฐาน การรับรองมาตรฐานการบริการส่งเสริมสุขภาพและการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม
- (4) พัฒนาระบบ และเครือข่ายเฝ้าระวังพฤติกรรมสุขภาพและสภาพแวดล้อมรวมทั้งการพัฒนาระบบประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น
- (5) ถ่ายทอด และพัฒนาขีดความสามารถ การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ แก่หน่วยงาน ภาคเอกชน และชุมชน
- (6) ประสานงาน ร่วมมือ สนับสนุนและติดตามภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ

²⁸ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (ม.ป.ป.). *หน้าที่กรมอนามัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.anamai.moph.go.th/main.php?filename=role>

2) ราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ดูแล มาตรการด้านสุขอนามัยของธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ดังนี้

(1) กำหนดให้ประเภทของกิจการตามมาตรา 31 บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการตาม (1) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 32 (1) เป็นมาตรการควบคุมที่สำคัญ เพราะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมได้ตั้งแต่กระบวนการผลิตบริการ บุคลากรที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือและอุปกรณ์ อาคาร ระบบกำจัดขยะ และมูลฝอย ซึ่งหากราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็อาจให้ปรับปรุงแก้ไขได้ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตไปตามกรณี

ส่วนมาตรา 32 (2) เป็นกลไกที่ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งผ่านการอนุญาตแล้ว นำไปใช้ปฏิบัติ โดยแบ่งหลักเกณฑ์เป็น 2 ส่วนดังนี้²⁹

ส่วนแรก คือการดูแลสภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้เป็นที่พัก ซึ่งเป็นการดูแลรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบ สภาพการใช้งานของอุปกรณ์ เครื่องมือ ระบบระบายอากาศ แสง ระบบกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

ส่วนที่ 2 คือ การออกมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ เช่นระบบกำจัดมลพิษ ระบบป้องกันอุบัติเหตุต่าง ๆ และการป้องกันการปนเปื้อนในอาหาร เป็นต้น

3.1.5.5 ด้านบทลงโทษ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข กำหนดบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนมาตรา 20 เรื่องที่เกี่ยวกับขยะมูลฝอยติดเชื้อ หรือ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายแก่ชุมชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท (มาตรา 73/1)

นอกจากนี้ยังกำหนดว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 74)

²⁹ แหล่งเดิม.

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสถานประกอบการ ให้เข้าพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรมตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2553) ไม่ได้บัญญัติบทลงโทษไว้ในประกาศ ทำให้ไม่มีสภาพบังคับในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และขาดความแน่นอนในการใช้กฎหมาย

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการบังคับให้ธุรกิจที่พักแรมมีมาตรการบริหารจัดการ เรื่อง สุขลักษณะ อนามัยและสุขาภิบาล จะทำให้นักท่องเที่ยวได้รับความปลอดภัยต่อสุขภาพกาย และสุขภาพจิตใจ เพราะนักท่องเที่ยวต้องสัมผัสใกล้ชิดกับสิ่งของ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่อนักท่องเที่ยวคนก่อน ๆ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นธุรกิจที่พักแรมประเภทใด จะมีอัตราการให้บริการที่สูงหรือต่ำ หรือผู้ประกอบการธุรกิจจะมีศักยภาพในการลงทุนด้านสุขาภิบาลหรือไม่ก็ตาม แต่สิ่งสำคัญที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมจำเป็นต้องมี คือความรับผิดชอบต่อชีวิตและสุขภาพของนักท่องเที่ยวผู้เข้าพัก ผู้ประกอบการจะพึงเคย ไม่เอาใจใส่รักษาความสะอาดและดูแลระบบต่าง ๆ จนทำให้นักท่องเที่ยวต้องเจ็บป่วย และเสียสุขภาพจิตในขณะที่เดินทางท่องเที่ยวไม่ได้

3.1.6 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

ธุรกิจที่พักแรมมีลักษณะที่นักท่องเที่ยวจำนวนมากหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนเข้ามาใช้บริการในแต่ละวัน ต้องสัมผัส ใช้สิ่งของ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักก่อนหน้านั้น และต้องอยู่ร่วมบริเวณเดียวกันกับนักท่องเที่ยวที่อาจเป็นพาหะนำโรค หรือกำลังเป็นโรคติดต่อร้ายแรงอยู่ได้ง่าย ซึ่งหากธุรกิจที่พักแรมไม่มีมาตรการป้องกันโรคติดต่อ ก็อาจทำให้ที่พักรวมกลายเป็นแหล่งแพร่กระจายของโรคติดต่อไปสู่นักท่องเที่ยว และสังคมภายนอกที่นักท่องเที่ยวได้ออกไปพบปะทำกิจกรรมร่วมกันได้

3.1.6.1 ด้านสุขอนามัย

ก่อนอื่นต้องทราบว่าโรคติดต่อ คือโรคที่สามารถถ่ายทอดติดต่อถึงกันได้ระหว่างบุคคล ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศเขตร้อน มีสภาพภูมิอากาศที่ร้อนและชื้นจึงทำให้เชื้อโรคและแมลงเจริญเติบโตเป็นพาหะและแพร่พันธุ์เชื้อโรคต่อไปได้ง่าย ซึ่งโรคที่พบในบริเวณดังกล่าวจะถูกเรียกว่า “โรคเขตร้อน (Tropical Diseases)”³⁰ โดยโรคติดต่อมีสาเหตุมาจากเชื้อรา หนองพยาธิ แมลง แบคทีเรีย ไวรัส และริคเกตเซีย ซึ่งเป็นจุลินทรีย์ขนาดเล็กที่มีสภาพกึ่งแบคทีเรียกึ่งไวรัส เป็นต้น ทั้งนี้การแพร่กระจายของโรคติดต่ออาจเกิดจากคน หรือสัตว์ได้รับเชื้อโรคจากคนป่วย หรือสัตว์ป่วยแล้วเกิดเจ็บป่วยเพราะโรคนั้นขึ้นมา ซึ่งอาจเป็นการรับเชื้อโรคมาโดยตรงหรือทางอ้อมโดยมีพาหะนำโรคเป็นตัวนำเชื้อโรคเข้าสู่ร่างกาย ซึ่งช่องทางที่เชื้อโรคจะเข้าสู่

³⁰ Kapook. (2552). โรคติดต่อที่ควรรู้จัก. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก

ร่างกายได้ ย่อมได้แก่ ทางปาก เช่น เชื้อโรคปะปนอยู่ในอาหารและเครื่องดื่ม ทางจมูก เช่น เชื้อโรคที่อยู่ในฝุ่นละอองในอากาศ และทางผิวหนังหรือเยื่อเมือกต่าง ๆ ที่มีรอยถลอก การเปิดของบาดแผล รวมถึงทางอวัยวะสืบพันธุ์ ซึ่งเป็นเชื้อกามโรคที่เกิดจากการมีเพศสัมพันธ์³¹

โรคติดต่อส่งผลเสียต่อสุขภาพของผู้ได้รับเชื้อโรค ซึ่งจะทำให้สุขภาพร่างกายทรุดโทรม เกิดการเจ็บป่วย สุขภาพจิตย่ำแย่ เกิดความเครียด วิตกกังวล และมีผลเสียต่อสุขภาพในระยะยาว ทำกิจกรรม หรือการงานต่าง ๆ ได้อย่างไม่เต็มที่³² ซึ่งโรคติดต่อที่มีอันตรายร้ายแรงก็อาจคร่าชีวิตของคนจำนวนมากได้ในเวลาอันรวดเร็ว เช่นนี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการทางกฎหมายออกมาบังคับให้ผู้ประกอบกิจการที่แพคเกจจัดหามาตรการป้องกันโรคติดต่อดังกล่าว

พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดมาตรการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อไว้บังคับอย่างทั่วไปดังต่อไปนี้

“โรคติดต่อ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ หมายถึง โรคซึ่งรัฐมนตรีประกาศในมาตรา 5 ให้เป็นโรคติดต่อ ส่วน “โรคติดต่ออันตราย” หมายความว่า โรคติดต่อซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 5 ให้เป็นโรคติดต่ออันตราย และเช่นเดียวกัน “โรคติดต่อต้องแจ้งความ” หมายความว่า โรคติดต่อซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 5 ให้เป็นโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณา มาตรา 5 ได้บัญญัติว่าโรคใดจะเป็นโรคติดต่อ โรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความให้รัฐมนตรีประกาศชื่อและอาการสำคัญของโรคไว้ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2524 ได้เรียงลำดับความสำคัญและร้ายแรงของโรคไว้ดังนี้³³

1) โรคติดต่ออันตราย ได้กำหนดไว้ 4 โรคได้แก่ อหิวาตกโรค (Cholera) ไข้ทรพิษ (Variola หรือ Smallpox) ไข้เหลือง (Yellow Fever) กาฬโรค (Plague) และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง หรือโรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome)

นอกจากนี้ในปัจจุบัน โรคติดต่อเชื้อไวรัสอีโบลา (Ebola Virus Disease-EVD) กำลังเป็นที่แพร่ระบาดอยู่ในประเทศกินี ไสปีเรีย และเซียร์ราลีโอน ซึ่งทำให้ผู้ที่ได้รับเชื้อไวรัสมีอัตราการตายที่ค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 50-90 โดยเชื้อมีระยะเวลาฟักตัว 2-21 วัน ซึ่งผู้ป่วยจะมีอาการไข้สูง อ่อนเพลียปวดกล้ามเนื้อปวดศีรษะอย่างมาก อาเจียน ท้องเสีย ซ็อกหมดสติ มีผื่นนูนแดงขึ้น

³¹ โรงเรียนศึกษานารี. (ม.ป.ป.). *โรคติดต่อในประเทศไทย*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.snr.ac.th/main/elearning/kamtorn/section3.1.3.htm>

³² แหล่งเดิม.

³³ รุ่งเรือง กิตผาคติ. (ม.ป.ป.). *ชื่อโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความ*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก <http://thaigcd.ddc.moph.go.th/laws/view/10>

ทั้งร่างกายเกิดภาวะดับ ใต อวัยวะต่าง ๆ และประสาทส่วนกลางถูกทำลายและเสียชีวิตในที่สุด³⁴ จึงสร้างความหวั่นกลัวต่อรัฐบาล และประชาชนในประเทศต่าง ๆ อย่างมาก ด้วยเหตุนี้เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2557 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศเพิ่มเติมโรคดังกล่าวไว้ในราชกิจจานุเบกษาซึ่งมีสาระสำคัญว่า อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ประกาศเพิ่มเติมชื่อโรคติดต่อ และอาการสำคัญดังนี้

“ข้อ 50 โรคติดต่อไวรัสอีโบล่า (Ebola Virus Disease-EVD) มีอาการไข้ อ่อนเพลีย ปวดกล้ามเนื้อ ปวดศีรษะ และเจ็บคอ ตามด้วยอาการอาเจียน ท้องเสีย มีผื่นขึ้น ในรายที่มีอาการรุนแรงจะพบว่า ตับวายหรือไตวาย ในบางรายมีเลือดออกทั้งอวัยวะภายในและอวัยวะภายนอกกระทั่งเสียชีวิตในที่สุดส่วนใหญ่มักมีประวัติสัมผัสกับผู้ป่วย หรือสัตว์ป่วย หรือตายด้วยโรคติดต่อไวรัสอีโบล่า (Ebola Virus Disease-EVD)”

2) โรคติดต่อตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดไว้ 49 โรค ซึ่งได้แก่ อหิวาตกโรค กาฬโรค ไข้ทรพิษ ไข้เหลือง ไข้กาฬหลังแอ่น (Meningococcal Meningitis) คอตีบ (Diphtheria) ไอกรน โรคบาดทะยัก โปลิโอ (Poliomyelitis) ไข้หัด ไข้หัดเยอรมัน โรคคางทูม ไข้สุกใส ไข้หวัดใหญ่ (Influenza) ไข้สมองอักเสบ (Encephalitis) ไข้เลือดออก โรคพิษสุนัขบ้า (Rabies) โรคตับอักเสบ โรคตาแดงจากไวรัส อาหารเป็นพิษ โรคบิดบะซิลลารี (Bacillary Dysentery) โรคบิดอะมีบา (Amoebic Dysentery) ไข้รากสาดน้อย ไข้รากสาดเทียม ไข้รากสาดใหญ่ (Typhus) สกรับไทฟัส (Scrub Typhus) มูรินไทฟัส (Murine Typhus) วัณโรค (Tuberculosis) แอนแทรกซ์ (Anthrax) โรคทริคิโนซิส (Trichinosis) โรคเล็ปโทสไปโรซิส (โรคนีหนู) ซิฟิลิส หนองใน หนองในเทียม กามโรคของต่อมและท่อน้ำเหลือง แผลริมอ่อน โรคเรื้อน แผลกามโรค เรื้อรังที่ขาหนีบ แผลริมอ่อน ไข้มาลาเรีย โรคเรื้อรังที่อวัยวะเพศ โรคหูดหงอนไก่ โรคไข้กลับซ้ำ โรคอุจจาระร่วง โรคเท้าช้าง โรคเอดส์ โรคอัมพาตกล้ามเนื้ออ่อนปวกเปียกอย่างเฉียบพลันในเด็ก (Acute Flaccid Paralysis) โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง หรือโรคซาร์ส ไข้ปวดข้ออยู่หลาย³⁵

3) โรคติดต่อที่ต้องแจ้งความ ซึ่งเป็นโรคติดต่ออันตรายจำพวกหนึ่งที่มีอาการรุนแรงและมีการแพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางซึ่งอาจทำให้มีผู้เจ็บป่วยจำนวนมากและเสียชีวิตในเวลาต่อมาโดยวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2547 กระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดชื่อโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความขึ้นใหม่ เพื่อให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน

³⁴ สำนักงานสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2553). สืบค้น 22 สิงหาคม พ.ศ. 2557, จาก http://pr.moph.go.th/include/admin_hotnew/show_hotnew.php?idHot_new=67212

³⁵ นิโรจน์ พูลเพิ่ม. พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.boe.moph.go.th/files/download/05-220356.pdf>

ซึ่งได้แก่ อหิวาตกโรค กาฬโรค ไข้ทรพิษ ไข้เหลือง ไข้กาฬหลังแอ่น คอตีบ โรคบาดทะยักในทารกแรกเกิด (Tetanus Neonatorum) โปลิโอ ไข้หวัดใหญ่ ซึ่งรวมถึงไข้หวัดใหญ่ที่ติดต่อมาจากสัตว์ ไข้สมองอักเสบ โรคพิษสุนัขบ้า ไข้รากสาดใหญ่ วัณโรค แอนแทรกซ์ โรคทริคิโนซิส โรคคุดทะราด เฉพาะในระยะติดต่อกัน โรคอัมพาตกล้ามเนื้ออ่อนปวกเปียกอย่างเฉียบพลันในเด็ก และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง หรือโรคซาร์ส

นอกจากนี้มาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 กำหนดว่า ในกรณีมีการป่วย หรือมีเหตุสงสัยได้ว่าการป่วยด้วยโรคติดต่อ หรือโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความ ดังกล่าวเกิดขึ้นในบ้าน ให้เจ้าบ้านหรือผู้ควบคุมดูแลบ้าน หรือแพทย์ผู้ทำการรักษาพยาบาล มีหน้าที่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าการมีมาตรการทางกฎหมายป้องกันและควบคุมโรคติดต่อภายในที่พักแรมจะทำให้ผู้ประกอบการเข้าใจและให้ความร่วมมือในการป้องกันควบคุมโรคติดต่อได้อย่างเข้มงวด ไม่ให้เกิดการแพร่กระจายของโรคระบาดและยับยั้งไม่ให้ธุรกิจที่พักรวม กลายเป็นแหล่งแพร่กระจายโรคติดต่ออันตรายซึ่งอาจเกิดแก่นักท่องเที่ยว และสังคมได้

3.1.6.2 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

กรมควบคุมโรค เป็นหน่วยงานที่สำคัญที่มีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของโรคในธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจในการควบคุมโรคและสิ่งที่เป็นภัยต่อสุขภาพกระทำร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชน การประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือจากประชาชนในการเฝ้าระวังโรคภัยและรับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ³⁶ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาวิชาการเพื่อควบคุมโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพ โดยศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุม วินิจฉัย และรักษาโรคภัยที่คุกคามสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี

3.1.7 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ เพราะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเกิดการขยายตัว เช่นนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ด้วยวิธีส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรเอกชน หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรการหน้าที่ และความรับผิดชอบสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกด้าน

³⁶ กรมควบคุมโรค. สืบค้น 13 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/กรมควบคุมโรค>.

3.1.7.1 ด้านนิยาม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดนิยามดังต่อไปนี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชน และความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งที่ตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ก่อให้เกิด หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมหรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” ชุมชน อาคาร สิ่งก่อสร้าง สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

3.1.7.2 ด้านสิ่งแวดล้อม

ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำโดยมุ่งเป้าหมายไปที่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม รัฐจะต้องออกนโยบายที่ชัดเจน เพื่อให้สถานประกอบการปฏิบัติตามสิ่งที่รัฐต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงพิจารณาว่าจะต้องมีขั้นตอนให้ผู้ประกอบการดำเนินการอย่างไรบ้าง จึงจะนำไปสู่การตรวจสอบ หรือเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ให้ลดลงต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งหากมีการลดต่ำกว่ามาตรฐาน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินงานให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมกลับมาเป็นมาตรฐานอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด³⁷

1) สิทธิ และหน้าที่ของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ต่อการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมดังนี้ (มาตรา 6)

(1) สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสาร ซึ่งหมายถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ข้อมูลทางราชการหรือ ความลับเกี่ยวกับการค้าแต่อย่างใด

(2) สิทธิในการได้รับค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ หมายถึงในกรณีที่ได้รับค่าเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือมลภาวะ อันมีสาเหตุมาจากโครงการส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

³⁷ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 184). เล่มเดิม.

(3) สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงาน กรณีที่ได้พบเห็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมมลพิษ หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(4) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงาน เป็นหน้าที่ของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) หน้าที่การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

2) การควบคุมมลพิษทางน้ำ

ในสภาวะปัจจุบันเกิดปัญหาขาดแคลนแหล่งน้ำธรรมชาติที่จะนำมาใช้อุปโภคบริโภค เพราะแหล่งน้ำส่วนใหญ่คือน้ำทะเล ซึ่งหากนำมาใช้บริโภคจะต้องผ่านกรรมวิธีกลั่นที่ยุ่งยากและไม่คุ้มค่าต่อการแปลงสภาพน้ำ และแหล่งน้ำอีกส่วนที่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ทันที ก็พบปัญหาการปนเปื้อนของสารพิษของเสียต่าง ๆ ซึ่ง “น้ำเสีย” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปน หรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น (มาตรา 4)

พระราชบัญญัติข้างต้นได้กำหนดให้คณะกรรมการรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทางน้ำในเรื่อง มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และแหล่งน้ำสาธารณะอื่นที่อยู่ในผืนดิน มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่ง รวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล (มาตรา 32)

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมต้องกำหนดขึ้นโดยมีหลักการทางวิชาการ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนความเหมาะสมของมาตรการ อย่างไรก็ตาม มาตรา 32 ได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดของบทบัญญัติ โดยกำหนดว่าการอาศัยหลักวิชาการดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีด้วย ซึ่งมาจากเหตุผลที่รัฐเล็งเห็นว่าการใช้หลักวิชาการและมาตรฐานทางวิทยาศาสตร์อาจเหมาะสมกับประเทศที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง แต่อาจไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยที่การพัฒนาด้านเทคโนโลยียังไม่ก้าวหน้า เช่นหากกำหนดอย่างเคร่งครัดว่าผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมจะต้องติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสียยี่ห้อหนึ่ง ราคา 10 ล้านบาทซึ่งทางราชการเห็นว่าจะทำให้น้ำมีคุณภาพเทียบเท่ากับน้ำดื่ม ก่อนปล่อยลงสู่แม่น้ำ เช่นนี้ก็จะส่งผลกระทบต่อทางการเงินและสร้างภาระให้แก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้ซึ่งเป็นเพียงผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้น

นอกจากนี้มาตรา 55 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิด ซึ่งได้แก่การควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งประกาศกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนด

มาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภท และบางขนาด ซึ่งหากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่พักแรมในภาพรวมมีการกำหนดแหล่งกำเนิดน้ำเสีย ดังนี้³⁸

(1) อาคารประเภท ก โรงแรมที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นห้องพักรวมกันทุกชั้นของอาคารหรือกลุ่มของอาคารตั้งแต่ 200 ห้องขึ้นไป

(2) อาคารประเภท ข โรงแรมที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นห้องพักรวมกันทุกชั้นของอาคารหรือกลุ่มของอาคารตั้งแต่ 60 ห้อง แต่ไม่ถึง 200 ห้อง

(3) อาคารประเภท ค โรงแรมที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นห้องพักรวมกันทุกชั้นของอาคารหรือกลุ่มของอาคารไม่ถึง 60 ห้อง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่า ในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด (มาตรา 70 วรรค 1) แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้ว ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ซึ่งหากไม่สามารถบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่นนี้ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด (มาตรา 70 วรรค 2)

ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า อาคารประเภท ค โรงแรมที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นห้องพักรวมกันทุกชั้นของอาคารหรือกลุ่มของอาคารไม่ถึง 60 ห้อง ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม มีความใกล้เคียงกับที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมากที่สุด เพราะโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บ้านพักบนเรือ หรือแม้กระทั่งรีสอร์ทหลาย ๆ แห่งก็มักมีจำนวนห้องพักไม่ถึง 60 ห้องเช่นกัน แต่สถานประกอบธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้ ไม่มีลักษณะเป็นโรงแรมจึงไม่จัดว่าเป็นอาคารประเภท ค และประกาศดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย เช่นนี้จึงทำให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ เป็นต้น ไม่มีหน้าที่จัดระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย หรือถูกตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบดังกล่าวตามมาตรา 70 วรรค 1 และวรรค 2

3) การควบคุมมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและของเสียอันตราย

พระราชบัญญัติได้กำหนดคำว่า “ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก

³⁸ แหล่งเดิม.

ตะกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว ก๊าซ (มาตรา 4) ซึ่งการรวบรวม และจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัด และขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง มาตรา 78 กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพราะมีบทบัญญัติเรื่องการรักษาความสะอาด และจัดระเบียบในการเก็บขน กำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกข้อกำหนดดังกล่าว

4) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA)³⁹ หมายถึง การตัดสินใจริเริ่มโครงการธุรกิจต่าง ๆ จะต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ประกอบการ ได้ตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนที่จะดำเนินงาน⁴⁰ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาถึงผลกระทบของโครงการธุรกิจที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมก่อนการอนุมัติโครงการดังกล่าวอย่างรอบคอบแล้ว ซึ่งเป็นหลักการระแวดระวัง (Precautionary Principle) ไม่ให้โครงการพัฒนามีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศต่าง ๆ ทั้งทางบก และทางลพ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อม และมนุษย์ที่ร้ายแรง⁴¹

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถือเป็นมาตรการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดจากการดำเนินธุรกิจที่พิกแรม เช่น โรงแรม รีสอร์ท บังกะโล โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ได้เป็นอย่างดี เพราะมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินโครงการธุรกิจที่พิก ซึ่งมีกลไกในการดึงผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลรายงานทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ ในโครงการธุรกิจที่พิกแห่งนั้น ซึ่งจะร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมตั้งแต่เบื้องต้น เช่น การเลือกสถานที่ตั้งโครงการ และขั้นตอนการศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงการ เพื่อเตรียมมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เช่นการปรับปรุงโครงสร้างทางวิศวกรรม การออกแบบโครงสร้างเพื่อลดค่าใช้จ่ายของโครงการ ลดภาวะโลกร้อน และมลพิษต่าง ๆ⁴²

³⁹ แต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกาใช้คำว่า Environmental Impact Statement: EIS) หรือ ประเทศนิวซีแลนด์ ใช้คำว่า Assessment of Environmental Effects: AEE) เป็นต้น.

⁴⁰ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 112). เล่มเดิม.

⁴¹ วิถีพิเศษ. (ม.ป.ป). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม>

⁴² จาก สถานการณ์การท่องเที่ยวเชิงนิเวศของประเทศไทย. การดำเนินการเพื่อกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (น. 123), โดย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2542, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

ในการกำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴³ ได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พบว่ากิจการประเภทโรงแรม หรือสถานที่พักตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งมีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป ให้เสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้าง หรือหากใช้วิธีแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ยื่นขอรับใบอนุญาตให้เสนอรายงานในชั้นการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ลำดับที่ 30 ตามเอกสารท้ายประกาศ 3) ซึ่งการกำหนด “จำนวน 80 ห้อง” ย่อมทำให้เกิดความแน่นอนและความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติ และผู้จัดทำรายงาน ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาการตีความว่า โครงการใดบ้างต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม⁴⁴

เมื่อพิจารณาประโยชน์ของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม พบว่าจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักเตรีตรงอย่างรอบคอบก่อนที่จะดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ เพราะในขั้นตอนการประเมินจะต้องเปรียบเทียบถึงผลกระทบด้านบวก และด้านลบที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการอาจเลือกที่จะไม่ดำเนินกิจการนั้นต่อหรืออาจแก้ปัญหาด้วยการนำเสนอมาตรการสำหรับลดหรือป้องกันผลกระทบในกรณีที่เกิดกิจการนั้นยังอาจดำเนินการต่อไปได้

5) ด้านมาตรการส่งเสริมและสนับสนุน

(1) กองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อม ถูกตั้งขึ้นโดยกระทรวงการคลัง ประกอบไปด้วยเงินและทรัพย์สินซึ่งได้แก่ เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อม และคุณภาพชีวิต เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ ดอกผลของกองทุน เงินที่ได้รับจากภาคเอกชนหรือรับมาจากองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับกิจการของภาคเอกชน กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการนำเงิน ทรัพย์สิน ดอกผล หรือผลประโยชน์ของกองทุนมาใช้จ่ายเพื่อการดังต่อไปนี้

⁴³ เรื่อง กำหนดประเภท และขนาดของโครงการ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.

⁴⁴ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 128). เล่มเดิม.

(ก) เงินกองทุนให้จ่ายเพื่อให้เอกชนกู้ยืม ในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรม หรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย (มาตรา 23 (3))

(ข) กำหนดว่า เงินกองทุนให้จ่ายเพื่อเป็นเงินช่วยเหลือ และอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (มาตรา 23 (4))

(2) สิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ตามมาตรา 94

กรณีที่ 1 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียรวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีสิทธิที่จะขอรับการส่งเสริมและเข้าช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 94 (1))

(ก) ด้านอาคารเข้า สำหรับนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักร

(ข) การขอรับอนุญัตินำผู้ชำนาญการ หรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้งควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตามที่กล่าวไว้ข้างต้น รวมทั้งขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการนำเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมในราชอาณาจักร

กรณีที่ 2 เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับฉบับใดเลย แต่ประสงค์จะจัดให้มีระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ของตนเอง เพื่อทำการบำบัดน้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 (1) ได้ (มาตรา 94 (2))

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 94 ช่วยสร้างประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการที่פקแรมได้อย่างมาก เพราะระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และสิ่งปฏิกูลมักต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากที่פקแรมตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศของสัตว์และพืชพรรณที่หายาก ย่อมมีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงเพื่อปกป้องสภาพทางธรรมชาติที่เปราะบางดังกล่าว อีกทั้งการมีมาตรการส่งเสริมด้านการลงทุน ยังมีผลดีต่อการสนับสนุนให้ธุรกิจที่פקคิดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดขยะมูลฝอยเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้นด้วย

3.1.7.3 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

1) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สังกัดอยู่ในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁴⁵

- (1) ส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม
- (2) รวบรวม จัดทำ ให้บริการข้อมูลสนเทศด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ
- (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน รวมถึงประสานและเสนอแนะแผนและมาตรการในการส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ตลอดจน ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ชุมชน

2) กรมควบคุมมลพิษ

เป็นหน่วยงานที่ควบคุม และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษ เช่น กำหนดนโยบายมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านน้ำในแม่น้ำลำคลอง ทะเล น้ำทิ้งจากอาคารต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่ง “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ตามมาตรา 52 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 53)

- (1) เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกัน หรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (2) เสนอความเห็นให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือขจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากร และการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเสนอแนะเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3) กองทุนสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 24 และมาตรา 25)

⁴⁵ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). *ประวัติความเป็นมาของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. สืบค้น 13 พฤศจิกายน 2557, จาก

- (1) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระเบียบขอจัดสรร หรือขอกู้ยืมเงินกองทุน
- (3) วางระเบียบการรับเงิน และเบิกจ่ายจากกองทุน
- (4) กำหนดระยะเวลาชำระเงินที่กู้ยืมจากกองทุน ตามมาตรา 23(3) รวมทั้งอัตราดอกเบี้ย และหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม

4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจพิจารณาคำขอรับการส่งเสริม และช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจ การเงิน และการลงทุนของผู้ยื่นคำขอแต่ละราย ซึ่งหากเห็นว่าสมควรให้การช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอ ให้คณะกรรมการแนะนำส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น เพื่อการส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอต่อไป (มาตรา 95)

3.1.8 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

ประกาศฉบับนี้ออกโดยอธิบดีกรมการท่องเที่ยว โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติงานของกรมการท่องเที่ยวในส่วนการพัฒนาที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบทให้ได้มาตรฐาน เพื่อนำไปสู่การท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8.1 ด้านนิยาม

ข้อ 4 คำว่า “โฮมสเตย์ไทย” หมายถึงการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักร่วมกับเจ้าของบ้านชาคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือสามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนห้องไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทนและจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม

นอกจากนี้ยังนิยาม คำว่า “มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย” หมายถึงโฮมสเตย์ที่จัดบริการอยู่ในระดับมาตรฐาน 10 ด้าน ประกอบด้วย ด้านที่พัก อาหาร ความปลอดภัย อธิษาศัยไมตรีของเจ้าของบ้านและสมาชิก รายการนำเที่ยว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม การสร้างคุณค่า และมูลค่าของผลิตภัณฑ์ชุมชน การบริหารของกลุ่ม และการประชาสัมพันธ์

ทั้งนี้อาจสรุปได้ว่า คำนิยามคำว่า โฮมสเตย์ไทย มีความสอดคล้องกับข้อยกเว้นของนิยามโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ต้องการส่งเสริมธุรกิจที่พักขนาดเล็ก

ของชาวบ้าน เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนและช่วยสร้างอาชีพและรายได้ให้กับชาวบ้านในท้องถิ่น ในลักษณะที่ไม่ต้องจดทะเบียนธุรกิจที่พักรถต่อการประกอบและไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย ที่ควบคุมธุรกิจโรงแรมซึ่งมีมาตรการและบทลงโทษที่เคร่งครัดมากกว่า

3.1.8.2 ด้านความปลอดภัย

ดัชนีชี้วัดมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทยที่เกี่ยวกับความปลอดภัยมีดังต่อไปนี้

ข้อ 5 มาตรฐานที่ 1 ด้านที่พัก บ้านพักจะต้องมีลักษณะที่เป็นสัดส่วน

มาตรฐานที่ 3 ด้านความปลอดภัย จะต้องมีการเตรียมความพร้อมเรื่องการปฐมพยาบาล เบื้องต้นและมีการจัดเวรยามดูแลความปลอดภัย

มาตรฐานที่ 5 ด้านรายการนำเที่ยวจะต้องมีความชัดเจนซึ่งต้องผ่านการยอมรับจากชุมชน และมีข้อมูลกิจกรรมการท่องเที่ยว โดยมีเจ้าของบ้านเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่นหรือประสานงาน ให้มัคคุเทศก์ท้องถิ่นนำเที่ยว

3.1.8.3 ด้านสุขอนามัย

มาตรฐานและดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยในส่วนของสุขอนามัยมีดังนี้

ข้อ 5 มาตรฐานที่ 1 ด้านที่พัก กล่าวคือ ห้องพัก และที่นอนจะต้องสะอาดและสบาย มีห้องอาบน้ำและห้องส้วมที่สะอาดมิดชิด

มาตรฐานที่ 2 ด้านอาหารมีชนิดและวัตถุดิบที่ใช้ประกอบอาหาร น้ำดื่มที่สะอาด ภาชนะบรรจุอาหารที่สะอาด ห้องครัวที่ถูกสุขลักษณะเป็นต้นจนถึงโฮมสเตย์ที่ได้มาตรฐาน

3.1.8.4 ด้านสิ่งแวดล้อม

ดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีดังนี้

ข้อ 5 มาตรฐานที่ 6 ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม กล่าวว่าโฮมสเตย์ที่ได้มาตรฐานจะต้องมีแหล่งท่องเที่ยวอยู่ภายในชุมชน หรือบริเวณใกล้เคียงและต้องมีการดูแล แหล่งท่องเที่ยวนั้น โดยมีแผนงาน กิจกรรม มาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อลดผลกระทบ จากการท่องเที่ยว และลดสภาวะโลกร้อน

3.1.8.5 ด้านองค์กรที่กำกับดูแล

กรรมการท่องเที่ยว

เนื่องจากข้อ 10 แห่งประกาศข้างต้น เมื่อโฮมสเตย์ไทยผ่านการประเมินว่าได้มาตรฐานแล้วก็จะได้รับเครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยพร้อมหนังสือรับรองซึ่งแสดงความเป็นมาตรฐานตามที่กำหนดในระเบียบของกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งทำให้ผู้ได้รับมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย มีสิทธิใช้ตราสัญลักษณ์มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย

อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่ผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายจากการกระทำของโฮมสเตย์ที่ได้รับรองมาตรฐานแล้ว ข้อ 11 ผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียน โดยมีหนังสือร้องเรียนต่ออธิบดีกรมการท่องเที่ยว เพื่อขอให้ถอดถอนมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยได้

3.1.8.6 บทลงโทษ

ข้อ 9 โฮมสเตย์ที่ได้รับมาตรฐานจะถูกประเมินเมื่อครบอายุการรับรองมาตรฐาน 3 ปี และยื่นขอรับรองมาตรฐานใหม่ ซึ่งหากการประเมินมีระดับคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานจะถูกถอดถอนการรับรองมาตรฐาน พร้อมส่งคืนเครื่องหมายรับรองมาตรฐาน โฮมสเตย์และหนังสือรับรองจากกรมการท่องเที่ยว

3.2 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น จำเป็นต้องศึกษาแนวคิด และบทบัญญัติที่บังคับใช้ในต่างประเทศด้วย จึงจะสามารถเห็นแนวทางพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

3.2.1 สหรัฐอเมริกา

3.2.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948)

มีมาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ โดยได้กำหนดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงสิทธิของนักท่องเที่ยวผู้พิการที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และจะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรมซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁴⁶

ข้อ 2 บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพบรรดาที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาแต่เดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด

ข้อ 25 บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หม้าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันยากที่จะควบคุมได้

3.2.1.2 รัษฎบัญญัติคนอเมริกันผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ (American with Disabilities Act 1990 หรือ ADA)

⁴⁶ จาก ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์ เคลื่อนที่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 183-186), โดย นิธานัน พงศาปาน, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

รัฐบัญญัติ ADA ถูกบัญญัติขึ้นโดยสภาองเกรส และบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 มีขอบเขตมาจากกฎหมายว่าด้วยสิทธิของพลเมืองซึ่งมีข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติต่อผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพภายใต้สถานการณ์อย่างเดียวกัน ซึ่งจะต้องป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อชาวอเมริกันผู้มีข้อจำกัดดังกล่าว ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิของพลเมือง ค.ศ. 1964 ที่กำหนดมิให้เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ชชาติกำเนิด และลักษณะที่ผิดกฎหมายอย่างอื่น⁴⁷

โดยรัฐบัญญัติ ADA ได้นิยามคำว่า “ความพิการ” หมายถึงความบกพร่องทางด้านร่างกาย และจิตใจซึ่งเป็นสิ่งจำกัดการทำกิจกรรมหลักในชีวิตประจำวัน ซึ่งหัวข้อที่ 3 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญว่าห้ามมิให้ผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งจัดหาที่พักแก่บุคคลทั่วไปปฏิเสธที่จะให้บริการเพราะเหตุว่าเขาเป็นผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ⁴⁸

3.2.1.3 กฎหมายตัวเรือด (State Bed Bug Laws)

มลรัฐมินเนโซต้า (Minnesota) มีมาตรการด้านสุขลักษณะและอนามัยภายในที่พักแรม ซึ่งใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมทุกแห่งในรัฐมินเนโซต้า ให้ปฏิบัติการกำจัด และป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือดภายในที่พักแรม โดยบทบัญญัติมีชื่อว่า “กฎหมายตัวเรือด (State Bed Bug Laws)”⁴⁹ ซึ่งพอสรุปได้ว่าการกำหนดให้โรงแรม โมเต็ล บ้านเช่า หรือที่พักแรมอื่น ๆ ต้องจัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด ซึ่งในการอนุญาตว่าที่พักแรมนั้นมีสภาพที่แน่ใจได้ว่าปลอดภัยจากตัวเรือด จะต้องกระทำโดยผู้ตรวจสอบที่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเท่านั้น⁵⁰

ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นผลดีต่อการบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมทุกแห่งรับผิดชอบจัดหาวิธีการป้องกัน และกำจัดการรบกวนของตัวเรือดซึ่งเป็นปัญหายาวนานของธุรกิจที่พักแรมเกือบทุกแห่ง และยังช่วยให้ผู้ประกอบการมีเอาใจใส่ดูแล และมีวินัยในการรักษาความสะอาดเครื่องนอนภายในห้องพักอย่างสม่ำเสมอ เพราะที่นอนหมอนมุ้งที่สกปรกจะเป็นที่อยู่อาศัยและแพร่พันธุ์ของตัวเรือด

⁴⁷ *American with Disabilities Act 1990*. Retrieved August 29, 2015, from http://en.wikipedia.org/wiki/Americans_with_Disabilities_Act_of_1990

⁴⁸ จาก *มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 133), โดย จินตนา อินทร์รัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁴⁹ *State Bedbug Laws*. Retrieved August 29, 2015, from <http://www.ncsl.org/research/environment-and-natural-resources/state-bedbug-laws.aspx>

⁵⁰ Minnesota Rules 4625.1700.

3.2.1.4 รัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแห่งมลรัฐแคนซัส 2004 (The Kansas Agritourism Promotion Act 2004)

รัฐบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรในชนบทและการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท โดยสนับสนุนให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการ อาศัยแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และธรรมชาติในชนบทเป็นสถานที่เชิญชวนนักท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจหรือเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ⁵¹

รัฐบัญญัตินี้กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยโดยกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมมีหน้าที่แจ้งเตือนภัยให้นักท่องเที่ยวทราบ (Warning Notice Requirements) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ในสถานที่ท่องเที่ยวเชิงเกษตร ผู้ประกอบการจะต้องมีป้ายที่มีตัวอักษรสีดำ และมีขนาดความสูงของอักษรอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว เพื่อแจ้งเตือนนักท่องเที่ยวให้ทราบล่วงหน้า และจะต้องวางป้ายไว้ในที่มองเห็นได้ชัดเจนหรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ท่องเที่ยวเชิงเกษตร⁵²

ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมจัดพิมพ์ป้ายแจ้งเตือนภัยต่าง ๆ ขนาดที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ป้ายห้ามใช้ลิฟต์ขณะเกิดเพลิงไหม้ (In Case of Fire, Do Not Use Elevators) ป้ายทางหนีไฟ (Fire Exit) ป้ายระวังพื้นเปียก (Caution Wet Floor) เป็นต้น มีประโยชน์ต่อการคุ้มครองให้นักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการธุรกิจที่พักแรมสามารถทราบจุดที่เสี่ยงภัยหรือบริเวณที่ไม่ปลอดภัยภายในที่พักและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ไม่สมควรกระทำในอาคารและบริเวณรอบ ๆ ที่พักเพราะอาจก่อให้เกิดอันตราย ซึ่งการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนจะทำให้ นักท่องเที่ยวใช้ความระมัดระวัง และหลีกเลี่ยงภัยอันตรายได้ ซึ่งเป็นการช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรมได้อีกทางหนึ่ง

3.2.1.5 ระเบียบการสูบบุหรี่แห่งมลรัฐยูทาห์ (Smoking Regulations in Utah)⁵³

มลรัฐยูทาห์ (Utah) เป็นมลรัฐที่มีชื่อเสียงด้านกิจกรรมนันทนาการนอกสถานที่ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลายเป็นรายได้หลักของมลรัฐอย่างมาก⁵⁴ ซึ่งมีมาตรการเรื่องเขตปลอดบุหรี่ภายในที่พักแรมที่กำหนดว่า ถ้าธุรกิจที่พักแรมใด เช่น โรงแรม โมเต็ล ที่พักแบบบริการอาหารเช้า (B&B) สถานที่อื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกด้านที่พัก ได้อนุญาตให้สูบบุหรี่ในที่พักแรม

⁵¹ จาก มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหามบัณฑิต) (น. 101), โดย ศิริพันธ์ทิพย์ ราชแก้ว, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁵² The Kansas Agritourism Promotion Act 2004 § 74-50.

⁵³ Smoking Regulations in Utah. Retrieved August 29, 2015, from <http://smoking.uslegal.com/smoking-regulations-in-utah/>

⁵⁴ Utah. Retrieved August 28, 2015, from <http://en.wikipedia.org/wiki/Utah#Tourism>

แล้วจะต้องกำหนด “ห้องสำหรับสูบบุหรี่ (Smoking Allowed Room)” และต้องจัดระบบระบายอากาศเพื่อไม่ให้อากาศในห้องดังกล่าวปะปนกับอากาศในพื้นที่ส่วนอื่น นอกจากนี้ ต้องระบุว่าห้องอื่น ๆ เป็นห้องปลอดบุหรี่ (Non-Smoking Room) โดยถ้าผู้ประกอบการที่พักแรมเลือกที่จะเปลี่ยนแปลงสถานะของห้องสำหรับสูบบุหรี่ไปเป็นห้องปลอดบุหรี่ เช่นนี้ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการทำความสะอาดห้องดังกล่าว ซึ่งได้แก่การทำความสะอาดพรม ที่นอน ม่าน หรือวัสดุอื่น ๆ ที่ดูดซับอนุภาคนิวตริให้หมดจดอย่างสมบูรณ์⁵⁵

3.2.1.6 รัฐบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Environmental Quality Act - CEQA)

เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีรัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act-NEPA) เป็นกฎหมายกลางกำหนดการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีมาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกว่า “ข้อแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement - EIS)” โดยมีกลไกให้ประชาชนและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เข้ามาวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นต่อข้อแถลงของโครงการที่กำลังจะริเริ่มขึ้น ซึ่งเมื่อนำข้อแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ศาลแล้ว หากผู้ริเริ่มโครงการจัดเตรียมข้อแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ไม่ดีพอ การต่อต้านของสาธารณชนมีน้ำหนักมากกว่า โครงการก็จะถูกระงับหรือยกเลิกไป แต่หากข้อแถลงดังกล่าวผ่านการพิจารณา ก็จะได้รับรองเป็นข้อแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมขั้นสุดท้าย (FEIS) แล้วแจกจ่ายให้ประชาชนได้รับทราบ⁵⁶

มลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ยอมรับมาตรการดังกล่าวมาใช้ชื่อรัฐบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (CEQA) ซึ่งบังคับให้ผู้ประกอบการที่พัก เช่น โรงแรม รีสอร์ทหรือที่พักเชิงนิเวศต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มจะดำเนินงานกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยจัดทำเป็น “รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Report - EIR)”

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติ CEQA ได้กำหนดว่าหากพบว่ามีทางเลือกอื่นที่สามารถสำเร็จได้เช่นกัน เช่นนี้หน่วยงานจะอนุมัติโครงการที่เสนอมาไม่ได้ ซึ่งคำว่า “สามารถสำเร็จได้” หมายถึง

⁵⁵ Smoking Regulations in Utah. R392-510-6. Requirements for Smoking Permitted Areas.

