

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ในปัจจุบัน กระแสธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมกำลังขยายจำนวนมากขึ้น สืบเนื่องมาจากแนวคิดส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถใช้พื้นที่บางส่วนในบ้านหรือที่ดินของตน พัฒนาให้เป็นที่พักชั่วคราวสำหรับนักท่องเที่ยวเพื่อหารายได้และอาชีพเสริมในวันหยุดนักขัตฤกษ์ หรือหลังจากว่างเว้นจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวทางเกษตรกรรม ซึ่งทำให้มีทั้งกรณีชาวบ้านดำเนินการเองโดยขาดการจัดการด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง และเกิดกรณีที่นักลงทุนต่าง ๆ อาศัยกระแสความนิยมและช่องว่างทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ ตัดดวงผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว 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) รัฐจึงต้องรับรองและคุ้มครองให้นักท่องเที่ยวที่มีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการและเมื่อรัฐได้รับการร้องเรียนดังกล่าวไว้ 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 โดยจะปฏิเสธหรือเลือกไม่ปฏิบัติตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 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 สัรวถถ้ำ ชมสวน ปลูกผักและผลไม้ ล่องเรือชมการจับปลา เป็นต้น นอกจากนี้นักท่องเที่ยวไทยไม่มีอุปสรรคในเรื่องของภาษา ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวสามารถสอบถามข้อมูลได้เองตลอดการเดินทาง ซึ่งการเดินทางท่องเที่ยวและทำกิจกรรมเชิงอนุรักษ์เหล่านี้ จะต้องใช้เวลามากกว่า 1 วัน จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้นักท่องเที่ยวนิยมพักค้างคืนตามที่พักรวมต่าง ๆ ในลักษณะของการพักผ่อนตากอากาศไปพร้อมกัน เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล แพ ลอดจ์ หรือการตั้งเต็นท์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายย่อมเกิดปัญหว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น เป็นผู้บริโภครหรือไม่ ซึ่งต้องวิเคราะห์เสียก่อนว่าเพราะเหตุใดจึงต้องทราบว่าเป็นผู้บริโภครหรือไม่ ทั้งที่ก็เป็นที่น่าทราบอย่างแจ่มชัดแล้วว่านักท่องเที่ยวก็คือผู้ที่เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ก็ไม่น่าจะเกิดปัญหาในการใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ

ทั้งนี้เป็นเพราะการใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา ตามแนวคิดเรื่องการทำสัญญาที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2 นั้น มีผลบังคับได้ระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น ซึ่งหากเกิดความเสียหายจากการรับบริการ ย่อมทำให้ผู้เสียหายตามความเป็นจริงที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบได้เลย ซึ่งในสภาพความเป็นจริงนักท่องเที่ยวมักนิยมเดินทางร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อนฝูง หรือครอบครัว เช่นการทำสัญญาใช้บริการห้องพักรวม แม้ว่านักท่องเที่ยวจะพักอาศัยด้วยกันหลายคน หรือหลายห้องพักรวมแยกจากกัน แต่ก็จะต้องมีนักท่องเที่ยวเพียงคนเดียวเท่านั้นที่เป็นคู่สัญญากับทางผู้ประกอบธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมองว่านักท่องเที่ยวที่ใช้บริการธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมจะเป็นผู้บริโภครหรือไม่ นั้น ไม่อาจกำหนดโดยใช้หลักความสัมพันธ์ทางสัญญาได้ เพราะแนวคิดการคุ้มครองให้ผู้บริโภครได้รับสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสถานะทางสังคม หรือความสามารถ หรือข้อตกลงในการทำนิติกรรมและสัญญาแต่อย่างใด เนื่องจากการบริโภครเป็นเพียงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ตอบสนองความต้องการทางร่างกาย 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 การยึดมั่นในหลักเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาและหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาย่อมทำให้เกิดหน้าที่ผูกพัน และความรับผิดชอบแก่คู่สัญญาเท่านั้น 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 หรือการป่วยไข้อันมีสาเหตุมาจากการดำเนินธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ตัวอย่างเช่น นักท่องเที่ยวทำสัญญาเช่าห้องพักในโฮมสเตย์ โดยมีเพื่อนฝูงอยู่รวมกันด้วย ปรากฏว่าเพื่อนคนหนึ่งถูกไฟฟ้าจากเครื่องทำน้ำอุ่นช็อตจนถึงแก่ความตาย หรือเพื่อนคนหนึ่งถูกคนร้ายจี้และนำตัวต่างเข้าไปขโมยทรัพย์สินในห้องพักหรือรับประทานอาหารเข้าที่โฮมสเตย์จัดไว้ให้ แล้วมีอาการท้องร่วงรุนแรงจนช็อกหมดสติไป เช่นนี้ย่อมถือว่าเพื่อนฝูง และบริวารของนักท่องเที่ยวผู้นั้นเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วย เพราะได้รับการจากผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมตามความเป็นจริง แม้ว่าจะไม่ใช่คู่สัญญาหรือเสียค่าตอบแทนเลยก็ตาม

