

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 ทำให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีช่องทางหารายได้เสริมในช่วงเวลาที่ว่างเว้นจากการทำเกษตรกรรม ด้วยการจัดแบ่งห้องพักในบ้านของตนสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการค้างคืน และจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสร้างความสนุกสนานให้แก่นักท่องเที่ยว เช่น การเดินป่า ล่องแก่ง ปีนเขา นั่งช้าง ชมถ้ำ ส่องสัตว์ เป็นต้น ซึ่งสภาพปัญหาที่พบ คือธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์เหล่านี้มีการขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต่างก็เร่งแข่งขันสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดให้ทันกับกระแสความนิยม ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมอยู่ในฐานะของนักลงทุนจึงมีความคาดหวังที่จะได้กำไรมาก ๆ และคืนทุนในระยะเวลาอันสั้น เพื่อตัดดวงผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อแทนให้แก่นักท่องเที่ยวในรูปแบบของมาตรฐานการให้บริการที่ถูกต้องสุจริต 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 เพราะไม่ได้กำหนดให้ธุรกิจโฮมสเตย์ต้องจดทะเบียนธุรกิจที่พักรับรอง การปกครอง และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับการควบคุมธุรกิจโรงแรมซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายและบทลงโทษที่เคร่งครัดมากกว่า ซึ่งประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ และกำหนดเพียงการรับรองมาตรฐานการให้บริการของโฮมสเตย์ ด้วยการประเมินดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยด้านการให้บริการในทุก ๆ 3 ปีเท่านั้น ซึ่งหากโฮมสเตย์ใดมีมาตรฐานบริการที่ลดลงก็จะถูกห้ามไม่ให้ใช้เครื่องหมายรับรองโฮมสเตย์ไทย ซึ่งไม่ใช่การลงโทษที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เพราะไม่ได้มีผลทำให้โฮมสเตย์แห่งนั้นต้องถูกระงับชั่วคราวเพื่อแก้ไขลักษณะการดำเนินงาน หรือถูกเพิกถอนมิให้ประกอบธุรกิจแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงพบปัญหาเรื่องการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมดังต่อไปนี้

1.1.1 ด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวในขณะที่พักรับรอง

นักท่องเที่ยวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการที่พักรับรองในฐานะผู้บริโภค ซึ่งความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากที่สุดตามสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคน อันถือเป็นปัจจัยลำดับแรกที่มีมนุษย์ใช้ตัดสินใจว่าจะพาตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นที่รักเดินทางท่องเที่ยวไปยังสถานที่แห่งใด ซึ่งเมื่อธุรกิจที่พักรับรองที่ไม่ใช่โรงแรมตามข้อยกเว้น มาตรา 4 (3) ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม จึงส่งผลให้ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติและทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยดังต่อไปนี้

1) การขาดมาตรการเรื่องทะเบียนผู้พัก กล่าวคือ ทะเบียนผู้พักเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันความปลอดภัยในที่พักรับรองได้ เพราะทำให้ผู้จัดการทราบถึงประวัติ เพศ อายุ และภูมิฐานะของนักท่องเที่ยวและอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการจับกุมนักท่องเที่ยวที่กระทำผิดอาญาเพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวผู้อื่นตกเป็นเหยื่อรายต่อไป แต่เมื่อธุรกิจที่พักรับรองที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 ที่กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ทำบัตรทะเบียนผู้พักและส่งมอบสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์ จึงพบว่าธุรกิจดังกล่าวมักไม่มีระบบบันทึกรายการ หรือเก็บเอกสารเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักและไม่มีแม้กระทั่งการขอเรียกบัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทางจากนักท่องเที่ยวเลยแม้แต่น้อย

2) การขาดมาตรการเรื่องผู้จัดการที่พักรับรอง ซึ่งเมื่อธุรกิจที่พักรับรองที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่กำหนดให้มีผู้จัดการโรงแรม จึงพบปัญหาว่าผู้ดูแล

ที่พักแรม มักเป็นบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจมีทั้งชาวบ้าน นักเรียน นักศึกษาที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือ บุตรของชาวบ้านที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือศึกษาเล่าเรียน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรม วิชาการบริหารจัดการ โรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริม และกำกับธุรกิจ โรงแรม 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 จนรอนงสติไม่ได้ ใช้สารเสพติด เล่นการพนัน ค้าประเวณีแอบแฝง ผู้จัดการที่พักแรมมักนิ่งเฉย หรือไม่ห้ามปรามนักท่องเที่ยว เพราะมีความเกรงใจลูกค้าซึ่งหากไปแจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยว เลิกพฤติกรรมดังกล่าว ก็อาจทำให้เกิดความไม่พอใจต่อธุรกิจที่พักแรมของตน

4) การขาดมาตรการป้องกันอัคคีภัย พบว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหลายแห่ง ไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมถึงไม่ได้ติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ ป้ายทางออกฉุกเฉิน และคำแนะนำพื้นฐานในการป้องกันตนเองจากอัคคีภัยภายในห้องพักซึ่งเกิด จากธุรกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 34 (5) และ (8) และกฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม 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 พบปัญหาว่าผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ซึ่งเป็นชาวบ้านมักกำหนดกิจกรรมต่างๆขึ้นมาเองโดยอาศัยทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน 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: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านบนเรือ ลอดจันนั้น ไม่ได้มีจำนวนห้องมากจนถึง 80 ห้อง ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้จะทำให้ไม่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

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

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

ทั้งนี้ แม้ว่าระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่ดี ควรปล่อยให้ธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านี้เป็นไปตามกลไกของตลาด โดยมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเป็นเครื่องมือที่สำคัญ แต่เนื่องจากกฎหมายเอกชนที่ดี จะต้องมียุทธศาสตร์ (End of Law) ในการคุ้มครองประโยชน์ทั้งปัจเจกชน และมหาชนเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภค เช่นนี้กฎหมายควรเข้ามาบีบบทบาทแทรกแซงการดำเนินธุรกิจที่พักให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิต 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