⁵⁶ วิกีพีเดีย. (ม.ป.ป). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม>

การดำเนินการที่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคม และเทคโนโลยี⁵⁷

ทั้งนี้ผลดีของการบังคับให้จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย คือ ทำให้ได้ข้อมูลที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สภาพอากาศ ทรัพยากรป่าไม้ อีกทั้งยังทำให้ได้รับข้อมูลวิจัยทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ ด้วย เช่น รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหนึ่งในเมืองมอนเทอเรย์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้เปิดเผยรายชื่อของ “ฮิกแมนโพเทนทิลลา” (Hickman’s Potentilla) ซึ่งเป็นสิ่งมีชีวิตที่ใกล้จะสูญพันธุ์ เป็นต้น

3.2.2 สาธารณรัฐมัลดีฟส์

สาธารณรัฐมัลดีฟส์ (Maldives) ที่ตั้งอยู่ในมหาสมุทรอินเดีย มีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นหมู่เกาะเล็ก ๆ กระจุกกระจายประมาณ 1,190 เกาะ เป็นประเทศขนาดเล็กที่สุดในทวีปเอเชีย มีประชากรอาศัยอยู่เพียง 200 เกาะ และมีการพัฒนาที่ดินให้เป็นโรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ที่พักกลางน้ำ บังกะโล กระท่อม ที่จอดเรือสำราญ ประมาณ 74 เกาะ ซึ่งอุตสาหกรรมท่องเที่ยวถือว่าเป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของสาธารณรัฐมัลดีฟส์⁵⁸ ซึ่งนักท่องเที่ยวนิยมมาพักตากอากาศเพื่อชมความงามของบรรยากาศแบบท้องทะเลและชายหาด และทำกิจกรรมนันทนาการต่าง ๆ เช่น ดำน้ำดูปะการัง ดำน้ำบนผิวน้ำโดยใช้ท่อหายใจ (Snorkel Diving) ดำน้ำลึก (Scuba Diving) นั่งเรือชมฝูงปลาโลมา พายเรือแคนู และเล่นเรือใบ⁵⁹

3.2.2.1 รับบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ ค.ศ. 1999 (Maldives Tourism Act 1999)

รับบัญญัตินี้ได้กำหนดเขตพื้นที่และเกาะที่ใช้สำหรับพัฒนาการท่องเที่ยวในสาธารณรัฐมัลดีฟส์ ซึ่งได้แก่อุตสาหกรรมโรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ศูนย์ดำน้ำ เรือท่องเที่ยว และออกกฐระเบียบเพื่อรองรับการให้บริการดังกล่าว

การจดทะเบียนและการรับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ “รีสอร์ท” รับบัญญัติข้อ 16 (ก) ได้กำหนดว่า รีสอร์ททุกแห่งในหมู่เกาะมัลดีฟส์ จะต้องดำเนินการจดทะเบียนอย่างเดียวกัน

⁵⁷ From “Little NEPAs” and their Environmental Impact Assessment Procedures (p. 3), by David Sive, et al., 2005,

⁵⁸ ประเทศมัลดีฟส์. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศมัลดีฟส์>

⁵⁹ Wonderfulpackage. (ม.ป.ป.). หมู่เกาะมัลดีฟส์-รู้จักกันก่อนไปเที่ยวมัลดีฟส์. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.wonderfulpackage.com/article/v/35/หมู่เกาะมัลดีฟส์-รู้จักกันก่อนไปเที่ยวมัลดีฟส์-Madives>

ที่กระทรวงการท่องเที่ยวซึ่งจะสามารถดำเนินกิจการรีสอร์ทได้ ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตที่ออกโดยกระทรวงการท่องเที่ยวแล้ว

นอกจากนี้ข้อ 16 (ข) กำหนดว่า ใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการรีสอร์ทจะถูกออกให้ต่อเมื่อได้พิจารณาว่าสถานประกอบการมีเงื่อนไขที่น่าพอใจว่า “สิ่งปลูกสร้างของรีสอร์ทได้เสร็จสมบูรณ์ตามแนวทางที่กระทรวงการท่องเที่ยวและบริการกำหนดว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสถานประกอบการ ก็จะต้องจัดหาไว้ในรีสอร์ทด้วย”

ส่วนกรณีของเกสต์เฮาส์ ข้อ 18 แห่งรัฐบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ ค.ศ. 1999 ได้กำหนดว่าใบอนุญาตประกอบธุรกิจเกสต์เฮาส์จะออกให้ต่อเมื่อสถานประกอบการมีเงื่อนไขที่น่าพอใจว่า “อาคาร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงการท่องเที่ยวและบริการกำหนดว่าเป็นสิ่งจำเป็นในสถานประกอบการ ก็จะต้องจัดหาไว้ในเกสต์เฮาส์ด้วย”

ทั้งนี้ข้อ 44 แห่งรัฐบัญญัติ ให้กระทรวงการท่องเที่ยวมีดุลยพินิจในการแบ่งแยกลำดับชั้นของสถานที่พักตากอากาศ และเกสต์เฮาส์ได้โดยประเมินจากการให้บริการและมาตรฐานของบริการเหล่านั้นบนพื้นฐานความเป็นจริงของสถานประกอบการเหล่านั้น

นอกจากนี้ข้อ 45 แห่งรัฐบัญญัติยังกำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวมี “ดุลยพินิจที่จะควบคุม (The Discretion to Monitor)” ธุรกิจเกสต์เฮาส์และตรวจสอบให้แน่ใจว่าบริการในสถานประกอบการนั้น เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและบทบัญญัติตามรัฐบัญญัตินี้และระเบียบต่าง ๆ หรือไม่

3.2.2.2 ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conservation of Environment in Tourism Industry)

เนื่องจากทิวทัศน์และทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล คือจุดดึงดูดความสนใจให้นักท่องเที่ยวอยากเดินทางมาสัมผัส จึงทำให้สถานที่พักตากอากาศจำนวนมาก ตั้งอยู่ท่ามกลางพื้นที่ที่เปราะบางต่อการถูกรุกทำลาย ทำลาย หรือรบกวนสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศวิทยาทางทะเล เช่นนี้ สาธารณรัฐมัลดีฟส์จึงออกมาตรการควบคุม กำกับและดูแลธุรกิจ โรงแรม รีสอร์ท ที่พักกลางน้ำ บังกะโล กระโจม ที่จอดเรือสำราญอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้ดำเนินกิจการในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมถึงส่งเสริม และสนับสนุน

การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน⁶⁰ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่פקแรมที่ไม่ใช่โรงแรมดังต่อไปนี้

นิยามของคำว่า “อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว” หมายถึงการดำเนินกิจการ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ เรือสำราญ รวมถึงสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใดที่อยู่ภายใต้การจดทะเบียนต่อกระทรวงการท่องเที่ยว⁶¹

1) ด้านสิ่งแวดล้อม

(1) ในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ระเบียบได้กำหนดว่ากิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้จะดำเนินต่อไปได้ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตจากกระทรวงการท่องเที่ยวแล้ว (ข้อที่ 2.1 แห่งระเบียบ) ซึ่งได้แก่ การขุดทะเลสาบหรือแผ้วถางที่ดิน สิ่งปลูกสร้างบนชายหาด หรือทะเลสาบ ขยายพื้นที่ชายหาด ด้วยการสูบลทรายขึ้นมาใช้ ก่อสร้างกำแพงกันคลื่นทะเลหรือหินค้ำกันฝั่ง การโค่นต้นไม้ กระทบการใดก็ตามที่อาจเป็นผลร้ายต่อพืชพรรณหรือแหล่งน้ำบนเกาะ

ในการยื่นคำขออนุญาตตามระเบียบข้อ 2.1 จะต้องมีการประเมินความเหมาะสมของโครงการโดยต้องยื่นรายละเอียดพร้อมแผนของกิจกรรมมาด้วย โดยรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะต้องยื่นส่งต่อกรมการท่องเที่ยว ก่อนที่จะมีการเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อ 2.1 (ข้อ 2.3 -2.4 แห่งระเบียบ)

(2) การกำจัดขยะ หรือสิ่งปฏิกูล และระบบบำบัดน้ำเสีย

ถึงรวบรวมขยะจะต้องถูกวางไว้ในพื้นที่ต่าง ๆ ของรีสอร์ท เกสต์เฮาส์ หรือที่פקอื่นใด เพื่อให้สามารถทิ้งได้ง่าย ซึ่งถึงเวลานั้นจะต้องสะอาด ถูกสุขลักษณะและมีฝาปิดที่มิดชิด (ระเบียบข้อ 5.1) ส่วนอาหาร และเครื่องคั้น สิ่งของเน่าเปื่อย พลาสติก กระดาษ แก้ว เศษเหล็ก กระจกขยะที่เป็นพิษหรือเป็นอันตราย จะต้องถูกแยกไว้ในถังขยะตามแต่ละประเภท โดยมีฝาปิดอย่างมิดชิด (ระเบียบข้อ 5.2) นอกจากนี้ระเบียบยังห้ามมิให้เผาขยะที่เกิดจากการดำเนินกิจการของธุรกิจที่פקภายในพื้นที่เปิดกว้างของรีสอร์ท ซึ่งจะต้องมีเตาเผาขยะสำหรับจัดการกับขยะเหล่านั้น และห้ามเผาวัตถุที่ปล่อยก๊าซพิษออกมาสู่ชั้นบรรยากาศ เช่นพลาสติก แต่จะต้องเก็บรวบรวมและส่งให้กับเขตพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นที่จัดการขยะจำพวกนี้ (ระเบียบข้อ 5.3.4)

สำหรับหลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลจะต้องใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยจะต้องไม่ติดตั้งระบบกำจัดขยะไว้ใกล้กับแหล่งอาหาร ที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าไม่มีรอยแยกหรือรอยร้าว กลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ หรือสิ่งรบกวนอื่นใด

⁶⁰ ข้อ 1.4 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว.

⁶¹ ข้อ 1.5 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว.

นอกจากนี้ ยังห้ามระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน หรือสูบล้างไปในหนองน้ำ บึง หรือทะเลสาบ (ระเบียบข้อ 7)

2) ด้านสุขอนามัย

ห้ามรีสอร์ททำกิจกรรมใดที่จะก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำและห้ามนำน้ำบาดาลที่อยู่ใต้รีสอร์ทต่าง ๆ มาใช้เป็นน้ำอุปโภคหรือบริโภคสำหรับแขกผู้มาพัก หรือพนักงาน (ระเบียบข้อ 6.5) ส่วนน้ำดื่มจะต้องกักเก็บไว้อย่างปลอดภัย ด้วยวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อน ซึ่งคุณภาพน้ำดื่ม จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าที่กำหนดโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจ (ระเบียบข้อ 6.6)

3) ด้านบทลงโทษ

ถ้าผู้ประกอบการรีสอร์ทหรือเกสต์เฮาส์ ผ่าฝืนบทบัญญัติตามระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอ้อมมีความผิดตามกฎหมาย และจะต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ 1000.00 MRF แต่ไม่เกิน 10,000.00 MRF ซึ่งพิจารณาตามความรุนแรงของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีก จะต้องระวางโทษตั้งแต่ 50,000 MRF ไม่เกิน 100,000 MRF ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะส่งหนังสือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นก็ได้ (ระเบียบ ข้อ 8.1)

3.2.3 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นหนึ่งในบรรดาประเทศอาณานิคมของสหราชอาณาจักร มีภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ในเขตอบอุ่นและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ มักประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้ แหล่งท่องเที่ยวในประเทศนิวซีแลนด์มีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงาม ซึ่งนักท่องเที่ยวจำนวนมากนิยมเดินทางมาเที่ยวชมธรรมชาติ จำทำให้ประเทศนิวซีแลนด์ มีนโยบายที่มุ่งส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เป็นรายได้หลักของประเทศ⁶²

ด้วยสภาพภูมิประเทศของประเทศนิวซีแลนด์ ทำให้การพักผ่อนตากอากาศมักเป็นรูปแบบของการใช้บริการที่พักเชิงอนุรักษ์หรือที่พักเชิงนิเวศ ซึ่งไม่ใช่การใช้บริการในโรงแรม เพราะนักท่องเที่ยวจะได้สัมผัสกับทิวทัศน์ แม่น้ำ ทะเลสาบ ป่าไม้ และเนินเขา เป็นต้น เช่น กระโจม รีสอร์ท ที่พักบริการอาหารเช้า ตั้งแคมป์บนเนินเขา เรือบ้านในทะเลสาบหรือโฮมสเตย์ ซึ่งชาวนิวซีแลนด์มักเปิดบ้านให้นักท่องเที่ยวเข้าพักอาศัยร่วมกับครอบครัวของเขา

⁶² วิถีพิเศษ. (ม.ป.ป). การท่องเที่ยวนิวซีแลนด์. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก

โดยคิดค่าเช่าที่รวมกับค่าบริการอาหารจากนักท่องเที่ยว⁶³ ด้วยเหตุนี้ที่พักแรมเชิงนิเวศส่วนใหญ่ในประเทศนิวซีแลนด์จึงเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด

ประเทศนิวซีแลนด์มี “รัฐบัญญัติการจัดการทรัพยากร (Resource Management Act)” ทำให้มีมาตรการทางกฎหมายควบคุม และกำกับดูแลการดำเนินงานของธุรกิจที่พักแรมเชิงนิเวศไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรา 88 แห่งรัฐบัญญัติกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเรียกว่า “การประเมินผลที่ตามมาที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (Assessment of Environmental Effects - AEE)” ซึ่งมีความสำคัญมากถึงขนาดยกให้เป็นเงื่อนไขบังคับของการขออนุญาตดำเนินการด้านทรัพยากรของธุรกิจที่พัก⁶⁴

3.2.4 สาธารณรัฐประชาชนจีน

แหล่งท่องเที่ยวในสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นมีลักษณะที่อุดมด้วยคุณค่าทางมนุษยศาสตร์เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่นำวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและวิถีชีวิตที่แสดงออกถึงคุณธรรม ความซื่อสัตย์ และจิตใจที่ดีงามของชาวจีนมาส่งเสริมการท่องเที่ยว⁶⁵

3.2.4.1 ด้านความปลอดภัย

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บริหารจัดการธุรกิจที่พักแรมของสาธารณรัฐประชาชนจีนคือ “ระเบียบสำหรับการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities)” โดยมีวัตถุประสงค์กำหนดการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกในโฮมสเตย์ ซึ่งเป็นการธุรกิจท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจอย่างมากในสาธารณรัฐประชาชนจีน

ระเบียบสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ได้กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในธุรกิจโฮมสเตย์

1) นิยามของสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์

คำว่า “การจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์” ตามระเบียบนี้ หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกของที่พักแรมที่ดำเนินงานเป็นครอบครัว งานอดิเรก หรือธุรกิจ โดยใช้ห้องว่างที่ตนอาศัยอยู่ตามปกติสำหรับจัดเป็นห้องพักเพื่อรองรับให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัส

⁶³ ที่พักในนิวซีแลนด์.(2557). สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.hotcourses.in.th/study-in-new-zealand/student-accommodation/accommodation-in-new-zealand/>

⁶⁴ วิทิพิเชีย. (ม.ป.ป.). *การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม>

⁶⁵ CRI Online. (ม.ป.ป.). *การท่องเที่ยวของจีน*. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557, จาก <http://thai.cri.cn/chinaabc/chapter5/chapter50102.htm>

กับประสบการณ์การใช้ชีวิตในชนบท นอกจากนี้สิ่งอำนวยความสะดวกของที่พัก ยังหมายรวมถึง วัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิทัศน์ทางธรรมชาติ สภาพแวดล้อมทางนิเวศ ทรัพยากรทางธรรมชาติ เกษตรกรรม การป่าไม้ การประมง ฟาร์มปศุสัตว์ เป็นต้น⁶⁶

2) คุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์

บุคคลที่ถูกห้ามไม่ให้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ได้แก่บุคคลที่ต้องคำพิพากษา ตามพระราชบัญญัติควบคุมการจัดการอาชญากรรม พระราชบัญญัติควบคุมอาวุธปืน พระราชบัญญัติป้องกันการค้าบริการทางเพศในเด็กและวัยรุ่น กฎระเบียบควบคุมสารเสพติด อันตราย ประมวลกฎหมายหมายอาญาว่าด้วยการกระทำความผิดทางเพศและบุคคลที่เคยมียุติการ คำพิพากษา ให้จำคุก 5 ปีขึ้นไป หรือเคยได้รับอภัยโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดน้อยกว่า 5 ปี⁶⁷

3) หน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการโฮมสเตย์

ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์จะต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทราบในกรณีพบเห็น ผู้พักอาศัยมีพฤติกรรมดังต่อไปนี้⁶⁸

- (1) เป็นที่สงสัยว่าอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ
- (2) พกพาปืนหรืออาวุธอย่างอื่น สิ่งของที่มีอันตรายหรือต้องห้ามประการอื่น
- (3) เสพยาสีขาว หรือสารเสพติดอื่นใด
- (4) มีสัญญาณบ่งบอกว่าอาจฆ่าตัวตาย หรือถูกฆาตกรรม
- (5) ส่งเสียงดังเอะอะ เล่นการพนัน หรือมีพฤติกรรมทำให้เดือดร้อนรำคาญ

ในที่สาธารณะ ความสงบสุขของประชาชน หรือศีลธรรมอันดี และปฏิเสธที่จะเลิกกระทำการ ดังกล่าว

(6) เข้าพักโดยปราศจากการแสดงบัตรประชาชน หรือปฏิเสธลงทะเบียนเข้าพัก

ทั้งนี้ให้ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความปลอดภัยของสาธารณะหรือ เหตุอันก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ ด้วย

4) มาตรการป้องกันอันตรายจากสิ่งปลูกสร้าง

อาคารที่มีพื้นที่กว่า 200 ตารางเมตร ในแต่ละชั้นเหนือจากพื้นดิน หรืออาคารชั้นเดียว แต่มีพื้นที่รวมกว่า 200 ตารางเมตร จะต้องสร้างบันไดหรือทางเดินให้มีความกว้างสุทธิ 1.2 เมตร

⁶⁶ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 3.

⁶⁷ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 11.

⁶⁸ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 29.

หรือสูงกว่านั้น ส่วนอาคารที่มีพื้นที่มากกว่า 240 ตารางเมตรจะต้องมีบันไดเชื่อมระหว่างชั้น ไม่น้อยกว่าสองแห่ง⁶⁹

5) มาตรการป้องกันอัคคีภัย

โฮมสเตย์ต้องจัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยไว้ในที่พักดังนี้⁷⁰

(1) ต้องจัดให้มีไฟฉุกเฉินไว้ในห้องพักแต่ละห้อง บันไดแต่ละชั้นและทางเดินในอาคาร

(2) ต้องจัดให้มีระบบเตือนภัยอัตโนมัติไว้ในโฮมสเตย์ และห้องพักแต่ละห้อง

(3) ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงไว้อย่างมั่นคงจำนวนไม่น้อยกว่า 2 เครื่อง ในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจนและอยู่ในลักษณะที่นำออกมาใช้ได้ง่าย ทั้งนี้จะต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงจำนวน 1 เครื่อง เป็นอย่างน้อยไว้ในแต่ละชั้นของอาคารที่มีหนึ่งชั้นขึ้นไป

3.2.4.2 ด้านสุขอนามัย

ระเบียบสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ได้กำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยในธุรกิจโฮมสเตย์ดังต่อไปนี้

1) มาตรการด้านสุขลักษณะ และอนามัย

โฮมสเตย์จะต้องจัดให้มีอุปกรณ์ด้านสุขอนามัย และสุขาภิบาลดังต่อไปนี้⁷¹

(1) ในห้องพัก และห้องน้ำแต่ละห้อง จะต้องมีการระบายอากาศและแสงสว่างที่เพียงพอ

(2) ต้องจัดให้มีเครื่องทำน้ำร้อนและน้ำเย็นที่ถูสุขอนามัย

(3) ต้องรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอุปกรณ์และสภาพแวดล้อมภายในโฮมสเตย์ เช่น มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของยุง แมลงสาบ หนู และพาหะนำโรคต่าง ๆ และทำลายแหล่งเพาะพันธุ์เหล่านั้น

(4) คุณภาพของน้ำดื่มจะต้องเป็นตามรายละเอียดของมาตรฐานที่ใช้บังคับ

นอกจากนี้ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์จะต้องตรวจสอบเรื่องสุขอนามัยและความปลอดภัยของเครื่องดื่มและอาหารที่ได้จัดหาให้แก่ผู้เข้าพัก และจะต้องรักษาความเป็นระเบียบ ความสะอาด ทั้งภายในและบริเวณรอบ ๆ ของโฮมสเตย์ ส่วนที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักแขก จะต้องมีการทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนชุดใหม่หลังการใช้งานทุกครั้ง⁷²

⁶⁹ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 7.

⁷⁰ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 8.

⁷¹ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 9.

⁷² Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 28.

2) มาตรการควบคุมโรคติดต่อ

หากผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์พบว่าผู้เข้าพักเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บ เช่นนี้ให้ผู้จัดการโฮมสเตย์ทำการช่วยเหลือรักษาพยาบาลให้นักท่องเที่ยวและหากมีเหตุอันน่าเชื่อว่าผู้เข้าพักนั้นเป็นโรคติดต่อที่จะแพร่ระบาดได้ ผู้จัดการโฮมสเตย์จะต้องรีบแจ้งหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อมีวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม⁷³

3.2.4.3 ด้านสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (The Environmental Impact Assessment Law – EIA Law) กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้เสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการ หรือกิจการต่าง ๆ ซึ่งการมีกลไกและมาตรการที่เข้มงวดจะมีผลป้องกันไม่ให้เจ้าของโครงการลงมือสร้างสิ่งปลูกสร้าง หรือดำเนินโครงการไปโดยไม่ส่งข้อแถลงการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ถ้าเจ้าของโครงการละเลยไม่ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และดำเนินโครงการต่อไปโดยไม่ยื่นส่งข้อแถลงผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) ย่อมได้รับบทลงโทษ คือ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Bureau - EPB) จะมีคำสั่งให้เจ้าของโครงการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมชดเชย ซึ่งถ้าเจ้าของโครงการไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมย่อมมีอำนาจปรับเจ้าของโครงการได้⁷⁴

3.2.5 ประเทศญี่ปุ่น

โดยทั่วไปจะพบว่าธุรกิจที่พักแรมในประเทศญี่ปุ่นมี 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกเป็นโรงแรมแบบตะวันตก (Western Style Hotels) ซึ่งจะมีห้องพักรับรองที่เป็นส่วนตัว มีสิ่งอำนวยความสะดวก บริการอาหารและเครื่องดื่ม การนันทนาการ ขั้นตอนการเช็คอินและเช็คเอาท์ตามแบบอย่างของโรงแรมในสหรัฐอเมริกา ส่วนประเภทที่ 2 คือ โรงแรมที่ยังคงเอกลักษณ์ของประเทศญี่ปุ่นดั้งเดิมซึ่งเรียกว่า ริยอกัง (Ryokans) ซึ่งเป็นโรงแรมขนาดเล็กที่ดำเนินงานภายในครอบครัว ดยจะถูกตกแต่งด้วยเครื่องเรือนที่น้อยชิ้นให้มีลักษณะคล้ายบ้านของชาวบ้านญี่ปุ่น ซึ่งมีจุดเด่นคือ มีห้องพักที่ปูเสื่อตาตามิ (Tatami) และประตูบานเลื่อนที่มีกลอนประตูที่แน่นหนา นอกจากนี้ ยังมีอ่างอาบน้ำร้อนแบบรวมหรือโอฟูโรซึ่งจะแบ่งตามเพศโดยใช้น้ำร้อนจากบ่อน้ำร้อน

⁷³ Regulations for the Management of Home Stay Facilities. Article 26.

⁷⁴ Alex Wang. (2007). *Environmental protection in China: the role of law*. Retrieved November 14, 2015, from <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/745-Environmental-protection-in-China-the-role-of-law>

ธรรมชาติและการสวมใส่ชุดยูคาตะซึ่งเป็นชุดกิโมโนที่ทำจากผ้าคอตตอนเนื้อบางส่วนเครื่องนอนที่ให้บริการในห้องพัคนั้นจะปูฟูกบนเสื่อตามมัตสึอีกทีหนึ่ง⁷⁵

การคุ้มครองนักท่องเที่ยวตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่นนั้นมองว่านักท่องเที่ยว คือ ผู้บริโภคที่ต้องได้รับบริการจากผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งสิทธิของผู้บริโภค คือ สิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นพึงได้รับ โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากสิทธิขั้นพื้นฐาน 4 ประการของอดีตประธานาธิบดีเคนเนดีที่ได้เสนอต่อสภาคองเกรสไว้เมื่อ ค.ศ. 1962 ซึ่งได้แก่ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย สิทธิที่จะได้รับการแจ้งข้อมูลข่าวสาร สิทธิที่จะเลือกและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณากรณีที่มีการร้องทุกข์

ทั้งนี้ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคให้มีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจ โรงแรมแบบตะวันตก และธุรกิจเรียวกังอยู่ใน “พระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2511 (The Consumer Protection Fundamental Act)” ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่วางรากฐานของการคุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ประกอบการ และวางมาตรฐานการควบคุมอันตรายจากสินค้าหรือการให้บริการเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์สูงสุดโดยพระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์เพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพ และการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้บริโภค ด้วยการให้ความคุ้มครองและสร้างผล ประโยชน์ของผู้บริโภคภายใต้การควบคุมและรับผิดชอบของรัฐบาลและผู้ประกอบการธุรกิจ⁷⁶

พระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2511 กำหนดไว้ดังนี้

1) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2511 มีการกำหนดมาตรฐานเพื่อป้องกันอันตรายอันเกิดจากการให้บริการ⁷⁷ และจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการทดสอบและการตรวจสอบบริการ⁷⁸

ทั้งนี้ประชาชนในประเทศญี่ปุ่นจะตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภค โดยมักขอรับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วนำไปเจรจาต่อรองกับผู้ประกอบการธุรกิจด้วยตนเอง และมักศึกษา

⁷⁵ From *Japanese Tourists: Socio-Economic, Marketing and Psychological Analysis* (pp. 204-205), by K.S. (Kaye) Chon, 2000.

⁷⁶ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 1.

⁷⁷ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 7.

⁷⁸ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 14.

หาความรู้เกี่ยวกับข้อมูลเรื่องความปลอดภัยในการใช้บริการต่าง ๆ ตามสื่อสารสนเทศ ห้างสมุด สื่อสิ่งพิมพ์หรือหน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีความตื่นตัวที่จะจัดตั้งศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ในส่วนกลาง (Sagamihara) ซึ่งทำหน้าที่ทดสอบหาสินค้าที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ความรู้สึกรักนึกคิดของชาวญี่ปุ่นเมื่อได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการใช้บริการก็จะไม่โทษว่าเป็นคราวเคราะห์ หรือความประมาทเลินเล่อของตัวเอง แต่จะมุ่งไปที่ความไม่เหมาะสมและขาดคุณภาพของการให้บริการนั้น ๆ เป็นสำคัญ และพร้อมที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไข และเยียวยาความเสียหายให้ตามกฎหมายต่อไป⁷⁹

โดยพระราชบัญญัติพื้นฐานการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2511 ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ ไว้ดังนี้⁸⁰

- (1) ดำเนินมาตรการที่จำเป็นในบริการที่ตนจัดหามาให้ เช่น การป้องกันอันตราย
- (2) หมั่นพัฒนาคุณภาพและองค์ประกอบของบริการที่ตนจัดหาให้
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องเรียนของผู้บริโภคโดยเหมาะสมอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ การให้ความร่วมมือและจรรยาบรรณของผู้ประกอบธุรกิจในประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้ประกอบธุรกิจจะจัดให้มีฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือปัญหาจากนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ⁸¹ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า นอกจากจะเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อลูกค้าแล้ว ยังเป็นช่องทางรับทราบข้อบกพร่องของการให้บริการ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่จะใช้ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยของบริการในธุรกิจนั้น ได้และกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายนั้น ผู้ประกอบการในประเทศญี่ปุ่นจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนและเป็นจรรยาบรรณที่จะต้องเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ย และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากบริการของตน

2) องค์กรที่กำกับดูแล

ประเทศญี่ปุ่นมีสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Affairs Center of Japan : NCAC) เป็นองค์กรหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและมีสำนักงานนโยบายคุณภาพชีวิต (Quality of Life Policy Bureau) ปฏิบัติหน้าที่ในเชิงนโยบาย นอกจากนี้ยังมีสำนักงานคณะกรรมการการค้ายุติธรรม (Japan Fair Trade Commission) ซึ่งอยู่ในฐานะองค์กร

⁷⁹ จาก ความแตกต่างของการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (จากการศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างวันที่ 4 กันยายน- 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544) (น. 6), โดย ชีรวัดน์ จันทรสมบุญ, 2555, กรุงเทพฯ.

⁸⁰ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 4.

⁸¹ ความแตกต่างของการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (จากการศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างวันที่ 4 กันยายน- 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544) (น. 7). เล่มเดิม.

อิสระและกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

(1) ความรับผิดชอบของรัฐ ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อการจัดตั้ง และบริหารนโยบาย ที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคม⁸²

(2) ความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อการวางแผนนโยบาย ควบคุมไปก้นนโยบายของรัฐ รวมทั้งการวางแผนบริหารนโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ภายใต้ง่อนไปทางสังคมและเศรษฐกิจภายใต้บังคับแห่งรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ⁸³

โดยการบริหารงานและการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคนั้น มีการดำเนินการ ในส่วนกลางโดยสำนักงานนโยบายคุณภาพชีวิต สำนักงานคณะกรรมการการค้ายุติธรรม สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอำนาจหน้าที่ชัดเจน ตลอดจนมีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบนอกจากนี้ในส่วนภูมิภาคซึ่งหมายถึงในระดับ จังหวัดนั้น ไม่ได้กำหนดว่าในระดับจังหวัดจะต้องรับมอบอำนาจจากส่วนกลาง แต่ทางจังหวัด สามารถดำเนินการบริหารงานและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้เอง โดยกำหนดโครงสร้างและการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ให้มีหน้าที่กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค จัดตั้งองค์กรในท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และการบริหารเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ส่วนในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่สามารถลงโทษผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ อีกทั้งยังไม่มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้บริโภค ได้อีกด้วย แต่จะต้องใช้วิธีดำเนินการแจ้งให้ผู้ประกอบการธุรกิจทราบเพื่อแก้ไข โดยอาจออกกฎ ข้อบังคับการลงโทษตามความเหมาะสมซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องปฏิบัติตามการแจ้งเตือน ของรัฐบาลท้องถิ่นโดยเคร่งครัด⁸⁴

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีองค์กรผู้บริโภคที่จัดตั้งโดยกลุ่มของผู้บริโภคเอง⁸⁵ รวมถึง องค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่องค์กรคุ้มครอง นักท่องเที่ยวซึ่งเป็น “ระบบการควบคุม (Monitoring)” เพื่อสร้างเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งใน

⁸² The Consumer Protection Fundamental Act. Section 2.

⁸³ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 3.

⁸⁴ ความแตกต่างของการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่าง ไทย-ญี่ปุ่น (จากการศึกษาฐานงานของเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างวันที่ 4 กันยายน- 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544) (น. 1-3). เล่มเดิม.

⁸⁵ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 17.

ระดับหมู่บ้านและตำบลทั่วทั้งประเทศ⁸⁶ เพื่อให้การคุ้มครองนักท่องเที่ยวสามารถบรรลุได้ตามเจตนารมณ์และสามารถใช้สิทธิที่จะขอรับความคุ้มครองได้สะดวก และง่ายขึ้น

สำหรับระบบการร้องเรียนของประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น นคร เมือง หมู่บ้าน ตำบล และผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องจัดให้มีระบบดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องเรียนของผู้บริโภค⁸⁷ โดยผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มีประโยชน์เพราะเมื่อนักท่องเที่ยวประสบปัญหาจากการถูกละเมิดสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการในที่พักผ่อน นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคควรมีสิทธิที่จะร้องเรียนหรือร้องทุกข์เพื่อขอรับความเป็นธรรมซึ่งภาครัฐจะต้องจัดให้มีช่องทางร้องทุกข์อย่างอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นนั้นจัดช่องทางให้ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนต่อศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ประกอบการธุรกิจได้โดยตรง

3.2.6 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของการค้าและการท่องเที่ยวสำคัญของโลก โดยเป็นประเทศที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง และนักท่องเที่ยวนิยมไปเที่ยวมากที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น Universal Studios Singapore, เกาะมหาสนุก Sentosa, Night Safari สวนสัตว์กลางคืนแห่งแรกของโลก, Jurong Bird Park สวนนกที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, Singapore Flyer ซึ่งเป็นชิงช้าสวรรค์ที่สูงที่สุดในโลก เป็นต้น ซึ่งประเทศสิงคโปร์มี Merlion เป็นเครื่องหมายประจำชาติและเป็นสัญลักษณ์ของคณะกรรมการการท่องเที่ยวของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Tourism Board - STB)⁸⁸

ทั้งนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์มี “รัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 (Hotel Act 1954)” ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1999 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุม กำกับและดูแลการประกอบธุรกิจที่พักแรมต่าง ๆ ในประเทศสิงคโปร์ซึ่งกำหนดสาระสำคัญไว้ดังนี้⁸⁹

1) นิยามคำว่าโรงแรม

ความหมายของคำว่า “โรงแรม” ตามรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 หมายถึง บอร์ดดิ้งเฮาส์ ลอร์ดจิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ และอาคารหรือสถานที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่พักสาธารณะซึ่งประกอบด้วยห้องพักที่ไม่น้อยกว่า 4 ห้องหรือห้องที่ถูกกั้นขึ้นเพื่อเป็นที่พำนักพักพิง หรืออยู่อาศัยเพื่อ

⁸⁶ ความแตกต่างของการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (จากการศึกษาฐานงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างวันที่ 4 กันยายน- 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544) (น. 5). เล่มเดิม.

⁸⁷ The Consumer Protection Fundamental Act. Section 15.

⁸⁸ *เที่ยวสิงคโปร์ด้วยตนเอง*. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557, จาก <http://singapore-guides.blogspot.com>

⁸⁹ Hotel Act ค.ศ. 1954. Chapter 127.

วัตถุประสงค์ในการให้เช่า หรือให้ตอบแทนเป็นรางวัล โดยมีเจ้าของบ้านเอง ผู้ครอบครอง ผู้เช่า (ผู้ให้เช่าช่วง) หรือผู้จัดการที่พักเป็นผู้ให้บริการอำนวยความสะดวกในที่พักแรม

ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ โรงแรม” หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งเป็นผู้ถือใบอนุญาตให้จัดการ โรงแรมโดยได้รับอนุญาตตามรัฐบัญญัตินี้

2) ใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงแรม

เงื่อนไขที่ใช้พิจารณาประกอบการออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงแรมนั้น รัฐบัญญัติห้ามมิให้ออกใบอนุญาต เว้นแต่จะเป็นที่พอใจแก่คณะกรรมการกำกับดูแลทะเบียน โรงแรม⁹⁰ ในเรื่องที่ว่าสถานที่พักซึ่งไม่ได้ถูกใช้ให้เป็นบ้านที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และสถานที่พักแรมที่ได้รับการจดทะเบียนมีการเปลี่ยน โครงสร้างให้เป็นโรงแรมแล้ว รวมถึงมีการ จัดเตรียมอาหารที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ของประเทศสิงคโปร์นั้นมีขอบเขต การบังคับใช้ที่กว้าง เพราะมีความหมายครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรมด้วย เช่น บอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล ซึ่งจะทำให้ สถานที่พักแรมเหล่านี้ แม้จะมีห้องพัก ไม่เกิน 4 ห้อง ก็สามารถอยู่ภายใต้บทบังคับของรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ได้ อันจะทำให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามาควบคุมดูแลการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของสถานประกอบธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมได้

⁹⁰ “Board” means the Hotels Licensing Board.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ในปัจจุบัน กระแสธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมกำลังขยายจำนวนมากขึ้นสืบเนื่องมาจากแนวคิดส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถใช้พื้นที่บางส่วนในบ้านหรือที่ดินของตน พัฒนาให้เป็นที่พักชั่วคราวสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อหารายได้และอาชีพเสริมในวันหยุดนักขัตฤกษ์ หรือหลังจากว่างเว้นจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวทางเกษตรกรรม ซึ่งทำให้มีทั้งกรณีชาวบ้านดำเนินการเองโดยขาดการจัดการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง และเกิดกรณีที่นักลงทุนต่าง ๆ อาศัยกระแสความนิยมและช่องว่างทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ ตัดวงจรผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว โดยมุ่งเน้นการโฆษณาภาพลักษณ์ของที่พักแรมมากกว่าที่จะตระหนักถึงการดูแลหรือป้องกันเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวที่มาพัก รวมทั้งขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศในบริเวณที่พักแรมให้มีสภาพที่สวยงามและยั่งยืนตลอดไป

ทั้งนี้ จากที่ได้ศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ทำให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของปัญหาในเรื่องดังกล่าว เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันให้เกิดความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีประเด็นวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านนิยาม

4.1.1 วิเคราะห์เรื่องนิยามของผู้บริโภค

เนื่องจากความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินเป็นปัจจัยสำคัญที่นักท่องเที่ยวทุกคนปรารถนาจะได้รับมากที่สุดในขณะที่เดินทางท่องเที่ยว จึงทำให้นักท่องเที่ยวมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการในธุรกิจท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวเข้าไปมีนิติสัมพันธ์ด้วย โดยคำว่า “สิทธิ” ย่อมหมายถึง ประโยชน์อันชอบธรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายรองรับ

และคุ้มครองให้ ซึ่งในทางเศรษฐกิจนักท่องเที่ยวถือเป็นผู้ที่มีอำนาจต่อรองต่ำกว่าผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว และมีลักษณะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ (Protection of the Weak) รัฐจึงต้องรับรองและคุ้มครองให้นักท่องเที่ยวที่มีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการและเมื่อรัฐได้รับการร้องสิทธิดังกล่าวไว้ รัฐจึงต้องมีบทบาทหน้าที่เข้ามาอำนวยความสะดวกและดำเนินการให้นักท่องเที่ยวได้รับประโยชน์ตามสิทธินั้น

ทั้งนี้สิทธิของนักท่องเที่ยวที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล ลอดจ์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน เป็นต้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดว่าสิทธิของผู้บริโภค หมายถึง สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการจึงมีผลทำให้ผู้ประกอบการซึ่งแม้จะเป็นเพียงธุรกิจที่พักแรมราคาถูกที่ดำเนินการโดยคนในท้องถิ่นก็ตาม ก็จะต้องจัดมาตรการด้านความปลอดภัย และสุขอนามัย สำหรับดูแลป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการได้รับอันตรายภายในที่พักแรมของตนหรือเจ็บป่วย ไม่สบายกลับไปยังภูมิลำเนา ซึ่งผู้ประกอบการที่พักต้องถูกผูกพันให้มีหน้าที่เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว โดยจะปฏิเสธหรือเลือกไม่ปฏิบัติไม่ได้ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.1

อนึ่ง นักท่องเที่ยวที่นิยมเดินทางมาใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมมีทั้งนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศ (International Tourist) และนักท่องเที่ยวภายในประเทศ (Internal Tourist) ซึ่งจากที่ได้ศึกษาเรื่องมูลเหตุจูงใจและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวตามหัวข้อที่ 2.4.3 และ 2.4.4 ผู้วิจัยวิเคราะห์ถึงนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการดังต่อไปนี้

1) นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ หมายถึง นักท่องเที่ยวที่มีสัญชาติอื่นที่ไม่ใช่สัญชาติไทยและไม่ได้มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศไทย เช่น นักท่องเที่ยวชาวญี่ปุ่นชื่นชอบการพักผ่อนหย่อนใจตามแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ และมีพฤติกรรมชอบทำกิจกรรม (Activity-oriented) โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม เช่นเดียวกับนักท่องเที่ยวชาวอเมริกาซึ่งนิยมท่องเที่ยวพักผ่อนในสถานที่ที่สื่อถึงวัฒนธรรมไทย มีบรรยากาศเป็นมิตรสบาย ไม่แบ่งชนชั้น ไม่มีพิธีรีตองในการรับประทานอาหาร นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวชาวเยอรมัน ก็มักเปิดกว้างที่จะศึกษาวิถีชีวิตของท้องถิ่นและชุมชน รวมไปถึงเรื่องอาหารไทยที่ชาวเยอรมันมักคุ้นเคยกับอาหารไทยเป็นอย่างดี เพราะมีร้านอาหารไทยจำนวนมากในประเทศเยอรมนี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ และที่พักแรมเชิงนิเวศซึ่งมักจะเป็นที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเกือบทั้งสิ้น ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก

2) นักท่องเที่ยวชาวไทย นิยมเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น เนื่องจาก โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เช่น โครงการ Unseen Thailand โครงการท่องเที่ยวไทยครีกครีนเศรษฐกิจไทยคิกคัก โครงการเที่ยวทั่วไทยหัวใจถึงธรรม เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยเกื้อหนุนที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้คนไทยท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่าการไปท่องเที่ยวต่างประเทศ กิจกรรมนันทนาการเชิงนิเวศที่น่าสนใจ เช่น ล่องแก่ง ดำน้ำตื้นและลิกเพื่อชมปะการัง ปีนเขา คุนุก ส่องสัตว์ป่า สัมผัสชิมสวน ปลูกผักและผลไม้ ล่องเรือชมการจับปลา เป็นต้น นอกจากนี้นักท่องเที่ยวไทยไม่มีอุปสรรคในเรื่องของภาษา ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวสามารถสอบถามข้อมูลได้เองตลอดการเดินทาง ซึ่งการเดินทางท่องเที่ยวและทำกิจกรรมเชิงอนุรักษ์เหล่านี้ จะต้องใช้เวลามากกว่า 1 วัน จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้นักท่องเที่ยวนิยมพักค้างคืนตามที่พักรวมต่าง ๆ ในลักษณะของการพักผ่อนตากอากาศไปพร้อมกัน เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล แพ ลอดจ์ หรือการตั้งเต็นท์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายย่อมเกิดปัญหว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น เป็นผู้บริโภคหรือไม่ ซึ่งต้องวิเคราะห์เสียก่อนว่าเพราะเหตุใดจึงต้องทราบว่าเป็นผู้บริโภคหรือไม่ ทั้งที่ก็เป็นที่น่าทึ่งอย่างแจ่มชัดแล้วว่านักท่องเที่ยวก็คือผู้ที่เป็กลุ่มลูกค้ากับผู้ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก็ไม่น่าจะเกิดปัญหาในการใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ

ทั้งนี้เป็เพราะการใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ตามแนวคิดเรื่องการทำสัญญาที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2 นั้น มีผลบังคับได้ระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งหากเกิดความเสียหายจากการรับบริการ ย่อมทำให้ผู้เสียหายตามความเป็นจริงที่ไม่ได้เป็กลุ่มลูกค้าไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบได้เลย ซึ่งในสภาพความเป็นจริงนักท่องเที่ยวมักนิยมเดินทางร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อนฝูง หรือครอบครัว เช่นการทำสัญญาใช้บริการห้องพักรวม แม้ว่านักท่องเที่ยวจะพักอาศัยด้วยกันหลายคน หรือหลายห้องพักรวมแยกจากกัน แต่ก็จะต้องมีนักท่องเที่ยวเพียงคนเดียวเท่านั้นที่เป็กลุ่มลูกค้ากับทางผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมองว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมจะเป็นผู้บริโภคหรือไม่นั้น ไม่อาจกำหนดโดยใช้หลักความสัมพันธ์ทางสัญญาได้ เพราะแนวคิดการคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสถานะทางสังคม หรือความสามารถ หรือข้อตกลงในการทำนิติกรรมและสัญญาแต่อย่างใด เนื่องจากการบริโภคเป็นเพียงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ตอบสนองความต้องการทางร่างกาย และจิตใจของมนุษย์เท่านั้นตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.3.3

ปัญหาว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมเป็นผู้บริโภคหรือไม่ ผู้วิจัยวิเคราะห์คำว่า “ผู้บริโภค (Consumer)” ตามความหมายโดยทั่วไป หมายถึง ผู้กิน ผู้เสพ ผู้ใช้สินค้าเปลือง ผู้ใช้สอย และผู้จับจ่าย ซึ่งผู้บริโภคอาจปรากฏในรูปแบบของผู้ใช้เครื่องอุปโภคบริโภคหรือใช้บริการทุกชนิด จึงทำให้นักท่องเที่ยวคือผู้บริโภค เพราะการใช้บริการของนักท่องเที่ยว คือความต้องการให้สนองตอบด้านจิตใจซึ่งหมายถึงการพักผ่อนหย่อนใจ เช่นเดียวกับ การกินอาหารเพื่อความอิ่ม หรือการกินยารักษาโรคเพื่อให้หายจากอาการเจ็บป่วยนั่นเอง

ส่วนเมื่อพิจารณาคำว่า “ผู้บริโภค” จากนิยามตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมายถึง ผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ใช้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม ซึ่งนักท่องเที่ยวที่เข้าทำสัญญาเช่าห้องพักกับผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม ถือได้ว่านักท่องเที่ยวเป็น “ผู้ได้รับบริการ” เพราะเมื่อพิจารณาประกอบกับ คำว่า “บริการ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งหมายถึงการรับจัดทำกรงาน ให้ใช้ ให้ประโยชน์ในทรัพย์สิน หรือให้สิทธิใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น จึงทำให้นักท่องเที่ยวที่เข้าทำสัญญาถูกจัดอยู่ในความหมายของผู้บริโภค เพราะเหตุว่านักท่องเที่ยวได้รับความสะดวกสบายอันเป็นผลมาจากการทำงานของผู้ประกอบธุรกิจที่ได้ช่วยจัดเตรียมห้องพักพร้อมอุปกรณ์เครื่องใช้ต่าง ๆ และนักท่องเที่ยวก็ได้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งตามอัตราค่าบริการเป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ มีปัญหาว่าผู้ที่ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น เพื่อนฝูง บุคคลในครอบครัวที่เดินทางไปพร้อมกับนักท่องเที่ยวด้วยนั้น จะถือว่าเป็นผู้บริโภคด้วยหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาตามทฤษฎีการไม่ให้ความสำคัญกับหลักการเข้าทำสัญญาตามหัวข้อที่ 2.3.3 ซึ่งอธิบายว่า การยึดมั่นในหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาย่อมทำให้เกิดหน้าที่ผูกพัน และความรับผิดชอบคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคที่ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ได้รับจากการใช้บริการได้เลย ซึ่งในสภาพความเป็นจริงผู้บริโภคใช้บริการนั้น มีโอกาสเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันทั้งสิ้น เช่นนี้การกำหนดให้ผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการต้องมีนิติสัมพันธ์ทางสัญญาต่อกันอย่างเคร่งครัด จึงเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามความเป็นจริงอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาข้างต้น หากพิจารณาคำว่า “ผู้บริโภค” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในกลุ่มของ “ผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดย

ชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” จะพบว่าบุคคลที่เป็นผู้บริโภคนั้น แม้ว่าจะไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจโดยตรง แต่หากมีการใช้บริการตามความเป็นจริงก็เพียงพอที่จะเป็นผู้บริโภคได้ แม้ว่าจะไม่ได้เสียค่าตอบแทนเองก็ตาม ด้วยเหตุนี้ กรณีที่เพื่อนฝูงหรือบุคคลในครอบครัวของนักท่องเที่ยวที่เดินทางไปด้วยกัน เกิดได้รับอันตราย อุบัติเหตุ อุบัติภัย หรือการป่วยไข้อันมีสาเหตุมาจากการดำเนินธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ตัวอย่างเช่น นักท่องเที่ยวทำสัญญาเช่าห้องพักในโฮมสเตย์ โดยมีเพื่อนฝูงอยู่รวมกันด้วย ปรากฏว่าเพื่อนคนหนึ่งถูกไฟฟ้าจากเครื่องทำน้ำอุ่นช็อตจนถึงแก่ความตาย หรือเพื่อนคนหนึ่งถูกคนร้ายจี้และนำตัวเข้าไปขโมยทรัพย์สินในห้องพักหรือรับประทานอาหารเช้าที่โฮมสเตย์จัดไว้ให้ แล้วมีอาการท้องร่วงรุนแรงจนช็อกหมดสติไป เช่นนี้ย่อมถือว่าเพื่อนฝูง และบริวารของนักท่องเที่ยวผู้นั้นเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย เพราะได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมตามความเป็นจริง แม้ว่าจะไม่ใช่คู่สัญญาหรือเสียค่าตอบแทนเลยก็ตาม

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมย่อมเป็นผู้บริโภคตามนิยามของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพราะเป็นผู้ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจและเป็นคู่สัญญาโดยตรงตามหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา เช่นเดียวกับ เพื่อนฝูง บุคคลในครอบครัวของนักท่องเที่ยวที่แม้จะไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจ แต่ก็ถือเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ เพราะอยู่ในกลุ่มของผู้ที่ได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้จะไม่ได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนเองก็ตาม เช่นนี้ ทั้งนักท่องเที่ยวและบุคคลที่เข้าพักพร้อมกับนักท่องเที่ยวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ ซึ่งผูกพันให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่จัดหามาตรการด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยเพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวได้รับอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการเข้าพักในสถานที่พักของตน

4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องนิยามของที่พักรวม

จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวจำนวนหนึ่ง ได้ทราบว่าธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งนักท่องเที่ยวนิยมใช้บริการในขณะไปท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มักได้แก่ โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ การเช่าพื้นที่กางเต็นท์ ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) และที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) ซึ่งธุรกิจพักรวมที่ให้ประสบการณ์ และสร้างความแปลกใหม่ให้แก่นักท่องเที่ยวได้ดี คือ “โฮมสเตย์ที่ได้พักอาศัยกับชาวบ้านจริง ๆ” เพราะทำให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้ คุลคลลกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึง “ที่พักบนเรือแบบบ้าน” หรือที่เรียกกันว่า บ้านบนเรือ เรือนแพลอยน้ำ ซึ่งนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการได้อธิบายว่า มีลักษณะเป็นบ้านที่อยู่บนแพขนาดใหญ่ แบ่งซอยเป็นห้องเล็ก ๆ จะมีคนคุมแพให้ล่องไปไปตามแม่น้ำเรื่อย ๆ

และในเวลากลางคืน ก็จะผูกแพไว้กับฝั่งโดยไม่มีคนคุม เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้พักผ่อนอย่างเป็นส่วนตัว

ทั้งนี้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดว่า “โรงแรม” หมายถึง สถานที่พักที่จัดขึ้น เพื่อให้บริการเป็นที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทาง โดยมีค่าตอบแทน แต่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตราเดียวกันว่า “สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม

โดยเมื่อพิเคราะห์ถึงคำว่า “กฎกระทรวงที่กำหนดเกี่ยวกับสถานที่พัก” ย่อมหมายถึง “กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551” ซึ่งมาตรา 4 (3) ได้กำหนดว่า “สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักรั่วคราวสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมย่อมไม่ถือว่าเป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547”

การที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้ใช้หลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าธุรกิจเพื่อการพักแรมประเภท รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ลอดจ์ เต็นท์ รถตู้เพื่อการนันทนาการ ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) และที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) เป็นต้น ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “สถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม” เพราะสภาพของสถานที่พักรั่วคราวดังกล่าวมักเป็นธุรกิจขนาดย่อมที่ดำเนินการภายในครอบครัว หรือคนในท้องถิ่น เพื่อเป็นช่องทางเพิ่มพูนรายได้เสริมด้วยการใช้ห้องพักที่เหลืออยู่มาดัดแปลงเป็นห้องว่างสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยว ซึ่งผู้ประกอบการที่พักแรมเหล่านี้มักมีฐานะทางการเงินและศักยภาพในการลงทุนไม่มากนัก จึงมักสร้างห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง

โดยเจตนารมณ์ของมาตรา 4 (3) ประกอบกับกฎกระทรวงดังกล่าว มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ใช้กลไกทางการท่องเที่ยวมาสร้างงานให้แก่ชาวบ้านในท้องถิ่นที่ประสงค์จะเปิดสถานที่พักขนาดเล็กในการต้อนรับนักท่องเที่ยว เพื่อสร้างรายได้เสริมให้กับชาวบ้าน และเศรษฐกิจของชุมชน อันเป็นอาชีพที่เสริมจากงานประจำ งานเก็บเกี่ยวตามฤดูกาล ตัวอย่างเช่น ในตลาดน้ำอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม จะมีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยวและพักผ่อนทุกวันศุกร์ เสาร์ อาทิตย์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์ จึงทำให้คนในชุมชนอัมพวานิยมเปิดบ้านของตนเป็นโฮมสเตย์เพื่อให้บริการนักท่องเที่ยวในวันหยุด ส่วนในวันจันทร์ ถึงพฤหัสบดีชาวบ้านก็จะทำสวนผลไม้ขายของ เรียนหนังสือ หรือทำงานประจำในเมือง เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ในการปรับใช้มาตรา 4 (2) และ (3) นั้นมีความแตกต่างกัน เพราะมาตรา 4 (2) เป็นเรื่องของการกำกับดูแลสถานที่พักอาศัยที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น เช่น หอพักนักศึกษา แมนชั่น อพาร์ตเมนต์ รুমเซอร์วิส ซึ่งเป็นการพักอาศัยภายหลังจากเลิกเรียนหรือเลิกงานประจำวัน ไม่ใช่การพักอาศัยชั่วคราวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจในลักษณะของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งที่พักอาศัยตามมาตรา 4 (2) มีการคิดค่าบริการเป็นรายเดือนซึ่งต้องบังคับตามกฎหมายลักษณะเช่าทรัพย์ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

นอกจากนี้ จากการสำรวจปัญหาจริง¹ ผู้วิจัยพบว่า ทั้งผู้ประกอบการที่เป็นนายทุนและที่ดำเนินการโดยชาวบ้าน มักอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในมาตรา 4 (3) ดำเนินธุรกิจโดยแสวงหาประโยชน์จากแขกผู้มาพักมากกว่าปกติ และเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องจดทะเบียนต่อกรมการปกครอง รวมทั้งไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งพบว่าผู้ประกอบการโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล ที่พักบนเรือแบบบ้านหลายแห่งอาศัยช่องว่างทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1) ธุรกิจหลายแห่งมีขนาดใหญ่ มีห้องพักรับรองตั้งแต่ 4 ห้องขึ้นไปและในแต่ละวันมีการรับรองนักท่องเที่ยวมากกว่า 20 คนขึ้นไป ซึ่งมีการให้บริการในระดับของโรงแรม หรือรีสอร์ท แต่ยังคงใช้ชื่อของกิจการว่า “โฮมสเตย์” หรือ “บ้าน” โดยไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

2) มีการสร้างบ้านหลังเล็ก ๆ 3-4 หลังขึ้นใหม่ ซึ่งบ้านแต่ละหลังมีห้องนอนเพียงห้องเดียว ภายในมีฟูกนอนสำหรับรับรองนักท่องเที่ยวตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปต่อจำนวน 1 ห้องพัก

3) มีการเปิดห้องโถงขนาดใหญ่ มีฟูกนอนรับรองนักท่องเที่ยวจำนวน 20-40 คนขึ้นไป จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโฮมสเตย์รายหนึ่ง² ที่ดำเนินการโดยชาวบ้านได้ทราบว่า มีห้องโถงขนาดใหญ่อยู่ชั้นบน 2 ห้อง และห้องเล็กที่ชั้นล่าง 4 ห้อง ซึ่งในช่วงฤดูกาลท่องเที่ยวสามารถให้บริการนักท่องเที่ยวได้ถึง 30 คนต่อหนึ่งวัน

เมื่อสถานที่พักแรมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมทำให้เกิดปัญหาว่าธุรกิจที่พักแรมนั้นไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของพระราชบัญญัตินี้ และส่งผลให้ไม่มีมาตรการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมสำหรับกำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้ด้วย ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่มีประโยชน์สำหรับ กำกับดูแลมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่พักแรมได้เป็นอย่างดี ซึ่งการขาดมาตรการดังกล่าวจะส่งผลเสีย

¹ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

² จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการได้รับอุบัติเหตุ หรือประสบปัญหาด้านสุขอนามัย ทำให้เกิดความรู้สึกวุ่นวาย ไม่มีภาคีรัฐมาเอาใจใส่ กำหนดมาตรการทางกฎหมายและบทลงโทษด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ใช้กำกับและดูแลการประกอบธุรกิจที่พักแรม ซึ่งจะสร้างความไม่ประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยว ทำให้มีการบอกแจ้งอย่างปากต่อปาก ร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ หรือแสดงความคิดเห็นในสื่อสารสนเทศ เช่นเว็บไซต์แนะนำสถานที่ท่องเที่ยว เฟสบุ๊ก ทวิตเตอร์ หรืออินสตาแกรม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นผลกระทบที่ขยายวงกว้างต่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวและธุรกิจที่พักแรมโดยรวม

เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ นั้น กำหนดให้ “โรงแรม” หมายถึง บอร์ดิงเฮาส์ ลอดจิ้งเฮาส์ เกสต์เฮาส์ และอาคารสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ที่พักสาธารณะซึ่งประกอบด้วยห้องพักที่ไม่น้อยกว่า 4 ห้อง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านิยามคำว่าโรงแรมของรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 มีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างกว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ของประเทศไทย เพราะมีความหมายครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรมด้วย ซึ่งรัฐบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนว่าบอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโลให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน และบทบังคับของรัฐบัญญัติโรงแรมได้ซึ่งหากเป็นมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะไม่ถือว่าที่พักแรมดังกล่าวเป็นโรงแรมเพราะพระราชบัญญัติไม่ได้ครอบคลุมถึงสถานที่พักแรมอื่น ๆ ที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้องและใช้รองรับแขกผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน และไม่ได้กำหนดตัวอย่างให้บอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโลเป็นโรงแรมเหมือนเช่นรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งทำให้ที่พักจำพวกโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ รีสอร์ท บังกะโล บ้านบนแพ ของประเทศไทยซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้องโดยสภาพเกิดปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดให้คำว่า “โรงแรม” มีความหมายครอบคลุมถึงสถานที่พักแรมอื่น ๆ ที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และใช้รองรับแขกผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน จึงทำให้ที่พักดังกล่าวในประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากเป็นมาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะมีขอบเขตการใช้บังคับที่กว้างกว่าของประเทศไทย เพราะครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น บอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล เป็นต้น ทำให้ที่พักแรมขนาดเล็กอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานและรัฐบัญญัติได้

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านความปลอดภัยของธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

แม้ว่านักท่องเที่ยวจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นค่าบริการที่พัก ค่าอาหาร ค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบของธุรกิจที่พักแรม แต่ไม่ว่าที่พักแรมจะมีมาตรฐาน และระดับการให้บริการแตกต่างกันอย่างไร แต่หน้าที่สำคัญที่สุดของผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม คือการป้องกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวในขณะที่พักค้างคืน เพราะตามทฤษฎีลำดับขั้นแห่งความต้องการจำเป็นของมาสโลว์ ซึ่งกล่าวในหัวข้อที่ 2.4.3 อธิบายว่าความต้องการความปลอดภัย (Safety Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ ซึ่งสถานที่หรือกิจกรรมที่ไม่ปลอดภัย จะไม่จูงใจให้นักท่องเที่ยวอยากเดินทางไปเยือน เนื่องจากทำให้เกิดความกังวลไม่มั่นใจในสวัสดิภาพความปลอดภัย สุขอนามัย และทรัพย์สิน

4.2.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ ที่พักบริการอาหารเช้า ที่พักบนเรือแบบบ้าน เต็นท์ รถตู้ขึ้นนันทนาการ เป็นต้น ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรมดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะส่งผลให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยสำหรับควบคุมกำกับ และดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านั้น ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม

ธุรกิจที่พักแรมเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีบทบาทสำคัญและใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวอย่างมาก ซึ่งหากไม่มีกลไกควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักแรม ผู้ประกอบธุรกิจก็จะดำเนินการอย่างอิสระโดยไม่คำนึงถึงการจัดการระบบป้องกันภัยในที่พักแรม ซึ่งการมี “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจสำหรับที่พักแรม” ถือเป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่ใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียนเป็นผู้พิจารณาอนุญาต และกำหนดบทลงโทษ ทำให้รัฐสามารถควบคุมทิศทางการดำเนินธุรกิจที่พักแรมให้เกิดความปลอดภัยได้เป็นอย่างดี

แต่กลไกที่ดีดังกล่าวมีเพียงธุรกิจโรงแรมที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้เรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเท่านั้น เพราะมีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ส่วนธุรกิจเพื่อการพักแรมอื่น ๆ ยังไม่มีกลไกเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรมแต่อย่างใด ซึ่งจากบทสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม พบว่าโฮมสเตย์ และรีสอร์ททุกแห่งไม่มีการจดทะเบียนอนุญาตให้ประกอบกิจการที่พักแรมจากหน่วยงานราชการอื่นเป็นทะเบียนเฉพาะเรื่อง จะมีก็แต่การจดทะเบียนการค้าต่อกระทรวงพาณิชย์เพื่อการเสียภาษีป้ายและภาษีโรงเรือนเท่านั้น

การที่ขาดกลไกเรื่อง “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม” จะส่งผลให้นายทะเบียนไม่มีอำนาจหน้าที่ใช้ใบอนุญาตสำหรับควบคุมความปลอดภัยภายในธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม กล่าวคือ นายทะเบียนไม่อาจควบคุมเรื่องความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะ หรือความปลอดภัยของสถานที่ตั้ง ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกของสถานที่พักแรมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติได้ ซึ่งผู้ประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรมอาจสร้างจำนวนห้องพักเพิ่ม เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของโครงสร้างที่พักแรม หรือในกรณีที่พักแรมเพิ่งได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรืออุบัติเหตุใด ๆ ผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ เพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินการซ่อมแซมต่อไป ซึ่งนายทะเบียนก็ไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือใช้อำนาจลงโทษ หรือเพิกถอนได้ เพราะไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

2) ปัญหาเรื่องผู้จัดการที่พักแรม

ในกรณีธุรกิจเพื่อการพักแรมใดมีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา 30 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการโรงแรมคนหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นคนเดียวกับผู้ประกอบการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งผู้จัดการโรงแรม จัดว่าเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่บริหารจัดการงานในโรงแรมให้เกิดความราบรื่น คล่องตัว เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของโรงแรม ซึ่งความสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีผู้จัดการโรงแรมจะเห็นได้จากกรณีผู้จัดการโรงแรมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องรีบจัดการมอบหมายให้บุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 มาปฏิบัติหน้าที่แทน หรือในกรณีผู้จัดการโรงแรมพ้นจากหน้าที่ ให้ผู้ประกอบการโรงแรมมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการโรงแรม และแจ้งให้นายทะเบียนทราบต่อไปตามมาตรา 32 วรรค 1 และวรรค 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาความจำเป็นด้านความปลอดภัยแล้ว หากโรงแรมใดไม่มีผู้จัดการโรงแรม ก็จะทำให้ขาดผู้ทำหน้าที่ระมัดระวังสอดส่องความผิดปกติภายในโรงแรม ขาดผู้จัดระบบรักษาความปลอดภัย หรือมาตรการป้องกันอัคคีภัย และปราศจากผู้ที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวเมื่อเกิดภัยอันตรายขึ้นภายในโรงแรม

การกำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 33 คือมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และเป็นผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาตรี หรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมรับรองนั้น วิเคราะห์ได้ว่า เกณฑ์อายุ “20 ปีบริบูรณ์” ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ ก็เป็นเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้กำหนดบุคคลที่บรรลุนิติภาวะไว้ด้วย ย่อมทำให้เห็นว่าผู้จัดการโรงแรมซึ่งมีหน้าที่และรับผิดชอบในการ

ดำเนินงานทั้งหมดภายในโรงแรมนั้น สมควรจะต้องมีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะเข้าใจปัญหาด้วยเหตุและผล ไม่ใช่การใช้อารมณ์ และจะต้องสามารถแก้ไขและคลี่คลายเหตุการณ์ต่าง ๆ ให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติได้อีกด้วย นอกจากนี้การกำหนดให้มีวุฒิบัตร หรือหนังสือรับรองว่าผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการ โรงแรมนั้น เป็นเพราะกฎหมายต้องการให้ผู้ที่ทำหน้าที่จัดการ โรงแรมเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจและได้ศึกษาขั้นตอนการบริหารงานและการจัดการความปลอดภัยภายในโรงแรม รวมถึงมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และนอกจากนี้มาตรา 33 ยังกำหนดว่าผู้จัดการ โรงแรมจะต้องมีลักษณะไม่ต้องห้าม กล่าวคือ ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิคาซาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมกำหนดไว้ และจะต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ก็จะช่วยคัดกรองลักษณะนิสัย และพฤติกรรมของผู้จัดการ โรงแรมให้มีคุณสมบัติที่ไม่ทุจริต และไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องผิดกฎหมายของบ้านเมืองไว้เป็นเบื้องต้น

ทั้งนี้ เมื่อธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 33 จึงมีผลทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดเรื่องผู้จัดการที่พักแรมมาบังคับใช้กับธุรกิจที่พักแรม จำพวกโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) ที่พักบนเรือแบบบ้าน เต็นท์ เป็นต้น

ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม มักเป็นธุรกิจขนาดย่อมที่คนในชุมชนทำเป็นอาชีพเสริมเท่านั้น จึงทำให้ผู้จัดการในธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้ มักดำเนินการโดยบุคคลใดก็ได้ซึ่งอาจเป็นชาวบ้าน ที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมรับรองไว้ ทำให้ไม่มีความรู้ ความเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้งและไม่มีการจัดการบริหารงาน หรือระบบความปลอดภัยภายในที่พักแรมอย่างมีมาตรฐานและเป็นระบบ

จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม³ พบว่ารีสอร์ทและโฮมสเตย์ของชุมชนจะมีดำเนินการแบบครอบครัว ซึ่งผู้จัดการที่พักแรมบางแห่ง ยังเป็นนักเรียน นักศึกษาหรือบุตรของชาวบ้านที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือไม่ได้ศึกษาเล่าเรียน ซึ่งมีอายุไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังไม่มีวุฒิภาวะ ไม่มีความรู้ในการดูแลความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว และยังไม่มีความพร้อมที่เพียงพอในการตรวจตราความผิดปกติ ทำที่หรือกลวิธี

³ จากการสำรวจธุรกิจรีสอร์ท และ โฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

ของมิชชันนารี เช่นนี้จึงอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการก่ออาชญากรรมในที่พักรวมได้ง่าย เช่น การขโมยทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว การข่มขืน การประทุษร้าย หรือการฆาตกรรมนักท่องเที่ยวเพื่อมุ่งเอาประโยชน์จากทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว ตลอดจนผู้จัดการที่พักซึ่งยังต้องประสบการณ้อาจไม่มีทักษะในการแก้ไขปัญหา คลื่นคลาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากภัยของการดื่มสุรา หรือใช้สารเสพติดทำให้บุคคลเกิดความมึนเมา ควบคุมสติไม่ได้ ทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท และก่ออันตรายให้แก่นักท่องเที่ยวคนอื่น ๆ ได้

3) ปัญหาเรื่องทะเบียนผู้พัก

ในกรณีของโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 นั้นผู้วิจัยเห็นว่ามาตรา 35 กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พัก และจำนวนผู้มาพักในแต่ละวันลงใน “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” ซึ่งใช้แบบ รร.3 ในทันทีที่รับเข้าพัก และนำข้อมูลดังกล่าวบันทึกลงใน “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guest)” ซึ่งใช้แบบ รร.4 ให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงภายหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพักนั้น มีประโยชน์ต่อการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในที่พักรวมได้ กล่าวคือ การจดแจ้งชื่อและนามสกุล รวมถึงการเก็บสำเนาบัตรประชาชนของนักท่องเที่ยวซึ่งมาใช้บริการไว้ จะทำให้ผู้จัดการที่พักสามารถทราบประวัติ เพศ อายุ และภูมิลำเนาของนักท่องเที่ยวได้ในเบื้องต้น และอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ในกรณีที่นักท่องเที่ยวกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรมเพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวผู้อื่นตกเป็นเหยื่อต่อไป นอกจากนี้การบันทึกไว้ในบัตรทะเบียนผู้พัก และทะเบียนผู้พักในระยะเวลาที่ใกล้ชิดต่อการทำสัญญาใช้บริการจะทำให้ผู้จัดการโรงแรมสามารถบันทึก และจดจำลักษณะ ประวัติพื้นฐาน พิธีของนักท่องเที่ยวได้ถูกต้องมากที่สุด

นอกจากนี้ มาตรา 36 กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์แล้วให้นายทะเบียนรับมอบไว้เป็นสำคัญผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้ส่งแบบ รร.3 และแบบ รร.4 ตามที่หนังสือ มท.0307.6/ว 7011 ได้กำหนดไว้ย่อมทำให้นายทะเบียนสามารถตรวจสอบ และได้รับข้อมูลส่วนตัวของผู้พักแต่ละรายเพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อการจับกุมคนร้ายที่แฝงตัวในกลุ่มนักท่องเที่ยวต่อไปในอนาคตได้อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้เมื่อธุรกิจที่ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม เช่น โฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล ลอดจ์ บ้านพักบนเรือ หรือ บ้านพักบริการอาหารเช้า (B&B) ไม่ได้อยู่ในบังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ผู้จัดการที่พักดังกล่าวไม่ถูกบังคับให้ต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้มาพักมาให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์ ซึ่งจะทำให้ขาดระบบเก็บบันทึกข้อมูลของนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการในที่พักรวมเหล่านั้น และทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของนักท่องเที่ยวในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ หรืออาชญากรรมขึ้น

ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโลในหลายพื้นที่ ได้รับข้อมูลว่าธุรกิจหลายแห่ง เพียงแค่ติดต่อขอเช่าห้องพัก และชำระเงิน ผู้ดูแลสถานที่ ก็ยื่นกุญแจให้นักท่องเที่ยวครอบครองได้ทันที ซึ่งแม้จะมีธุรกิจหลายแห่งขอให้นักท่องเที่ยวช่วยกรอก ชื่อ นามสกุล และเบอร์โทรศัพท์บ้าง แต่ก็ไม่ได้บันทึกเป็นระบบ หรือเอกสารเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวผู้มาพักอย่างเป็นทางการจะลักษณะ รวมทั้งไม่เข้มงวดเรื่องการขอเรียกดูบัตรประชาชน หรือ พาสปอร์ต (Passport) จากนักท่องเที่ยวที่จะยืนยันว่าชื่อและนามสกุลที่นักท่องเที่ยวให้มานั้นถูกต้องจริง ซึ่งผู้ประกอบการให้เหตุผลว่าโฮมสเตย์รูปแบบชุมชน เป็นการต้อนรับแบบชาวบ้าน อาศัยการไว้เนื้อเชื่อใจกัน จึงมักดำเนินการง่าย ๆ ไม่ต้องมีพิธีรีตองในการขอทราบประวัติ หรือเก็บบันทึกข้อมูลแต่อย่างใด

4) ปัญหาเรื่องหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการที่พักแรม

มาตรา 38 (1) และ (2) และมาตรา 39 (3) ซึ่งใช้บังคับกับกรณีที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ดี และมีประโยชน์ต่อการป้องกันอันตรายภายในโรงแรมได้เป็นอย่างดี เพราะการกำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องความผิดปกติภายในโรงแรมนั้น ถือว่ามีความเหมาะสมอย่างมาก เพราะผู้จัดการโรงแรมเป็นผู้ทำหน้าที่รับนักท่องเที่ยวเข้าพัก ทราบจำนวน และตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของนักท่องเที่ยวจากบัตรทะเบียนผู้เข้าพัก อีกทั้งยังรู้เรื่อง โครงสร้างของทรัพยากรบุคคล รู้จักสภาพแวดล้อมทั้งหมดของโรงแรม และเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในการตรวจตราความผิดปกติภายในโรงแรมได้ดีที่สุด ซึ่งจะช่วยให้ผู้จัดการที่พักแรมสามารถพิจารณาข้อมูลส่วนตัวของนักท่องเที่ยว สังเกตพิรุธ ทำทาง และพฤติกรรมที่เสี่ยงต่ออันตราย หรือไม่ปกติของนักท่องเที่ยว เพื่อจะได้ทำการแจ้งเตือน แก้ไขได้ทันท่วงทีอันจะช่วยป้องกันเหตุร้ายไม่ให้เกิดขึ้นภายในโรงแรมได้

ทั้งนี้ การที่ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 38 (1) (2) และมาตรา 39 (3) ย่อมทำให้ขาดมาตรการระมัดระวังสอดส่องดูแลภายในที่พักแรมดังต่อไปนี้

(1) นักท่องเที่ยวบางกลุ่มอาจมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยวซึ่งพักอยู่ในห้องอื่น เช่น พฤติกรรมสูบบุหรี่บนที่นอนอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ หรือการดื่มสุรา ใช้สารเสพติด อาจทำให้มีอาการมึนเมากลายเป็นชนวนของการทะเลาะวิวาทระหว่างนักท่องเที่ยวด้วยกัน และนำไปสู่การทำร้ายร่างกาย ข่มขืนนักท่องเที่ยว หรือเหตุฆาตกรรมตามมาได้

(2) หากมีการเล่นการพนันภายในที่พักแรม ก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวต้องการเงินมาใช้ลงทุนต่อ หรือใช้หนี้การพนัน จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้กระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์นักท่องเที่ยวผู้อื่นภายในห้องพักได้

(3) นักท่องเที่ยวบางรายอาจมีวัตถุประสงค์ใช้ที่พักแรมเป็นสถานที่สำหรับค้าประเวณี แอบแฝง ซึ่งนอกจากจะเป็นเรื่องที่ผิดศีลธรรมอันดี และขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้ว

การค้าประเวณีอาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และโรคติดต่ออันตราย เช่น โรคเอดส์ โรคซิฟิลิส โรคไวรัสตับอักเสบ โรคหนองใน กามโรค เป็นต้น

ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผู้จัดการที่พักแรมมักมีความกลัว และเกรงใจต่อลูกค้าที่มาใช้บริการ ไม่กล้าแจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวเล็กพฤติกรรมดังกล่าว เพราะเกรงว่าจะทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความไม่พอใจต่อธุรกิจที่พักแรมของตน หรือหากแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทราบเพื่อมาดำเนินคดีแก่นักท่องเที่ยว ก็อาจทำให้ชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของธุรกิจที่พักแรมของตนเสียหายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมจะมินโยบายภายในกำชับให้ผู้จัดการที่พักแรมนั้นๆ ไม่ต้องกล่าวเตือนนักท่องเที่ยว หรือแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะในแง่ของกฎหมายนั้น ผู้จัดการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 นั้นก็ไม่มีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังสอดส่อง ดูแล แจ้งเตือนผู้กระทำผิด หรือแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด อีกทั้งในแง่ของผู้ประกอบการ ก็มองว่าเหตุการณ์เหล่านั้น เป็นเรื่องส่วนตัว หรือรสนิยมของนักท่องเที่ยวมากกว่าที่จะคำนึงถึงความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวโดยรวม

5) ปัญหาเรื่องมาตรการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือช่วงเทศกาลท่องเที่ยว จะมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากนิยมเดินทางไปพักผ่อนตากอากาศเพื่อให้รางวัลแก่ตนเอง หลังจากที่ได้ตรากตรำทำงานมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นความต้องการทางจิตใจขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าห้องพักเกือบทุกแห่งในทุก ๆ วันหยุดนักขัตฤกษ์มักต้องขึ้นป้ายว่าที่พักเต็มแล้ว เช่นนี้สถานที่พักแรม และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ จึงต้องมีความมั่นคงแข็งแรง และสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ไฟฟ้า ระบบพลังงานในที่พักแรมจะต้องมีความปลอดภัยเพื่อใช้รองรับนักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการเป็นสำคัญ

(1) มาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักแรมหากเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมอยู่ภายใต้มาตรา 34 (8) ที่กำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของนายทะเบียนด้วยวิธีควบคุมทางทะเบียน และใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงแรมตามมาตรา 18 และมาตรา 22 รวมถึงข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีเส้นทางเข้าออก และการคมนาคมที่สะดวก และปลอดภัย ตลอดจนข้อ 9 และข้อ 10 แห่งกฎกระทรวงได้กำหนดให้มีการตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยของอาคารที่ใช้เป็นโรงแรมโดยผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมาย และผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนอีกครั้งหนึ่ง

แต่สำหรับธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ ที่พักบนเรือแบบบ้านไม่ได้มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานที่ตั้งและสิ่งปลูกสร้างของที่พักแรม ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสนใจแต่ภาพลักษณ์ของธุรกิจที่พักแรม โดยไม่เอาใจใส่บำรุงรักษาซ่อมแซมอาคารและบริเวณของที่พักแรม

จากการสำรวจสภาพปัญหาจริงของที่พักแรมเชิงอนุรักษ์⁴ ผู้วิจัยพบปัญหาจากการขาดมาตรการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ดังนี้

1. ธุรกิจที่พักแรมที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำและคลองซอยต่าง ๆ มักมี ทางเข้าออกเพียงทางเดียวคือการนำเรือหางยาวไปจอดเทียบท่าของที่พักแรม หรือหากเป็นช่วงเวลาทีระดับน้ำลดต่ำกว่าท่าเทียบมาก ก็จะใช้ท่อนลอยน้ำเป็นบันได ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจก็มักจะไม่ได้ลงทุนสร้างบันไดถาวรสำหรับขึ้นลงจากที่พักแรม ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับอันตราย เช่นการพลัดตกจากเรือ หรือลื่นเพราะเหยียบตะไคร่น้ำที่เกาะอยู่ตามท่อนลอยน้ำหรือ โป๊ะได้ นอกจากนี้ยังพบว่าธุรกิจที่พักแรมหลายแห่งไม่มีรั้วกั้นตามแนวระเบียบของที่พักแรม ซึ่งติดกับท่าเทียบสำหรับจอดเรือซึ่งเวลาที่น้ำลดแห้งจะมีน้ำผาสูงซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่นักท่องเที่ยวได้

2. ธุรกิจที่พักแรมซึ่งตั้งอยู่ในชุมชนตลาดน้ำโบราณ มักใช้ห้องแถวเป็นห้องนอนสำหรับนักท่องเที่ยว มีประตูไม้ชั้นเดียว ซึ่งข้างหน้าห้องพักเป็นทางเดินที่นักท่องเที่ยวทั่วไปเดินเลือกซื้อสินค้ากันขวักไขว่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสถานที่ตั้งของห้องพักยังไม่มีความปลอดภัยที่เพียงพอสำหรับนักท่องเที่ยว อาจทำให้มีคนร้ายบุกรุกเข้ามาชิงทรัพย์ หรือข่มขืนนักท่องเที่ยวได้ง่าย

3. ธุรกิจที่พักแรมหลายแห่งมักสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีรูปลักษณะแปลกใหม่ เช่น สร้างบันไดสำหรับนักท่องเที่ยวใช้ขึ้นลงอาคารให้มีลักษณะวนและสูง แต่ปราศจากราวสำหรับจับยึดไว้ ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวที่เป็นเด็กเล็ก คนชรา คนทุพพลภาพ หรือแม้แต่ผู้อยู่ในอาการมีนเมาสุราก้าวพลาดตกลงมาทำให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย หรือชีวิตได้ ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าน่าจะเกิดจากนโยบายของผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์แห่งนั้นที่มุ่งแต่จะสร้างที่พักแรมให้มีจุดเด่นเพื่อดึงดูดความสนใจนักท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ

4. ธุรกิจที่พักแรมที่สร้างบ้านพักไว้บนคันดินซึ่งถมขึ้นใหม่ มักจะต้องทำสะพานไม้สำหรับเดินเข้าออกห้องพัก แต่สะพานไม้ หรือทางเดินที่ทำจากไม้มีสภาพที่แคบ และทรุดโทรมจึงอาจทำให้นักท่องเที่ยวพลัดตกไปในท้องร่องได้รับบาดเจ็บได้ อีกทั้ง ยังพบว่าธุรกิจโฮมสเตย์

⁴ จากการสำรวจธุรกิจประเภทโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล และบ้านพักบนเรือ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

แห่งหนึ่งมีการจัดสภาพแวดล้อมของบริเวณที่พักแรมอย่างสร้างสรรค์และสวยงาม แต่บริเวณระเบียงของห้องพักมีรูโหว่ขนาดใหญ่ที่เกิดจากไม้ผุพังโดยไม่ได้ดูแลซ่อมแซมให้มีสภาพปกติ ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเดินตกลงไปขาหักได้

(2) มาตรการทางกฎหมายเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พักแรม

ในกรณีของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะมีบทบัญญัติข้อ 7 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ประตูห้องพักจะต้องมีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์ที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง แต่จากที่ได้สำรวจปัญหาจริง⁵ ผู้วิจัยพบว่าธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักบนเรือ ประตูของห้องพักไม่มีระบบล็อกจากด้านในอีกชั้นหนึ่ง เช่นกลอนประตูโซ่คล้องซึ่งอาจทำให้นักร้ายจู่โจมเข้ามาขณะที่เปิดประตูห้องพักได้ และไม่เคยพบการติดตั้งช่องกระจกขนาดเล็กที่เรียกว่าช่องตาแมว ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถมองเห็นบุคคลภายนอกก่อนที่จะเปิดประตูได้ ทั้งนี้เป็นสาเหตุมาจาก ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้นไม่ได้้อยู่ภายใต้บังคับข้อ 7 แห่งกฎกระทรวง จึงทำให้ขาดมาตรการรักษาความปลอดภัยดังกล่าว

จากการสำรวจปัญหาจริง⁶ ผู้วิจัยยังพบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล มักไม่มีการจัดแสงสว่างที่เพียงพอภายในที่พักแรม บริเวณทางเดินของห้องพัก และบริเวณรอบ ๆ ที่ที่พักแรมมักติดตั้งเพียงตะเกียง คบไฟ เพื่อให้เข้ากับบรรยากาศแบบไทยสมัยก่อน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสถานที่ตั้งของที่พักแรมเหล่านี้มักอยู่ในชนบท เป็นท้องไร่ ท้องสวน ซึ่งหากมีแสงสว่างบริเวณทางเดินไม่เพียงพอ ก็อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยวได้ เช่น ถูกลูกวัว มีพิษกัด พลัดตกสะพาน เหยียบเศษชิ้นส่วนมีคม หรือมีคนร้ายบุกรุกเข้ามาชิงทรัพย์ได้ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง⁷ ได้เล่าว่า เคยใช้บริการธุรกิจเช่าเต็นท์พักแรม ทางผู้ประกอบการให้ใช้ไฟฟ้าได้ถึงเวลาที่ขังเต็นท์นั้น โดยไม่มีการจัดไฟฟ้าสำรองไว้ซึ่งในบริเวณที่พักเป็นป่า มีหมูป่ามาเดินวนรอบเต็นท์ พยายามดึงเต็นท์ แต่นักท่องเที่ยวก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะมีดมาก ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า หากเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมมีมาตรการทางกฎหมายใน ข้อ 11 และข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้อาคารที่ใช้เป็นโรงแรมต้องจัดแสงสว่างให้เพียงพอ

⁵ จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักบนเรือ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

⁶ จากการสำรวจธุรกิจรีสอร์ท โฮมสเตย์ และบังกะโล ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

⁷ หทัยชนก ศรีบุญเรือง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557).

และต้องมีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉิน เช่น แบตเตอรี่ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่แยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ตามปกติ และสามารถทำงานโดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน ดังนั้น ธุรกิจที่พักแรมอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม จึงขาดมาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลเรื่องแสงสว่าง และไฟฟ้าสำรองฉุกเฉิน

จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวซึ่งเคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมประเภทเต็นท์⁸ ได้เล่าว่าในพื้นที่กางเต็นท์ของเอกชน จะมีสายไฟจากส่วนกลาง ระโยงระยาง ไปตามเต็นท์เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีปลั๊กไฟใช้ ซึ่งเห็นว่าหากเกิดเกิดไฟฟ้าลัดวงจรขึ้นมาที่พักแรมกลางแจ้งเช่นนี้มักไม่มีอุปกรณ์ตัดไฟ (Safety Cut) ติดตั้งไว้ด้วย นอกจากนี้ ข้อมูลตามหนังสือพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ พบว่า มีนักท่องเที่ยวได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตจากความชำรุดบกพร่องของเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น เครื่องทำน้ำอุ่นเกิดกระแสไฟฟ้าลัดวงจรช็อตนักท่องเที่ยวจนถึงแก่ความตาย หรือเครื่องเป่าผมระเบิด เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสาเหตุมาจากการไม่ได้บำรุง ซ่อมแซม หรือตรวจสอบระบบและอุปกรณ์อย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ วิเคราะห์ได้ว่าหากเป็นกรณีของโรงแรมตามนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะอยู่ภายใต้ ข้อ 18 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้นายทะเบียนเป็นผู้ออกหรือระงับการใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม รวมถึงการสั่งให้แก้ไข และลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งจะทำให้ นายทะเบียนได้มีโอกาสตรวจสอบสภาพความปลอดภัยของสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโรงแรม ซึ่งหากมีการติดตั้ง หรือบำรุงรักษาที่ไม่ถูกต้อง หรือเพียงพอ นายทะเบียนก็อาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้แก้ไข ลงโทษปรับ หรือระงับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมได้ แต่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น ไม่เข้านิยามของพระราชบัญญัติ ยังขาดมาตรการทางกฎหมายควบคุมเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก ทำให้ผู้ประกอบการไม่ถูกตรวจสอบ หรือควบคุมทางทะเบียน จึงมักเพิกเฉยไม่จัดหาผู้เชี่ยวชาญ หรือช่างไฟบำรุงซ่อมแซมอุปกรณ์ และเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในที่พักแรม

6) ปัญหาเรื่องมาตรการป้องกันอัคคีภัย

เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องพบว่า มี มาตรา 34 (5) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม และผู้จัดการโรงแรมต้องจัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในห้องพักทุกห้องและป้ายทางออกฉุกเฉินไว้แต่ละชั้นของโรงแรม รวมถึงข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551

⁸ นิติกร ดวงตาเวียง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

ให้อาคารที่มีลักษณะเป็นห้องแถว บ้านแถว ตึกแถว บ้านเดี่ยวที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้นจะต้องติดตั้ง เครื่องดับเพลิง ติดตั้งสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ และเส้นทางหนีไฟ

เมื่อได้ศึกษาหลักการจัดการความปลอดภัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรมตามหัวข้อที่ 2.6.3 ทำให้ทราบว่าแผนผังแสดงทางหนีไฟ มีประโยชน์ต่อนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการอย่างยิ่ง เพราะทำให้ รับทราบ และได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งของห้องพักที่อาศัยอยู่ ตำแหน่งของทางออกและ อุปกรณ์ดับเพลิง ซึ่งจะช่วยให้ในกรณีที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ นักท่องเที่ยวสามารถวางแผนการอพยพ ช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นให้ออกจากบริเวณที่เกิดเหตุมาสู่พื้นที่ภายนอกได้อย่างปลอดภัย เช่นนี้ จึงควรติดตั้งไว้ในห้องพักทุกห้อง นอกจากนี้ ป้ายทางออกฉุกเฉิน หรือประตูฉุกเฉินก็จะช่วยให้นักท่องเที่ยวหาทางหนีรอดได้รวดเร็วขึ้น และการจัดระบบป้องกันอัคคีภัยที่ดี ควรติดตั้งอุปกรณ์ ระวังอัคคีภัย และสัญญาณเตือนภัยไว้ในทุกจุดของที่พักแรมในสัดส่วนที่เพียงพอ รวมถึงต้องมี การตรวจสอบ ซ่อมแซมให้อยู่ในลักษณะพร้อมใช้งาน ได้ตลอดเวลา

แต่เนื่องจากธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 34 (5) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงจึงทำให้พบว่าขนาดมาตรการ ทางกฎหมายบังคับให้ต้องติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระวังอัคคีภัย ซึ่งจากการสำรวจปัญหาจริง⁹ ผู้วิจัยไม่เคยพบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ เช่น โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ แห่งใดติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย เช่นถังดับเพลิง ลูกบอลดับเพลิง หรือสัญญาณเตือนภัย แต่อย่างใดและไม่พบว่ามีคำแนะนำพื้นฐานเพื่อให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติตนขณะที่เกิดเพลิงไหม้ และแผนผังแสดงทางหนีไฟ หรือเส้นทางอพยพที่ชัดเจนไว้ในห้องพักแต่ละห้อง รวมทั้งไม่มีการ ติดตั้งป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละส่วนของที่พักแรม ทั้งที่อาคารเหล่านี้มักมีส่วนประกอบ ของไม้ ไม้ไผ่สาน หญ้าแฝก ฟาง เป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมชุมชน และวิถีชีวิต ดั้งเดิมของไทย เช่นเดียวกับความเห็นของนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการธุรกิจโฮมสเตย์ และบังกะโล¹⁰ ที่ไม่เคยพบเครื่องดับเพลิง อุปกรณ์ดับเพลิง แผนผังทางหนีไฟ คำแนะนำพื้นฐาน กรณีเกิดเพลิงไหม้ในธุรกิจที่พักขนาดเล็กเลย

⁹ จากการสำรวจธุรกิจรีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ และบังกะโล ณ อำเภออัมพวา จังหวัด สมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

¹⁰ ณรงค์ศ พรณศิริ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

7) ปัญหาเรื่องการเก็บรักษากุญแจห้องพัก

จากการสำรวจสภาพปัญหาจริง¹¹ พบว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น แม่บ้านคนทำความสะอาด คนดูแลความปลอดภัย รวมถึงคนบ้านใกล้เคียงซึ่งผู้ประกอบธุรกิจฝากให้ช่วยจัดการดูแลชั่วคราว ก็ล้วนแต่มีกุญแจสำรองของห้องพักด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่าธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมักเป็นการดำเนินงานแบบครอบครัว เครือญาติ ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกันที่คุ้นหน้าคุ้นตา และรู้จักนิสัยกันดีจึงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจรู้สึกไว้วางใจพนักงานของตน แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าบุคคลเหล่านี้อาจมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ความเดือดร้อนทางการเงิน ความอยากมีอยากได้ขึ้นมาในเวลาใดก็ได้ซึ่งอาจใช้ออกาสจากการถือกุญแจห้องพักไว้ในครอบครองเข้าไปลักทรัพย์ สิ่งของมีค่าของนักท่องเที่ยว หรือนำกุญแจห้องพักไปให้บุคคลภายนอกต่อ ซึ่งอาจทำให้เกิดการลักขโมย ช่มชู้ หรือกระทำอนาจารนักท่องเที่ยวภายในห้องพักได้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวอย่างมาก

ทั้งนี้ มีผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ในการแก้ไขปัญหาลักษณะการเก็บรักษากุญแจห้องพักยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งแม้แต่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้กับธุรกิจโรงแรม อันเป็นกฎหมายที่ดีต่อการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายในโรงแรม ก็ไม่พบว่ามียกเว้นแต่กฎหมายใดกำหนดเรื่องระบบการเก็บรักษากุญแจห้องพัก หรือกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่รักษากุญแจแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การเก็บรักษากุญแจสำรองของห้องพัก โดยผู้ที่มีหน้าที่ต้อนรับประจำ หรือเป็นผู้จัดการดูแลที่พัก ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและไว้วางใจได้ จะช่วยป้องกันการลักทรัพย์ และประทุษร้ายนักท่องเที่ยวได้ตามหลักการจัดความปลอดภัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรม ซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.6.3

8) ปัญหาเรื่องมาตรการจัดการระบบเวรยาม

กรณีของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะอยู่ภายใต้บังคับของข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้โรงแรมต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอด 24 ชั่วโมง แต่ธุรกิจที่พักแรมอย่างอื่น ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม จึงทำให้ขาดมาตรการกำหนดเรื่องการจัดเวรยามสำหรับรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการ

¹¹ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

ทั้งนี้การจัดเวรยาม หรือพนักงานรักษาความปลอดภัยเป็นเรื่องที่จำเป็นและสำคัญสำหรับธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท เพราะทำให้มีการสอดส่อง ตรวจสอบความผิดปกติ ทั้งภายในและภายนอกที่พักแรม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้ายแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจากการสำรวจสภาพปัญหา¹² ผู้วิจัยพบว่าธุรกิจโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโลหลายแห่งไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยที่เป็นกิจจะลักษณะ และพบการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ใน www.agoda.com ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พักถึงเรื่องโฮมสเตย์ บังกะโลเชิงนิเวศที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขา เรื่องการขาดเจ้าหน้าที่เฝ้ายามตลอด 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวซึ่งเคยใช้บริการบ้านพักบนแพที่จังหวัดกาญจนบุรี¹³ ได้เล่าว่าในตอนกลางคืนจะมีการผูกแพไว้กับฝั่งโดยไม่มีคนคุม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่ปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว เพราะหากเชือกที่มัดแพหลุดขาดหรือเกิดพายุนักท่องเที่ยวอาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้เองหรือเตรียมตัวหนีภัยได้ล่วงหน้าก่อนซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้นักท่องเที่ยวพลัดจมน้ำเสียชีวิตได้

ผู้วิจัยวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าวได้ว่า เนื่องจากธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมักเป็นที่พักเชิงอนุรักษ์ มีการดำเนินงานโดยชาวบ้าน ทำเพื่อเป็นอาชีพเสริมจากงานประจำเท่านั้น จึงจัดระบบดูแลแบบคนในครอบครัว ไม่มีนโยบายที่จะเสี่ยงประมาณจำนวนมากเพื่อจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัย เช่นนี้การเฝ้าเวรยามจึงมีเพียงสมาชิกในครอบครัว หรือลูกหลานของคนในชุมชนที่ต้องการหารายได้เสริมเท่านั้น หรือให้วัยรุ่นคนข้างบ้านให้ช่วยดูแลเป็นหูเป็นตาให้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง¹⁴ ได้ทราบว่ามีการจ้างเด็กผู้หญิงเพียงคนเดียวทำหน้าที่ทุกอย่างในที่พักแรม รวมถึงการลุกขึ้นมาตรวจตราที่พักแรมในตอนกลางคืนทุก ๆ 2 ชั่วโมง และในที่พักแรมบางแห่งก็มีเพียงคนชราดูแลจัดการที่พักเพียงลำพัง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าผู้ดูแลเวรยามในที่พักแรมนั้น หากเป็นผู้มีสภาพบอบบางทางกายภาพ และสุขภาพ ย่อมทำให้ไม่สามารถต่อสู้ ขัดขวาง หรือป้องกันภัยในกรณีที่เกิดคนร้ายบุกรุกเข้ามาประทุษร้าย หรือลักทรัพย์ในยามวิกาล นอกจากนี้ผู้ประกอบการหลายแห่งมักไม่จัดมาตรการเฝ้าเวรยาม เพราะเห็นว่ามิบริการยามชุมชนแล้ว แต่เมื่อสำรวจปัญหาที่แท้จริง¹⁵ ยามชุมชนนั้นมีหน้าที่ขี้จักรยานตีระฆังบอกเวลา

¹² จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

¹³ นิติกร ดวงตาเวียง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

¹⁴ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

¹⁵ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

ในตอนกลางคืนในถนนเส้นหลัก ๆ เท่านั้น ไม่มีหน้าที่เดินตรวจตามตรอกซอยต่าง ๆ อย่างละเอียด ซึ่งการเพิกเฉยไม่จัดระบบเวรยามเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าอาจสร้างความไม่ปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวได้

9) ปัญหาเรื่องมาตรการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์

รถยนต์ถือเป็นทรัพย์สินที่จำเป็นและมีมูลค่ามากอย่างหนึ่งในขณะที่เดินทางท่องเที่ยว จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวซึ่งเคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม¹⁶ พบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงนิเวศ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ที่ตั้งอยู่ชายป่า หรือบังกะโลตามชายทะเล หรือเกาะมักมีระยะทางระหว่างที่พักและพื้นที่จอดรถอยู่ห่างไกลกันมาก และทางธุรกิจที่พักแรมก็ไม่จัดหาพื้นที่จอดรถที่ปลอดภัยไว้ให้นักท่องเที่ยว เช่น โกดังจอดรถยนต์ หรือเช่าพื้นที่อื่น ๆ สำหรับสร้างที่จอดรถ นอกจากนี้ ธุรกิจบางแห่งมีพื้นที่จอดรถในบริเวณที่พักน้อย ทำให้นักท่องเที่ยวต้องนำรถยนต์ไปจอดไว้ตามริมถนนหลวง หรือพื้นที่รกร้างที่ไกลไปจากที่พัก ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เช่น ถูกรถยนต์อื่นเฉี่ยวชน ถูกคนร้ายขโมยเอาสิ่งของมีค่าภายในรถไป หรือโจรกรรมรถยนต์ของนักท่องเที่ยวเพื่อไปใช้สอย หรือจำหน่ายต่อก็ได้ จึงสร้างความกังวลใจให้นักท่องเที่ยวในขณะที่เข้าพักอย่างมาก นอกจากนี้จากที่ศึกษาข้อร้องเรียนใน www.agoda.com ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พัก พบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์มักไม่จัดหาพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ในบริเวณที่พัก หรือบางแห่งมักมีพื้นที่จอดรถยนต์น้อย ยิ่งหากเป็นช่วงวันหยุดนักขัตฤกษ์ หรือเทศกาลต่าง ๆ ธุรกิจดังกล่าวจะไม่มีพื้นที่ที่เพียงพอสำหรับให้นักท่องเที่ยวจอดรถเลย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าที่พักรวมเชิงอนุรักษ์ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ในการหารายได้เสริมในวันหยุด หรือฤดูกาลท่องเที่ยวเท่านั้น และที่ดินในปัจจุบันก็มีราคาค่อนข้างสูง ผู้ประกอบการจึงไม่นิยมลงทุนซื้อที่ดินรอบ ๆ หรือจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ให้เพียงพอแก่นักท่องเที่ยวผู้มาพัก เพราะต้องการสงวนพื้นที่ไว้ใช้ประโยชน์สำหรับสร้างเป็นห้องพักเพื่อทำรายได้แก่ธุรกิจให้มากที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณา ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้สถานที่จอดรถของ โรงแรมต้องมีลักษณะมิดชิด และสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ซึ่งเมื่อธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรม เช่น โฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล ที่พักบนเรือแบบบ้าน ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านี้ ให้ต้องจัดพื้นที่จอดรถยนต์สำหรับนักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการ

¹⁶ ณรงค์ยศ พรหมศิริ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

10) ปัญหาเรื่องการแจ้งเตือนภัยนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมท่านหนึ่ง¹⁷ ได้ให้สัมภาษณ์ว่าเคยเช่าเตียงของธุรกิจเอกชนแห่งหนึ่ง ผู้ให้เช่าพื้นที่และเตียงไม่ได้เตือน หรือแนะนำว่าจุดใดห้ามเข้าไปตั้งเตียง จึงทำให้นักท่องเที่ยวท่านนี้ไม่ทราบและเข้าไปตั้งเตียงบริเวณ “โปง” ซึ่งเป็นแหล่งอาหารของช้างป่า ทำให้เตียงที่กางไว้ถูกช้างเหยียบจนพังเสียหาย และสร้างความตกใจให้กับนักท่องเที่ยวอย่างมาก นอกจากนี้ ผู้จัดการที่พักมักละเลยที่จะให้ข้อมูล หรือแจ้งเตือนนักท่องเที่ยวว่าควรทำกิจกรรมทางน้ำ หรือลงเล่นน้ำในเวลาใดบ้าง หรือจุดใดที่เป็นอันตราย เช่น เป็นน้ำลึก น้ำวนไม่ควรว่ายน้ำ หรือล่องเรือเข้าไปในบริเวณนั้น รวมถึงไม่มีการห้ามปรามนักท่องเที่ยวซึ่งเมาสุราจนไม่มีสติ และนักท่องเที่ยวซึ่งมีโรคประจำตัว หรือว่ายน้ำไม่เป็น ว่าไม่ควรลงว่ายน้ำอย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากอุบัติเหตุทางน้ำซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.อ. สมุทรสงคราม และ สภ.อ. อัมพวา ได้รับแจ้งความว่ามีผู้พบศพผู้ชายลอยน้ำมาติดบริเวณ วัดช่องลมธรรมโชติ ตำบลบ้านปรก อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งต่อมาทราบชื่อภายหลังว่า คือนายเทอดศักดิ์ ทวิชสังข์ อายุ 36 ปี เป็นหัวหน้าหน่วยบริหารคดีและบังคับคดีฝ่ายกฎหมายของธนาคารออมสินซึ่งจากการสอบสวนพบว่าผู้ตายลงว่ายน้ำบริเวณหน้ารีสอร์ตที่มาพักซึ่งเป็นบริเวณที่กระแสน้ำของแม่น้ำแม่กลองเชี่ยวกรากอย่างมาก ทำให้ประสบอุบัติเหตุจมน้ำไปในแม่น้ำแม่กลองเสียชีวิต¹⁸

ในการหามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยไม่พบว่ามีกฎหมายใดกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม หรือผู้จัดการที่พัก มีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนภัยให้แก่นักท่องเที่ยวทราบเพื่อที่จะได้ระมัดระวังตน ซึ่งมีข้อสังเกตว่าแม้แต่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมและกำกับธุรกิจ โรงแรมก็ไม่มียกเว้นกำหนดให้โรงแรมต้องจัดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่แจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวระมัดระวังภัยอันตรายที่เกิดจากสถานที่ท่องเที่ยวที่ใกล้กับ โรงแรมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนจะช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการและผู้จัดการดูแลที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ล้วนแต่เป็นคนท้องถิ่นซึ่งรู้ข้อมูลของจุดอันตราย หรือบริเวณเสี่ยงภัยได้ดีกว่านักท่องเที่ยวซึ่งเป็นคนต่างถิ่น จึงควรเป็นบุคคลผู้ทำหน้าที่ต้องแจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบเพื่อป้องกันสวัสดิภาพและความปลอดภัย

¹⁷ นุชศรา ป้อมแก้ว (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

¹⁸ อุบัติเหตุทางน้ำของตลาดน้ำยามเย็นอัมพวา. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก www.siamrath.co.th

ของนักท่องเที่ยว ซึ่งในสหรัฐอเมริกา มีรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแห่งมลรัฐแคนซัส 2004 (The Kansas Agritourism Promotion Act 2004) กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่แจ้งเตือนภัยให้นักท่องเที่ยวทราบ (Warning Notice Requirements) ในสถานที่ท่องเที่ยวเชิงเกษตรด้วยการติดตั้งป้ายสีคำที่มีขนาดความสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว และจะต้องวางไว้ในที่ซึ่งมองเห็นได้ชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติเช่นนี้มีประโยชน์ต่อการคุ้มครองนักท่องเที่ยวเพื่อทำให้ทราบจุดเสี่ยงภัย พุทธิกรรม หรือกิจกรรมที่เป็นอันตรายเพื่อที่จะได้ระมัดระวังและหลีกเลี่ยง ได้อย่างถูกต้อง

ดังนั้น ผู้วิจัยใคร่สรุปว่าการที่ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการควบคุมใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรมโดยนายทะเบียน เรื่องคุณสมบัติของผู้จัดการที่พักแรม ระบบบันทึกข้อมูลนักท่องเที่ยวในบัตรทะเบียนผู้พัก เรื่องหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลความผิดปกติในที่พักแรม มาตรการป้องกันอัคคีภัย มาตรการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างในที่พักแรม ระบบการเก็บรักษาคุณภาพห้องพักโดยบุคคลซึ่งไว้วางใจได้ การจัดเวรยามรักษาความปลอดภัย การจัดแบ่งพื้นที่เก็บรักษารถยนต์ของนักท่องเที่ยว และการแจ้งเตือนภัยถึงจุดเสี่ยงภัยหรือกิจกรรมที่เป็นอันตรายแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งมาตรการดังกล่าวล้วนแต่เป็นกลไกสำหรับส่งเสริมความปลอดภัย และป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยวโดยไม่คาดคิด

4.2.2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1) มาตรการป้องกันอัคคีภัย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดมาตรการ “ตรวจสอบ” ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบระบบป้องกัน และระงับอัคคีภัย และการตรวจสอบสมรรถนะของระบบและอุปกรณ์สำหรับอพยพผู้ใช้อาคาร และระบบบริหารจัดการความปลอดภัยในอาคารในทุกระยะเวลา 5 ปี ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้กับโรงแรมที่มีห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3.1.4.1

โดยผู้วิจัยเห็นว่า ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มักเป็นการเปิดห้องที่เหลื่ออยู่ในบ้าน เพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยว อันเป็นการหารายได้เสริม ล้วนแต่มีห้องพักไม่มากนัก ซึ่งเมื่อธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ เต็นท์ บ้านบนเรือ มีห้องพักไม่ถึง 80 ห้องโดยสภาพก็ทำให้ธุรกิจเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการตรวจสอบ ป้องกัน และระงับอัคคีภัยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปว่า การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดจำนวนอาคารที่ต้องได้รับการตรวจสอบไว้มากถึงจำนวน “80 ห้องขึ้นไป” ย่อมทำให้ธุรกิจเพื่อการ

พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่มีมาตรการตรวจสอบ ป้องกันและระงับอัคคีภัยตามวิธีการของกฎหมายดังกล่าว

2) มาตรการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจ่อรถยนต์

เมื่อพิจารณาถึง ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จ่อรถ และจำนวนที่จ่อรถยนต์ ซึ่งกำหนดให้โรงแรมที่มีพื้นที่ห้องโถง หรือพื้นที่สำหรับใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมหลังเดียวหรือหลายหลังรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไปจะต้องมีที่จ่อรถยนต์ที่กั๊บลรถยนต์ และทางเข้าออกรถยนต์ ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้คำว่า “โรงแรม” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะกฎกระทรวงข้างต้นออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีขอบเขตการใช้คำว่าอาคารรวมถึงพื้นที่ สิ่งปลูกสร้าง ที่จ่อรถ ที่กั๊บลรถ และทางเข้าออกสำหรับสถานที่พักแรมทุกประเภท อีกทั้งจากการสำรวจปัญหา¹⁹ พบว่ารีสอร์ทและบังกะโลหลายแห่งมีการปลูกสร้างบ้านหลังเล็ก ๆ หลายหลังในพื้นที่ซึ่งรวมกันเกินกว่า 300 ตารางเมตรขึ้นไปทั้งสิ้น เช่นนี้ คำว่า “โรงแรม” ตามกฎกระทรวงจึงไม่สามารถระบุเจาะจงว่าหมายถึงโรงแรมตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือต้องการหมายถึงสถานที่พักแรมทุกประเภทด้วยหรือไม่ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กับธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จ่อรถ และจำนวนที่จ่อรถยนต์ บัญญัติใช้คำว่า “โรงแรม” นั้นยังมีขอบเขตที่ไม่ชัดเจน เพราะไม่สามารถระบุเจาะจงได้ว่า หมายถึงโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น หรือหมายความรวมถึงสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมประเภทอื่นด้วย ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

3) มาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ

จากการสำรวจสภาพธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม²⁰ ผู้วิจัยไม่พบว่ามีธุรกิจแห่งใดจัดให้มีทางลาดสำหรับรถเข็น ห้องพักพิเศษ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับรองรับอุปกรณ์และการใช้งานของผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ อีกทั้งไม่พบว่ามีห้องน้ำที่ออกแบบสำหรับผู้พิการหรือผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองลำบาก ให้มีสภาพที่เหมาะสมกับการนำรถเข็นเข้าไป รวมทั้งไม่มีราวจับอะลูมิเนียมติดผนังสำหรับป้องกันไม่ให้ผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพลื่นล้ม และไม่มีการติดตั้ง

¹⁹ จากการสำรวจธุรกิจรีสอร์ท และบังกะโล ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

²⁰ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

สัญญาณเสียง และแสงสำหรับแจ้งเหตุฉุกเฉินให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยเหลือ
แต่อย่างใด

นอกจากนี้เมื่อพิจารณากฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 มีบทบัญญัติ ข้อ 27 กำหนดให้ โรงแรมที่มีห้องพักตั้งแต่ 100 ห้องขึ้นไปต้องจัดให้มีห้องพักสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา ให้เข้าใช้ได้ไม่น้อยกว่า 1 ห้องต่อจำนวนห้องพักทุก 100 ห้อง และห้องพักพิเศษดังกล่าวจะต้องอยู่ใกล้บันได ทางหนีไฟ และภายในห้องต้องมีสัญญาณบอกเหตุทั้งแสง เสียง และระบบสั่นสะเทือน รวมถึงแผนผังต่าง ลัมผัส หรืออักษรเบรลล์ในทุกห้องพัก บันไดหนีไฟ ทิศทางไปสู่บันไดหนีไฟ และติดสัญลักษณ์ ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชราไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง นอกจากนี้ ข้อ 28 แห่งกฎกระทรวง ยังกำหนดให้มีห้องอาบน้ำที่มีฝักบัว อ่างอาบน้ำ สิ่งของเครื่องใช้ พื้นที่ ที่นั่ง ราวจับแนวนอน หรือแนวค้ำ ตามขนาดและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดว่าสามารถอำนวยความสะดวกและป้องกัน อันตรายแก่ผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพได้

โดยผู้วิจัยเห็นว่า ข้อ 27 และข้อ 28 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวก ในอาคารสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 เป็นบทบัญญัติที่ดีและมีประโยชน์ เพราะจะทำให้นักท่องเที่ยวผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ ซึ่งมีความต้องการพักผ่อนหย่อนใจแต่มีสภาพ ร่างกายที่ไม่สมบูรณ์ ทрудโทรม เคลื่อนไหวได้ลำบาก ให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวไปได้ทุกแห่ง โดยไม่ต้องกังวลเรื่องความไม่สะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการพักค้างคืนขณะเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งใน สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเรื่องการปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวผู้พิการ ถึงขนาดบัญญัติไว้เป็นสิทธิ ขึ้นพื้นฐานของพลเมือง กล่าวคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ 2 กำหนดห้ามไม่ให้จำแนกความแตกต่างในเรื่องชาติกำเนิด และข้อ 25 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและ ความเป็นอยู่ที่ดี รวมทั้งบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิความมั่นคงในกรณีเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และวัยชรา นอกจากนี้รัฐบัญญัติคนอเมริกันผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ ค.ศ. 1990 (American with Disabilities Act 1990-ADA) ข้อ 3 กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดหาที่พักแก่บุคคลทั่วไป ปฏิเสธที่จะให้บริการเพราะเหตุว่าเขาเป็นผู้พิการ ซึ่งกล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3.2.1.1 และ 3.2.1.2

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความ ปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพภายในธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เพราะข้อ 27 และข้อ 28 มีขอบเขตบังคับใช้เฉพาะ โรงแรมที่มีห้องพัก 100 ห้องขึ้นไปเท่านั้น

จึงทำให้ธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับให้สร้างห้องพักรักษา สิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งที่ธุรกิจที่พักรวมไม่ว่าประเภทใด ก็ควรมีมาตรการดังกล่าวรับรอง เพื่อให้พนักงานท่องเที่ยว ผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าแม้จะสมมติว่าบทบัญญัติข้อ 27 และข้อ 28 จะมีขอบเขตบังคับใช้กับ ที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติก็ยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถบังคับให้ผู้ประกอบการ ธุรกิจ ต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่ตอบสนองความต้องการ ได้ครอบคลุมผู้พิการและผู้ทุพพลภาพ ทุกประเภท

4.2.3 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโสมสเดย์ไทย พ.ศ. 2554

เนื่องจากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในปัจจุบัน ได้รับความนิยมนอย่างมากซึ่งจุดเด่น ของการประกอบธุรกิจที่พักรวมอย่างหนึ่ง คือการจัดกิจกรรมนันทนาการให้นักท่องเที่ยว เกิดความสนุกสนาน เพลิดเพลินในขณะที่พักรวม ซึ่งเมื่อพิจารณา มาตรฐานที่ 5 ในข้อที่ 5 แห่งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโสมสเดย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดว่ารายการนำเที่ยวจะต้องผ่านการยอมรับจากชุมชน และมีข้อมูลกิจกรรมการ ท่องเที่ยว โดยมีเจ้าของบ้านเป็นมัคคุเทศก์ท้องถิ่น

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า “ข้อมูลกิจกรรมการท่องเที่ยว” ผู้ประกอบการธุรกิจมักจะกำหนด กิจกรรมขึ้นมาเอง โดยไม่ค่อยคำนึงถึงความปลอดภัย และความเหมาะสมของเพศและวัย ของนักท่องเที่ยวมากนัก เช่นการล่องแก่ง การขับเจตสกี การขับรถ ATV การปีนเขา ดำน้ำ คุปะการัง เป็นต้น

ส่วน “การยอมรับรายการนำเที่ยวโดยชุมชน” นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าชาวบ้านมักดำเนินธุรกิจ โสมสเดย์เช่นเดียวกัน ก็ย่อมมีกิจกรรมนันทนาการในรูปแบบอย่างเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นรูปแบบใด ก็ได้ที่ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความพึงพอใจ และใช้บริการธุรกิจคน จึงทำให้เรื่องความปลอดภัยอาจ ถูกเพิกเฉย ด้วยสาเหตุที่คนในชุมชนมิได้ตระหนักถึงความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน

โดยจากการสำรวจปัญหาจริง²¹ ผู้วิจัยพบว่าโสมสเดย์มักจัดกิจกรรมล่องแก่งซึ่งไม่ได้ กำหนดขอบเขตของการล่องเรือที่แน่นอนให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเข้าไปในเขต ที่อันตราย เช่น หน้าผาสอง หรือโขดหินอันตรายได้ อีกทั้งยังพบว่าโสมสเดย์ซึ่งได้จัดกิจกรรมขึ้น ไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุของผู้ล่องแก่ง จึงมักพบเด็กวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งกำลังเป็นวัยคะนอง

²¹ จากการสำรวจธุรกิจโสมสเดย์ ณ เขื่อนขุนด่านปราการชล อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2557.

มักหนีผู้ปกครองมาเช่าที่พักและพายุเรือล่องแก่งกัน ยังถือเป็นวัยที่ไม่มีประสบการณ์และความระมัดระวัง หากถูกคลื่นซัดก็อาจทำให้พลัดตกน้ำบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตได้ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง²² ให้สัมภาษณ์ว่าโฮมสเตย์แห่งหนึ่งที่เคยใช้บริการในจังหวัดกาญจนบุรีจัดกิจกรรมทางน้ำโดยใช้เรือยางพานักท่องเที่ยวไปปล่อยกลางทาง แล้วให้นักท่องเที่ยวลอยไปตามกระแสน้ำแรง ๆ จากนั้นจะมีคนขับเรือไปรับที่ปลายทาง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเป็นกิจกรรมที่อันตราย เพราะถ้าคนของโฮมสเตย์ขับเรือไปรับไม่ทันก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวลอยตกหน้าผาหรือกระแทกกับโขดหินได้ เนื่องจากนักท่องเที่ยวไม่มีที่ยึดเกาะเพื่อดำเนินกระแสน้ำที่ไหลเชี่ยว

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างของกิจกรรมที่ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงครามมักจัดขึ้น คือ กิจกรรมนั่งเรือชมหิ่งห้อยซึ่งต้องล่องเรือชมในช่วงเวลาเย็นจนถึงพลบค่ำ และต้องเป็นช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคม จนถึงเดือนตุลาคม ซึ่งเป็นฤดูกาลผสมพันธุ์ของหิ่งห้อย ทำให้นักท่องเที่ยวมองเห็นแสงกระพริบของหิ่งห้อยบนต้นลำพูได้สวยงามและชัดเจนอย่างมาก²³ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากิจกรรมนี้มีความอันตรายเพราะผู้ขับเรือจะต้องดับเครื่องยนต์และดับแสงไฟทุกประเภทเพื่อให้นักท่องเที่ยวเห็นแสงกระพริบของหิ่งห้อยบนต้นลำพูได้อย่างชัดเจนซึ่งอาจทำให้เรือลำอื่นที่ขับผ่านมาไม่ทันสังเกตเห็นว่ามีเรือจอดอยู่ เป็นเหตุให้พุ่งชนเรือของนักท่องเที่ยว ทำให้เกิดการจมน้ำเสียชีวิตได้

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้มีการยอมรับรายการนำเที่ยวโดยชุมชนนั้น ยังไม่มีผลเป็นการป้องกันอันตรายจากการจัดกิจกรรมของที่พักแรมได้มีประสิทธิภาพมากนัก เพราะในชุมชนเดียวกัน ย่อมมีกิจกรรมเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นนำรายได้มาสู่ธุรกิจของตน เช่นนี้ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์แต่ละแห่งก็ย่อมเห็นแก่ประโยชน์ที่จะได้รับจนละเลยความปลอดภัยเช่นเดียวกัน

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านสุขอนามัยของธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

เนื่องจากนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต่างก็ไม่ต้องการได้รับทุกข์ภัย เช่นนี้ในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการจึงต้องทำให้เกิด “สุขอนามัยในที่พักแรม” ซึ่งหมายถึง การทำให้ที่พักแรมอยู่ในสภาพที่สะอาด และปราศจากการแพร่กระจายของเชื้อโรคหรือโรคติดต่อ (Cleaning and Sanitizing)

²² หนึ่งฤทัย เกียรติถาวร (การสื่อสารระหว่างบุคคล 3 พฤศจิกายน 2557).

²³ รอบรู้ก่อนเที่ยวอัมพวา. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก

4.3.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้อยู่ในสถานะ “โรงแรม” ตามนิยามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า เกสต์เฮาส์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน เต็นท์ เป็นต้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้างต้น จึงไม่มีมาตรการด้านสุขอนามัย และการป้องกันโรคติดต่อมาใช้บังคับกับธุรกิจดังกล่าวได้

1) มาตรการด้านสุขลักษณะ และอนามัยภายในที่พักแรม

นักท่องเที่ยวหลายท่านที่เคยใช้บริการธุรกิจรีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ และบังกะโล ได้ให้สัมภาษณ์ตรงกันว่าผ้าเช็ดตัว และผ้าปูที่นอนสกปรก ห้องพักอับชื้น พื้นห้องไม่สะอาดเหมือนไม่ถูกปิดกวาดเช็ดถูเป็นประจำ มีกลิ่นอับของบูหรี มีแมลงสาบตัวใหญ่ในห้องพัก ห้องน้ำมีกลิ่นเหม็นอับ ฝักบัวอาบน้ำขึ้นสนิม ซึ่งจากที่ผู้วิจัยได้สำรวจปัญหาจริง²⁴ ก็พบที่ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหลายแห่ง วางฟูกนอนติดกับพื้นหน้าห้องน้ำ มีจอมปลวกขึ้นในห้องน้ำ ผ้าปูที่นอน ผ้าเช็ดตัว ผ้าเช็ดหน้า ผ้าคลุมอาบน้ำไม่ได้ซักทำความสะอาด และฆ่าเชื้อโรคปลอดหมอนอย่างถูกวิธี ก่อนที่จะใช้รับรองนักท่องเที่ยวชุดใหม่ โดยนักท่องเที่ยวผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง²⁵ ให้ความเห็นว่าการเปลี่ยนหรือทำความสะอาดที่นอน หมอน มุ้ง และเครื่องนุ่งห่มของโฮมสเตย์แบบชาวบ้าน มักใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การใช้ไม้ตีผ้า ใช้สบู่ซักผ้า ผึ่งลม หรือตากลมแทนการซัก หรือใช้แรงงานคน จึงไม่สะอาดและฆ่าเชื้อโรคได้ดีเท่ากับการใช้เครื่องซักผ้า หรือผงซักฟอก ในการซัก ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าในช่วงเทศกาลท่องเที่ยว หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์ จะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาพักจำนวนมาก และต่อเนื่องติดต่อกัน ทำให้ผู้ประกอบการไม่มีเวลาซักทำความสะอาดที่นอน ซึ่งบางแห่งอาจใช้วิธีสับัดผ้าปูที่นอนเพียงอย่างเดียว ซึ่งจากนักท่องเที่ยวรายหนึ่ง²⁶ ให้สัมภาษณ์ว่า ยังพบคราบน้ำลาย กรวดทรายที่ติดตัวผู้เข้าพักคนก่อนที่ได้ไปเล่นน้ำทะเลมาหรือกลิ่นอับในตัวเนื้อผ้า ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเครื่องนอน และเครื่องนุ่งห่มดังกล่าวมีลักษณะเป็นของใช้ส่วนตัวที่ต้องสัมผัสใกล้ชิดกับเนื้อตัวร่างกายของผู้ใช้โดยตรง หากไม่ผ่านการซักทำความสะอาด ที่ถูกต้อง ก็อาจทำให้เกิดการติดต่อของโรคผิวหนัง โรคกลากเกลื้อน โรคเชื้อรา หรือแพร่ระบาดของเชื้อโรคมานานักท่องเที่ยวได้

นอกจากนี้ ปัญหาที่เป็นภัยเงียบของที่พักแรมเกือบทุกแห่ง คือตัวเรือด (Bed Bug) ที่หลบซ่อนตัวอยู่ตามฟูก รอยเย็บ ตะเข็บของเตียงนอน และอาศัยรวมกับฝุ่นละอองที่เกาะอยู่ตาม

²⁴ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

²⁵ นิติกร ดวงดาเวียง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

²⁶ วิไล เสียงเพราะ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557).

เฟอร์นิเจอร์ต่าง ๆ ซึ่งนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง²⁷ ให้สัมภาษณ์ว่าเคยพักที่โฮมสเตย์แบบพักกับชาวบ้านจริง ๆ ห้องนอนมีฝุ่นเยอะมาก ทำให้จามตลอดทั้งคืน ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเกิดจากการขาดความเอาใจใส่เรื่องความสะอาดของเครื่องนอนไม่เคยมีการนำเครื่องนอนซึ่งไม่สามารถซักได้ เช่น เดีง พูก หมอน มุ้ง ออกไปตากแดด หรือผึ่งลมเพื่อกำจัดตัวเรือด ตัวไร ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวถูกตัวเรือดกัดเป็นผื่นคัน หรือได้รับเชื้อไวรัสตับอักเสบที่ถ่ายทอดจากตัวเรือดมาสู่คนได้ รวมทั้งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเป็นโรคระบบทางเดินหายใจ เช่น โรคหัด โรค วัณโรค โรคปอดอักเสบ หรือโรคไข้หวัดใหญ่ เป็นต้น ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.7.3 ซึ่งหากเป็นสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว โดยมีกฎหมายตัวเรือด (State Bed Bug Laws) แห่งมลรัฐมินเนโซต้า กำหนดให้โรงแรม โมเต็ลหรือที่พักแรมอื่น ๆ ต้องจัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด โดยต้องผ่านการอนุญาตโดยผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพว่าที่พักแรมนั้นมีสภาพที่แน่ใจได้ว่าปลอดภัยจากตัวเรือด

ทั้งนี้ เมื่อผู้วิจัยพิจารณาสาเหตุของปัญหาใคร่วิเคราะห์ได้ว่า ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่ได้อยู่ในบังคับของมาตรา 34 (7) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม และผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของ โรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายสาธารณสุข และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่นนี้ ธุรกิจที่พักแรมดังกล่าวจึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายบังคับเรื่องสุขลักษณะและอนามัยภายในที่พักแรม ซึ่งเมื่อพิจารณา มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ พบว่าในสาธารณรัฐประชาชนจีน มีระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) มาตราที่ 28 กำหนดให้โฮมสเตย์ต้องรักษาความเป็นระเบียบและความสะอาดทั้งภายในและบริเวณรอบ ๆ โฮมสเตย์ โดยทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักแขกเป็นชุดใหม่ หลังมีการใช้งานทุกครั้ง นอกจากนี้ ในสหรัฐอเมริกามีระเบียบการสูบบุหรี่แห่งมลรัฐยูทาห์ (Smoking Regulations in Utah) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโมเต็ล ที่พักแบบบริการอาหารเช้าหรือสถานที่อื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกด้านที่พักให้จัดแบ่งห้องสูบบุหรี่ (Smoking-Allowed Room) และห้องปลอดบุหรี่ (Non-Smoking-Allowed Room) และต้องมีการทำความสะอาดพรมที่นอน ม่าน ที่ดูดซับอนุของควันบุหรี่ในห้องพักให้หมดจดอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม²⁸ ผู้วิจัยได้พบว่าธุรกิจโฮมสเตย์แบบชาวบ้านหลายแห่ง ทำให้นักท่องเที่ยวใช้รวมห้องน้ำรวมกันซึ่งไม่ได้แบ่งแยกชาย

²⁷ กรอนันต์ จิตต์อรุณวรรณ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

²⁸ จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

และหญิง เช่นนี้หากเป็นธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะอยู่ภายใต้บังคับของข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ โรงแรมต้องจัดให้มีห้องน้ำ และห้องส้วมในส่วนที่ใช้บริการสาธารณะ โดยจัดแยกส่วนสำหรับหญิงและชาย แต่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ยังขาดมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้เรื่องสุขอนามัยของห้องน้ำรวม

ในเรื่องระบบระบายอากาศในห้องพัก ผู้วิจัยพบธุรกิจโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง²⁹ มีการใช้ไม้ปิดกั้นบริเวณส่วนล่างของหน้าต่างไว้เพื่อไม่ให้มีการใช้งานหน้าต่างเหล่านั้นได้ เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจต้องการป้องกันไม่ให้คนร้ายงัดแงะเข้าไปโจรกรรมทรัพย์สินภายในห้องพัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการออกแบบให้หน้าต่างมีลักษณะถูกปิดอย่างถาวร ไม่สามารถเปิดและปิดได้ อาจทำให้ในกรณีที่นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้หน้าต่างเป็นทางออกฉุกเฉิน เช่นกรณีที่เกิดเพลิงไหม้บริเวณประตุนักท่องเที่ยวอาจลี้ภัยหนีไฟและได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ รวมทั้งในกรณีที่เครื่องปรับอากาศหยุดทำงาน เช่น ไฟฟ้าดับ หรือมีการตั้งเวลาไว้โดยบังเอิญ ก็จะทำให้ห้องออกซิเจนในห้องพักมีปริมาณลดลง จนทำให้นักท่องเที่ยวขาดอากาศหายใจเสียชีวิตภายในห้องพักได้ และจากการสำรวจปัญหาผู้วิจัยยังพบอีกว่ามีธุรกิจโฮมสเตย์หลายแห่ง³⁰ ไม่มีระบบระบายอากาศในห้องน้ำ เช่น ไม่ได้ติดตั้งพัดลมระบายอากาศ ไม่มีช่องลมหรือช่องหน้าต่างสำหรับให้อากาศผ่านเข้าออกได้ ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเป็นลมหมดสติ หรือขาดอากาศหายใจในขณะที่อาบน้ำ และทำกิจกรรมส่วนตัวได้

ผู้วิจัยใคร่วิเคราะห์ว่าหากเป็น โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะอยู่ในบังคับข้อ 11 แห่งกฎกระทรวงที่กำหนดให้อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมต้องมีระบบระบายอากาศที่ถูกสุขลักษณะ เช่นนี้ที่ที่พักแรมดังกล่าวจึงขาดมาตรการทางกฎหมายควบคุมเรื่องระบบระบายอากาศ ซึ่งหากเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน จะมีระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) มาตรา 9 กำหนดให้ห้องพักและห้องน้ำแต่ละห้องต้องมีการระบายอากาศที่เพียงพอ ซึ่งตามแนวคิดจัดการด้านสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรม ในหัวข้อที่ 2.7.1 นั้น ห้องนอน ห้องน้ำควรออกแบบให้มีระบบระบายอากาศโดยวิธีธรรมชาติ (Natural Ventilation) กล่าวคือมีประตู หน้าต่าง ช่องระบายลมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่แห่งนั้น หรืออาจใช้วิธีระบายอากาศด้วยเครื่องมีอกกล (Mechanical Ventilation)

²⁹ จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

³⁰ จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

เช่นการติดตั้งพัดลมระบายอากาศเพื่อช่วยให้เกิดการถ่ายเทของอากาศและระบายกลิ่นอับในห้องพักได้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหากประเทศไทยมีบทบัญญัติควบคุมด้านสุขอนามัยธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเหมือนเช่นสหรัฐอเมริกา หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน ย่อมเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับการบริการที่สะอาด และถูกสุขลักษณะ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอสรุปว่าการที่ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลเรื่องความสะอาดของเครื่องนอน หมอน มุ้ง หรือเครื่องนุ่งห่มที่ต้องใช้สัมผัสใกล้ชิดกับเนื้อตัวร่างกายของนักท่องเที่ยวผู้เข้าพัก และขาดมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของตัวโรค ระบบระบายอากาศ รวมทั้งสุขอนามัยของห้องอาบน้ำรวม

2) มาตรการป้องกันโรคติดต่อภายในที่พักแรม

ในปัจจุบัน โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง หรือ โรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome) และ โรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่า (Ebola Virus Disease-EVD) กำลังสร้างความหวุ่นวิตกให้กับนักท่องเที่ยว และมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว แต่จากการสำรวจปัญหาจริง ผู้วิจัยไม่พบธุรกิจที่พักแรมแห่งใดจัดวิธีตรวจสอบ หรือป้องกันการแพร่ระบาดด้วยแอลกอฮอล์ เจล หรือสวมใส่หน้ากากเพื่อป้องกันการไอจามรดีใส่กัน ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาสาเหตุของปัญหาแล้ววิเคราะห์ได้ว่าหากเป็นธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะมีบทบัญญัติมาตรา 39 (3) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นโรคติดต่ออันตรายหรือโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ ให้ผู้จัดการโรงแรมอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักและมาตรา 39 วรรคท้าย กำหนดว่า ในกรณีดังกล่าวถ้าผู้จัดการรับบุคคลนั้นเข้าพักจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อทราบด้วย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า บทบัญญัติข้างต้นนี้มีประโยชน์ เพราะตามมาตรา 39 (3) เป็นการบังคับให้ผู้จัดการโรงแรมใช้ความระมัดระวังสอดส่องว่านักท่องเที่ยวมีอาการของโรคติดต่ออันตรายหรือไม่ และมีการใช้ถ้อยคำว่า “อาจ” ปฏิเสธไม่รับเข้าพัก ตามมาตรา 39 (3) ผู้วิจัยเห็นว่าการให้อำนาจตัดสินใจแก่ผู้จัดการโรงแรมเช่นนี้ จะสร้างความยืดหยุ่นเหมาะสมว่านักท่องเที่ยวที่มีอาการของโรคติดต่อนั้นมีความรุนแรงถึงขนาดแพร่เชื้อโรคให้แก่นักท่องเที่ยวผู้อื่นทั่วโรงแรมหรือไม่ ส่วนมาตรา 39 วรรคท้ายที่กำหนดว่า “ในกรณี que ผู้จัดการรับบุคคลนั้นเข้าพัก ให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อทราบนั้น” ถ้าเป็นกรณีที่นักท่องเที่ยวอยู่ในระยะฟักไข้ของโรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่า หรือโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงซึ่งเพิ่งจะปรากฏอาการของโรคภายหลังจากที่ผู้จัดการ

โรงแรมรับเข้าพักแล้ว เช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าดำเนินการป้องกันโรคติดต่อ จะช่วยยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดต่อไปสู่นักท่องเที่ยวผู้อื่นได้อย่างทันท่วงที

โดยธุรกิจที่พักโรงแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตราทั้งหมดข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจ พบว่าธุรกิจที่พักโรงแรมเชิงอนุรักษ์ส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโฮมสเตย์ มักอาศัยการต้อนรับแบบชาวบ้าน ดำเนินการง่าย ๆ ไม่ต้องมีขั้นตอนใด ๆ เพียงแค่ติดต่อขอเช่าห้องพักค้างคืน และชำระเงินครบถ้วน เจ้าของบ้านก็ยื่นกุญแจห้องให้ทันที หรือในธุรกิจที่พักโรงแรมบางแห่งขอแค่ใบโอนเงินค่าห้องพักที่ได้จONGL่องหน้าจากเว็บไซต์จองที่พักในอินเทอร์เน็ต ก็สามารถเข้าพักอาศัยได้เลย โดยไม่ได้ใส่ใจว่าแขกผู้มาพักมีอาการของโรคติดต่อร้ายแรงหรือไม่

นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง³¹ ให้สัมภาษณ์ว่าเคยใช้บริการโฮมสเตย์แบบชาวบ้าน มุ่งเก่า และมีริ้วโหว่ ไม่ได้เย็บซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่ดี จึงทำให้นักท่องเที่ยวและเพื่อนชาวต่างชาติที่พักด้วยกัน ถูกยุงกัดตลอดทั้งคืน และใน www.agoda.com ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พักพบข้อร้องเรียนว่าที่พักโรงแรมเชิงนิเวศหลายแห่งซึ่งตั้งอยู่ในป่า หรือใกล้แหล่งน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง มีฝนตกชุก เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล มียุงเยอะมาก ไม่มีมุ้งกันยุง หรือมุ้งลวด อีกทั้งบานประตูและหน้าต่างปิดได้ไม่สนิททำให้มียุงเข้าไปในห้องพัก

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมาย ผู้วิจัยพบว่าโรคไข้เลือดออก และโรคไข้มาลาเรียเป็นโรคติดต่อตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ซึ่งหากนักท่องเที่ยวถูกยุงลายที่เป็นพาหะของโรคก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวได้รับเชื้อของโรคไข้เลือดออก ไข้มาลาเรีย ไข้จับสั่นซึ่งทำให้เจ็บป่วยไม่สบายซึ่งบางรายอาจรุนแรงถึงขั้นเสียชีวิตได้ ทั้งนี้ กรณีของโรงแรมจะมีมาตรา 34 (7) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม และผู้จัดการมีหน้าที่ดูแลด้านสุขลักษณะและอนามัยของโรงแรม จึงทำให้ธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ทต้องจัดมาตรการป้องกันลูกน้ำ ยุงลาย ทำความสะอาดภาชนะต่าง ๆ ไม่ให้มีน้ำขังจนเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของยุง และมีการติดต่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานสาธารณสุขให้ช่วยพ่นยา หรือสารเคมีเพื่อกำจัดยุงลายภายในโรงแรมด้วย แต่เนื่องจากธุรกิจที่พักโรงแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34 (7) จึงทำให้ขาดมาตรการป้องกันโรคไข้เลือดออกในสถานที่พักโรงแรม ซึ่งหากเป็นสาธารณสุขรัฐประชาชนจีนจะมีระเบียบสำหรับจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) ข้อ 9 กำหนดว่าโฮมสเตย์หรือที่พักแบบชาวบ้านจะต้องรักษา

³¹ กรอนันต์ จิตต์อรุณวรรณ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

สภาพแวดล้อมภายในโฮมสเตย์ เช่น มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของยุง แมลงสาบ หนู และพาหะนำโรคต่าง ๆ รวมถึงจะต้องทำลายแหล่งเพาะพันธุ์เหล่านั้นด้วย

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ขาดมาตรการป้องกันโรคไข้เลือดออกในสถานที่พักแรม และขาดทบทวนปฏิบัติที่ให้อำนาจตัดสินใจแก่ผู้จัดการที่พักว่าจะรับหรือปฏิเสธนักท่องเที่ยวตามความรุนแรงของอาการ ตลอดจนขาดการกำหนดหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรคติดต่อ เพราะเหตุที่ว่าธุรกิจดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 34 (7) และมาตรา 39 (3) และวรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

4.3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ปัญหาข้อร้องเรียนของนักท่องเที่ยว ใน www.agoda.com ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พักแรม พบว่าห้องอาหารของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มักมีแมลงวันเยอะมาก ผู้ดูแลที่พักไม่ได้ใช้พลาสติก (Plastic Wrap) หรือฝาปิดภาชนะที่บรรจุอาหารเข้าเหล่านั้นปล่อยให้แมลงวันตอม และยังพบว่ามีการจัดเตรียมอาหารเข้าไว้ตั้งแต่เช้านั้นไปจนถึงเวลาเที่ยงวัน โดยไม่มีการอุ่นอาหารหรือเก็บรักษาไว้ในอุณหภูมิที่เหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีคนครัวคอยประจำในห้องอาหารหรือจัดไมโครเวฟสำหรับให้นักท่องเที่ยวอุ่นอาหารด้วยตนเอง จึงอาจทำให้อาหารบูดเน่าได้ ซึ่งมีการร้องเรียนว่าอาหารเช้าของรีสอร์ทแห่งหนึ่ง นมที่ใช้สำหรับผสมกับกาแฟบูดเสีย ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเจ็บป่วยจากอาการอาหารเป็นพิษได้ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง³² ได้เล่าว่าเคยรับประทานอาหารที่โฮมสเตย์ท้องถิ่นจัดมาให้ เจ้าของบ้านใช้ภาชนะพลาสติกที่มีอายุการใช้งานนานมาแล้ว จนเป็นสีเหลืองเก่า ๆ และเหมือนล้างไม่สะอาดสะสมกันเป็นเวลานาน ซึ่งเมื่อผู้วิจัยลงสำรวจสภาพปัญหาจริง³³ ก็พบว่ามีการใช้ขวดน้ำดื่มขนาดใหญ่ซึ่งมีอายุการใช้งานที่เก่ามากแล้วมารองน้ำประปาแล้วตั้งกองไว้บนพื้นดิน สำหรับใช้ประกอบอาหารและบริการใส่ตู้น้ำดื่มให้นักท่องเที่ยว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแหล่งสะสมอาหารเช่นนี้ไม่ถูกสุขลักษณะและอนามัยแก่นักท่องเที่ยว

โดยเมื่อพิจารณามาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบว่ามีการให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีจำหน่าย การเก็บรักษา การสะสมอาหาร รวมถึงภาชนะ อุปกรณ์น้ำใช้ และของใช้อื่น ๆ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ดี เพราะบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจเอาใจใส่รับผิดชอบต่อชีวิตและร่างกายของนักท่องเที่ยว แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้กำหนด “ระยะเวลา”

³² แหล่งเดิม.

³³ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557

ที่แน่นอนสำหรับการจำหน่ายอาหาร เพราะอาหารที่ปรุงสุกแล้วโดยทั่วไปจะมีเวลาที่เบคที่เรียใช้ระยะเวลาเจริญเติบโตแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังไม่มี “การกำหนดเวลาสำหรับภาชนะ และอุปกรณ์ที่ใช้เก็บสะสมอาหาร” ซึ่งเมื่อภาชนะบรรจุอาหารและน้ำดื่มได้ใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว อาจมีการหลุดร่อนของสารเคลือบพลาสติกต่าง ๆ และอาจสะสมในร่างกายของผู้บริโภคได้จึงควรมีการเปลี่ยนใหม่ไม่ใช่ว่าต้องใช้งานไปจนกระทั่งแตกหักแล้วจึงเปลี่ยน

ทั้งนี้ หากเป็นสาธารณรัฐมัลดีฟส์ จะมีระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conversation of Environment in Tourism Industry) กำหนดไว้ในข้อ 6.5 ว่าน้ำดื่มจะต้องกักเก็บไว้อย่างปลอดภัยด้วยวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อน ซึ่งคุณภาพของน้ำดื่มจะต้องไม่ต่ำกว่าค่าที่กำหนดไว้โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจ นอกจากนี้ ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) มาตรา 9 ได้กำหนดว่า คุณภาพของน้ำดื่มจะต้องเป็นไปตามรายละเอียดของมาตรฐานที่ใช้บังคับกัน และมาตรา 28 ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์จะต้องตรวจสอบเรื่องสุขอนามัย และความปลอดภัยของเครื่องดื่มและอาหารที่ได้จัดหาให้แก่ผู้เข้าพัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ดี เพราะน้ำมีความจำเป็นต่อการบริโภค น้ำดื่มที่บริการให้แก่นักท่องเที่ยวจะต้องไม่มีสี ไม่มีกลิ่น ไม่มีรสชาติ และได้มาตรฐานความสะอาด ปราศจากเชื้อโรค จุลินทรีย์ หรือสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวผู้มาพักต้องเจ็บป่วยจากโรคที่มีน้ำเป็นสื่อ (Water Borne Diseases) ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.7.3 เรื่องหลักการจัดสุขอนามัยที่ดีในที่พักแรม

ส่วนเรื่องน้ำที่ใช้สำหรับอุปโภค มีนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง³⁴ ให้สัมภาษณ์ว่าเคยใช้บริการรีสอร์ทแห่งหนึ่ง ซึ่งบริเวณนั้นมีกิจการประปาเข้าถึงแล้ว แต่เจ้าของธุรกิจต้องการประหยัดต้นทุน จึงสูบน้ำบาดาลขึ้นมาให้นักท่องเที่ยวใช้อาบชำระล้างร่างกาย โดยไม่ผ่านการกรอง หรือฆ่าเชื้อ ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดอาการแพ้เป็นผื่นคันถึง 2-3 วัน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่พบว่ามียกเว้นบทบัญญัติใดกำหนดเรื่องคุณภาพ และวิธีการทำให้น้ำมีความสะอาด หรือข้อจำกัดการใช้น้ำบาดาล ซึ่งข้อ 6.1 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conversation of Environment in Tourism Industry) ได้กำหนดห้ามรีสอร์ททำกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ และห้ามนำน้ำบาดาลที่อยู่ใต้รีสอร์ทมาใช้เป็นน้ำอุปโภคบริโภค สำหรับแขกผู้มาพัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า น้ำมีความจำเป็นต่อการอุปโภคในธุรกิจที่พักแรม จึงต้องไม่ทำ

³⁴ วลัย โยชนะ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557).

ให้นักท่องเที่ยวได้รับความเจ็บป่วยจากโรคที่มีน้ำเป็นสื่อกลาง ซึ่งแม้ประเทศไทยอาจมีการยอมรับให้ใช้น้ำจากแหล่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กิจการประปาสาธารณะได้ เช่น น้ำฝน บ่อน้ำ แม่น้ำ เพราะเป็นวิถีชีวิตของคนไทยมาตั้งแต่โบราณ แต่ในปัจจุบันแหล่งน้ำมีการปนเปื้อนของมลพิษ ขยะมูลฝอยจำนวนมาก ไม่สะอาดบริสุทธิ์เท่าที่ควร เช่นนี้รัฐควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม โดยเฉพาะที่พักเชิงนิเวศให้มีการปรับปรุงคุณภาพของน้ำให้ดีขึ้น นำมาให้แขกผู้มาพักใช้ เช่นนำไปต้ม กรอง ใช้สารส้มแกว่งให้ตกตะกอน หรือผ่านการฆ่าเชื้อด้วยวิธีใด ๆ เสียก่อน

ดังนั้นผู้วิจัยขอสรุปว่า มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการจำหน่ายอาหาร และยังไม่มีการกำหนดเวลาสำหรับการใช้ภาชนะบรรจุ หรือสะสมอาหารและน้ำดื่ม ทำให้นักท่องเที่ยวพบความเสี่ยงต่อการบริโภคอาหารบูดเน่า เกิดแบคทีเรีย หรือได้รับอันตรายจากสารเคลือบพลาสติกที่หมดอายุการใช้งาน หลุดร่อนเข้าสู่ร่างกายได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีการกำหนดเรื่องคุณภาพ และวิธีการทำให้น้ำมีความสะอาด หรือข้อจำกัดในการใช้น้ำที่ไม่ได้มาจากการประปาสาธารณะ เช่น น้ำบาดาล น้ำฝน น้ำบ่อ เพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวเกิดอาการเจ็บป่วยจากโรคที่มีน้ำเป็นสื่อกลาง

4.3.3 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

ปัญหารุนแรงที่กำลังเป็นที่วิตกกังของนานาชาติ และอาจมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว คือการแพร่ระบาดของโรคติดต่อไวรัสอีโบล่า (Ebola Virus Disease-EVD) ซึ่งกำลังแพร่ระบาดอยู่ในประเทศกินี ไลบีเรีย และเซียร์ราลีโอนซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศเพิ่มเติมโรคดังกล่าวให้เป็นโรคติดต่ออันตรายไว้ในข้อ 50 แห่งพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2557 นอกจากนี้ยังกำหนดให้โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง หรือโรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome) ให้เป็นโรคติดต่ออันตราย โรคติดต่อตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข และโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความ เพราะจัดว่าเป็นโรคติดต่ออันตรายที่มีอาการรุนแรง แพร่ระบาดอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางทำให้มีผู้ป่วยและเสียชีวิตจำนวนมากในเวลาต่อมา

จากการสำรวจมาตรการป้องกันโรคติดต่อของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม³⁵ พบว่าเกือบทุกแห่งไม่มีการตรวจสอบนักท่องเที่ยวก่อนที่จะรับเข้าพักว่าเป็นโรคติดต่อดังกล่าวหรือไม่

³⁵ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นักท่องเที่ยวของที่พักแรมผ่านระบบออนไลน์และชำระเงินทางธนาคารไว้ล่วงหน้าแล้ว ย่อมผูกพันให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมต้องรับและให้บริการนักท่องเที่ยวตามสัญญาที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเมื่อมาถึงที่พัก ผู้ประกอบการธุรกิจก็จะขอตรวจดูใบเสร็จชำระเงิน จากนั้นก็จะยื่นกุญแจให้เข้าพักได้ทันที โดยไม่ได้สังเกตอาการของนักท่องเที่ยว หรือตรวจสอบว่าเป็นชาติที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคหรือไม่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคเป็นเบื้องต้น เช่นการกวดขันให้ใช้แอลกอฮอล์เจลสำหรับฆ่าเชื้อโรคหรือหน้ากากปิดจมูกเพื่อป้องกันการไอรอด และจามใส่กัน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่ออันตราย และโรคติดต่ออันตรายที่ต้องแจ้งความ ไว้เป็นเบื้องต้น เช่นมาตรการให้ธุรกิจที่พักแรมกวดขันให้นักท่องเที่ยวใช้แอลกอฮอล์เจลใส่หน้ากากอนามัย เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง เป็นต้น

4.4 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

ธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น โรงแรมหรือไม่ใช่โรงแรมตามนิยามของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ต่างก็จำเป็นต้องถูกควบคุมโดยมาตรการทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น เพราะลักษณะของการดำเนินงานภายในที่พักแรมจะต้องกำจัดสิ่งปฏิกูลเศษอาหาร ขยะ หรือของเสียต่าง ๆ อันอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมส่วนมาก มักเป็นที่พักแรมเชิงอนุรักษ์และเชิงนิเวศ จึงต้องอาศัยทรัพยากรทางธรรมชาติเป็นปัจจัยในการดึงดูดใจให้นักท่องเที่ยวมาใช้บริการ โดยการดำเนินงานย่อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพื้นที่ทางธรรมชาติซึ่งมีลักษณะ “เปราะบาง (Fragile)” จึงอาจทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย หรือทำให้เสื่อมโทรม สร้างมลพิษที่ย่ำแย่อย่างต่อเนื่องได้ง่ายกว่าธุรกิจโรงแรมซึ่งมักตั้งอยู่ในเขตเมือง

4.4.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

กรณีที่ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล ลอดจ์ เกสต์เฮาส์ บ้านพักบนเรือ ไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ไม่อยู่ในบังคับของ มาตรา 34 (9) ที่กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมหรือผู้ประกอบการ โรงแรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งจากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว ได้ทราบว่าที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหลายแห่งไม่มีการคัดแยกขยะเปียกขยะแห้ง และขยะอันตราย และไม่มีบ่อบำบัดน้ำเสีย แต่ยังปล่อยน้ำทิ้งของเสียสิ่งปฏิกูลลงสู่แม่น้ำ

ล่าคลอง ลำธาร หรือชายหาดโดยตรง เช่น กรณีบ้านพักบนแพ นักท่องเที่ยวผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่ง³⁶ เห็นผู้ประกอบการกิจท่องเที่ยวอาหารและน้ำมันใช้แล้วลงไปในพื้นที่ต่อลงสู่น้ำโดยตรง ซึ่งทำให้แม่น้ำบริเวณนั้นสกปรก เปื้อนไปด้วยคราบน้ำมัน ทำลายทัศนียภาพ และระบบนิเวศของสัตว์น้ำในบริเวณนั้นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ บ่อกักเก็บปฏิกูลในที่พักแรม มักไม่ค่อยถูกล้างหรือถูกสูบขึ้นมากำจัด ทำให้เกิดตะกอน อุดตัน ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนนักท่องเที่ยวผู้มาพักและชาวบ้านที่ต้องอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ยังขาดบทบัญญัติที่ใช้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ หรือผู้ประกอบการต่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากธุรกิจดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นโรงแรมจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 34 (9) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

4.4.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เมื่อพิจารณามาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งกำหนดห้ามการถ่ายเททิ้ง สิ่งปฏิกูล หรือขยะมูลฝอยนอกจากที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ และกำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยภายในสถานที่เอกชน ซึ่งหมายถึงสถานที่และบริเวณของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2553) ได้กำหนดให้สถานประกอบการให้เข้าพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรมมีระบบรองรับขยะมูลฝอยที่ได้สุขลักษณะและมีจำนวนเพียงพอ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นเป็นการจัดระบบสุขาภิบาลที่ป้องกันมิให้เกิดโรคติดต่อแพร่ระบาด และรักษาสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี เพียงแต่บทบัญญัติดังกล่าวยังขาดมาตรการที่สำคัญ คือ “การคัดแยกขยะ” เพราะเมื่อผู้วิจัยศึกษาการดำเนินงานของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม พบว่าธุรกิจส่วนมากมักรวบรวมขยะมูลฝอยที่เหลือทิ้งจากการใช้บริการของลูกค้าย้ายไปวางทิ้งที่จุดทิ้งขยะของเทศบาล ซึ่งขั้นตอนนี้ยังไม่มีความปลอดภัย เพราะการดำเนินงานเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง ควรต้องมีการคัดแยกประเภทของขยะเปียก ขยะแห้ง ขยะติดเชื้อ และขยะที่ปนเปื้อนด้วยสารเคมีเสียก่อน เพื่อให้มีวิธีการทำลายที่เหมาะสมกับสภาพของขยะ ซึ่งหากเป็นสาธารณสุขมูลฝอยจะมีข้อ 5.1 ตามระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conservation of Environment in Tourism Industry) กำหนดไว้ว่า อาหาร เครื่องดื่ม สิ่งของนำเปื้อย พลาสติก แก้ว เศษเหล็ก กระจก ขยะเป็นพิษ หรือเป็นอันตราย จะต้องถูกแยกไว้ในถังขยะตามแต่ละประเภท

³⁶ กรอนันต์ จิตต์อรุณวรรณ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

โดยมีฝาปิดอย่างมิดชิด และระเบียบข้อ 7 กำหนดหลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลจะต้องใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งห้ามระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน หรือสูบลูบไปทิ้งในหนองน้ำ บึง หรือทะเลสาบ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 ยังขาดมาตรการ “คัดแยกขยะ” ตามแต่ละประเภท เช่น อาหาร เครื่องดื่ม สิ่งของเน่าเปื่อย พลาสติก แก้ว ขยะเป็นพิษ เป็นต้น และขาดมาตรการกำหนดหลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะช่วยกำหนดวิธีทำลายขยะและสิ่งปฏิกูลจากธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมให้เกิดความเหมาะสมและไม่เกิดการปนเปื้อน สร้างมลพิษ หรือทำลายสิ่งแวดล้อมบริเวณโดยรอบที่พักแรม

4.4.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

1) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษโดยตรง เพราะต้องมีการปล่อยน้ำเสีย น้ำทิ้ง ขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการใช้บริการของนักท่องเที่ยว และการดำเนินงานของผู้ประกอบธุรกิจ ด้วยเหตุนี้มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิด เช่น การควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษทางน้ำจากแหล่งกำเนิดสู่สิ่งแวดล้อมไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “อาคารประเภท ค โรงแรมที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นห้องพักรวมกันทุกชั้นของอาคาร หรือกลุ่มของอาคารไม่ถึง 60 ห้อง” ซึ่งในกรณีไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดตามมาตรา 70 วรรค 1 แต่หากเป็นกรณีที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้ว ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ซึ่งหากไม่สามารถบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เช่นนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดจะต้องมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด ตามมาตรา 70 วรรค 2

โดยผู้วิจัยใคร่วิเคราะห์ว่า “อาคารประเภท ค โรงแรมที่มีจำนวนห้องสำหรับใช้เป็นห้องพักรวมกันทุกชั้นของอาคาร หรือกลุ่มของอาคารไม่ถึง 60 ห้อง” ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมนั้น มีความใกล้เคียงกับที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมากที่สุด เพราะ โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บ้านพักบนเรือ หรือแม้กระทั่งรีสอร์ทหลาย ๆ แห่งก็มักมีจำนวนห้องพัก

ไม่ถึง 60 ห้องเช่นกัน แต่สถานประกอบการที่พักรวมเหล่านี้ ไม่มีลักษณะเป็นโรงแรมจึงไม่จัดว่าเป็นอาคารประเภท ค และประกาศดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย เช่นนี้จึงทำให้ เจ้าของ หรือผู้ครองครองโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ เป็นต้น ไม่มีหน้าที่จัดระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย หรือถูกตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ตามมาตรา 70 วรรค1 และวรรค2

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการที่ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม กำหนดคำว่า “โรงแรม” ไว้แน่นอนตายตัว ย่อมทำให้ขอบเขตการบังคับใช้ซึ่งสามารถขยายไปถึงธุรกิจที่พักรวมประเภทอื่นที่มีจำนวนห้องพักไม่ถึง 60 ห้องนั้น ไม่ถือว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ทำให้เจ้าของธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ เป็นต้น ไม่มีหน้าที่จัดระบบบำบัดน้ำเสีย หรือถูกตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบบำบัดของเสียตามมาตรา 70 วรรค 1 และวรรค 2

2) การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) มาตรการให้ “ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม” เป็นกลไกปกป้องสิ่งแวดล้อมที่ดี เพราะทำให้ผู้ประกอบการที่พักรวมมีโอกาสได้ตรวจสอบเปรียบเทียบถึงผลกระทบด้านบวกและด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงมีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการเฉพาะด้าน และหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาต เข้าร่วมพิจารณาความเหมาะสมก่อนที่กิจการจะเสร็จสมบูรณ์

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบปฏิบัติตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ของข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดว่า “กิจการประเภทโรงแรม หรือสถานที่ตากอากาศตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งมีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป ให้เสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นตอนอนุญาต” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดโดยคำว่า “โรงแรม หรือสถานที่พักรวมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม” ย่อมมีผลทำให้ธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมตามนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม เช่น โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ รีสอร์ท บ้านพักบนเรือ เป็นต้น ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ ที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมดังกล่าว มักมีลักษณะเป็นที่พักเชิงนิเวศ ตั้งอยู่ใกล้กับแม่น้ำ คลอง ทะเล ชายหาด ทะเลสาบ ซึ่งบ่อยครั้งมักเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้านต่าง ๆ จากการทำนันทนาการที่พักรวมจะกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศได้อย่างง่ายที่สุด

แม้ผลดีของการกำหนดจำนวน 80 ห้องนั้น จะช่วยสร้างความแน่นอนให้แก่การบังคับใช้บทบัญญัติ เพราะจะทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และผู้ประกอบการที่มีหน้าที่จัดทำรายงานวิเคราะห์ ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาการตีความว่า โครงการใดบ้างต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่กำหนดจำนวน 80 ห้องไว้ อย่างเคร่งครัดตายตัวจะทำให้ “สถานที่พักรวม” ไม่สามารถขยายขอบเขตได้ถึงธุรกิจที่พักรวม

ประเภทที่ไม่ใช่โรงแรมได้ เช่น โฮมสเตย์ รีสอร์ท แพ บังกะโล เกสต์เฮาส์ เพราะสภาพของการดำเนินธุรกิจเหล่านี้ จะมีจำนวนห้องพักเกิน 4 ห้องไม่ได้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เลย

ทั้งนี้ การกำหนดให้ทำ “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” นั้นนานอารยะประเทศก็กำหนดมาตรการนี้ไว้เช่นเดียวกัน เพียงแต่มีเงื่อนไข และบทลงโทษที่แตกต่างกันไป ซึ่งในสหรัฐอเมริกา มีรัฐบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (CEQA) กำหนดให้กิจการที่พักแรมเชิงนิเวศที่กำลังจะดำเนินโครงการต้องจัดทำ “รายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Report - EIR)” ซึ่งมาตรการเช่นนี้ทำให้มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้รับข้อมูลการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ นอกเหนือจากข้อมูลด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสภาพภูมิอากาศของมลรัฐ เช่น ได้พบข้อมูลของ สิ่งมีชีวิตที่ใกล้จะสูญพันธุ์ชื่อ “ฮิกแมน โปเทนทิลลา (Hickman’s Potentilla)” นอกจากนี้ ประเทศนิวซีแลนด์มีรัฐบัญญัติการจัดการทรัพยากร (Resource Management Act) มาตรา 88 กำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมเชิงนิเวศจัดทำ “การประเมินผลที่ตามมาที่มีต่อสิ่งแวดล้อม (Assessment of Environmental Effect - AEE)” ซึ่งให้ความสำคัญมากถึงขนาดยกให้เป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับขออนุญาตดำเนินการธุรกิจที่พัก และอีกประเทศหนึ่งที่มีกลไกที่น่าสนใจ คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน มีกฎหมายการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA Law) ซึ่งกำหนดว่า หากกิจการใดไม่ยื่นส่งข้อแถลงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ย่อมได้รับบทลงโทษ คือ “การทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมชดเชย” ซึ่งหากเจ้าของกิจการไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ เจ้าของกิจการจะต้องถูก “ปรับ” โดยสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (The Environmental Protection Bureau - EPB)

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่ากรณีที่เอกสารท้ายประกาศ 3 ข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดต่อจำนวนห้องพัก “80 ห้อง” ย่อมเป็นการบัญญัติไว้เคร่งครัดตายตัวจนเกินไป จึงส่งผลให้ คำว่า “สถานที่พักตากอากาศ” ไม่สามารถขยายขอบเขตได้ถึงธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ จึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ธุรกิจดังกล่าวต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ และประเมินผลกระทบในขั้นต้นก่อนการก่อสร้างจะแล้วเสร็จได้เลย

3) มาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม³⁷ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามว่า “ท่านมีความเห็นอย่างไรในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการที่พักต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อม” ซึ่งผู้วิจัยได้รับความเห็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ ผู้ประกอบการส่วนมากมักเห็นว่าเป็นการสร้างภาระ และเป็นเรื่องไม่จำเป็นสำหรับตน ซึ่งมีมุมมองว่าพวกตนเป็นเพียงรีสอร์ท โฮมสเตย์ หรือธุรกิจที่พักขนาดเล็ก มีมาตรฐานการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากการให้บริการของโรงแรมซึ่งผู้ประกอบการมักเป็นชาวบ้านมีเงินทุนน้อย ยังไม่มีความพร้อมที่จะรับภาระในเรื่องการติดตั้งเทคโนโลยี หรือระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลที่มีราคาแพงมากนัก ซึ่งเจ้าของธุรกิจบางแห่ง ยังมีภาระจากหนี้ที่กู้ยืมมาจากธนาคารเพื่อลงทุน และภาระทางด้านครอบครัว แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้ประกอบการบางส่วนเห็นว่าการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องจำเป็น เพราะธุรกิจของตนก็ต้องอาศัยทรัพยากรบริเวณนั้น และก็พร้อมจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ในกรณีที่เทคโนโลยี และระบบบำบัดนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นและเหมาะสมจริง ๆ แต่รัฐควรเข้ามาอุดหนุนช่วยเหลือ หรืออาจเสนอขายอุปกรณ์เหล่านั้นโดยใช้วิธีให้ผู้ประกอบการผ่อนชำระ หรือทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่า แต่สามารถใช้ได้เหมือนกัน เช่น ถ้ารัฐต้องการให้มีบ่อดักไขมัน ก็กำหนดแก่อุปกรณ์ที่ใช้กรองซักชั้นหนึ่ง ก่อนลงสู่แหล่งน้ำก็เพียงพอ ไม่ต้องถึงขนาดใช้เทคโนโลยีชั้นสูงกรองจนเป็นน้ำใสสะอาดก็ได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากรัฐมีมาตรการทางกฎหมายช่วยเหลืออุดหนุนเรื่องเงินลงทุนด้านเทคโนโลยี และระบบบำบัดน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยแก่เจ้าของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งมักมีฐานะทางการเงินไม่ค่อยมาก และมักมีหนี้สินจากการกู้ยืมเพื่อมาลงทุนเช่นนี้ ย่อมช่วยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีความตั้งใจและให้ความร่วมมือที่จะส่งเสริม และรักษาสิ่งแวดล้อมในบริเวณธุรกิจที่พักของตนได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ ผู้วิจัยใคร่วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ประการดังนี้

(1) กองทุนสิ่งแวดล้อม

การสนับสนุนเงินและทรัพย์สินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เอกชนกู้ยืมตามมาตรา 23 (3) มุ่งเฉพาะแต่ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียเท่านั้น ซึ่งหมายถึงกรณีเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 72 ซึ่งจะ

³⁷ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจรีสอร์ท และโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 ตุลาคม พ.ศ. 2557 และ วันที่ 8-9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษ หรือเขตท้องที่นั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เอกชนทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โรงแรม หรือธุรกิจขนาดย่อม เช่น ธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ หรือเชิงนิเวศ ต่างก็มีหน้าที่ต้องจัดหาระบบป้องกันไม่ให้สิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักของตนเกิดความเสื่อมโทรมด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งหากกฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย คือธุรกิจขนาดใหญ่ และมีสิทธิขอรับการช่วยเหลือจากกองทุน ย่อมเป็นการสร้างความเสียเปรียบให้ธุรกิจที่พักแรมขนาดเล็กอย่างมาก เพราะเท่ากับรัฐส่งเสริมเฉพาะการประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีเงินลงทุนจำนวนมากในการติดตั้งระบบ และเทคโนโลยีต่าง ๆ อยู่แล้ว

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่ามาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะมีช่องทางให้เอกชนกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสียได้ แต่ก็มีข้อจำกัดไว้เฉพาะเอกชน “ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย” เท่านั้น ซึ่งย่อมหมายถึงกิจการขนาดใหญ่ ทั้งที่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมก็ต้องมีหน้าที่ในเชิงจิตสำนึก และจริยธรรมที่ป้องกันไม่ให้สิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักเสื่อมโทรมเช่นกัน

(2) สิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ

เนื่องจากผู้ประกอบการเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มักเป็นกิจการขนาดย่อมที่ดำเนินการด้วยการเปิดบ้าน หรือบริเวณของบ้านให้นักท่องเที่ยวเข้าพักเพื่อหารายได้เสริม จึงไม่ใช่ธุรกิจขนาดใหญ่อย่างเช่น โรงแรม ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีหน้าที่ต้องจัดระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบกำจัดของเสีย จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่มีสิทธิที่จะขอรับการส่งเสริมช่วยเหลือด้านเงินทุนและภาษีอากรขาเข้า ตามมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แต่เมื่อพิจารณามาตรา 94 (2) ได้กำหนดให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องอากรขาเข้า และขอให้แนะนำผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาติดตั้ง ควบคุม ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียในกรณีที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้ดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อม และช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติเช่นนี้ทำให้ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่มีสิทธิขอใช้ประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 94 (2) ได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะเหตุที่จะมีคำขอใช้สิทธิดังกล่าว มีเฉพาะกรณีที่น่าเข้า

เครื่องจักร และผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งโดยสภาพของธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่ได้มีความจำเป็นต้องติดตั้งเทคโนโลยีที่สูงและหาได้ยากเหมือนเช่นโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป หรือโรงแรมขนาดใหญ่

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าการใช้สิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ตามมาตรา 94 (2) ซึ่งบังคับใช้กับเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจครอบคลุมถึงธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ แต่การกำหนด “เหตุที่จะมีคำขอใช้สิทธิได้” จะต้องเป็นกรณีนำเข้าเครื่องจักรและผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น เช่นนี้ จึงทำให้ธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่มีสิทธิขอรับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 94 (2)

4.5 วิเคราะห์ปัญหาเรื่ององค์การที่กำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม

แม้ว่าสัญญาเช่าระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม และนักท่องเที่ยว ผู้เข้าพักจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบเอกชนและเอกชน ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกัน โดยไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน เช่นนี้สัญญาในธุรกิจที่พักรวมจึงสมควรที่จะมีอิสระและเสรีภาพในการจัดการผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายตามวิถีทางของตนเอง โดยแนวคิดตามทฤษฎีการค้าเสรี (Free Trade) ของ Adam Smith ซึ่งกล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2.1 ก็ได้สนับสนุนการใช้อิสรภาพที่จะตัดสินใจ และยังมิผลให้สัญญาในธุรกิจที่พักรวมจำต้องผูกพันตามเนื้อความที่ได้แสดงเจตนาไว้ เพราะถือว่าเป็นความสมัครใจของทั้งผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม และนักท่องเที่ยว ที่ใช้บริการนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่ากฎหมายเอกชนที่ดัดนั้นสมควรต้องมีวัตถุประสงค์ (End of Law) ที่ใช้คุ้มครองประโยชน์ทั้งปัจเจกชน และประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ให้เกิดความสมดุลซึ่งกันและกัน และเป็นการปกป้องผู้ที่อ่อนแอกว่า (Protection of the Weak) ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.1 เรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญา ซึ่งสำหรับสัญญาธุรกิจที่พักรวมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า นักท่องเที่ยวที่มาพักอาศัยนั้น ถือเป็นฝ่ายที่มีความอ่อนแอกว่า (The Weak) เพราะเหตุที่ว่านักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศ คือผู้ที่มาเยือนสถานที่ทำสัญญาเช่าที่พักรวม โดยชั่วคราว จึงทำให้นักท่องเที่ยวมีลักษณะที่ไม่ใช่เจ้าของท้องถิ่น ไม่มีความรู้และประสบการณ์ ในการดำรงชีวิตในท้องถิ่นนั้น ได้ดีเท่ากับผู้ที่ป็นเจ้าของท้องถิ่น เช่นนี้ในการเข้าทำสัญญา ใช้บริการต่าง ๆ ก็อาจถูกเอารัดเอาเปรียบ เลือกลูกปฏิบัติ หรือถูกหลอกลวงจากผู้ประกอบการที่เป็น ผู้มีความรู้ในช่องทางประกอบอาชีพในท้องถิ่นของตนดีกว่าได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐในฐานะผู้มีหน้าที่อำนาจ และดำเนินการให้บุคคลได้รับสิทธิหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองไว้ตามที่กล่าวใน หัวข้อ 2.1.2 จึงทำให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงการแสดงเจตนาและการทำสัญญาธุรกิจที่พักแรม เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวแต่ละบุคคล ซึ่งตกเป็นฝ่ายที่ไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ ทางเศรษฐกิจ

4.5.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ในกรณีโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติจะต้องมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้สำหรับควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจโรงแรม โดยรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง “นายทะเบียน” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ และดูแลความปลอดภัยของธุรกิจโรงแรมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การรับแจ้ง และควบคุมคุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรม การรับมอบสำเนาทะเบียนผู้พัก การดูแลความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรม รวมถึงมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำ หรือดำเนินการแก้ไข ทำคำสั่งพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับกรณีและผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม หรือผู้จัดการโรงแรมฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และ โรงแรมจะต้องจดทะเบียนต่อกรมการปกครอง ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมไทย พ.ศ. 2547 ซึ่งกรมการปกครองจะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับที่พักแรมดังกล่าวเสียก่อน แล้วจึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อที่นักท่องเที่ยวจะได้รับทราบข้อมูลที่เป็นการรับรองความถูกต้องในการจัดตั้งโรงแรมนั้นได้อีกทางหนึ่ง

แต่ปัญหาที่พบคือ หากเป็นสถานที่พักแรมประเภท รีสอร์ท โฮมสเตย์ ลอดจ์ บังกะโล เกสต์เฮาส์ เต็นท์ การจอร์รถาราแวน รถตู้เพื่อการนันทนาการ บ้านบนเรือ (House Boat) เป็นต้น ย่อมไม่ได้อยู่ในความหมายของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ประสงค์จะคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่มาพักอาศัยให้ได้รับการบริการที่ปลอดภัย และถูกสุขอนามัย เช่นนี้สถานที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมจึงไม่มีองค์กรควบคุม กำกับ และดูแล กล่าวคือ ที่พักแรมเหล่านี้จะไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม และใช้บทลงโทษแทรกแซงการดำเนินงานในการประกอบธุรกิจที่พักแรมได้เลย

ส่วนปัญหาที่พบต่อมาคือที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านี้ ไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องจดทะเบียนจัดตั้งสถานประกอบการที่พักแรมต่อกรมการปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองไม่มีอำนาจ หรือหน้าที่เข้าตรวจสอบสถานที่พักแรมนี้ได้ก่อนการจัดตั้ง ซึ่ง “การไม่มีระบบการ

ขออนุญาต” นั้นจึงทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมมีอิสระในการดำเนินงานอย่างไม่มีขอบเขต ทำให้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ส่งผลให้เกิดการกระทำในทางที่เอาเปรียบผู้บริโภค หรือ แอบสร้างสถานที่พักแรมไว้ปิดบังการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เช่น บ่อนการพนัน ค้าประเวณี หรือแหล่งมั่วสุมต่าง ๆ ได้

นอกจากนี้ สถานที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ยังไม่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลที่พักแรมที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งหมายถึง สมาคมโรงแรมไทย หรือ สรท. (Thai Hotel Association-THA) เนื่องจากองค์กรเอกชนดังกล่าวจะควบคุมและกำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพของธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรมเท่านั้น

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าองค์กรภาครัฐตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เช่น นายทะเบียน เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบควบคุม และใช้บทลงโทษแทรกแซงการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้เลย เพราะธุรกิจดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ตลอดจนสมาคมโรงแรมไทย หรือ สรท. ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชน ก็ไม่สามารถควบคุมธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ เพราะมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานและคุณภาพของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น

4.5.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นนั้น องค์กรคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคของประเทศไทยจะปรากฏอยู่ในชื่อ “สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)” ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ (National Consumer Affairs Center of Japan: NCAC) และสำนักงานนโยบายคุณภาพชีวิต (Quality of Life Policy Bureau) สำนักงานคณะกรรมการการค้ายุติธรรม (Japan Fair Trade Commission)

ในส่วนภูมิภาคประเทศไทยมีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด (Prefecture) ซึ่งมีลักษณะที่ต้องรับมอบอำนาจจากส่วนกลางเท่านั้น แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดว่าในระดับจังหวัดจะต้องรับมอบอำนาจจากส่วนกลาง มีผลทำให้ทางจังหวัดสามารถดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้โดยลำพัง และมีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค และการจัดตั้งองค์กรในท้องถิ่นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภคโดยใช้ “ระบบควบคุม (Monitoring)” เพื่อสร้างเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในระดับหมู่บ้านและตำบลทั่วทั้งประเทศ ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิขอรับความคุ้มครองได้สะดวก และง่ายขึ้น ซึ่งสำหรับประเทศ

ไทยยังไม่มีการจัดระบบควบคุมที่จะสร้างเครือข่ายให้ความร่วมมือเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในระดับหมู่บ้านและตำบลอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น

สำหรับการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคนั้น เมื่อนักท่องเที่ยวประสบปัญหาจากการถูกละเมิดสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการในที่พักแรม นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมมีสิทธิที่จะร้องเรียน หรือร้องทุกข์เพื่อขอรับความเป็นธรรม ซึ่งภาครัฐจะต้องจัดให้มีช่องทางร้องทุกข์อย่างสะดวก ซึ่งประเทศไทยมีช่องทางในการร้องทุกข์ที่เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นทางโทรศัพท์ ทางจดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) หรือแม้แต่การให้นักท่องเที่ยวร้องเรียนด้วยตนเอง

นอกจากนี้ การตื่นตัวของนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าสำหรับประเทศไทยนั้นยังพบว่าคนไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองในฐานะผู้บริโภคและมักละเลยที่จะเรียกร้องสิทธิของตนเองต่อหน่วยงานที่สามารถช่วยเหลือได้ จึงยังไม่มีกรให้ความสำคัญต่อสิทธิของตนเองมากนัก การที่ประชาชนไม่พึ่งพาภาครัฐให้เป็นผู้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือในการฟ้องดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นย่อมมีผลทำให้ประชาชนไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้ ซึ่งในกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการใช้สินค้า นั้นความรู้สึกรังเกียจของผู้บริโภคชาวไทยมักคิดว่าเป็นเรื่องความประมาทเลินเล่อของตนเอง หรือการเรียกร้องเป็นสิ่งที่ยุ่งยาก มีขั้นตอนมาก ไม่เกิดประโยชน์ และเสียเวลาจึงมักไม่ใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสินค้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศญี่ปุ่นที่ประชาชนมีความตื่นตัว และตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภค ดังจะเห็นได้จากการขอรับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับข้อมูลเรื่องความปลอดภัยในการใช้บริการจากอินเทอร์เน็ต ห้องสมุด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการจัดตั้งศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ส่วนกลาง (Sagamihara) โดยวิถีคิดของชาวญี่ปุ่นจะไม่โทษว่าเป็นคราฟคราะห์ หรือความประมาทเลินเล่อของตัวเองในกรณีที่ได้รับอันตรายจากการใช้บริการ แต่จะเข้าไปมองหาสาเหตุของการให้บริการที่ขาดคุณภาพ และมีการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบการธุรกิจปรับปรุงแก้ไข และเยียวยาความเสียหายต่อไป

สำหรับการให้ความร่วมมือและจรรยาบรรณของผู้ประกอบการธุรกิจนั้น ในประเทศไทยนั้น พบว่าการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ใช้บริการ ยังไม่ถูกใช้อย่างแพร่หลาย และยังไม่เป็นรูปธรรมมากนัก ซึ่งจะพบแต่นักท่องเที่ยวแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ถึงบริการตามเว็บไซต์ท่องเที่ยวต่าง ๆ เฟสบุ๊ก และสื่อสารสนเทศเท่านั้น แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่น ผู้ประกอบการธุรกิจจะจัดให้มีฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์ หรือปัญหาจากนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อลูกค้าแล้ว ยังเป็นช่องทางรับทราบข้อบกพร่องของการให้บริการซึ่ง

จะเป็นข้อมูลที่จะใช้ปรับปรุงพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานความปลอดภัยของบริการในธุรกิจนั้นได้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในประเทศไทย ผู้ประกอบธุรกิจที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค มักไม่ยอมเจรจากับผู้บริโภคโดยลำพัง โดยมักจะ ไม่ยอมรับความผิด หรือไม่พยายามรับฟังข้อบกพร่องจากผู้บริโภคโดยตรง จึงทำรัฐต้องใช้อำนาจตามจารีตประเพณีเข้าเป็นคนกลางเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่ผู้ประกอบการถือว่าเป็นความรับผิดชอบ และจรรยาบรรณที่จะต้องเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ย และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากบริการของตน

4.5.3 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ในการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว ผู้วิจัยตั้งคำถามว่า “หากท่านได้รับความเสียหายจากการใช้บริการที่พักแรม ท่านจะดำเนินการร้องเรียนอย่างไร” ซึ่งหน่วยงานแรกที่นักท่องเที่ยวมักนึกถึงภายหลังจากที่ไม่สามารถเจรจาให้ธุรกิจที่พักแรมรับผิดชอบหรือแก้ปัญหาได้แล้ว คือ ตำรวจท่องเที่ยวซึ่งหมายถึง “กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว” มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สืบสวนจับกุมคดีความผิดที่เกี่ยวกับนักท่องเที่ยวทั่วราชอาณาจักรและให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังรวมถึง “ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว หรือ ศช.ทท.” มีหน้าที่บริการอำนวยความสะดวกด้านการรับเรื่องแจ้งความร้องเรียนในปัญหาต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นลักษณะของการประสานงานกับตำรวจท่องเที่ยวเจ้าของพื้นที่

ทั้งนี้ แม้ว่ากองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว จะมีภารกิจป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดกับนักท่องเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร และศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจะทำหน้าที่บริการอำนวยความสะดวกประสานงานกับตำรวจท่องเที่ยวเจ้าของพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์หรือเชิงนิเวศอาจตั้งอยู่ในป่าเขาหรือชนบทห่างไกล ซึ่งนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง³⁸ ให้ความเห็นว่า หากเกิดปัญหาร้ายแรงในสถานที่พักแรม คิดว่าตำรวจท่องเที่ยวอาจช่วยไม่ได้มาก เพราะสถานที่ท่องเที่ยวส่วนมากมักอยู่ไกลจากสถานีตำรวจ หรือศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว เช่น ในพื้นที่ภูเขา ป่าลึก และการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจท่องเที่ยวจะต้องประสานงานกับตำรวจท้องที่ เพื่อสืบสวน สอบสวน ตรวจสอบพื้นที่จริง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อน อาจสร้างความล่าช้าและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยวขึ้นได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า “ตำรวจท่องเที่ยว” มักเป็นหน่วยงานในลำดับแรกที่นักท่องเที่ยวซึ่งมีปัญหาคือครุ่นจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมจะนึกถึงเพื่อขอความ

³⁸ นิรุตร์ ชัชวาล (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

ช่วยเหลือ แต่ในสภาพจริงนั้น เจ้าหน้าที่จากกองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว หรือศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวยังมีจำนวนน้อย และเข้าไม่ถึงธุรกิจที่พักเชิงนิเวศที่ตั้งอยู่ห่างไกล รวมทั้งขั้นตอนประสานงานมักยุ่งยาก ซับซ้อน จึงทำให้ยังมีอุปสรรคในการช่วยเหลือนักท่องเที่ยวมากพอสมควร

4.5.4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กรมอนามัย สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีภารกิจหน้าที่ในการควบคุมดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ในเรื่องของการพัฒนาระบบเครือข่ายเฝ้าระวังพฤติกรรมสุขภาพในระดับท้องถิ่น รวมทั้งถ่ายทอด และพัฒนาขีดความสามารถด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชน ซึ่งมาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมต้องดูแลสภาพ สุขลักษณะของสถานที่พัก เช่น คุณภาพอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ระบบระบายอากาศ ระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมถึงการออกมาตรการป้องกันอุบัติเหตุและการปนเปื้อนของอาหาร เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกลไกที่ดี เพราะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีศักยภาพดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ใกล้ชิด และเข้าถึงปัญหาได้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัตินั้น หน่วยงานสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถดูแลสภาพ หรือสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนจำนวนหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า ตั้งแต่ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ หรือรีสอร์ทยังไม่เคยมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้ามาดูแลหรือแนะนำเรื่องสุขอนามัย หรือสุขาภิบาลเลย ซึ่งมีผู้ประกอบการรายหนึ่ง³⁹ ให้ทัศนคติว่า ปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดขึ้นจากปัจจุบันมีโฮมสเตย์เกิดขึ้นมากทำให้รัฐดูแลตรวจสอบได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งเห็นว่าการช่วยเหลือของภาครัฐไม่เคยเข้าถึงผู้ประกอบการรายย่อย (SME) ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐอัดฉีดเงินลงทุนให้แต่ธุรกิจที่พักรายใหญ่ ๆ เกือบทั้งหมด ทั้งนี้ควรปลูกฝังทัศนคติให้แก่เจ้าหน้าที่หันมาส่งเสริมดูแลธุรกิจที่พักแรมขนาดเล็ก ๆ บ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ควรออกนโยบายจากความรู้สึกลึกซึ้งของเจ้าหน้าที่เอง แต่ควรลงมาดูงานภาคสนาม พูดคุย สัมภาษณ์ว่าเจ้าของธุรกิจที่พักเขาต้องการให้ช่วยเหลืออะไรบ้าง ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว เพราะจะทำให้เห็นนโยบายที่ออกมามีกลไกที่สอดคล้องกับความพร้อม และความร่วมมือที่จะปฏิบัติตามกฎหมายสาธารณสุขได้อย่างแท้จริง

³⁹ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าหน่วยงานสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น ยังไม่สามารถเข้าไปกำกับ ดูแลเรื่องสุขอนามัยของธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมได้มากเท่าที่ควร เพราะธุรกิจหลายแห่งเป็นที่พักเชิงนิเวศ ทำให้ตั้งอยู่ห่างไกลจากชุมชน และการกำหนดนโยบายกำกับดูแลเรื่องสุขอนามัยและการสาธารณสุขยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความพร้อมของผู้ประกอบธุรกิจ เนื่องจากยังขาดการสำรวจปัญหาในภาคสนามอยู่พอสมควร

4.5.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เป็นผู้มีอำนาจกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด โดยมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษ เป็นผู้แนะนำ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้ให้ทัศคติไว้ว่า การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น มีผลกระทบต่อภาระงานของเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหลาย ซึ่งอาจสร้างแรงกดดันทางสังคม และผลประโยชน์ทางการเมืองต่าง ๆ จึงต้องได้รับการเสนอแนะ และพิจารณาจากข้าราชการระดับสูง และรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงที่เป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหากกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมแต่เพียงผู้เดียว ย่อมทำให้การกำหนดมาตรฐานถูกแทรกแซงจากแรงกดดันจากกลุ่มพลังต่าง ๆ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมืองได้ (Conflict of Interest) อันอาจมีผลกระทบต่อความเหมาะสมถูกต้องของการวางมาตรฐานควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษได้⁴⁰ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การผ่านกระบวนการพิจารณาลักษณะของข้อกำหนดเรื่องมาตรฐานตามหลักวิชาการ และวิทยาศาสตร์อย่างรอบคอบ และการมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นผู้แนะนำ จะทำให้ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษในธุรกิจที่พักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งมักเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษโดยตรง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์ปชั่นของนักการเมือง

⁴⁰ กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 199). เล่มเดิม.

4.5.6 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

เจ้าหน้าที่สำนักพัฒนาบริการ กรมการท่องเที่ยว⁴¹ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ได้ให้สัมภาษณ์ว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เป็นเพียงการให้ “สิทธิใช้ตราสัญลักษณ์มาตรฐานความเป็นโฮมสเตย์ไทยเท่านั้น” อันเป็นเครื่องหมายรับรองของกรมการท่องเที่ยว ซึ่งโฮมสเตย์จะต้องถูกประเมินโดยกรมการท่องเที่ยว ซึ่งหากผ่านการประเมินมาตรฐานของโฮมสเตย์ (Home Stay Standard Assessment) ตามข้อ 10 แห่งประกาศ ทางกรมการท่องเที่ยว ก็จะออกเครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พร้อมหนังสือรับรองความเป็นมาตรฐานที่กำหนดไว้ในระเบียบของกรมการท่องเที่ยว

ประกาศดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติงานของกรมการท่องเที่ยว ในส่วนการกำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักแบบสัมผัสวัฒนธรรมชนบท ซึ่งแม้จะกำหนดมาตรฐานไว้ 10 ด้านสำหรับที่พักขนาดเล็กของชาวบ้านที่เรียกว่าโฮมสเตย์ไทยก็ตาม แต่ประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ธุรกิจโฮมสเตย์ต้องจดทะเบียนธุรกิจที่พักต่อกรมการปกครองและไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับการควบคุมธุรกิจโรงแรมซึ่งมีมาตรการทางกฎหมาย และบทลงโทษที่เคร่งครัดมากกว่า ซึ่งเห็นได้จากผู้ประกอบการธุรกิจรีสอร์ตและโฮมสเตย์ทุกแห่งได้ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่า มีแต่การจดทะเบียนพาณิชย์สำหรับยื่นประเมินและชำระภาษีอากรเท่านั้น แต่ไม่มีการจดทะเบียนธุรกิจโฮมสเตย์เฉพาะด้านต่อกรมการปกครอง ซึ่งแสดงว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับเรื่องการจดทะเบียนและใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เป็นเพียงการประเมินดัชนีชี้วัดมาตรฐานของโฮมสเตย์ไทยด้านการบริการ เพื่อให้สิทธิในการใช้เครื่องหมายรับรองเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม กำกับและดูแลธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมแต่อย่างใด

⁴¹ อัญชลี สังข์ทอง, นักพัฒนาการท่องเที่ยวชำนาญการ สำนักพัฒนาบริการ กรมการท่องเที่ยว (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 1 ธันวาคม 2557).

4.6 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องบทลงโทษ

4.6.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

เมื่อธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า ที่พักบนเรือแบบบ้าน กระโจม เต็นท์ รถตู้เพื่อการนันทนาการ ไม่อยู่ในบังคับใช้ของมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่เป็นบทกำหนดโทษสำหรับใช้บังคับกับธุรกิจดังต่อไปนี้

1) ขาดกลไกในมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ให้ “นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับ” โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ซึ่งจะให้นายทะเบียนมีโอกาสพิจารณาว่าจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่จะลงโทษปรับหรือไม่

2) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 50 กรณีผู้ประกอบการที่พักแรมเปลี่ยนแปลงประเภท หรือเพิ่มลดจำนวนห้องพักตามอำเภอใจ โดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งอาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างของที่พัก

3) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 54 กรณีไม่ปฏิบัติตามเรื่องการจัดให้มีผู้จัดการที่พักแรม และขาดมาตรการตามมาตรา 38 ที่กำหนดหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่อง และดูแลจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พักแรมของผู้จัดการที่พักแรม

4) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 55 สำหรับกรณีผู้จัดการที่พัก หรือผู้ประกอบการธุรกิจไม่จัดให้มีแผนผังทางหนีไฟแสดงไว้ และมาตรการในมาตรา 56 ที่กำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมต้องดูแลอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีเกิดอันตรายใด ๆ ขึ้นในโรงแรม

5) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 56 และมาตรา 57 ซึ่งกำหนดให้ธุรกิจที่พักมีการบันทึกข้อมูลนักท่องเที่ยวผู้มาพักไว้ใน “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” และ “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guest)” ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ในรูปแบบของแบบ รร.3 และแบบ รร.4 และมาตรการลงโทษกรณีไม่ส่งสำเนาทะเบียนผู้พักให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์

ดังนั้น เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่ได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดกลไกเรื่องสภาพบังคับแห่งโทษในเรื่องการฝ่าฝืนกรณีเปลี่ยนแปลงประเภท เพิ่ม หรือลดจำนวนห้องพักที่อาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตกรณีฝ่าฝืนหน้าที่และคุณสมบัติของผู้จัดการที่พักแรม กรณีฝ่าฝืนเรื่องมาตรการป้องกันและระงับอัคคีภัย ตลอดจนกรณีฝ่าฝืนไม่จัดระบบทะเบียนผู้พัก ซึ่งหากขาดกลไกดังกล่าวอาจทำให้ผู้ประกอบการอาศัยเป็นช่องว่างทางกฎหมายในการเพิกเฉยไม่จัดมาตรการดูแลความปลอดภัย และสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักได้

4.6.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมส่วนมาก พบว่าสาเหตุหนึ่งที่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียนั้น ผู้ประกอบการมักให้เหตุผลว่า ที่พักแรมอยู่ติดกับแหล่งน้ำอยู่แล้ว ซึ่งเชื่อว่่าน้ำในคลอง เหนือแม่น้ำจะมีการไหลเวียนอยู่ตลอดเวลาไม่อยู่นิ่ง จึงไม่มีความจำเป็นต้องติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใด

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบว่ามาตรา 20 ได้กำหนดให้สถานที่เอกชน เช่นสถานประกอบการต่าง ๆ มีสิ่งรองรับปฏิภูล ซึ่งหมายถึงระบบระบายน้ำทิ้ง และบ่อกักเก็บปฏิภูล แต่สาเหตุที่ยังพบว่าผู้ประกอบการไม่เคร่งครัด และไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้น เกิดขึ้นจากมาตรา 73/1 ได้กำหนดบทลงโทษของกรณีที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามมาตรา 20 เรื่องระเบียบการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูลและขยะมูลฝอยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

โดยผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทระวางโทษที่น้อยเกินไป ซึ่งแม้ว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมักเป็นชาวบ้านที่มีทุนทรัพย์น้อยจึงไม่ควรลงโทษปรับจำนวนมาก แต่เรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้ประกอบการที่พักทุกคนต้องมีจิตสำนึกที่จะเลือกไม่ดำเนินการในทางทำลายหรือสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งการกำหนดโทษในอัตราที่น้อย เท่ากับว่ารัฐปล่อยให้ธุรกิจที่พักแรมประมาทเลินเล่อต่อไปได้ ซึ่งมีผลเป็นการสร้างมลพิษให้กับแหล่งน้ำโดยตรง ทำให้แหล่งน้ำเสื่อมคุณภาพ ถูกปนเปื้อน และมีคุณสมบัติเปลี่ยนไปจากธรรมชาติ ทั้งยังมีผลเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศในแหล่งน้ำ ทำให้สัตว์น้ำลดปริมาณลง เพราะไม่อาจดำรงชีวิตและแพร่พันธุ์ได้ตามปกติอันนำไปสู่การสูญพันธุ์ในที่สุด ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.8.3 เรื่องผลกระทบของธุรกิจที่พักแรมต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากการสัมภาษณ์เคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มีนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง⁴² ให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า บางครั้งบทลงโทษที่บังคับใช้กับผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมีอัตราน้อยเกินไป และส่วนที่เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ อาจใช้เพียงวิธีการเตือนหลาย ๆ ครั้งจนเรื่องเงียบหายไปเอง โดยไม่ได้มีการสั่งให้หยุดการกระทำ หรือการประกอบกิจการไว้ชั่วคราวเพื่อให้เขากลับไปปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง จึงเห็นว่าบทลงโทษไม่ได้สร้างความเกรงกลัวให้กับผู้ประกอบการที่พักแต่อย่างใด

ทั้งนี้ ข้อ 8.1 ของระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conservation of Environment in Tourism Industry) แห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ หากผู้ประกอบการรีสอร์ท หรือเกสต์เฮาส์ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามระเบียบว่า

⁴² จากการสัมภาษณ์ นายนิติกร ดวงตาเวียง เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

ด้วยการป้องกัน และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ย่อมต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ 1000.00 MRF แต่ไม่เกิน 10,000.00 MRF ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดกว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2547 กล่าวคือ หากมีกรณีที่ไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีก ผู้ประกอบธุรกิจ จะต้องระวางโทษมากขึ้นเป็น ตั้งแต่ 50,000 MRF แต่ไม่เกิน 100,000 MRF และอาจต้องถูกเพิกถอนสิทธิในใบอนุญาตประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ หรือเกสต์เฮาส์นั้นได้ด้วย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการ “ลงโทษเพิ่ม” และ “เพิกถอนใบอนุญาต” จะทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืนวิธีกำจัดการน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า มาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งกำหนดบทลงโทษกรณีผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมฝ่าฝืนมาตรา 20 ไว้เพียงการลงโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท เป็นบทระวางโทษที่น้อยเกินไป และบทบัญญัติดังกล่าวยังขาดกลไก “ลงโทษปรับเพิ่มขึ้น” และ “เพิกถอนใบอนุญาต” สำหรับกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีกซึ่งการขาดมาตรการเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ผู้ประกอบการขาดความเกรงกลัว หรือไม่รู้สึกรู้ชาติหลายทำให้ไม่เกิดการปรับเปลี่ยนลักษณะของธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด

4.6.3 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

เนื่องจากโฮมสเตย์ที่ผ่านการประเมินมาตรฐานของโฮมสเตย์ (Home Stay Standard Assessment) ตามข้อ 10 แห่งประกาศดังกล่าว ทางกรมการท่องเที่ยวก็จะออกเครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พร้อมหนังสือรับรอง ตามความเป็นมาตรฐานที่กำหนดในระเบียบของกรมการท่องเที่ยว ซึ่งตามข้อ 9 แห่งประกาศ โฮมสเตย์ที่ได้รับมาตรฐานจะต้องถูกประเมินเมื่อครบอายุการรับรอง 3 ปี ซึ่งหากการประเมินมีระดับคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานจะต้องถูกถอดถอนการรับรองมาตรฐาน และถูกส่งคืนเครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์และหนังสือรับรอง

โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่าประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการประเมินมาตรฐานตามดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยด้านการให้บริการ เพื่อให้โฮมสเตย์ไทยเป็นธุรกิจที่ใช้พัฒนาเศรษฐกิจในชุมชน ซึ่งหากโฮมสเตย์แห่งใดมีมาตรฐานด้านความปลอดภัย หรือสุขอนามัยลดน้อยลง เช่น ใช้วัตถุดิบที่หมดอายุแล้วมาปรุงอาหารให้นักท่องเที่ยวผู้มาพักรับประทาน ทำให้นักท่องเที่ยวมีอาการอาหารเป็นพิษ อาเจียน และช็อกจนหมดสติ เช่นนี้เมื่อนักท่องเที่ยวร้องเรียนต่อกรมการท่องเที่ยว โฮมสเตย์ดังกล่าวก็จะถูกห้ามไม่ให้ใช้เครื่องหมายรับรองโฮมสเตย์ไทยและถูกเพิกถอนการรับรองมาตรฐาน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ใช่การลงโทษที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายที่จะสร้างความเกรงกลัวให้ต้องใช้ความระมัดระวังที่มากขึ้น เพราะการไม่มีสิทธิใช้เครื่องหมายรับรอง ก็ไม่เชื่อว่าจะทำให้โฮมสเตย์แห่งนั้นต้องถูกสั่งระงับชั่วคราวเพื่อแก้ไขปรับเปลี่ยนลักษณะ

การดำเนินงาน หรือถูกเพิกถอนมิให้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์แต่อย่างใด จึงเห็นว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม แต่เป็นเพียงการรับรองมาตรฐานการให้บริการของโฮมสเตย์เท่านั้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอสรุปว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เป็นเพียงดัชนีชี้วัดมาตรฐานการให้บริการของธุรกิจโฮมสเตย์ไทยเท่านั้น โดยจะมีการประเมินในระยะเวลาทุก ๆ 3 ปี ซึ่งหากโฮมสเตย์มีมาตรฐานการให้บริการลดถอยลง ก็จะถูกกระชับสิทธิการใช้เครื่องหมายรับรองบริการดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่การลงโทษที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้เกิดการระงับ หรือเพิกถอนการดำเนินงานแต่อย่างใด

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องจากกระแสความนิยมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Conservative Tourism) ทำให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีอาชีพเสริมภายหลังจากว่างเว้นจากการทำเกษตรกรรม หรืองานประจำในวันปกติ ด้วยการนำห้องพักในบ้านที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาจัดแบ่งให้นักท่องเที่ยวเช่าเพื่อพักค้างคืนชั่วคราว และจัดกิจกรรมที่แปลกใหม่และสนุกสนานให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น ล่องแก่ง ล่องเรือ ปีนเขา ดำน้ำดูปะการัง สำรวจถ้ำ ส่องสัตว์ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันที่พักแรมเชิงอนุรักษ์เหล่านี้มีการขยายตัวมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างชาวบ้านผู้ประกอบการด้วยกัน โดยผู้ประกอบการแต่ละแห่งมักจะมุ่งเน้นการสร้างสรรคัลักษณ์ของที่พักรแรมเพื่อดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว มากกว่าการคำนึงถึงเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่ผู้ประกอบการพึงต้องกระทำ และเนื่องจากจำนวนที่พักเชิงอนุรักษ์ที่เกิดขึ้นมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปกำกับและดูแลการดำเนินงานได้อย่างทั่วถึง

จากการศึกษาปัญหาทำให้ผู้วิจัยทราบว่า การกำหนดข้อยกเว้นตามมาตรา 4 (3) ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งให้สถานที่พักขนาดเล็ก ซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน อันมีลักษณะเป็นการหารายได้เสริม ไม่ให้ถือว่าเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงมีผลทำให้ธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านบนเรือ ที่พักบริการอาหารเช้า ลอดจ์ เต็นท์ รถตู้ขึ้นทนาการซึ่งกำลังแพร่ขยายอย่างต่อเนื่องไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดมาตรการกำกับและดูแลเรื่องการบริหารจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ มาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ.1954 แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้กำหนดให้ “โรงแรม” มีความหมายครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรม โดยกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนว่า “รวมถึง บอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล” ให้มีสถานะ

เป็นโรงแรม และอยู่ภายใต้มาตรการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของรัฐบัญญัติดังกล่าว

ส่วนประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เพราะประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานรับรองการให้บริการของโฮมสเตย์ ด้วยการประเมินดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยด้านการให้บริการในทุก ๆ 3 ปี เท่านั้น ซึ่งหากโฮมสเตย์ใดมีมาตรฐานบริการที่ลดลง ก็จะถูกห้ามไม่ให้ใช้เครื่องหมายรับรองโฮมสเตย์ไทย ซึ่งไม่ใช่การลงโทษที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เพราะไม่ได้มีผลทำให้โฮมสเตย์แห่งนั้นต้องถูกระงับเพื่อปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน หรือถูกเพิกถอนมิให้ประกอบธุรกิจแต่อย่างใด

การที่ธุรกิจที่พักแรมอื่น ๆ เช่น โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ บ้านพักบนเรือ เต็นท์ รถตู้ นันทนาการ ไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 (3) จึงส่งผลให้ขาดมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยที่ใช้กำกับและดูแลธุรกิจดังนี้

1) เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่กำหนดคอก และคุณสมบัติเรื่องผู้จัดการ โรงแรม จึงพบปัญหาว่าผู้ดูแลที่พักแรมมักเป็นบุตรของชาวบ้านที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่ได้ประกอบอาชีพ ซึ่งไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมวิธีจัดการความปลอดภัยในที่พักแรมและไม่มีทักษะการแก้ปัญหา ตรวจจับพืชรู หรือความผิดปกติต่าง ๆ

2) เมื่อธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่ได้อยู่ในบังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 ที่กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่บันทึกทะเบียนผู้พัก และส่งมอบให้แก่นายทะเบียนในทุกสัปดาห์ จึงพบว่าธุรกิจดังกล่าวไม่มีระบบบันทึกรายการ หรือแม้แต่ขอเรียกดูบัตรประชาชน

3) จากการศึกษาพบว่าโฮมสเตย์ บังกะโล รีสอร์ท บ้านบนเรือหลายแห่งไม่ติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระงับอัคคีภัย และไม่ติดตั้งแผนผังทางหนีไฟ และคำแนะนำพื้นฐานกรณีเกิดเพลิงไหม้ไว้ในห้องพัก ซึ่งเกิดจากธุรกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34 (5) และ(8) ที่กำหนดหลักเกณฑ์การติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ เครื่องดับเพลิง และสัญญาณเตือนเพลิงไหม้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรการป้องกันอัคคีภัยตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็พบว่าได้กำหนดให้อาคารที่ต้องได้รับการตรวจสอบ หมายถึงอาคารที่มีจำนวน “80 ห้องขึ้นไป” จึงทำให้ไม่สามารถนำมาตรการตรวจสอบ ป้องกันและระงับอัคคีภัยตามวิธีการของกฎหมายควบคุมอาคารมาใช้กำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้เช่นเดียวกัน

4) จากการศึกษาข้อ 27 และข้อ 28 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคาร สำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 กำหนดให้จัดห้องพักและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ แต่บทบัญญัติก็มีขอบเขตบังคับใช้เฉพาะโรงแรม

ที่มีห้องพัก 100 ห้องขึ้นไปเท่านั้น จึงทำให้ธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับให้สร้างห้องพักพิเศษ สิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งที่ธุรกิจที่พักรูปประเภท ควรมีมาตรการดังกล่าว เพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการของนักท่องเที่ยวผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ

5) กรณีของโรงแรมจะอยู่ภายใต้ข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้โรงแรมต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอด 24 ชั่วโมง แต่ธุรกิจที่พักรวมอย่างอื่นไม่มีสถานะเป็นโรงแรม จึงขาดมาตรการกำหนดเรื่องการจัดเวรยามรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการจึงพบว่าการเฝ้าเวรยามในที่พักรวมอนุรักษ์มักมีเพียง คนชรา หรือลูกหลานของคนในชุมชนที่ต้องการหารายได้เสริมหรือให้วัยรุ่นคนข้างบ้านให้ช่วยดูแลให้เท่านั้น

6) ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้สถานที่จอดรถของโรงแรมต้องมีลักษณะมิดชิด และสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ซึ่งธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังขาดมาตรการบังคับให้จัดพื้นที่จอดรถยนต์สำหรับผู้มาใช้บริการ จึงพบปัญหาว่าธุรกิจที่พักรวมมักไม่จัดหาพื้นที่จอดรถที่ปลอดภัยไว้ให้นักท่องเที่ยว และบางแห่งก็มีพื้นที่จอดรถในบริเวณที่พบน้อย ทำให้นักท่องเที่ยวต้องนำรถยนต์ไปจอดไว้ตามริมถนนหลวง หรือที่เปลี่ยวซึ่งทำให้อาจถูกโจรกรรม ถูกรถยนต์อื่นเฉี่ยวชน ถูกขโมยเอาสิ่งของมีค่าภายในรถไป

7) จากการศึกษาไม่พบกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมหรือผู้จัดการที่พักรวม มีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนภัยให้นักท่องเที่ยวได้ทราบเพื่อที่จะได้ระมัดระวังตน

อนึ่ง การที่ธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 34 (7) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ดูแลด้านสุขลักษณะและอนามัยของโรงแรม ย่อมทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลเรื่องความสะอาดของที่นอน หมอน มุ้ง หรือเครื่องนุ่งห่มที่ต้องใช้สัมผัสใกล้ชิดกับเนื้อตัวร่างกายของนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักและขาดมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด ระบบระบายอากาศ และสุขอนามัยของห้องอาบน้ำรวม

นอกจากนี้ ธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ยังขาดมาตรการป้องกันโรคไข้เลือดออก ในสถานที่พักรวมและขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจตัดสินใจแก่ผู้จัดการที่พักรวมจะรับหรือปฏิเสธนักท่องเที่ยวตามความรุนแรงของอาการ ตลอดจนขาดการกำหนดหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรคติดต่อ เพราะเหตุที่ว่าธุรกิจดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 34 (7) และมาตรา 39 (3) และวรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ทั้งนี้ ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ยังขาดบทบัญญัติที่ใช้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ หรือผู้ประกอบการต่อการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากธุรกิจดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นโรงแรม จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 34 (9) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 40 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีจำหน่าย เก็บรักษา สะสมอาหาร รวมถึงภาชนะอุปกรณ์และน้ำใช้ ผู้วิจัยพบว่าบทบัญญัตินี้ยังไม่ได้กำหนดเรื่อง “กำหนดเวลาของการใช้ภาชนะบรรจุอาหารและน้ำดื่ม” และ “ระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการจำหน่ายอาหาร” ทำให้นักท่องเที่ยวต้องเสี่ยงที่จะบริโภคอาหารบูดเน่า หรือเกิดแบคทีเรีย หรือได้รับอันตรายจากสารเคลือบพลาสติกที่หมดอายุการใช้งานหลุดร่อนเข้าสู่ร่างกายได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังไม่มีการกำหนดเรื่องคุณภาพวิธีการทำให้น้ำมีความสะอาด หรือข้อจำกัดการใช้น้ำที่ไม่ได้มาจากการประปาสาธารณะ เช่น น้ำบาดาล น้ำฝน น้ำบ่อ เพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวเกิดอาการเจ็บป่วยจากโรคที่มียาเป็นสื่อกลาง

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 ซึ่งกำหนดวิธี และสถานที่ถ่ายเทและทิ้งสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ในสถานที่เอกชน ซึ่งมีขึ้นเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และจัดระบบสุขาภิบาลที่ดัดนั้น ยังขาดมาตรการที่สำคัญคือ “การคัดแยกขยะ” ตามแต่ละประเภทให้ถูกต้องเสียก่อน อีกทั้งยังขาดการกำหนด “หลักกำจัดสิ่งปฏิกูลโดยใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด” ไว้ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอีกด้วย

ทั้งนี้ มาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทลงโทษกรณีผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมฝ่าฝืนมาตรา 20 ไว้เพียงแค่โทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทระวางโทษที่น้อยเกินไป และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังขาดกลไก “ลงโทษปรับเพิ่มขึ้น” และ “เพิกถอนใบอนุญาต” สำหรับกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามเกิดขึ้นซ้ำอีก ซึ่งการขาดมาตรการเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่รู้สึกเกรงกลัว หรือเข็ดหลาบ ทำให้ไม่เกิดการปรับเปลี่ยนลักษณะการดำเนินธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมายแต่อย่างใด

สำหรับมาตรการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมพบปัญหาว่าข้อ 3 ตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดจำนวน “80 ห้อง” ไว้อย่างเคร่งครัดตายตัวมากเกินไป ทำให้ “สถานที่พักตากอากาศ” ไม่สามารถขยายขอบเขตได้ถึงธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ส่งผลให้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักขนาดเล็กต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้เลย

ทั้งนี้ จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่มีช่องทางให้เอกชน กู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสียได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อจำกัดไว้เฉพาะเอกชน“ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย” เท่านั้น ซึ่งย่อมหมายถึงกิจการขนาดใหญ่ ทั้งที่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมก็ต้องมีหน้าที่ในเชิงจิตสำนึก และจริยธรรมที่ต้องป้องกันไม่ให้สิ่งแวดล้อมบริเวณที่พักเสื่อมโทรมเช่นกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าการใช้สิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบังคับใช้กับเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย อันจะทำให้ครอบคลุมถึงธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ แต่กลับพบปัญหาว่า การกำหนดเงื่อนไขว่า “เหตุที่จะมีค่าขอใช้สิทธิได้” จะต้องเป็นกรณีนำเข้าเครื่องจักร และผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งโดยสภาพของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ก็ไม่ได้มีความจำเป็นต้องติดตั้งเทคโนโลยีขั้นสูง อย่างเช่น โรงแรมขนาดใหญ่ หรือโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติได้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศ ทำให้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น ควรมีมาตรการตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 กฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

เนื่องจากธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในความหมายของ “โรงแรม” ตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม แต่การที่จะเพิ่มเติมให้โรงแรม มีความหมายรวมถึงโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ บ้านบนเรือ เต็นท์ เป็นต้น ก็เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะธุรกิจทั้ง 2 รูปแบบ มีปัจจัยเรื่องลักษณะ มาตรฐาน และความพร้อมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ และเจตนาารมณ์ในการควบคุมที่แตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงใคร่เสนอแนะให้ตรากฎหมายกำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมโดยเฉพาะ โดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม

ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม” ขึ้นเป็นฉบับใหม่ต่างหากซึ่งควรกำหนดสาระสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

1) เรื่องนิยาม

ควรบัญญัตินิยามว่า “ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม” หมายถึง การให้บริการสถานที่พักอื่นใดที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นกิจการเพื่อหารายได้เสริม

ทั้งนี้ เหตุผลที่ผู้วิจัยไม่กำหนดเรื่อง “จำนวนผู้พัก” และ “จำนวนห้อง” ไว้แน่นอนตายตัว เพราะจะทำให้ผู้ประกอบการที่พักอาศัยช่องว่างของกฎหมายในเรื่องจำนวนห้องและจำนวนผู้เข้าพัก หลีกเลียงไม่จดทะเบียนธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น หากกำหนดว่าต้องมีจำนวนห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง เช่นนี้ก็จะทำให้มีการสร้างห้องโถงขนาดใหญ่ จำนวน 4 ห้อง โดยแต่ละห้องจัดเรียงฟูกนอนหรือเตียงนอนเป็นแถวเกินกว่า 10-20 เตียงขึ้นไป ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติเกิดช่องว่างทางกฎหมาย และไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดมาตรการบังคับใช้ได้เช่นเดิม

2) เรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม

ควรกำหนดกลไกเรื่อง “ใบอนุญาตประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม” เพื่อให้นายทะเบียนมีอำนาจใช้ใบอนุญาตสำหรับควบคุมเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมของธุรกิจได้ โดยมีบทบัญญัติดังนี้

(1) ห้ามมิให้ประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งการขอและออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

(2) นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ ต่อเมื่อเห็นว่าที่ดังกล่าวมีลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมแห่งนั้นมีความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขอนามัย และมีมาตรการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง

3) เรื่องผู้จัดการที่พักแรม

บทบัญญัติควรกำหนดให้มีผู้จัดการในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มีคุณสมบัติและหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลดังต่อไปนี้

(1) ให้มีผู้จัดการคนหนึ่งทำหน้าที่จัดการงานในสถานที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งจะเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมก็ได้

(2) ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้จัดการ เว้นแต่จะมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

1. มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
2. เป็นผู้ได้รับหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรองไว้ หรือผ่านการฝึกอบรมเรื่องการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย หรือสิ่งแวดล้อมในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งอาจดำเนินโครงการโดยหน่วยงานราชการท้องถิ่นก็ได้

(3) ผู้จัดการมีหน้าที่ดังนี้

1. ดูแลไม่ให้บุคคลใดหลบซ่อนตัว หรือมั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาขึ้นในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม
2. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบทันทีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีการหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

4) เรื่องทะเบียนผู้พัก

ควรกำหนดเรื่อง “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” และการบันทึกข้อมูลลงใน “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guest)” ให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงซึ่งเป็นระยะเวลาที่ใกล้ชิดต่อการจดจำลักษณะ ประวัติพื้นฐาน และอาชีพธุรกิจของนักท่องเที่ยวได้มากที่สุด รวมถึงควรกำหนดให้ผู้จัดการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมส่งสำเนาเอกสารในแต่ละวัน ให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์ เพื่อให้ให้นายทะเบียนสามารถตรวจสอบ และอาจใช้เป็นประโยชน์ต่อการจับกุมคนร้ายที่แฝงตัวในกลุ่มนักท่องเที่ยวได้

5) เรื่องมาตรการด้านความปลอดภัย

(1) การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

ควรใช้ “วิธีควบคุมทางทะเบียน” ในการกำหนดให้ผู้จัดการมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของสถานที่พักแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงโดยอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของนายทะเบียนและกำหนดให้สถานที่ตั้งของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมอยู่ในทำเลที่ปลอดภัย ไม่เป็นอันตรายต่อนักท่องเที่ยว

(2) สิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

บทบัญญัติควรกำหนดให้ประตูห้องพัก ต้องมีช่องกระจก หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องได้ และมีกลอน ไข้คล้อง หรืออุปกรณ์ที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักได้ทุกห้อง เพื่อช่วยให้นักท่องเที่ยวมองเห็นบุคคลภายนอกได้ก่อนที่จะเปิดประตูห้องพัก

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ผู้จัดการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มีหน้าที่จัดระบบแสงสว่างภายในสถานที่พักให้เพียงพอ และมีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉินให้สามารถทำงานโดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน และมีอุปกรณ์ตัดไฟ (Safety Cut) สำหรับกรณีที่เกิดการลัดวงจรของกระแสไฟฟ้า

(3) การป้องกัน และระงับอัคคีภัยของที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม

ควรกำหนดมาตรการให้ผู้จัดการต้องติดตั้งอุปกรณ์ป้องกัน และระงับเพลิงไหม้ เช่น สัญญาณเตือนภัย เครื่องดับเพลิง ลูกบอลดับเพลิงโดยมีสภาพที่สามารถปลดออกมาใช้ได้ง่าย และควรกำหนดให้ผู้จัดการต้องติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ และคำแนะนำพื้นฐานในการปฏิบัติตนเมื่อเกิดอัคคีภัยไว้ในทุกห้องพักรวม รวมถึงป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ทุกชั้นของสถานที่พักรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้ใช้ถ้อยคำง่าย ๆ และสามารถมองเห็นได้ชัดเจนทั้งในยามปกติและในยามกระแสไฟฟ้าดับและมีหลายภาษา ซึ่งหากมี “ภาษาอังกฤษ” เป็นอย่างน้อยก็จะสามารถใช้เป็นภาษากลางสำหรับสื่อสารให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าใจข้อปฏิบัติในเรื่องสำคัญเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี เพราะสาระสำคัญของการให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อปฏิบัติขณะเกิดอัคคีภัยนั้น คือการสื่อสารให้นักท่องเที่ยวเกิดความรู้ความเข้าใจและทราบวิธีช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นให้ปลอดภัยจากการหลบหนีเหตุเพลิงไหม้

(4) การรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ

เนื่องจากการปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวผู้พิการเป็นเรื่องที่สำคัญมากและถือเป็นสิทธิขั้นมูลฐานอย่างหนึ่งตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการจัดหาที่พักพิเศษที่จะให้บริการเพราะเหตุว่าเขาเป็นผู้พิการ จึงทำให้ผู้วิจัยเห็นสมควรว่า บทบัญญัติควรกำหนดให้ธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมทุกแห่งต้องจัดให้มีห้องพักรวมพิเศษสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา สามารถเข้าใช้ได้อย่างน้อย 1 ห้อง โดยจะต้องอยู่ใกล้กับทางหนีไฟ บันได และภายในห้องควรมีสัญญาณเสียง รวมถึงแผนผังต่างสัมผัสในห้องพักรวมทุกห้อง และมีห้องอาบน้ำที่มีฝักบัว ที่นั่ง ราวจับแนวนอน หรือแนวตั้ง และมีการติดสัญลักษณ์แสดงถึงผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพไว้หน้าห้องพักรวมทุกห้อง

(5) การเก็บรักษากุญแจห้องพักรวม

ควรกำหนดให้ผู้จัดการที่พักรวมเป็น “ผู้มีหน้าที่เก็บรักษา” กุญแจสำรองของห้องพักรวมทุกห้อง เพราะผู้จัดการคือผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัยในที่พักรวมโดยตรง

(6) การจัดระบบเวรยาม

ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องจัดให้มี “ผู้ทำหน้าที่เฝ้าเวรยาม” ภายในสถานที่พักรวมตลอด 24 ชั่วโมง โดยกำหนดคุณสมบัติที่สอดคล้องกับการดูแลรักษาความปลอดภัยในเวลากลางคืนได้ เช่น เรื่องอายุ เพศ และสุขภาพ เป็นต้น

(7) การจัดแบ่งพื้นที่จอดสำหรับรถยนต์

ในกรณีที่ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมมีพื้นที่ว่างมากเพียงพอ ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องจัดแบ่งพื้นที่ สำหรับเป็นที่จอดรถให้นักท่องเที่ยวผู้มาพัก โดยให้มีรั้วกัน ป้องกันคนร้ายเข้ามาจี้แฉะ หรือ โจรกรรมรถยนต์ และสามารถมองเห็นรถที่จอดในบริเวณนั้น ได้ตลอดเวลา แต่หากธุรกิจมีพื้นที่น้อย ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจต้องจัดหาพื้นที่อื่นสำหรับเป็นที่เก็บรถยนต์ของนักท่องเที่ยว เช่นอาจเช่าที่ดินของผู้อื่นในบริเวณใกล้เคียง เป็นต้น

(8) การแจ้งเตือนนักท่องเที่ยว

ควรกำหนดให้ “ผู้จัดการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” ทำหน้าที่แจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบจุดอันตราย หรือกิจกรรมเสี่ยงภัยต่าง ๆ เพื่อป้องกันสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เข้าพัก และควรกำหนดให้ติดตั้งข้อความเตือนภัยต่าง ๆ โดยใช้ป้ายสีดำที่มีความสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว และจะต้องวางในที่ซึ่งมองเห็นได้ชัดเจน เช่นเดียวกับมาตรการของรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแห่งมลรัฐแคนซัส 2004 ของสหรัฐอเมริกา

(9) กิจกรรมการนำเที่ยวของธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ควรบัญญัติให้ผู้ประกอบการ หรือผู้จัดการนำข้อมูลกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ได้กำหนด ขึ้นไปยื่นต่อนายทะเบียนท้องถิ่น เพื่อให้ผ่านการตรวจสอบลักษณะกิจกรรม และสถานที่ให้มีความเหมาะสมต่อ เพศ อายุ หรือความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้มีการ “ยอมรับรายการนำเที่ยวโดยชุมชน” ดังเช่นที่กำหนดไว้ในประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เนื่องจากในชุมชนเดียวกัน ย่อมมีกิจกรรมนั้นทานการอย่างเดียวกัน ซึ่งเมื่อกิจกรรมนั้นนำรายได้มาสู่ธุรกิจที่พักของตนเอง ผู้ประกอบการโฮมสเตย์แต่ละแห่งในชุมชน ก็จะเห็นแก่ประโยชน์ จนละเลยเรื่องความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวเช่นเดียวกัน²⁾ มาตรการด้านสุขอนามัย

(1) การดูแลรักษาความสะอาดภายในสถานที่เพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ควรกำหนดให้ผู้จัดการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม มีหน้าที่ต้องดูแลด้านสุขลักษณะ และสุขอนามัยภายในอาคาร และบริเวณของสถานที่พักผ่อน โดยทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักแขกเป็นชุดใหม่หลังมีการใช้งานทุกครั้ง ดังเช่นมาตรา 28 แห่งระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

ผู้วิจัยเห็นว่าควรรับเอามาตรการเรื่องการจัดแบ่งห้องสูบบุหรี่ (Smoking Allowed Room) และห้องปลอดบุหรี่ (Non-Smoking Allowed Room) และการทำความสะอาดพรม ที่นอน ที่ดูดซับอนุของควันบุหรี่ในห้องพักให้หมดจดอย่างสมบูรณ์ ของระเบียบการสูบบุหรี่แห่งมลรัฐยูทาห์ของสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นบทบัญญัติของธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมด้วย

นอกจากนี้ยังควรรับเอากฎหมายตัวเรือด (State Bed Bug Laws) แห่งมลรัฐมินเนโซต้า สหรัฐอเมริกามาบัญญัติให้ผู้จัดการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องจัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด โดยต้องผ่านผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพรับรองว่าที่พักแรมนั้นมีสภาพที่แน่ใจว่าปลอดภัยจากตัวเรือด

(2) การกำหนดคุณภาพของน้ำอุปโภคและบริโภค

เรื่องน้ำใช้อุปโภค ข้อ 6.1 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กำหนดห้ามริสอร์ททำกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ และห้ามนำน้ำบาดาลที่อยู่ใต้ริสอร์ทมาใช้เป็นน้ำอุปโภค บริโภคสำหรับแขกผู้พัก ซึ่งผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรกำหนดห้ามทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำไว้ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ส่วนเรื่องการใช้น้ำจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่กิจการประปาสาธารณะนั้น ประเทศไทยมีการยอมรับการใช้น้ำฝน บ่อน้ำ น้ำบาดาล แม่น้ำ เพราะเป็นวิถีชีวิตของคนไทยมาแต่โบราณ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดให้มีมาตรการปรับปรุงคุณภาพของน้ำด้วยการต้ม กรอง ทำให้ตกตะกอน หรือใช้วิธีฆ่าเชื้อใด ๆ เสียก่อนที่จะนำมาให้แขกผู้เข้าพักใช้อุปโภค

(3) ระบบระบายอากาศในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

เนื่องจากมาตรา 9 แห่งระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน กำหนดให้ห้องพัก และห้องน้ำแต่ละห้องต้องมีการระบายอากาศที่เพียงพอ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรบัญญัติให้อาคารสำหรับใช้เป็นสถานที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมต้องมีระบบระบายอากาศด้วยวิถีธรรมชาติ (Natural Ventilation) โดยมีประตู หน้าต่าง หรือช่องระบายลมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่หรืออาจใช้วิธีระบายอากาศด้วยเครื่องมือกล (Mechanical Ventilation)

(4) การป้องกันโรคติดต่อภายในที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

ผู้วิจัยเห็นว่าควรบัญญัติให้ ผู้จัดการมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องว่านักท่องเที่ยวมีอาการของโรคติดต่ออันตรายตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2524 หรือไม่ ซึ่งในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่านักท่องเที่ยวผู้ประสงค์จะเข้าพักเป็นโรคติดต่ออันตราย ควรกำหนดให้ผู้จัดการมีดุลพินิจปฏิเสธไม่รับเข้าพักได้ โดยให้บัญญัติถ้อยคำว่า “อาจ” ใช้สิทธิปฏิเสธได้ นอกจากนี้ควรกำหนดให้ผู้จัดการแจ้งต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรคติดต่อให้ทราบด้วย เพื่อที่จะได้ช่วยยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดต่อไปสู่นักท่องเที่ยวอื่นได้ทันทั่วถึง

นอกจากนี้ ควรมีมาตรการป้องกันแหล่งเพาะพันธุ์ของยุงลาย แมลง หรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคติดต่อโดยกำหนดว่า “สถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมจะต้องรักษา

สภาพแวดล้อมภายในที่พักแรม เช่น มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของยุง แมลงสาบ หนู และพาหะนำโรคต่าง ๆ รวมถึงจะต้องทำลายแหล่งเพาะพันธุ์เหล่านั้นด้วย” เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อ 9 แห่งระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ของสาธารณสุขประชาชนจีน

3) มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจ และผู้จัดการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

5.2.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรเพิ่มเติมคำว่า “ให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอย” ไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เข้าไปด้วย เพราะแม้ว่าจะมีการกำหนดวิธีและสถานที่ทิ้ง ถ้ายกสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยในสถานที่เอกชนซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และจัดระบบสุขาภิบาลที่ดี แต่ยังคงขาดมาตรการที่สำคัญคือ “การคัดแยกขยะ” ให้ถูกต้องเสียก่อน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสาธารณสุขมัลดีฟส์พบว่าข้อ 5.1 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้กำหนดว่าอาหาร เครื่องดื่ม สิ่งของนำเปื้อน พลาสติก แก้ว กระจัง ขยะเป็นพิษหรือเป็นอันตรายจะต้องถูกแยกไว้ตามถังขยะแต่ละประเภท

นอกจากนี้ข้อ 7 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังกำหนดหลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลจะต้องใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ซึ่งห้ามระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน หรือสูบลูบไปทิ้งในหนองน้ำ บึง หรือทะเลสาบ เช่นนี้ผู้วิจัยจึงเห็นว่า มาตรา 20 ควรเพิ่มเติมข้อความว่า “หลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลจะต้องใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และห้ามระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน ชายหาด หรือสูบลูบไปทิ้งในแม่น้ำ คลอง บึง ทะเล หรือทะเลสาบ”

ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดเรื่อง “ระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการจำหน่ายอาหาร” และ “กำหนดเวลาของการใช้ภาชนะบรรจุอาหารและน้ำดื่ม” ไว้ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสุขลักษณะของอาหารกรรมวิธีจำหน่าย เก็บรักษา สะสมอาหาร รวมถึงภาชนะ อุปกรณ์ และน้ำใช้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้อ 6.5 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในสาธารณสุขมัลดีฟส์ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าน้ำดื่มต้องมีการกักเก็บไว้อย่างปลอดภัย ด้วยวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อน และสาธารณสุขประชาชนจีน ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์

จะต้องตรวจสอบเรื่องสุขอนามัย และความปลอดภัยของเครื่องดื่มและอาหารที่ได้จัดทำให้แก่ผู้เข้าพัก ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 28 แห่งระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์

ทั้งนี้ การแก้ไขกรณีของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่องระเบียบการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย ผู้วิจัยเห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา 73/1 ให้มีบทลงโทษสำหรับกรณีฝ่าฝืนมาตรา 20 ให้มีระวางโทษที่สูงขึ้น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว มีระวางโทษเพียงแค่ 10,000 บาท ซึ่งเป็นระวางโทษปรับที่น้อยเกินไป ไม่ได้สร้างความกลัวเกรง หรือปรับเปลี่ยนลักษณะการดำเนินธุรกิจให้ถูกต้องขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรรับเอากลไก “ลงโทษปรับเพิ่มขึ้น” และ “เพิกถอนใบอนุญาต” ของข้อ 8.1 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ มาบังคับใช้กับกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีกเพื่อสร้างความเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืนวิธีกำจัดการน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5.2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อ 3 ตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้ “กิจการประเภทธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมต้องเสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม” ในขั้นตอนก่อนการก่อสร้างจะเสร็จสมบูรณ์ เนื่องจากบทบัญญัติเดิม กำหนดจำนวน “80 ห้อง” ไว้อย่างเคร่งครัดตายตัว ทำให้ไม่สามารถขยายขอบเขตของคำว่า “สถานที่พักตากอากาศ” ไปถึงธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม จึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติใดมากำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมขนาดเล็กต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบได้เลย

ทั้งนี้ จากการศึกษาปัญหา พบว่าการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดปฏิกูล และขยะมูลฝอย เป็นมาตรการที่จำเป็นและแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด เพราะที่ธุรกิจที่พักคือแหล่งกำเนิดมลพิษอันมีสาเหตุจากการดำเนินงานโดยตรง แต่ในแง่ภาระทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มักเป็นชาวบ้านที่พยายามดิ้นรนให้สามารถเปิดบ้านเป็นโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เพื่อหารายได้เสริมซึ่งยังต้องมีหนี้สินที่กู้ยืมเงินจากธนาคารมาใช้ลงทุน เช่นนี้รัฐจึงควรเข้ามาช่วยเหลือ อุดหนุนเรื่องเงินลงทุนด้านเทคโนโลยี และระบบต่าง ๆ แก่ชาวบ้าน

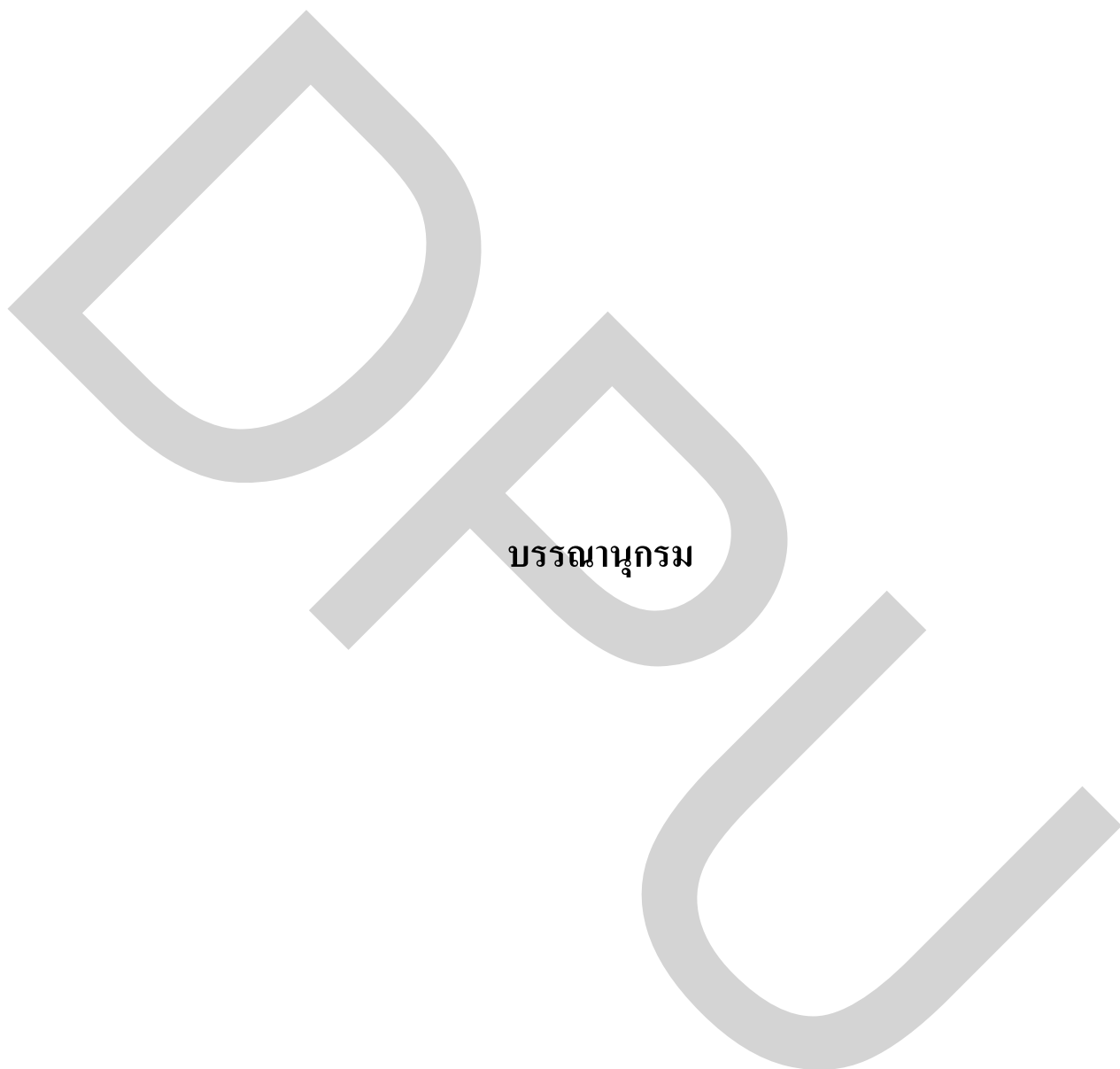
ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติ ควรเพิ่มเติมข้อความว่า “ให้เอกชนผู้ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นกิจการขนาดเล็ก มีสิทธิขอกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปจัดการระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียได้” เช่นนี้จึงจะทำให้ธุรกิจที่พัก

แรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้รับการช่วยเหลือเรื่องเงินทุนกู้ยืมมาจัดระบบป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ มาตรา 94 (2) ซึ่งบังคับใช้กับเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ แต่ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะเหตุที่จะมีค่าขอใช้สิทธิได้ จะต้องเป็นกรณีนำเข้าเครื่องจักร และผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งโดยสภาพของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ก็ไม่ได้มีความจำเป็นต้องติดตั้งเทคโนโลยีขั้นสูง อย่างเช่น โรงแรมขนาดใหญ่ หรือโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามาตรา 94 (2) ควรมีการเพิ่มเติมข้อความว่า “ให้เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นกิจการขนาดย่อม มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ในเรื่องการนำเข้าเครื่องจักร และแนะนำผู้เชี่ยวชาญสำหรับการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย”

อนึ่ง จากข้อเสนอแนะของผู้วิจัยที่ให้มีการตรากฎหมายกำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมขึ้น โดยเฉพาะและเป็นฉบับใหม่ต่างหากนั้น ผู้วิจัยได้ทำการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม” โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นความคิดเห็นของผู้วิจัยซึ่งใช้ประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เท่านั้น ดังที่ได้ปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก.



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

กฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถ และจำนวนที่จอดรถยนต์.

กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพและคนชรา

พ.ศ. 2548.

กรมควบคุมโรค. สืบค้น 13 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/กรมควบคุมโรค>.

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (ม.ป.ป.). *ประวัติความเป็นมาของกรมส่งเสริมคุณภาพ*

สิ่งแวดล้อม. สืบค้น 13 พฤศจิกายน 2557, จาก

http://www.deqp.go.th/index.php?option=com_content&view=category&id=35

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2553). *แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข*

พ.ศ. 2535 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์

ทหารผ่านศึก.

_____. (ม.ป.ป.). *หน้าที่กรมอนามัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก

<http://www.anamai.moph.go.th/main.php?filename=role>

กัลยา ตันศิริ.(2556). *หลักกฎหมายเอกชน* (เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายคุ้มครอง

ผู้บริโภค). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

การจัดทำบัตรทะเบียนผู้พัก (รร.3) และทะเบียนผู้พัก (รร.4). สืบค้น 16 สิงหาคม 2557, จาก

thaihotels.org/wp-content/uploads/2012/11/ร.ร.๔.pdf

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2555). *การท่องเที่ยวไทย วิสัยทัศน์ 2555*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย

เพื่อพัฒนาประเทศไทย.

การป้องกันโรคไข้เลือดออก. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก

www.cdc.gov.tw/uploads/files/e844a191-8188-43bc-gd75-5002ddd5dcf2.pdf

ขัตติยา กลัญฑะปกรณ์. (2552). *ตำราประกอบการสอน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่. กรุงเทพฯ: ซีวีแอล การพิมพ์ จำกัด.

จิตุเศรษฐธรรม. *แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของสำนักคลาสสิก: อדם สมิท (Adam Smith)*. สืบค้น

25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.gotoknow.org/posts/468355>

- จิต เศรษฐบุตร. (2522). *หลักกฎหมายแพ่ง ลักษณะนิติกรรมและหนี้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เรวีวรรณการพิมพ์.
- จินตนา อินทร์ดี. (2555). *มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการส่วนในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชัชพล ทรงสุนทรวงศ์. (2554). “ผลกระทบของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวต่อสิ่งแวดล้อม” *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (2554). “องค์การที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว” *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไชยวัฒน์ บุญนาค. (2543). *กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจ* (เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา กฎหมายธุรกิจ และการภาษีอากร). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. (2557). *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิ พรินท์.
- เดลินิวส์. (2554, 24 เมษายน). *ปัญหาตัวเรือคในโรงแรม-เกสต์เฮาส์. X-RAY สุขภาพ*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- ดร.ชนิ เอ็มพันธ์. (2550). *การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนและการจัดกิจกรรมโฮมสเตย์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- คาราพร ธีระวัฒน์. (2542). *กฎหมายสัญญาสถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบัน และปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดุษฎี ชุมสาย และฉวีพันธ์ พรหมโยธี. (2527). *ปฐมบทแห่งวิชาการท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ทีพีเอ็นนิวส์แลนด์. (2557). สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.hotcourses.in.th/study-in-new-zealand/student-accommodation/accommodation-in-new-zealand/>
- เที่ยวสิงคโปร์ด้วยตนเอง*. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557, จาก <http://singapore-guides.blogspot.com>
- ธีรวัฒน์ จันทรสุมบูรณ์. (2555). *เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- _____. (2555). *ความแตกต่างของการคุ้มครองผู้บริโภคระหว่างไทย-ญี่ปุ่น* (จากการศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ระหว่างวันที่ 4 กันยายน -17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544). กรุงเทพฯ.
- นิโรจน์ พูลเพิ่ม. *พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523*. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.boe.moph.go.th/files/download/05-220356.pdf>

นิคม จารุมณี. (2536). *การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์

นิธาน์ พงศาปาน. (2555). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บริษัท ซอฟท์บิซ พลัส จำกัด. (ม.ป.ป.). *หลักการสุขาภิบาลที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.softbizplus.com/knowledge-management/852>

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). *การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: เพลส แอนด์ดีไซน์ จำกัด.

_____. (2548). *อุตสาหกรรมท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: เพลส แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.

_____. (2555). *พฤติกรรมนักท่องเที่ยว*. นนทบุรี: เฟรนด์ซ่าหลวง ฟรินด์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

ประเทศมัลดีฟส์. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศมัลดีฟส์>
ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554.

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภท และบางขนาด.

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2524.

ปรีชา แดงโรจน์. (2544). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสู่ศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: ไฟว์ แอนด์ โฟร์ ฟรินด์ติ้ง จำกัด.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผู้จัดการโรงแรม Hotel Manager. สืบค้น 9 สิงหาคม 2557, จาก www.งานวันนี้.com/ตำแหน่ง/ผู้จัดการโรงแรม-hotel-manager.html

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554.

พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523.

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

มนัส ยอดคำ. (2548). *การควบคุมอุบัติเหตุ และการส่งเสริมอุบัติเหตุ*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส พรินท์ติ้ง เฮาส์.

มาตรการด้านความปลอดภัยในโรงแรม. (2555). *คนโรงแรม*. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก

http://www.ihotelguru.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=95:hotel-security-measures&Itemid=281

มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2556). *คู่มือแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: มาตาการพิมพ์ จำกัด.

ร.แลงการ์ต. (2526). *“คำสอนนักศึกษาปริญญาโทมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

รอบรู้ก่อนเที่ยวอัมพวา. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก

<http://www.fonhomestay.com/catalog.php?category=22> ชมห้องที่อัมพวา

ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก

<http://www.thaigoodview.com/library/contest2553/type2/social04/05/page12.html>

ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์.

_____. (2554). *นักท่องเที่ยว*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>

_____. (2554). *บริโภค*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>.

_____. (2554). *บริการ*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>.

_____. (2554). *ปลอดภัย*. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>.

_____. (2554). *ผู้จัดการที่พักแรม*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก

<http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>

_____. (2554). *ผู้บริโภค*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>

_____. (2554). *ผู้ประกอบการธุรกิจ*. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก

<http://rirs3.royin.go.th/dictionary.asp>

_____. (2554). *“พักแรม” และ “ที่”*. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก

<http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

- _____. (2554). *อนามัย*. สืบค้น 31 ตุลาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>.
- _____. (2554). *อุบัติเหตุ*. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>.
- ราณี อิศัยกุล. (2554). “การจัดการธุรกิจในอนาคตที่ท่องเที่ยว” *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วย 8-15* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รุ่งเรือง กิตผาดิ. (ม.ป.ป.). *ข้อโรคติดต่อที่ต้องแจ้งความ*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก <http://thaigcd.ddc.moph.go.th/laws/view/10>
- โรงเรียนศึกษานารี. (ม.ป.ป.). *โรคติดต่อในประเทศไทย*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.snr.ac.th/main/elearning/kamtorn/section3.1.3.htm>
- เลิศพร ภาระสกุล. (2556). *พฤติกรรมนักท่องเที่ยว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). *การท่องเที่ยวนิวซีแลนด์*. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/นิวซีแลนด์>
- _____. (ม.ป.ป.). *การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม>
- _____. (ม.ป.ป.). *ความมั่งคั่งของประชาชนชาติ*. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki>
- _____. (ม.ป.ป.). *เรือด*. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/เรือด>
- _____. (ม.ป.ป.). *เสรีนิยม*. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/เสรีนิยม>
- _____. (ม.ป.ป.). *โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า*. สืบค้น 19 มิถุนายน 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า>
- _____. (ม.ป.ป.). *อค์ม สมธิ*. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/อค์มสมธิ>.
- วิทยา เชียงกุล. (2551). *ปรัชญาการเมืองเศรษฐกิจ สังคม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สายธาร.
- วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร จังหวัดยะลา. (ม.ป.ป.). *ความหมายของการสุขภาพที่อยู่อาศัย*. สืบค้น 30 ตุลาคม 2557, จาก <http://www.yala.ac.th/link/pitai/Link/Link9.html>
- วิษณุ เกรืองาม. (2523). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.

- วิญญู ป่างสมบุรณ์. (2545). “การจัดการธุรกิจที่พักรวม” การจัดการธุรกิจในแหล่งท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ศนันท์กรณ (จำปี) โสตถิพันธ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2554). คำอธิบายนิติกรรมและสัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศิรินทร์ทิพย์ ราชแก้ว. (2557). มาตรการในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ โสมสเดย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย. (2542). โครงการดำเนินการเพื่อกำหนด นโยบายการท่องเที่ยวเพื่อรักษาระบบนิเวศ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการ วิชาการแห่งสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ กาญจนกิจ. (2544). นันทนาการและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ: ท่ามาดี จำกัด.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สราญมิตร ประชาญสิทธิ. (2541). กิจการไฮเต็ลในประเทศไทย พ.ศ. 2406-2478 (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สายสุนีย์ สิงห์ทัศน์. (2545). “การจัดการความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว” การจัดการธุรกิจใน แหล่งท่องเที่ยว. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (ม.ป.ป.). คู่มือการเผยแพร่ให้ ความรู้แก่ผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2552). แผนพัฒนาการท่องเที่ยว ที่ ปราศจากอุปสรรคสำหรับคนทั้งมวล ประจำปี พ.ศ. 2551-2554. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง
- _____. (2548). “หลักการและแนวความคิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” โครงการศึกษาและกำหนดดัชนี ชีววัดมาตรฐานคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- สำนักงานสารสนเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2553). สืบค้น 22 สิงหาคม พ.ศ. 2557, จาก http://pr.moph.go.th/include/admin_hotnew/show_hotnew.php?idHot_new=67212
- สินีทธิ์ บุญสิทธิ. (2550). กฎหมายควบคุมอาคาร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

- สุกาญจน์ รัตนเลิศสุรณ. (2546). *หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สมาคม ส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- สุมณฑา วัฒนสินธุ์. (2547). *การสุขาภิบาลอาหาร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุมิตรา เงามจันทร์. (ม.ป.ป.). *ตำนานที่ต้องรู้ของ “โอเรียลเต็ล”*. สืบค้น 19 มิถุนายน 2557, จาก <http://info.matichon.co.th/rich/rich.php?srctag=07065150756&srcday>
- สุวัฒน์ จูชากรณ์. (2554). “แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว” *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุขุม ศุภนิษฐ์. (2544). *องค์การเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2548). *คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนีย์ ปราโมช. (2479). *กฎหมายอังกฤษว่าด้วยลักษณะสัญญา ละเมิด*. กรุงเทพฯ: สุวรรณศรี.
- เสริม วินิจฉัยกุล. (2515). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์*. นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: กรมสรรพสามิต.
- หยุด แสงอุทัย. (2533). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เจริญผล.
- อภิรัตน์ โกสุมา. (2543). *การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2545). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดม เขวกีวงศ์ และคณะ. (2554). *การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: แสงดาว จำกัด.
- อุบัติเหตุทางน้ำของตลาดน้ำยามเย็นอัมพวา. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก www.siamrath.co.th
- เอกสารที่ใช้ในการลงทะเบียนเข้าพัก. สืบค้น 16 สิงหาคม 2557, จาก sampeng.biz/wp-content/uploads/2013/07/Registration-card.pdf
- CRI Online. (ม.ป.ป.). *การท่องเที่ยวของจีน*. สืบค้น 25 สิงหาคม 2557, จาก <http://thai.cri.cn/chinaabc/chapter5/chapter50102.htm>
- Kapook. (2552). *โรคติดต่อที่ควรระวัง*. สืบค้น 22 สิงหาคม 2557, จาก <http://health.kapook.com/view8103.html>
- Thaihotelsandtravel. (ม.ป.ป.). *Master Key กับการรักษาความปลอดภัยในโรงแรม*. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก <http://www.thaihotelsandtravel.com/Index.php/article-hotel>
- Wonderfulpackage. (ม.ป.ป.). *หมู่เกาะมัลดีฟส์-รู้จักกันก่อนไปเที่ยวมัลดีฟส์*. สืบค้น 14 พฤศจิกายน 2557, จาก <http://www.wonderfulpackage.com/article/v/35/หมู่เกาะมัลดีฟส์-รู้จักกันก่อนไปเที่ยวมัลดีฟส์-Madives>

ภาษาต่างประเทศ

Alex Wang. (2007). *Environmental protection in China: the role of law*. Retrieved November 14, 2015, from <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/745-Environmental-protection-in-China-the-role-of-law>

American with Disabilities Act 1990 (ADA).

American with Disabilities Act 1990. Retrieved August 29, 2015, from http://en.wikipedia.org/wiki/Americans_with_Disabilities_Act_of_1990

Architects (AIA). *The International Council on Environmental Design (ICED)*.

Bryan A. Garner. (2004). *Black's law Dictionary*.

California Environmental Quality Act (CEQA).

David Sive et al. (2005). *"Little NEPAs" and their Environmental Impact Assessment Procedures*.

Definition of Health (WHO). Retrieved October 31, 2015, from https://wiki.stjohn.ac.th/groups/poly_ordinarycourse/wiki/b0a40/

Hotel Act 1954.

K.S. (Kaye) Chon. (2000). *Japanese Tourists: Socio-Economic, Marketing and Psychological Analysis*.

Longman Dictionary of Contemporary English. (2005). *OXFORD UNIVERSITY PRESS*. (1993).

Maldives Tourism Act 1999.

Minnesota Rules.

National Environmental Policy Act (NEPA).

Regulations for the Management of Home Stay Facilities.

Regulations on the Protect and Conservation of Environment in Tourism Industry.

Resource Management Act.

OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1993.

Smoking Regulations in Utah.

Smoking Regulations in Utah. Retrieved August 29, 2015, from

<http://smoking.uslegal.com/smoking-regulations-in-utah/>

State Bed Bug Laws.

State Bedbug Laws. Retrieved August 29, 2015, from <http://www.ncsl.org/research/environment-and-natural-resources/state-bedbug-laws.aspx>

The Consumer Protection Fundamental Act.

The Environmental Impact Assessment Law (EIA Law)

The Kansas Agritourism Promotion Act 2004.

The World Congress of the International Union of Architects (UIA), The American Institute of Procedures. New York, The United State of America.

Universal Declaration of Human Rights 1948.

Utah. Retrieved August 28, 2015, from <http://en.wikipedia.org/wiki/Utah#Tourism>

ด

พ

ภาคผนวก

๓

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม
ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่มิใช่โรงแรม
ตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

(ร่าง)

พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม
ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม¹

ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา... “ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม” หมายความว่า การให้บริการสถานที่พักอื่นใดที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นกิจการเพื่อหารายได้เสริม

มาตรา... “ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา... “ผู้จัดการ” หมายความว่า ผู้จัดการในธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

มาตรา... “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

มาตรา... “นายทะเบียน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด...

คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

มาตรา... ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม คณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม นายกสภาคมนไทยธุรกิจการท่องเที่ยว นายกสภาคมนธุรกิจการท่องเที่ยวภายในประเทศ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่ง

¹ ร่างขึ้นตามความเห็นของผู้วิจัยซึ่งได้เสนอแนะไว้ในบทที่ 5 เพื่อประกอบการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้.

ประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากภาคเอกชนที่มีความรู้ด้านการท่องเที่ยวและโรงแรม

หมวด...

การบริหารจัดการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

มาตรา... ผู้ขอรับใบอนุญาต ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือ คนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) ไม่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (4) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศ

ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

มาตรา... นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ ต่อเมื่อเห็นว่าที่ตั้งลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมแห่งนั้นมีความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขอนามัย และมีมาตรการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง

มาตรา... ให้ผู้ประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมจัดให้มีผู้จัดการคนหนึ่งทำหน้าที่จัดการงานในสถานที่เพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งอาจเป็นบุคคลเดียวกับผู้ประกอบธุรกิจก็ได้

ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้จัดการ เว้นแต่จะมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
- (2) เป็นผู้ได้รับหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรองไว้ หรือผ่านการฝึกอบรมเรื่องการจัดการบริหารด้านความปลอดภัย สุขอนามัย หรือสิ่งแวดล้อมในธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งอาจดำเนินโครงการโดยหน่วยงานราชการท้องถิ่นก็ได้

(3) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิคาเสพติดให้โทษ หรือโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

- (4) ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน หรือคนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการแต่เวลาล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

มาตรา... ผู้จัดการมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลดังนี้

(1) ดูแลไม่ให้บุคคลใดหลบซ่อนตัว หรือมั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาขึ้นในสถานที่เพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

(2) แจ้งพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบทันทีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีการหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาในสถานที่เพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

(3) ผู้จัดการมีหน้าที่ต้องสังเกตผู้ประสงค์จะเข้าพักว่ามีอาการของโรคติดต่อ หรือโรคติดต่ออันตรายตามที่กฎหมายควบคุมโรคติดต่อกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากพบเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลนั้นมีอาการของโรคดังกล่าว ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับเข้าพักได้ แต่หากรับเข้าพัก ผู้จัดการจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อทราบ

มาตรา... ผู้จัดการต้องจัดให้มีการบันทึกข้อมูลพื้นฐานของผู้เข้าพัก และจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พักทันทีที่มีการเข้าพัก โดยให้ผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก และจะต้องนำไปบันทึกลงในทะเบียนผู้พักให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก ซึ่งบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักต้องเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ และผู้จัดการต้องเก็บไว้ในสภาพที่ตรวจสอบได้เป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปี

ผู้จัดการต้องส่งมอบสำเนาทะเบียนผู้พัก และบัตรทะเบียนผู้พักในแต่ละวันให้แก่ นายทะเบียนทุกสัปดาห์ แล้วให้นายทะเบียนทำใบรับมอบไว้เป็นสำคัญ ซึ่งหากสถานที่เพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมแห่งใดอยู่ห่างไกลทำให้ไม่สามารถส่งได้ตามกำหนดดังกล่าว ให้นายทะเบียนพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งสำเนาได้ตามสมควร

หมวด...
มาตรการเพื่อความปลอดภัย

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือผู้จัดการมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของสถานที่เพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมให้มั่นคงแข็งแรงตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สถานที่ตั้งของที่พักรวมจะต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และอนามัยของผู้พัก มีเส้นทางเข้าออก และการคมนาคมที่สะดวกและปลอดภัย

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือผู้จัดการจัดให้ประตูห้องพักมีช่องกระจกขนาดเล็ก หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองเห็นจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และให้มีกลอนหรือ โชคคล้อง หรืออุปกรณ์ที่สามารถล็อกภายในห้องพักได้ทุกห้อง

มาตรา... อาคารที่ใช้เป็นสถานที่พักรวม จะต้องมีการจัดแสงสว่างที่เพียงพอ และต้องมีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีกระแสไฟฟ้าดับ ซึ่งจะต้องแยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ตามปกติ ให้สามารถทำงานได้โดยอัตโนมัติทันทีที่ระบบจ่ายพลังงานตามปกติหยุดทำงาน และจะต้องจัดให้มีอุปกรณ์ตัดไฟในกรณีที่เกิดการลัดวงจรของกระแสไฟฟ้า

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือผู้จัดการติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ คำแนะนำพื้นฐานเมื่อเกิดอัคคีภัยไว้ในห้องพักแต่ละห้อง รวมถึงป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ทุกชั้นของสถานที่พักรวม โดยใช้ถ้อยคำง่าย ๆ และมีภาษาอังกฤษเป็นอย่างน้อย ทั้งนี้ ต้องใช้ขนาดตัวอักษรที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนทั้งในเวลาปกติ และในเวลาที่ไม่มีการใช้กระแสไฟฟ้า

ให้ติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงอย่างน้อย 1 เครื่อง ไว้ภายในอาคารที่ใช้เป็นสถานที่พักรวมโดยมีสภาพที่สามารถปลดออกมาใช้งานได้ง่าย

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการธุรกิจจัดให้มีห้องพักพิเศษสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา สามารถเข้าใช้ได้อย่างน้อย 1 ห้อง ซึ่งต้องอยู่ใกล้กับบันไดและทางหนีไฟ ภายในห้องพักต้องติดตั้งสัญญาณเสียงสำหรับขอความช่วยเหลือจากบุคคลซึ่งอยู่ด้านนอก รวมถึงแผนผังต่างสัมผัสในห้องพักทุกห้อง และมีห้องอาบน้ำที่มีฝักบัว ที่นั่ง ราวจับแนวนอนหรือแนวตั้ง และมีการติดตั้งสัญญาณผู้ที่มีข้อจำกัดทางกายภาพไว้หน้าห้องพักทุกห้อง

มาตรา... ห้ามมิให้บุคคลใดที่ไม่ใช่ผู้จัดการครอบครองกุญแจสำรองของห้องพัก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้จัดการในกรณีจำเป็น และบุคคลนั้นเป็นผู้สมควรแก่การไว้วางใจได้

มาตรา... ให้จัดหาบุคคลเฝ้าเวรยาม และดูแลความปลอดภัยภายในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมงอย่างน้อยหนึ่งคน โดยคำนึงจาก เพศ อายุ วุฒิภาวะ และ ความสมบูรณ์ของสภาพร่างกาย

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการจัดให้มีพื้นที่จอดรถยนต์ของผู้พักในบริเวณสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม โดยมีลักษณะมิดชิด และสามารถมองเห็นรถได้ตลอดเวลา หรืออาจจัดหาพื้นที่อื่นสำหรับเก็บรถยนต์ของผู้พัก แต่กรณีดังกล่าวต้องจัดให้มีผู้ทำหน้าที่เฝ้าดูแลการเข้าออกของรถยนต์

มาตรา... ให้ผู้จัดการมีหน้าที่แจ้งเตือนให้ผู้พักทราบถึงบริเวณ หรือกิจกรรมที่อันตราย และควรให้ติดตั้งข้อความเตือนภัย โดยใช้ป้ายที่มีตัวอักษรสีดำ และมีขนาดตัวอักษรสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว วางในบริเวณที่ผู้พักสามารถเห็นได้ชัดเจน

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการ หรือผู้จัดการยื่นข้อมูลกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ได้กำหนดขึ้น ต่อนายทะเบียน โดยมีรายละเอียดเรื่องลักษณะของกิจกรรม สถานที่ เกณฑ์อายุ และเพศของผู้พักให้ครบถ้วน

หมวด...

มาตรการเพื่อสุขอนามัย

มาตรา... ควรกำหนดให้ผู้จัดการมีหน้าที่ดูแลรักษาสุขอนามัยภายในอาคาร และบริเวณของสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายสาธารณสุข และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา... ให้มีการทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักเป็นชุดใหม่หลังมีการใช้งานทุกครั้ง

มาตรา... ให้จัดห้องสุขาบุหรี และห้องปลอดบุหรีไว้ในอาคารที่ใช้เป็นที่พักแรม รวมถึงต้องทำความสะอาดเครื่องนอน ม่าน มุ้ง ที่คูชัชบอญของคว้นบุหรีในห้องพักให้หมดจดอย่างสมบูรณ์

มาตรา... ให้ผู้จัดการต้องจัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด ซึ่งต้องผ่านการตรวจสอบโดยผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพื่อรับรองว่าที่พักแรมนั้นมีสภาพที่แน่ใจว่าปลอดภัยจากตัวเรือด

มาตรา... ห้ามทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ และให้มีมาตรการปรับปรุงคุณภาพของน้ำฝน น้ำบาดาล หรือน้ำจากแหล่งน้ำใด ๆ ที่ไม่ได้มาจากกิจการ

ประปาสาธารณะ ด้วยการต้ม กรอง ทำให้ตกตะกอน หรือใช้วิธีฆ่าเชื้อใด ๆ ก่อนที่จะนำมาให้ผู้พัก
ใช้อุปโภคหรือบริโภค

มาตรา... ห้องพักและห้องน้ำแต่ละห้องในสถานที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องจัดให้มี
ระบบระบายอากาศที่เพียงพอและถูกสุขอนามัย ซึ่งอาจใช้วิธีระบายอากาศด้วยเครื่องมือกล หรือ
ด้วยวิธีธรรมชาติก็ได้ แต่ในกรณีดังกล่าวต้องมีประตู หน้าต่าง หรือช่องระบายลมไม่น้อยกว่าร้อยละ
20 ของพื้นที่แห่งนั้น

มาตรา... ให้มีการรักษาสภาพแวดล้อมภายในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม
เช่น มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของยุง แมลงสาบ หนู และพาหะนำโรคต่าง ๆ รวมถึงจะต้อง
ทำลายแหล่งเพาะพันธุ์เหล่านั้นด้วย

หมวด...

มาตรการเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

มาตรา... ให้ผู้ประกอบการธุรกิจ และผู้จัดการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันในการ
ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ

หมวด...

บทกำหนดโทษ

มาตรา... ให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
โดยให้นายทะเบียนคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควร
นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ซึ่ง
หลักเกณฑ์พิจารณาโทษปรับให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการไม่จัดให้มีผู้จัดการในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่
โรงแรม หรือผู้จัดการขาดคุณสมบัติที่กำหนดไว้ แต่ฝืนทำหน้าทีในทางที่น่าจะก่อให้เกิดความ
เสียหายต่อไป หรือผู้จัดการไม่ทำหน้าที่ระมัดระวังสอดส่อง และดูแลเรื่องความปลอดภัย
สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ต้องระวางโทษปรับตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา... กรณีผู้จัดการฝ่าฝืนไม่จัดทำบัตรทะเบียนผู้พักในทันที และไม่บันทึกข้อมูลผู้พักลงในทะเบียนผู้พักภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง รวมถึงไม่ส่งมอบสำเนาทะเบียนผู้พัก และบัตรทะเบียนผู้พักในแต่ละวันให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์ ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการไม่ดูแลรักษาสภาพของสถานที่พักแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และสร้างสถานที่ตั้งที่มีทำเลเป็นอันตรายต่อสุขอนามัยของผู้พัก ไม่จัดให้ประตูห้องพักมีช่องกระจก กลอนโซ่คล้อง หรืออุปกรณ์ที่ล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง และไม่จัดแสงสว่างที่เพียงพอ ระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรอง และอุปกรณ์ตัดไฟไว้ในสถานที่พักแรม ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการฝ่าฝืนไม่ติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ คำแนะนำพื้นฐานไว้ในห้องพักแต่ละห้อง ไม่ติดตั้งป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ รวมถึงไม่ติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงตามที่กำหนดไว้ในอาคารที่ถูกใช้เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการไม่จัดให้มีห้องพักพิเศษ และมาตรการสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชราตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีบุคคลใดซึ่งไม่ใช่ผู้จัดการครอบครองกุญแจสำรองของห้องพัก โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้จัดการ และไม่มีเหตุจำเป็นที่ต้องครอบครอง ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการไม่จัดหาบุคคลทำหน้าที่เฝ้าเวรยาม และดูแลความปลอดภัยภายในสถานที่พักแรมไว้ตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการไม่จัดให้มีพื้นที่จอดรถยนต์ของผู้พัก หรือไม่จัดหาพื้นที่อื่นสำหรับเก็บรถยนต์ของผู้พัก รวมถึงไม่จัดให้มีผู้ทำหน้าที่เฝ้าดูแลการเข้าออกของรถยนต์ ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการไม่ยื่นข้อมูลกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ได้กำหนดขึ้นเองต่อนายทะเบียน ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้จัดการไม่ทำหน้าที่ดูแลรักษาสุขอนามัยภายในอาคาร และบริเวณของสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายสาธารณสุข และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และไม่ทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนที่นอนในห้องพักเป็นชุดใหม่หลังมีการใช้งานทุกครั้ง ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการไม่จัดห้องสุขาบุหรี และห้องปลดอบุหรีไว้ในอาคารที่ใช้เป็นที่พักแรม ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้จัดการไม่จัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ หรือไม่มีมาตรการปรับปรุงคุณภาพของน้ำจากแหล่งน้ำใด ๆ ที่ไม่ได้มาจากกิจการประปาสาธารณะก่อนที่จะนำมาให้ผู้พักใช้อุปโภคหรือบริโภค ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการหรือผู้จัดการไม่จัดให้ห้องพักและห้องน้ำแต่ละห้องมีระบบระบายอากาศที่เพียงพอและถูกสุขอนามัย ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้จัดการไม่จัดให้มีมาตรการรักษาสภาพแวดล้อมภายในสถานที่เพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องระวางโทษปรับ

มาตรา... กรณีผู้ประกอบการธุรกิจและผู้จัดการไม่ทำหน้าที่ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต้องระวางโทษปรับตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องระวางโทษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นด้วย

ภาคผนวก ข

บทสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ
ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่มิใช่โรงแรม

บทสัมภาษณ์

1. นักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

1) นายนิติกร ดวงตาเวียง¹ ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ได้ให้สัมภาษณ์ว่าเคยพักรีสอร์ต บังกะโล ลอดจ์ เช่าเดินท์ โฮมสเตย์ของชาวบ้าน และเรือนแพลอยน้ำซึ่งมีลักษณะเป็นบ้านบนแพใหญ่ ๆ ช้างในมีห้องพัก 3 ห้อง มีห้องน้ำในตัว มีผู้คาราโอเกะสามารถสั่งอาหารโดยวิธีโทรหาเจ้าของที่พัก แล้วจะมีเรือวิ่งมาส่งอาหารซึ่งจะมีคนคุมให้แพลอยไปตามแม่น้ำเรื่อย ๆ แต่เมื่อเราต้องการพักผ่อนเป็นส่วนตัว เขาจะผูกแพไว้กับฝั่งไม่มีคนคุม

ในการใช้บริการไม่ว่าจะเป็นช่วง Low Season หรือ High Season จะคาดหวังให้มีความปลอดภัยเท่ากันหมดจะอ้างว่าเป็นฤดูท่องเที่ยว แล้วไม่มีเวลา ไม่มีคนมาดูแลความปลอดภัยของแขกผู้มาพักไม่ได้ ส่วนเรื่องสุขอนามัย ถ้าเป็นโฮมสเตย์แบบที่พักของชาวบ้าน ถ้าไม่สะอาดอาจยอมรับสภาพได้เพราะเราต้องการไปใช้ชีวิต คลุกคลีกับความเป็นอยู่ในแบบเขากินอาหารแบบที่เขากินอยู่แบบที่เขาอยู่ แต่ถ้าเป็นโฮมสเตย์ที่ทำเป็นธุรกิจโดยจำลองที่อยู่แบบท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อจะชักจูงให้คนมาเที่ยว จะคาดหวังว่าเขาให้บริการความสะดวกสบาย และสะอาดอย่างครบถ้วนไม่ได้ เนื่องจากธุรกิจทั้ง 2 รูปแบบมีความแตกต่างกันมาก เพราะโฮมสเตย์อย่างแรกสร้างขึ้นมาส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชนแต่โฮมสเตย์อย่างหลังเน้นการทำธุรกิจแสวงหากำไรจากนักท่องเที่ยว

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยที่เคยพบ คือ เคยพักรีสอร์ตที่ไม่มีเวรยามหรือเวลาปิดประตูเข้าออก ใครจะเดินเข้าเดินออกก็ได้ และไม่มีที่จอดรถให้นักท่องเที่ยว ทำให้ต้องจอดไว้ตามริมถนน หรือตรงที่เปลี่ยว ๆ และเคยพบเครื่องทำน้ำอุ่นในที่พักบางแห่งเก็บสายไฟไม่เรียบร้อย ทำให้โอกาสที่จะถูกไฟดูดเกิดขึ้นได้มาก แต่เชื่อว่าคนก็ต้องใช้บริการ เพราะตอนตัดสินใจเลือกที่พักเขาไม่รู้ หรือหากเป็นเทศกาลท่องเที่ยวที่พักรมมีน้อย เขาก็จำเป็นต้องพัก นอกจากนี้ในพื้นที่ทางเดินเท้าของเอกชน จะมีสายไฟจากส่วนกลางระโยงระยางไปตามเดินเท้า เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีปลั๊กไฟใช้ ซึ่งจะซื้อตมื่อไหร่ก็ได้ ส่วนเรื่องอุปกรณ์ดับเพลิง ถ้าไม่ใช่โรงแรม หรือรีสอร์ตขนาดใหญ่จริง ๆ จะไม่เคยเจอ และไม่มีแม้แต่ป้ายหรือคำแนะนำเรื่องทางหนีไฟด้วยซ้ำ

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความไม่ถูกสุขอนามัย เห็นว่าการทำความสะอาดที่นอน หมอนมุ้ง ของโฮมสเตย์ชาวบ้านจะใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น ใช้ไม้ตีผ้า ใช้สบู่ซักผ้า ผึ่งหรือตากลมแทนการซัก หรือใช้แรงงานคน ซึ่งเห็นว่าไม่สะอาดและไม่สามารถฆ่าเชื้อโรคได้เท่ากับใช้เครื่องซักผ้าและผงซักฟอก

¹ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557.

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการรักษาสีสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการที่พักเชิงอนุรักษ์ที่เคยใช้บริการมา ได้พบข้อบกพร่องกฎใน โสมสเคย์แห่งหนึ่งส่งกลิ่นเหม็นมาก ซึ่งอาจเกิดจากบ่อบำบัดเก่ามากใช้งานไม่ได้แล้ว หรืออาจไม่ได้ล้างตะกอนที่สะสมกันจนอุดตัน และก็เคยพบบั้งกะโลที่อยู่ติดกับทะเลปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลโดยตรงอีกด้วย

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าบทลงโทษที่ใช้บังคับกับผู้ประกอบการที่พักที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในปัจจุบันก็มีอยู่น้อยเกินไป เช่นหากผู้ประกอบการที่พักกระทำผิด ก็จะใช้การเตือนหลาย ๆ ครั้งจนเรื่องเงียบหายไปเอง แต่ไม่มีการสั่งให้หยุดการประกอบกิจการชั่วคราวให้เขาปรับปรุงที่พักอย่างจริงจัง บทลงโทษจึงไม่ได้สร้างความเกรงกลัวให้แก่ผู้ประกอบการที่พักแต่อย่างใด

2) นางสาวนุชศรา ป้อมแก้ว² เคยใช้บริการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมประเภทรีสอร์ต โสมสเคย์ กางเต็นท์ และเคยพักบนเรือบ้านที่จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีลักษณะแบ่งซอยเป็นห้องไม้เล็ก ๆ ห้องหนึ่งอยู่ได้ไม่เกิน 2 คน ไม่ค่อยมีสิ่งอำนวยความสะดวก จะล่องเรือไปเรื่อย ๆ ตามรอยต่อจังหวัดให้ชมวิิวสัมผัสธรรมชาติ แล้วพอลงคืนก็จะจอดพักที่จุดใดจุดหนึ่ง

นักท่องเที่ยวให้สัมภาษณ์ว่ามีวิธีการเลือกหาที่พักโดยเข้าไปดูรีวิวจาก www.agoda.com เว็บไซต์ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (<http://thai.tourismthailand.org>) และเว็บไซต์ของรายการ “เที่ยวไทย” ซึ่งตอนดูส่วนที่เขาให้รายละเอียดเรื่องบริการ จะรู้สึกว่ที่พักมีความปลอดภัย แต่เมื่อมาเจอที่พักจริง กลับพบว่าการให้บริการ และการจัดความปลอดภัยก็ไม่ได้เป็นไปตามนั้น

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เคยพบความไม่ปลอดภัยในการใช้บริการธุรกิจกางเต็นท์ ซึ่งพบปัญหาว่า ผู้ให้เช่าพื้นที่และเต็นท์ ไม่ได้เตือนหรือแนะนำว่าจุดใดห้ามตั้งเต็นท์บ้าง แต่กลับปล่อยให้นักท่องเที่ยวตั้งเต็นท์ได้ตามใจ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ไม่รู้จึงไปตั้งบริเวณ “โปง” ซึ่งเป็นจุดที่ช้างจะลงมากินดินโปง ทำให้เต็นท์ที่กางไว้ถูกช้างกระแทกจนพังเสียหาย

ส่วนเรื่องปัญหาเกี่ยวกับความไม่ถูกสุขอนามัยในการใช้บริการธุรกิจที่พักที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม มักเจอที่นอนไม่สะอาดบอบ โดยเห็นได้จากคราบสกปรก และกลิ่นอับไม่สะอาดในเนื้อผ้า ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อว่าในช่วงฤดูท่องเที่ยว หรือเทศกาล คนไปพักกันเยอะ และแม่บ้านมีน้อย จะทำความสะอาดไม่ทัน และน่าจะมีการใช้หมอนผ้าห่ม ผ้าปูที่นอนเพื่อให้บริการซ้ำ

นอกจากนี้ ในกรณีที่ได้รับการเสียหายจากการใช้บริการที่พัก ผู้ให้สัมภาษณ์มีวิธีดำเนินการ 2 ประการ คือถ้าไม่ร้ายแรงก็จะปล่อยผ่าน เพราะไม่อยากจะเสียบรรยากาศ แต่ถ้าร้ายแรง เช่นถูกขโมยของมีค่า ก็จะรีบแจ้งตำรวจท่องเที่ยว แต่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า

² การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557.

ตำรวจอาจช่วยไม่ได้มาก เพราะในสถานที่ท่องเที่ยวที่เกี่ยวกับสถานีตำรวจมักอยู่ใกล้กัน เช่นบางพื้นที่เป็นภูเขา ป่าลึก และถึงเป็นตำรวจท่องเที่ยว เขาก็มีหน้าที่แค่ป้ันจักรยานตรวจความปลอดภัย แต่ถ้าจะร้องเรียนหรือแจ้งความเขาก็ไม่ได้รับผิดชอบส่วนนั้นโดยตรง

3) หนึ่งฤทัย เกียรติถาวร³ เคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทรีสอร์ต และบังกะโล ซึ่งธุรกิจที่พักแห่งหนึ่งมีการจัดกิจกรรมล่องแก่งที่ปล่อยนักท่องเที่ยวให้ไหลไปตามกระแสน้ำ โดยทางที่พักจะจัดเรือยางไว้ลำหนึ่ง แล้วพานักท่องเที่ยวไปปล่อยกลางทาง ให้นักท่องเที่ยวล่องไปตามกระแสน้ำแรง ๆ จากนั้นจะมีเจ้าหน้าที่ขับเรือไปรับที่ปลายทาง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าอันตรายอย่างมาก เพราะนักท่องเที่ยวไม่มีที่ให้เกาะเพื่อต้านกระแสน้ำ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อเอาเรือไปรับไม่ทัน ก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวลอยตกหน้าผา หรือกระแทกโขดหินได้

นอกจากนี้ไม่เคยพบคำแนะนำพื้นฐานเวลาเกิดไฟไหม้ แผนผังทางหนีไฟ ก็ไม่มีติดไว้ในห้องพักเลย แต่จะติดไว้ที่หน้าลิฟต์ ซึ่งคนเดินเข้าออกลิฟต์ ก็มองไม่เห็นสังเกตุ ไม่ได้ใส่ใจอ่านกันเหมือนแต่เดิมเป็นมาตรฐานของเขาเท่านั้น ส่วนที่พักแบบเชิงนิเวศมาก ๆ ระยะเวลาของที่จอดรถกับที่พักจะอยู่ห่างกันมาก แล้วที่จอดรถก็ไม่ใช่พื้นที่ซึ่งเจ้าของที่พักจัดไว้ให้ เราต้องหาที่จอดเอง

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ในกรณีที่ได้รับการความเสียหายจากการใช้บริการที่พัก ถ้าอุบัติเหตุเกิดจากความประมาทของที่พักก็จะแจ้งความกับตำรวจ แต่เห็นว่าตำรวจท่องเที่ยวอาจให้บริการช้า เพราะตำรวจท่องเที่ยวในท้องถิ่นยังมีอยู่น้อย

4) นางสาวคาวลัย ขาวสนิท⁴ เคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทรีสอร์ต บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ใช้วิธีเลือกธุรกิจที่พักจากในเว็บไซต์ ซึ่งในรูปที่โฆษณาดูสะอาด สวยงาม แต่เวลาที่ไปพักก็ได้ไม่ครบตามนั้น โดยอยากให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดที่พักให้ดูสะอาดปลอดภัยเหมือนกับในรูปที่โฆษณาไว้ในเว็บไซต์ ทั้งนี้ในกรณีที่ได้รับการความเสียหายจากการใช้บริการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ผู้ให้สัมภาษณ์จะยังไม่ใช้สื่อสารสนเทศในการบอกต่อเรื่องราวในทันที แต่จะรอดูว่าเขาจะจัดการอย่างไรก่อนถ้าไม่จัดการแก้ไขให้ก็จะแชร์เรื่องลงในเฟสบุ๊คภายหลัง ซึ่งเห็นว่าเป็นการเตือนให้คนอื่นรู้ข่าวตรงนี้ด้วย

5) นายกรอนันต์ จิตต์อรุณวรรณ⁵ เคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทรีสอร์ต ลอดจ์ บังกะโล แต่ถ้าไปกับเพื่อนชาวต่างชาติ ก็จะไปพักเรือนแพ หรือโฮมสเตย์แบบที่พักกับชาวบ้านจริงไปอยู่กับเขาทั้งสัปดาห์เลย ไปดูวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และอาหารการกินของพวกชาวบ้านซึ่งในการ

³ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557.

⁴ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557.

⁵ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557.

ใช้บริการจะคาดหวังเรื่องความปลอดภัยต้องเป็นอันดับแรก เพราะบางทีไปเกี่ยวกับครอบครัว มีลูกตัวเล็ก ๆ ไปด้วย รองลงมาจึงจะเป็นเรื่องความสะดวกสบาย กับบริการที่ดี

เรื่องความไม่ถูกสุขอนามัยของที่พักรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น เคยพาเพื่อนชาวต่างชาติไปพักที่โฮมสเตย์แห่งหนึ่ง ห้องน้ำสกปรก ห้องนอนฝุ่นเยอะมาก ทำให้เพื่อนของผู้ให้สัมภาษณ์จามตลอดทั้งคืน ส่วนมุ้งมีกลิ่นเหม็นอับ เป็นรูโหว่ทำให้ยุงเข้าไปได้ และปลอกหมอนก็มีคราบน้ำลายเหมือนไม่เคยซักมานานแล้ว ส่วนอาหารท้องถิ่นที่จัดให้ เจ้าของบ้านใส่ภาชนะพลาสติกที่มีอายุการใช้งานนานมากจนเป็นสีเหลืองเก่า ๆ เหมือนล้างไม่สะอาดสะสมกันเป็นเวลานาน

นอกจากนี้ เคยพบเจ้าของธุรกิจบ้านพักบนเรือแห่งหนึ่งขาดจิตสำนึกต่อการรักษาสัตว์แวดล้อม โดยทิ้งเศษอาหาร กับน้ำมันใช้แล้วลงไปในท่อที่เขาต่อลงไปสู่ม่าน้ำโดยตรง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกเสียดายทัศนียภาพแถวนั้น และคิดว่าคงจะมีแต่คราบน้ำมัน กับเศษขยะมูลฝอย

6) นายณรงค์ยศ พรรณศิริ⁶ ซึ่งเคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทรีสอร์ต บังกะโล กางเต็นท์ และเคยพักบ้านที่เป็นแพล่องไปตามแม่น้ำในเขื่อนเก็บน้ำขนาดใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ปัญหาความไม่ถูกสุขอนามัยในธุรกิจให้เช่าที่กางเต็นท์ มักเป็นเรื่องห้องน้ำไม่ค่อยสะอาดเพราะมีคนใช้จำนวนเยอะ ส่วนเรื่องผลกระทบของธุรกิจให้เช่าเต็นท์ต่อสิ่งแวดล้อม เห็นว่าการตัดต้นไม้เพื่อทำให้มีพื้นที่เรียบสำหรับกางเต็นท์เป็นการบุกรุกป่าอย่างหนึ่ง นอกจากนี้เรื่องของความไม่ปลอดภัยของที่พักรมประเภทบังกะโลมักจะไม่มีการติดตั้งไฟไหม้ และเรื่องที่จอดรถของบังกะโลส่วนมากมักจะอยู่ไกลจากที่พัก ทำให้ค่อนข้างกังวลเรื่องรถหาย

7) นายนิรุตร์ ชัชวาล⁷ เคยใช้บริการรีสอร์ต และที่พักบริการอาหารเช้า ซึ่งพบปัญหาที่จอดรถในบริเวณที่พักมีน้อย ถ้าที่จอดรถเต็ม ก็จะต้องเอารถไปจอดตามถนนใหญ่ซึ่งทำให้กังวลเรื่องรถหาย หรือถูกจี้ดแวงะ นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องสุขอนามัย เวลาที่นักท่องเที่ยวคนก่อนเพิ่งเช็คเอาท์ไปแล้วพอเราเช็คอิน แม่บ้านก็มักจะไม่มีเวลาทำความสะอาด หรือทำไปแบบคร่าว ๆ

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า หากเกิดความไม่ปลอดภัย หรือได้รับอันตรายจากการใช้บริการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมแล้ว จะร้องเรียนสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ในต่างจังหวัด เพราะจากประสบการณ์การทำงานทนายความ เห็นว่าการรับเรื่องของ สคบ. จะมีขั้นตอนรวดเร็วและเป็นธรรมมากกว่าตำรวจท่องเที่ยว เพราะตำรวจอาจมีการสืบสวนสอบสวน ตรวจสอบจากพื้นที่จริงซึ่งเป็นขั้นตอนซับซ้อนมากกว่า

⁶ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557.

⁷ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557.

8) นางสาวหทัยชนก ศรีบุญเรือง⁸ เคยใช้บริการธุรกิจรีสอร์ต โสมสเดย์ และกางเต็นท์บนเขา ซึ่งคาดหวังให้ผู้ประกอบการธุรกิจดูแลเรื่องความปลอดภัยมากที่สุด เพราะเคยเช่าเต็นท์ เขาให้ใช้ไฟฟ้าได้ถึงแค่เที่ยงคืน ซึ่งมันมีตมารู้สึกว่าอันตราย มองไม่เห็นสัตว์ร้าย หรือคนร้าย แล้วก็ตอนนอนอยู่ในเต็นท์จะมีหนูป่ามาเดินวนรอบ ๆ เต็นท์ พยายามดันเต็นท์ซึ่งน้ำหนักมาก จึงอยากให้ธุรกิจที่ให้เช่าเต็นท์ เขาทำที่กั้นไม่ให้สัตว์มารบกวนนักท่องเที่ยวด้วย

9) นางสาวลาวัลย์ โยชนะ⁹ เคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทโสมสเดย์ และบ้านพักบนเรือ ซึ่งที่พักรจะมีการจัดกิจกรรมล่องแก่ง บีบีกัน (BB Gun) ขับรถ ATV เข้าป่า ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านนี้มีความคาดหวังเรื่องความปลอดภัยจากผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก เพราะเคยถูกจัดห้องพักในขณะที่กำลังทำธุระอยู่ในห้องน้ำ ทำให้ต้องปีนออกทางกำแพงด้านหลังเพื่อหนีไปอีกฝั่งหนึ่ง

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์เคยใช้บริการรีสอร์ตแห่งหนึ่ง เจ้าของที่พักต้องการประหยัดต้นทุน จึงไม่ขอมাত্রประปามาใช้ มีแต่น้ำบาดาลที่ไม่ผ่านการกรอง หรือฆ่าเชื้อ ทำให้ตอนนั้นผู้ให้สัมภาษณ์เกิดการแพ้รุนแรงเป็นผื่นคัน 2-3 วัน

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์รู้สึกประทับใจรีสอร์ตแห่งหนึ่ง ที่มีจิตสำนึกต่อการรักษาสสิ่งแวดล้อม โดยเล่าว่ารีสอร์ตแห่งนั้นอยู่ติดกับเขื่อนขุนด่านปราการชล จังหวัดนครนายก เจ้าของรีสอร์ตรักษาธรรมชาติมาก และค่อนข้างเคร่งครัดมาก เช่นตอนเจ้าของธุรกิจที่พักพาเดินป่า เขาจะขอตรวจว่าเราพกอะไรไปบ้าง หากเป็นอาหารเขาจะถ่ายลงในกล่องใส่อาหาร (Tupperware) แล้วให้เรานำกลับมาคืน แล้วจึงคืนเงินให้ เพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวทิ้งขยะกลางป่า

นอกจากนี้ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทโสมสเดย์ ผู้ให้สัมภาษณ์จะใช้สื่อสารสนเทศในการบอกต่อเรื่องราว โดยโพสต์ข้อความแชร์ต่อ และจะระบุชื่อที่พักด้วย เพราะเราได้รับความเสียหายจากที่นี่ คิดว่ามันเป็นการบังคับทางอ้อมให้เขาปรับปรุงตัว และเป็นการเตือนภัยคนอื่นด้วย ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าไม่ใช่การลงโทษผู้ประกอบการเกินสมควรเลย เพราะผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้มีการแสดงความรับผิดชอบมากที่สุด

10) นางสาววิไล เสียงเพราะ¹⁰ เคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทโสมสเดย์ และบังกะโลซึ่งเคยพบเรื่องประตูห้อง มีแต่ลูกบิดแค่ชั้นเดียว ไม่มีกุญแจโซ่ หรือกุญแจล็อกอีกชั้น ไม่มีตาแมวสำหรับมองผ่านเห็นคนภายนอก ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเป็นอันตรายต่อนักท่องเที่ยวในห้องพักอย่างมาก นอกจากนี้ยังเคยพบว่าบังกะโลแห่งหนึ่ง ไม่ได้ทำความสะอาดที่นอนเลย เพราะบนเตียงนอนยังมีทรายที่ติดตัวนักท่องเที่ยวคนก่อนอยู่เลย

⁸ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557.

⁹ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557.

¹⁰ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557.

2. ผู้ประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

1) ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ท่านหนึ่ง¹¹ ให้สัมภาษณ์ว่าไม่เคยจดทะเบียนโฮมสเตย์หรือขอรับรองมาตรฐานอะไรเลย มีแต่การจดทะเบียนการค้าเพื่อเสียภาษีเท่านั้น ส่วนเรื่องการดำเนินงานนั้น จะใช้ระบบคนในครอบครัวช่วยกันเป็นหลัก โดยพี่สาวจะเป็นคนคุมเรื่องบัญชี ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์และน้องชายจะคอยต้อนรับแขกและดูแลห้องพัก ซึ่งหากเป็นเรื่องทำความสะอาดถึงจะจ้างแม่บ้านกับเด็ก ๆ แยกที่พัก ทั้งนี้ในการเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลของแขกผู้มาพักทางโฮมสเตย์จะมีแต่สมุดบันทึก ชื่อนามสกุล เบอร์โทรศัพท์ กับอีเมลล์ของลูกค้า ซึ่งไม่ได้เข้มงวดว่าต้องขอ หรือถ่ายสำเนาบัตรประชาชนของนักท่องเที่ยวเอาไว้ ส่วนข้อมูลที่จดไว้ก็เก็บเป็นสถิติเพื่อให้รู้ว่านักท่องเที่ยวประเทศใดเดินทางมาพักบ่อย หรือช่วงเวลาใดเท่านั้น

ทั้งนี้ ในการดูแลความปลอดภัย ทางโฮมสเตย์จะติดตั้งกล้องวงจรปิดไว้ และพี่น้องจะนอนกันเตียงคิงจนเตียงคู่สองช่วยกันเดินตรวจตรา ระบบไฟ ประตูลูกกุญแจ สิ่งผิดปกติ และลูกค้าขาดเหลืออะไรบ้าง ส่วนเรื่องสุขาภิบาลจะมีถังพักน้ำทิ้ง และมีการคัดแยกขยะ เช่น ถุงพลาสติกที่ย่อยสลายยาก จะแยกออกจากขยะทั่วไป ส่วนเศษอาหารจะนำไปย่อยเพื่อเลี้ยงสัตว์

ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาลี้แลแวดล้อม ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ชาวบ้านที่เปิดธุรกิจโฮมสเตย์ มักอยู่ในช่วงเริ่มต้น ยังมีภาระในหน้าที่ก้ำกั้มมาจากธนาคารเพื่อใช้ลงทุน ซึ่งถ้าหากเทคโนโลยี หรือระบบต่าง ๆ มีความจำเป็น หรือต้องใช้อยู่แล้วในธุรกิจที่พัก แบบนี้รู้สึกเห็นด้วยกับการทำตามนโยบายรัฐ แต่ถ้าเป็นเทคโนโลยีขั้นสูง มีราคาแพงเกินไป ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ารัฐจะต้องเข้ามาอุดหนุนเงินช่วยเหลือ หรืออาจเสนอขายอุปกรณ์เหล่านั้น แล้วให้ผู้ประกอบการผ่อนจ่าย หรือหาวิธีเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าแต่สามารถใช้ได้เหมือนกันจะได้ไม่เป็นการระงับกับผู้ประกอบการที่เป็นชาวบ้าน เพราะเขายังมีภาระด้านทุนในด้านอื่น ๆ ที่ยังต้องรับผิดชอบอยู่

2) ผู้ประกอบธุรกิจของโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง¹² ให้ข้อมูลว่ามีการจดทะเบียนการค้าเสียภาษีป้ายและภาษีโรงเรือนเท่านั้น โดยตนจะเป็นผู้ดำเนินงานภายในที่พักเองทั้งหมด เว้นแต่เรื่องเวรยามที่ใช้บริการยามชุมชน ซึ่งวิธีเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลของแขกผู้มาพักจะขอคู่มือประชาชน หรือ พาสปอร์ตของเขา แต่ถ้าบางคนไม่ให้ดู ก็ไม่เป็นไรซึ่งเป็นการขอคู่มือเฉย ๆ ไม่ได้เก็บหรือจดบันทึกไว้แต่อย่างใด

¹¹ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบธุรกิจของโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 11 ตุลาคม 2557.

¹² การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบธุรกิจของโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 12 ตุลาคม 2557.

ในการดูแลความปลอดภัยภายในโฮมสเตย์ จะติดตั้งกล้องวงจรปิดไว้ 4 ตัว ส่วนที่จอดรถไม่มีบริการ เพราะนักท่องเที่ยวสามารถไปหาจอดแถวตลาด หน้าวัดหรือ หน้าอำเภอได้ สำหรับเรื่องการดูแลรักษาความสะอาดห้องพัก ผู้ให้สัมภาษณ์จะกวาด ถู ทำความสะอาด ซักผ้าเองคนเดียว แต่บางครั้งก็จะมีลูกสาวมาช่วยบ้าง และจะจัดเตรียมอาหารให้แขกผู้เข้าพักแถมเมื่อเช้า เช่น กาแฟ โอวัลติน ส่วนปาห้องโกก็จะไปซื้อที่ตลาดสดสำหรับเรื่องสุขาภิบาลในโฮมสเตย์ ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ส่วนขยะก็จะทิ้งจุดที่เทศบาลเขาจะมารับไป

ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาสิ่งแวดล้อม ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า โฮมสเตย์เป็นการทำกันแบบชาวบ้าน ไม่ใช่โรงแรม แค่ให้แขกมาพักอยู่กับเราพูดคุยกัน ซึ่งถ้าบังคับอย่างนั้น ผู้ประกอบการจะมีค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอและต้องรับภาระมากขึ้น

3) ผู้ประกอบการจิริสอร์ทท่านหนึ่ง¹³ ให้ข้อมูลว่าธุรกิจของตนไม่ได้การจดทะเบียนอื่นใด นอกจากทะเบียนการค้า ซึ่งการดำเนินงานในรีสอร์ต หากเป็นด้านบัญชี คู่มือ หรือต้อนรับนักท่องเที่ยวจะทำกันเองในครอบครัว แต่ถ้าเรื่องทำความสะอาด ก็จะต้องจ้างเด็ก ๆ มาช่วยทำห้อง ส่วนเรื่องเวรยามเราจ้างคนในชุมชนมาช่วยเฝ้า ส่วนวิธีเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลของแขกผู้มาพักมี 2 แบบ ถ้าโทรจองที่พักจากในอินเทอร์เน็ต ทางรีสอร์ตจะขอแค่ใบโอนเงิน แต่ถ้าลูกค้าเข้ามาติดต่อจองที่พักด้วยตนเอง ก็จะขอคุ้บัตรประชาชนสักระยะหนึ่ง

เรื่องสุขอนามัยของที่พัคนั้น ถ้าลูกค้าเช็คอินออกตอน 11.00 น. ทางรีสอร์ตก็จะมีเวลา 11.00-14.00 น. ก่อนที่ลูกค้ารายใหม่จะเข้ามาเช็คอิน ที่จะทำให้ทำความสะอาดเปลี่ยนผ้าปู ผ้าเช็ดตัวใหม่ ที่นอนใหม่ ส่วนเรื่องน้ำใช้ ทางรีสอร์ตจะใช้น้ำประปาของการประปาเป็นหลัก แต่ถ้าช่วงที่น้ำประปาไม่ไหล ก็จะอาศัยน้ำในคลองกรองเข้ามาใช้ในที่พัก สำหรับอาหารของนักท่องเที่ยวทางรีสอร์ตมีบริการอาหารรองรับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างชาติ ซึ่งถ้าลูกค้าคนไหนไม่ทานหมู ไม่ทานเนื้อสัตว์ ก็จะจัดไว้ให้ต่างหาก

เรื่องสุขาภิบาลของรีสอร์ตนั้น จะมีการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ส่วนเรื่องการกำจัดน้ำเสีย เนื่องจากรีสอร์ตมีสภาพที่ติดกับคลอง น้ำในคลองมันมีการหมุนเวียนไม่อยู่นิ่งอยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีระบบบำบัดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาสิ่งแวดล้อม ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าไม่จำเป็น เพราะอย่างเช่นเรื่องความปลอดภัย ตั้งแต่รีสอร์ตเปิดขึ้น ยังไม่เคยมี

¹³ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบการจิริสอร์ท ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 12 ตุลาคม 2557.

ปัญหาเรื่องลักขโมย โจรผู้ร้ายเลย ถ้าบังคับให้ติดตั้งในสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ ก็จะเป็นภาระให้แก่เราอย่างมาก

4) ผู้ประกอบธุรกิจรีสอร์ทขนาดเล็กท่านหนึ่ง¹⁴ ให้สัมภาษณ์ว่าธุรกิจของตนเริ่มต้นจากการทำโฮมสเตย์มาก่อน กล่าวคือ เมื่อมีแขกมาพักบ้านเรา เราก็ให้การต้อนรับเขา ธุรกิจของตนได้จดทะเบียนการค้ากับพาณิชย์จังหวัดเพื่อเสียภาษี ซึ่งด้านประชาสัมพันธ์และต้อนรับแขกจะช่วยกันดูแล แต่จะไม่มีพนักงานรักษาความปลอดภัย เนื่องจากรีสอร์ทของเราตั้งมานานแล้ว เจ้าของก็เป็นคนในพื้นที่ จึงรู้จักสนิทกับคนแถวนี้ จึงฝากคนแถวนี้ และธุรกิจที่พักข้าง ๆ ให้ช่วยกันดูแล ซึ่งเราก็ช่วยเขาดูแลเหมือนกัน ส่วนเรื่องวิธีเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลของแขกให้แขกช่วยกรอกรายละเอียดส่วนตัวของเขา แต่เราไม่ได้เก็บสำเนาบัตรประชาชนเขาไว้ ซึ่งมีระยะเวลาเก็บประมาณ 2 ปี ซึ่งมีประโยชน์มาก ซึ่งในแง่ผลประโยชน์ของแขก หากแขกลืมของทิ้งไว้ เราก็สามารถติดต่อเขาได้จากข้อมูลเหล่านั้น แต่ในแง่ประโยชน์ของรีสอร์ท ถ้าเกิดแขกทำความเสียหายให้ หรือกรณีที่เกิดเหตุไม่คาดคิดเกิดขึ้น จะได้ว่าเขาเป็นใคร อยู่ที่ไหน เพื่อจะต้องเรียกร้อง หรือดำเนินคดีต่อไป ส่วนข้อมูลแขกที่ทางรีสอร์ทเก็บไว้ ก็ไม่ได้มีหน่วยงานท้องถิ่นมาตรวจสอบ หรือเรียกให้ยื่นแต่อย่างใด

ในเรื่องความปลอดภัยเรามีถึงดับเพลิงในที่พักแต่ไม่ได้เน้นว่าต้องมีหลายจุดเพราะรีสอร์ทเรามีสภาพเป็นบ้านปูน ไม่ใช่บ้านไม้ ส่วนเรื่องสุขอนามัย จะมีแม่บ้านทำความสะอาดในห้องพักทุกวัน ส่วนบริเวณด้านนอกห้องพัก คนสวนจะเป็นคนดูแลทำความสะอาด และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนี้ในเรื่องสุขาภิบาล ผู้ประกอบการจะมีการคัดแยกขยะ ส่วนน้ำเสียที่ไม่ใช่พวกสารเคมี เช่นน้ำที่แขกใช้อาบ จากห้องพักก็จะปล่อยลงในบ่อพัก แต่ถ้าเป็นน้ำจากห้องครัว หรือน้ำที่ใช้ทำอาหารจะปล่อยลงบ่อดักไขมันก่อนลงสู่แม่น้ำ

ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาสิ่งแวดล้อม ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าในแง่ของความพร้อม การติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ ก็ต้องทำเป็นระบบทั้งหมด ซึ่งที่พักแถวนี้ก็มีแต่ชาวบ้านมีทุนไม่มาก ซึ่งถ้าเขาบังคับจริง ๆ ที่พักทุกแห่งก็ต้องทำ ก็อยากให้หาแค่อุปกรณ์ที่ราคาไม่ต้องแพงมากนัก ให้ผู้ประกอบการทุกแห่งสามารถลงทุนได้ เช่น ถ้ารัฐต้องการให้มีบ่อดักไขมัน ก็กำหนดแค่ขั้นตอนที่กรองสักชั้นหนึ่งก่อนลงสู่แม่น้ำ อาจไม่ต้องถึงกับเป็นอุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีขั้นสูงกรองจนเป็นน้ำใสสะอาดก็ได้

¹⁴ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบธุรกิจรีสอร์ท ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 8 พฤศจิกายน 2557.

5) ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์รายหนึ่ง¹⁵ ให้ข้อมูลว่าวิธีเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลของแขกผู้มาพัก จะมี Register Form ให้ลูกค้ากรอกไว้ในคอมพิวเตอร์ เช่นชื่อนามสกุล เลขบัตรประชาชน เป็นต้น โดยไม่ต้องนำไปยื่นต่อหน่วยงานรัฐแต่อย่างใด ซึ่งวิธีจัดการด้านสุขอนามัยจะมองว่าโฮมสเตย์มันคือบ้านเราเอง เราก็ถือว่าต้องทำความสะอาดบ้านของเราอยู่แล้ว ซึ่งเราจะทำความสะอาดทุกวัน อย่างเช่นห้องโถงกลางทำวันละ 3 รอบ เช้า กลางวัน เย็น ส่วนห้องพักจะต้องทำก่อนลูกค้าจะเข้าเช็คอิน ซึ่งหากลูกค้าพักต่อเราก็จะขอเข้าไปทำความสะอาด ส่วนวิธีการด้านสุขาภิบาลไม่ได้มีระบบกำจัดขยะมูลฝอย เพราะทางโฮมสเตย์จะนำไปทิ้งจุดที่เทศบาลจัดไว้เพื่อรองรับขยะ ส่วนน้ำเสีย และน้ำทิ้งเรามีบ่อดักไขมันตามมาตรฐานของทางสาธารณสุข

ทั้งนี้ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการที่พัก ต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาลี้กแวคค้อม ผู้ประกอบการมีความเห็นว่าถ้าบังคับให้ติดตั้งกล้องวงจรปิด แบบนี้รู้สึกเห็นด้วยเพราะมันจำเป็นต่อความปลอดภัยของลูกค้าแต่ถ้าบังคับให้ติดตั้งอุปกรณ์ที่แพงมาก ๆ เราเป็นผู้ประกอบการ โฮมสเตย์เล็ก ๆ มันดูไม่ค่อยเหมาะสมเพราะมันเกินความจำเป็นของการให้บริการแค่โฮมสเตย์

นอกจากนี้ผู้ประกอบการ ได้ให้สัมภาษณ์ว่าแม้จะเคยมีหน่วยงานสาธารณสุขเข้ามาแนะนำวิธีบำบัดน้ำเสีย คุณแลสุขลักษณะของที่พักบ้าง แต่ก็มึ้น้อยมาก ซึ่งอาจเป็นเพราะมีโฮมสเตย์เกิดขึ้นเยอะมากทำให้รัฐดูแลตรวจสอบได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งการลงภาคสนามพูดคุยกับผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อทราบถึงปัญหาที่แท้จริงเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะจะทำให้รู้ว่าควรพัฒนานโยบายด้านธุรกิจที่พักไปในทางใด แล้วธุรกิจที่พักเขาต้องการให้ช่วยเหลือเรื่องอะไร ไม่ควรกำหนดนโยบายจากความนึกคิดของเจ้าหน้าที่เอง นอกจากนี้ ในฐานะที่ผู้ประกอบการโฮมสเตย์มาเกือบ 10 ปี เห็นว่า การช่วยเหลือของรัฐเข้าไม่ถึงผู้ประกอบการรายย่อย (SME) เพราะรัฐอัดฉีดเงินลงทุนให้แต่รายใหญ่ ๆ เกือบทั้งหมด และไม่เคยมีการรวมกลุ่มของโฮมสเตย์เพื่อให้เจ้าหน้าที่แต่ละส่วนลงมาดูงาน รัฐไม่เคยเห็นผู้ประกอบการรายย่อยอย่างเราอยู่ในสายตาเลย เพราะฉะนั้นรัฐควรปลุกฝังเจ้าหน้าที่ให้ส่งเสริมธุรกิจที่พักเล็ก ๆ บ้าง

6) ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมรายหนึ่ง¹⁶ ให้สัมภาษณ์ว่าธุรกิจของตนมีทั้งโฮมสเตย์ และบังกะโล โดยจดทะเบียนการค้าต่อกระทรวงพาณิชย์ จะใช้วิธีต้อนรับแบบชาวบ้านโดยคุณลักษณะเอา ไม่ต้องขอคู่มือประชาชน มีวิธีแบ่งงานกันในครอบครัวช่วยกัน

¹⁵ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์รายหนึ่ง ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 8 พฤศจิกายน 2557.

¹⁶ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมรายหนึ่ง ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 8 พฤศจิกายน 2557.

ดูแลห้องพัก ทำอาหารเลี้ยงนักท่องเที่ยว ส่วนเรื่องเวรยามไม่จำเป็นต้องมีเพราะไม่เคยเกิดปัญหาโจรผู้ร้ายขึ้น และคนละแวกนี้ก็รู้จักกันและไว้วางใจกันดี ซึ่งถ้าตอนกลางคืนนักท่องเที่ยวมีปัญหาอะไรก็จะใช้วิธีโทรเรียกได้ตลอด

7) ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์รายหนึ่ง¹⁷ ให้สัมภาษณ์ว่าได้จดทะเบียนการค้าไว้กับพาณิชย์จังหวัด มีการดำเนินงานแบบหารายได้เสริมเท่านั้น จึงไม่ได้จ้างพนักงาน ซึ่งคนในครอบครัวจะช่วยกันทำความสะอาดกับดูแลต้อนรับนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์ว่าไม่มีการขอข้อมูล หรือเก็บบันทึกจากแขก ซึ่งแก่นักท่องเที่ยวเข้ามาติดต่อห้องพักและชำระเงินทางโฮมสเตย์ก็ให้ถือกุญแจไว้ได้ ส่วนเรื่องการป้องกันอัคคีภัย ทางโฮมสเตย์ก็ไม่จำเป็นต้องติดตั้งถังดับเพลิง หรือแผนผังทางหนีไฟแต่อย่างใด เพราะมีของชุมชนให้อยู่แล้ว และที่พักของเราก็อยู่ไม่ห่างจากคลองมาก ส่วนเรื่องวิธีดูแลรักษาความสะอาดห้องพักนั้น เวลาแขกเช็คเอาท์ออกก็จะเข้ามาเปลี่ยนผ้าปูที่นอน เอาชุดเก่าออกไป เอาชุดใหม่เข้ามา เราจะเปลี่ยนใหม่ตลอด จะไม่ทำแค่สะบัดผ้าแล้วให้แขกใช้ของเก่าต่อจากลูกค้าคนอื่น ส่วนขยะที่ใช้แล้วภายในโฮมสเตย์ จะรวบรวมใส่ถุงดำแล้วนำไปทิ้งถึงขยะของเทศบาล

ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาลิงแวดล้อม ผู้ประกอบการมีความเห็นว่าเป็นเรื่องไร้สาระเพราะโฮมสเตย์เกิดจากชาวบ้านที่อยู่บ้านเลข ๆ มีห้องว่างไม่ได้ใช้ทำอะไร ก็นำมาแบ่งให้นักท่องเที่ยวเช่า ซึ่งเขามีรายได้เสริมขึ้นมาแค่เพียงตรงนี้ ไม่ใช่ทำเป็นธุรกิจใหญ่ที่จะมีเงินทุนมากมาย สิ่งที่จะบังคับให้โฮมสเตย์ทำก็น่าจะเป็นมาตรการทั่วไปสำหรับครัวเรือนก็น่าจะเพียงพอ

8) ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์ธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557) ได้เล่าว่าธุรกิจของตนได้จดทะเบียนป้ายและทะเบียนพาณิชย์ ซึ่งแต่เดิมเป็นบ้านที่อยู่มาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ 100 กว่าปีพอมีกระแสธุรกิจทำโฮมสเตย์กัน จึงนำบ้านมาจัดสรรเป็นที่พักให้เช่า ซึ่งที่นี่จะมีห้องใหญ่ข้างบน 2 ห้อง ห้องเล็กข้างล่าง 4 ห้อง สามารถต้อนรับแขกได้ถึง 28-30 คน ส่วนวิธีเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลแขกผู้มาพักจะขอคุ้บตรประชาชนของนักท่องเที่ยวกับขอเบอร์โทรไว้ ซึ่งจดบันทึกไว้ในสมุดเป็นสถิติเฉย ๆ ไม่ต้องไปยื่นหน่วยงานใด โดยในการดำเนินงานผู้ประกอบการจะเป็นผู้จัดการเองทุกอย่าง และจะดูแลรักษาความสะอาดห้องพักสัปดาห์ละครั้งเพราะที่นี่เปิดแต่ศุกร์ เสาร์ อาทิตย์เราจะทำความสะอาดห้องพัก ล้างถ้วยชาม ภาชนะต่าง ๆ ครั้งเดียวในวันอาทิตย์ แล้วเราจะปิดบ้าน และกลับไป

¹⁷ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

ทำงานที่อื่นในวันธรรมดาต่อไป ส่วนที่นอนเราจะเอาออกมาตากแดดบ้างเป็นบางครั้ง เมื่อลูกค้ากลับไป เราก็เอาผ้าปูที่นอน ปลอกหมอนมาซักทำความสะอาด ส่วนเรื่องเวรยาม ไม่จำเป็นต้องมี และไม่ต้องจัดเวลาเฝ้าด้วย เพราะแถวนี้เป็นคนรู้จักกันช่วยดูแลเป็นหูเป็นตาให้กัน

ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์ว่า หากเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม รู้สึกเห็นด้วยเพราะโฮมสเตย์ที่นี้ติดกับคลอง จึงต้องการให้แม่น้ำลำคลองมีความสะอาดอยู่แล้ว หากจะมาพัก ซึ่งหากเทศบาลให้เรามาบำบัดน้ำเสียอย่างไรก็จะให้ความร่วมมือ และปฏิบัติได้หมด แต่ถ้าสมมติบังคับให้ติดกล้องวงจรปิด ผู้ประกอบการเห็นว่าเป็นเรื่องเกินความจำเป็น เพราะที่ผ่านมาไม่เคยมีเหตุร้าย หรือนักท่องเที่ยวแจ้งว่าของหาย หรือถูกลักขโมยอะไรเลย ติดตั้งไปก็ไม่ได้ใช้และไม่คุ้มค่า

9) ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์รายหนึ่ง¹⁸ สัมภาษณ์ว่าตนเป็นผู้ดูแล และดำเนินการภายในที่พักทั้งหมดเพียงคนเดียว ซึ่งในการรับนักท่องเที่ยวเข้าพัก ไม่ได้มีการเก็บ หรือขอคู่มือประชาชนของนักท่องเที่ยวแต่อย่างใด และไม่จำเป็นต้องมีเวรยามเพราะคิดว่าชุมชนน่าจะมียามอยู่แล้ว จากที่ได้ยินเสียงตีระฆังบอกเวลาในตอนกลางคืน

10) ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ท่านหนึ่ง¹⁹ ให้สัมภาษณ์ว่า ธุรกิจของตนไม่จำเป็นต้องขอข้อมูล หรือเก็บบันทึกจากนักท่องเที่ยวผู้มาพัก เพราะอาศัยความไว้นั่นเชื่อใจกัน และไม่ต้องจัดเวรยาม ผู้ประกอบการจะลุกขึ้นมาดูทุก 2 ชั่วโมงในตอนกลางคืน ส่วนเรื่องการป้องกันอัคคีภัย โฮมสเตย์ไม่ได้ติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิงไว้ เพราะแถวนี้ไม่เคยเกิดไฟไหม้ แต่โฮมสเตย์เราใช้เซฟตี้คัท (Safety Cut) เพื่อกันปัญหาไฟช็อต แล้วเมื่อไฟถูกตัดแล้ว ก็จะไปดูสาเหตุว่าปัญหาเกิดจากตรงไหน แล้วก็แก้ไขให้ปลอดภัย ส่วนเรื่องที่จอดรถก็ไม่จำเป็นต้องมีในที่พัก เพราะข้างนอกที่พักรถมีที่จอดมากมาย สำหรับเรื่องของสุขอนามัย เวลาแขกเช็กเอาท์ออก จะรีบเก็บกวาดห้องพัก เอาที่นอนมาผึ่งไว้ และเปิดหน้าต่างห้องพักเพื่อป้องกันกลิ่นเหม็นอับ ส่วนผ้าเช็ดตัว ผ้าเช็ดหน้าจะซักของเราเอง ไม่ได้จ้างคนอื่นเพราะกลัวไม่สะอาด

นอกจากนี้ โฮมสเตย์มีวิธีป้องกันโรคติดต่อภายในที่พักด้วย เช่นการป้องกันยุงลาย จะติดตั้งมุ้งลวด มีห้องแอร์ มียาทากันยุงให้ ส่วนเรื่องการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และสุขภาพทางโฮมสเตย์จะกำชับไม่ให้นักท่องเที่ยวทิ้งขยะลงในคลอง และจะมีจุดทิ้งขยะในที่พัก แล้วจะ

¹⁸ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์รายหนึ่ง ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 9 พฤศจิกายน 2557.

¹⁹ การสื่อสารระหว่างบุคคล, ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม, 9 พฤศจิกายน 2557.

รวบรวมไปถึงถึงขยะของเทศบาล ส่วนน้ำเสีย สิ่งปฏิภูลในห้องน้ำ เราจะปล่อยลงบ่อกักเก็บของเสีย แล้วเวลาเต็มก็จะโทรเรียกเทศบาลเขามาสูบไปทิ้ง จะไม่ปล่อยให้เสียสุขอนามัย

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการให้สัมภาษณ์ว่ายังไม่เคยมีหน่วยงานใดเข้ามาเลย ซึ่งน่าจะเป็น เพราะมีโฮมสเตย์เปิดกันเป็นจำนวนมาก และโฮมสเตย์ของผู้ประกอบการที่อยู่ไกลจากแหล่งชุมชน มาก เลยทำให้หน่วยงานรัฐเข้ามาไม่ถึง

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

1) นางอัญชลี สัจจทอง²⁰ ซึ่งเป็นนักพัฒนาการท่องเที่ยวชำนาญการ สำนักพัฒนา บริการ กรมการท่องเที่ยวได้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

ธุรกิจโฮมสเตย์มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็น “โฮมสเตย์แบบกลุ่ม” จะมีบ้านตั้งแต่ 3 หลังขึ้นไป มีกิจกรรมสำหรับนักท่องเที่ยว เช่นเดินรำ ฟ้อนรำ พาไปเดินป่า ปีนเขา ดำน้ำดูปะการัง กับ อีกแบบหนึ่งเป็น โฮมสเตย์พาณิชย์ที่เป็นโฮมสเตย์เดี่ยว

สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยวด้านมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยของเราจะดูแลธุรกิจโฮมสเตย์ โดยใช้มาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย โดยจะออกเครื่องหมายรับรองมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย (ตราที่มีสัญลักษณ์รูปช้าง) เพื่อรับรองว่าโฮมสเตย์แห่งนี้มีมาตรฐานการให้บริการ ตามดัชนีชี้วัดที่กำหนดไว้ 10 ประการ ซึ่งโฮมสเตย์ที่จะขอรับรองมาตรฐานได้นั้น จะต้องเป็นแบบ กลุ่ม มีบ้าน 3 หลังและมีการจัดกิจกรรมขึ้น ส่วนโฮมสเตย์เชิงพาณิชย์จะไม่สามารถขอรับรอง มาตรฐานได้

การรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยตามประกาศ เป็นเพียงมาตรการเสริมควบคุมเรื่อง มาตรฐาน เป็นกรอบให้โฮมสเตย์เขาปฏิบัติเท่านั้น ไม่ใช่กฎหมายเพราะไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งหาก โฮมสเตย์ที่ขอรับรองไว้ไม่ผ่านการประเมิน เมื่อครบเวลา 3 ปี ทางหน่วยงานเราก็จะไม่อนุญาตให้ ต่อสิทธิขอใช้เครื่องหมายโฮมสเตย์ไทยเท่านั้น ซึ่งจะมีผลเพียงแก่โฮมสเตย์แห่งนั้น ไม่มีสิทธิใช้ ตราสัญลักษณ์เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับนักท่องเที่ยว แต่ก็ยังคงดำเนินกิจการได้ตามปกติอยู่ นั้นเอง

การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวที่พักในโฮมสเตย์ ดัชนีชี้วัดมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย จะกำหนดเอาไว้ 2 ด้าน ทางร่างกาย เช่น โฮมสเตย์ต้องมีผู้ยาสามัญประจำบ้านสำหรับ ปฐมพยาบาลเบื้องต้นเวลานักท่องเที่ยวเจ็บป่วย มีเบอร์โทรฉุกเฉินของหน่วยงานที่สำคัญ และก็ต้อง คิดแผนที่ยของโรงพยาบาล สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิงไว้ในโฮมสเตย์ด้วย

²⁰ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 1 ธันวาคม 2557.

เรื่องการสนับสนุนทางการเงินให้แก่โฮมสเตย์เพื่อลงทุนด้านการจัดความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พัก ตอนนี้อย่างไม่มีกองทุน หรือหน่วยงานใดมาช่วยเหลือโดยตรง ซึ่งเห็นว่ามีส่วนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชน ที่มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งมีเงินอุดหนุนให้ แต่ละชุมชนที่เสนอโครงการเข้ามา เขามิงงบประมาณกระจายไปสู่ชุมชน แต่ก็ไม่สามารถดูแลให้เงินอุดหนุนแก่โฮมสเตย์ได้ เพราะเป็นงบสนับสนุนปีต่อปี และใช้เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเท่านั้น

สำหรับเรื่องการอบรมแก่โฮมสเตย์ชุมชนในเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม เรามักจะจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ โฮมสเตย์ว่ามาตรฐาน 10 ด้านมีอะไรบ้าง เขาต้องทำอะไรบ้าง และก็มีกรอบรมภาษา อบรมการด้านไอที ให้ผู้ประกอบการรู้วิธีทำเว็บไซต์ ตลาดออนไลน์ (E-marketing) เพื่อประชาสัมพันธ์ธุรกิจของตน แต่ยังไม่สามารถจัดอบรมได้เป็นวงกว้างมากนัก เพราะในช่วง 3-4 ปีหลังมีปัญหาเรื่องงบประมาณที่จำกัด ก็เลยอบรมได้แค่เรื่องมาตรฐานการบริการของโฮมสเตย์ไทยเท่านั้น จึงทำให้จัดอบรมได้แค่ 15-30 ชุมชนซึ่งก็อยู่ในวงแคบ ๆ เท่านั้น ทั้งนี้โฮมสเตย์ทั่วประเทศไทยยังมีอีกหลายร้อยชุมชน

เรื่องการตรวจสอบการดำเนินงานของโฮมสเตย์ในชุมชน หน่วยงานเราจะใช้วิธีสุ่มตรวจโฮมสเตย์ที่ได้รับรองมาตรฐานแล้ว ซึ่งจะใช้วิธีเวียนคนไปตรวจ เคยมีอยู่กรณีหนึ่งที่ไม่ได้คุยกับคนที่เป็นประธานโฮมสเตย์ชุมชน แต่ไปสอบถามจากลูกบ้าน ซึ่งเขาก็ให้ข้อมูลแบบคนซื้อ จึงทำให้ทางหน่วยงานรู้ว่าโฮมสเตย์ในชุมชนแอบทำธุรกิจโฮมสเตย์เชิงพาณิชย์ ก็เลยต้องรอให้อายุการรับรองครบ 3 ปีเสียก่อน จากนั้นทางหน่วยงานก็ไม่รับรองมาตรฐานให้แก่โฮมสเตย์ชุมชนแห่งนั้น

2) นายปฏิวัติ อินหวาง²¹ ซึ่งเป็นนักพัฒนาการท่องเที่ยวปฏิบัติกร สำนักพัฒนาบริการกรมการท่องเที่ยว ได้ให้สัมภาษณ์ดังนี้

เหตุที่หน่วยงานจะต้องคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เพราะในการเดินทางไปเที่ยว นักท่องเที่ยวก็ต้องการเรื่องความปลอดภัยมากที่สุดอยู่แล้ว จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานในการคุ้มครองนักท่องเที่ยว อย่างเช่น เรื่องแผนรักษาความปลอดภัย โฮมสเตย์แต่ละแห่งจะต้องมีเบอร์โทรของโรงพยาบาล สถานีตำรวจติดไว้ในที่พัก

หน่วยงานเรากำกับดูแลโฮมสเตย์โดยตรง ซึ่งต้องใช้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งจะกำหนดใช้ดัชนีชี้วัด 10 ประการ เป็นตัวกำหนดมาตรฐานของโฮมสเตย์ ซึ่งจะรวมเรื่อง ความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว ซึ่งเห็นว่ามีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว อย่างเช่นในดัชนีชี้วัดก็จะกำหนดให้ต้องรักษาความสะอาดในบ้าน ห้องน้ำต้องโปร่ง ต้องมีสิ่งของแยกชิ้นออกจากกัน เป็นสัดส่วนระหว่าง

²¹ การสื่อสารระหว่างบุคคล, 1 ธันวาคม 2557.

ผู้ใช้กับเจ้าของบ้าน ต้องมีถังขยะทั้งในห้องน้ำ ห้องนอน และต้องมีการซ่อมแซมบันได ระเบียง เพื่อให้เกิดความปลอดภัย

มาตรฐานโฮมสเตย์ไทยที่หน่วยเราดูแล เป็นเพียง “มาตรฐานการให้บริการ” ที่ทำให้ผู้ประกอบการรู้ว่าต้องปฏิบัติอย่างไรถึงจะผ่านการรับรอง เพื่อสร้างความมั่นใจให้นักท่องเที่ยวที่มาพักได้ ซึ่งต้องอาศัย “ความสมัครใจ” ของโฮมสเตย์ที่เขาต้องการจะได้รับเครื่องหมายรับรอง ถ้าผ่านการประเมิน หน่วยงานเราก็จะออกเครื่องหมายรับรองให้ และคอยประเมินว่าโฮมสเตย์นั้นยังรักษามาตรฐานตามดัชนีชี้วัดว่าเป็น โฮมสเตย์ที่ดี 10 ประการอยู่หรือไม่ เช่นชุมชนไหนมีความสนใจ ก็มาเข้าร่วมเช็กเกณฑ์โฮมสเตย์ของตนให้พร้อม ซึ่งถ้าโฮมสเตย์ในชุมชนใดไม่ยอมเข้ามา หน่วยงานเราก็ไม่มีอำนาจเข้าไปประเมิน โฮมสเตย์ที่ไม่ได้สมัครใจมาขอรับรอง เช่นเดียวกับที่ไม่มีอำนาจควบคุมโฮมสเตย์เชิงพาณิชย์

สำหรับนโยบายในการดูแลผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรานั้น หน่วยงานเรายังไม่มีนโยบายในเรื่องนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจมากที่จะกำหนดมาตรฐานบริการสำหรับผู้พิการ แม้จะมีผลเสียในเรื่องต้นทุนของค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น เช่น เครื่องอำนวยความสะดวก ฝักอบรม แต่โดยรวมเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีมากซึ่งอาจนำมาหาแนวทางสร้างมาตรฐานให้โฮมสเตย์ต่อไปในอนาคต

เรื่องสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกรมการท่องเที่ยว ได้กำหนดมาตรฐานให้โฮมสเตย์มีการบำบัดน้ำเสีย กำจัดขยะ คัดแยกขยะ เผาขยะในบริเวณที่พัก ซึ่งเขาจะจัดให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็จะมีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามาช่วยดูแลเรื่องระบบสุขาภิบาลเสริมไปจากมาตรฐานของหน่วยงานเร่อีกด้วย คล้ายมาเป็นพี่เลี้ยงให้อีกทีหนึ่ง

ในเรื่องการสำรวจหรือลงพื้นที่นั้น หน่วยงานเรามีวิธีตรวจสอบอยู่ 2 แบบ ซึ่งแบบที่ 1 คือการตรวจ โฮมสเตย์ที่มาขอให้บริการมาตรฐาน เจ้าหน้าที่จะไปตรวจประเมินว่าเขามีสิทธิจะได้รับรองมาตรฐาน และใช้เครื่องหมายหรือไม่ และแบบที่ 2 เป็นการสุ่มตรวจโฮมสเตย์ที่ใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทยอยู่ว่ายังมีการรักษาคุณภาพอยู่หรือไม่ แต่บางครั้งก็จะไปเยี่ยมชมกิจการซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามประกาศกรมการท่องเที่ยวทั้งสิ้น

ภาคผนวก ค

แบบสัมภาษณ์นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการธุรกิจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ
ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

แบบสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ วันที่สัมภาษณ์

1. ท่านเคยใช้บริการธุรกิจที่พักประเภทที่ไม่ใช่โรงแรมบ้างหรือไม่
 เคย ไม่เคย
2. หากเคย ท่านใช้บริการธุรกิจประเภทใดบ้าง
 รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ลอดจ์
 การกางเต็นท์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat)
 ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) รถตู้/รถนำเที่ยว
 อื่น ๆ โปรดระบุ.....
3. ท่านมีวิธีหาข้อมูลของธุรกิจที่พักดังกล่าวอย่างไรบ้าง
 สอบถามจากคนท้องถิ่น ขอคำแนะนำจากผู้เคยใช้บริการ
 หนังสือแนะนำที่ท่องเที่ยว โทรทัศน์-วิทยุ
 เว็บไซต์ อื่น ๆ โปรดระบุ.....
4. ข้อมูลที่ท่านได้รับมีความใกล้เคียงกับที่พักจริงหรือไม่

5. ที่พักที่ท่านเคยใช้บริการมีการจัดกิจกรรมหรือไม่
 ไม่มี มี โปรดระบุ.....
6. ท่านมีความคาดหวังจากผู้ประกอบธุรกิจที่พักอย่างไรบ้าง

7. ท่านเคยพบปัญหาเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยในการใช้บริการธุรกิจที่พักหรือไม่

8. ท่านเคยพบปัญหาเกี่ยวกับความไม่ถูกสุขอนามัยในการใช้บริการธุรกิจที่พักหรือไม่

9. ท่านเคยพบการขาดจิตสำนึกต่อการรักษาสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบธุรกิจที่พักหรือไม่

10. ในฐานะผู้บริโภค หากท่านได้รับความเสียหายจากการใช้บริการที่พัก ท่านจะดำเนินการอย่างไร

แบบสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ชื่อสถานประกอบการ

วันที่สัมภาษณ์

ธุรกิจที่พักของท่านคือประเภทใด

- รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ลอดจ์
 การกางเต็นท์ ที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B)
 รถตู้/รถนันทนาการ อื่น ๆ โปรดระบุ.....

1. ในการประกอบธุรกิจที่พัก ท่านต้องขออนุญาตจากหน่วยงานราชการอย่างไรบ้าง
.....
2. ธุรกิจที่พักของท่านต้องอาศัยบุคลากรทำหน้าที่ใดบ้าง
.....
3. ท่านมีวิธีเข้าถึง และเก็บบันทึกข้อมูลของแขกผู้มาพักอย่างไรบ้าง
.....
4. ท่านมีระบบการจัดเวรยามในที่พักหรือไม่
.....
5. ท่านให้บริการพื้นที่จอดรถแก่นักท่องเที่ยวผู้เข้าพักอย่างไร
.....
6. ท่านมีมาตรการป้องกันและระงับอัคคีภัยหรือไม่ อย่างไร
.....
7. ท่านมีวิธีดูแลรักษาความสะอาดห้องพักและบริเวณของที่พักอย่างไรบ้าง
.....
8. ท่านมีวิธีบำบัดน้ำเสีย และกำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลอย่างไรบ้าง
.....
9. ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อกรณีที่รัฐออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักต้องติดตั้งเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสร้างความปลอดภัย สุขอนามัย และรักษาสิ่งแวดล้อม
.....
10. ธุรกิจที่พักของท่านมีหน่วยงานใดเข้ามาส่งเสริมหรือสนับสนุนบ้างหรือไม่
.....

แบบสัมภาษณ์ เรื่อง การควบคุม กำกับ และดูแลธุรกิจที่พักแรมประเภทที่ไม่ใช่โรงแรม

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อหน่วยงานราชการ

วันที่สัมภาษณ์

1. ประเภทองค์กรควบคุมธุรกิจ
2. มีปัญหาที่นักท่องเที่ยวร้องเรียนเกี่ยวกับธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหรือไม่ และอย่างไรบ้าง
.....
3. เพราะเหตุใดหน่วยงานจึงต้องคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม
.....
4. ท่านเห็นว่ากฎหมายในปัจจุบันที่กำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และ
สิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพหรือไม่
.....
5. ท่านมีนโยบายดูแลเรื่องความปลอดภัย และสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทาง
กายภาพอย่างไรบ้าง (เช่น ผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ คนชรา)
.....
6. ท่านเห็นว่ากฎหมายด้านความปลอดภัย และสุขอนามัยที่ใช้ควบคุมธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่
โรงแรมยังมีอุปสรรคต่อการบังคับใช้ หรือปฏิบัติหน้าที่ประการใดบ้าง
.....
7. ท่านเห็นว่ามาตรการด้านความปลอดภัย และสุขอนามัยที่ใช้กำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจที่พัก
แรมที่ไม่ใช่โรงแรม ควรมีแนวทางอย่างไรจึงจะคุ้มครองนักท่องเที่ยวได้มากที่สุด
.....
8. ทางหน่วยงานเคยมีการอบรมให้ความรู้ด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมแก่
ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหรือไม่ อย่างไรบ้าง
.....
9. ทางหน่วยงานเคยมีการสำรวจ และตรวจสอบการดำเนินงานด้านความปลอดภัย สุขอนามัย
และสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมบ้างหรือไม่ อย่างไร
.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวพัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์

คุณวุฒิการศึกษา

พ.ศ. 2551 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2556 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

พ.ศ. 2553 ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความของ

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ แห่ง

สภานายความ

พ.ศ. 2557 ประกาศนียบัตรวิชาภาษาอังกฤษเฉพาะ

อาชีพกฎหมาย

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2555 ทนายความผู้ทำคำรับรองลายมือชื่อและ

เอกสาร (Notarial Services Attorney)

ตำแหน่งงานปัจจุบัน

ทนายความ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย บริษัท ไทย ฟุตบอล เอเจนท์ จำกัด

บทความหัวข้อ “ปัญหากฎหมาย และวิกฤติการ

เมืองไทย” นำเสนอเรื่อง หลักนิติรัฐและกรณีคำวินิจฉัย

ที่ 3-5/2550 ในคดียุบพรรคการเมือง

(พิมพ์ใน หนังสือวันรพี 2550 คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ผลงานทางวิชาการ