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

#### 4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาเรื่องนิยามของที่พักรแรม

จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวจำนวนหนึ่ง ได้ทราบว่าธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งนักท่องเที่ยวนิยมใช้บริการในขณะไปท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์มักได้แก่ โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ การเช่าพื้นที่กางเต็นท์ ที่พักบริการอาหารเช้า (B&B) และที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat) ซึ่งธุรกิจพักรแรมที่ให้ประสบการณ์ 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 จากการสำรวจปัญหาจริง<sup>1</sup> ผู้วิจัยพบว่า ทั้งผู้ประกอบการที่เป็นนายทุนและที่ดำเนินการโดยชาวบ้าน มักอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในมาตรา 4 (3) ดำเนินธุรกิจโดยแสวงหาประโยชน์จากแขกผู้มาพักมากกว่าปกติ และเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องจดทะเบียนต่อกรมการปกครองรวมทั้งไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม 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 จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโฮมสเตย์รายหนึ่ง<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

<sup>2</sup> จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

ในกรณีที่นักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการได้รับอุบัติเหตุ หรือประสบปัญหาด้านสุขอนามัย ทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดี ไม่มีภาคภูมิใจมาเอาใจใส่ กำหนดมาตรการทางกฎหมายและบทลงโทษด้านความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ใช้กำกับและดูแลการประกอบธุรกิจที่พักแรม ซึ่งจะสร้างความไม่ประทับใจให้แก่นักท่องเที่ยว ทำให้มีการบอกแจ้งอย่างปากต่อปาก ร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ หรือแสดงความคิดเห็นในสื่อสารสนเทศ เช่นเว็บไซต์แนะนำสถานที่ท่องเที่ยว เฟสบุ๊ก ทวิตเตอร์ หรืออินสตาแกรม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นผลกระทบที่ขยายวงกว้างต่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวและธุรกิจที่พักแรมที่โดยรวม

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 ซึ่งทำให้ที่พักรักษาพวกโฮมสเตย์ 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 จึงทำให้ที่พักรักษาในในประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากเป็นมาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะมีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างกว่าของประเทศไทย เพราะครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรม เช่น บอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล เป็นต้น ทำให้ที่พักรักษาขนาดเล็กอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานและรัฐบัญญัติได้

## 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 รถตู้้นันทนาการ เป็นต้น ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ธุรกิจที่พักแรมดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะส่งผลให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยสำหรับควบคุมกำกับ และดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านั้น ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

#### 1) ปัญหาเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม

ธุรกิจที่พักแรมเป็นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่มีบทบาทสำคัญและใกล้ชิดชิดกับนักท่องเที่ยวอย่างมาก 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 ผู้ประกอบการธุรกิจก็ไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ 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 นอกจากนี้การกำหนดให้มีผู้สมัคร หรือหนังสือรับรองว่าผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการ โรงแรมนั้น เป็นเพราะกฎหมายต้องการให้ผู้ที่ทำหน้าที่จัดการ โรงแรมเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจและได้ศึกษาขั้นตอนการบริหารงานและการจัดการความปลอดภัยภายในโรงแรม รวมถึงมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และนอกจากนี้มาตรา 33 ยังกำหนดว่าผู้จัดการ โรงแรมจะต้องมีลักษณะไม่ต้องห้าม กล่าวคือ ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิคาซาเสพติด ให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจ โรงแรมกำหนดไว้ และจะต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก 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 ที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการ โรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจ โรงแรมรับรองไว้ ทำให้ไม่มีความรู้ ความเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้งและไม่มี การจัดการบริหารงาน หรือระบบความปลอดภัยภายในที่พักแรมอย่างมีมาตรฐานและเป็นระบบ

จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม<sup>3</sup> พบว่ารีสอร์ทและโฮมสเตย์ของชุมชนจะมีดำเนินการแบบครอบครัว ซึ่งผู้จัดการที่พักแรมบางแห่ง ยังเป็นนักเรียน นักศึกษาหรือบุตรของชาวบ้านที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ หรือไม่ได้ศึกษาเล่าเรียน ซึ่งมีอายุไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังไม่มีวุฒิภาวะ ไม่มีความรู้ในการดูแลความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยว และยังไม่มีความพร้อมที่เพียงพอในการตรวจตราความผิดปกติ ทำที่หรือกลวิธี

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

ของมิชชันนารี เช่นนี้จึงอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการก่ออาชญากรรมในที่พักรวมได้ง่าย เช่น การขโมยทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว การข่มขืน การประทุษร้าย หรือการฆ่านักท่องเที่ยวเพื่อมุ่งเอาประโยชน์จากทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว ตลอดจนผู้จัดการที่พักแรมซึ่งยังต้องประสบการณ้อาจไม่มีทักษะในการแก้ไขปัญหา คลื่นคลาเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากภัยของการดื่มสุรา หรือใช้สารเสพติดทำให้บุคคลเกิดความมึนเมา ควบคุมสติไม่ได้ ทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท และก่ออันตรายให้แก่ นักท่องเที่ยวคนอื่น ๆ ได้

### 3) ปัญหาเรื่องทะเบียนผู้พัก

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

นอกจากนี้ มาตรา 36 กำหนดให้ผู้จัดการ โรงแรมมีหน้าที่ต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์แล้วให้นายทะเบียนรับมอบไว้เป็นสำคัญผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดให้ส่งแบบ 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 จึงทำให้ผู้จัดการที่พักแรมดังกล่าวไม่ถูกบังคับให้ต้องส่งสำเนาบัตรทะเบียนผู้มาพักมาให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์ 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 ไม่กล้าแจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวเลิกพฤติกรรมดังกล่าว 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 วันหยุด นักชัตตลักษ์มักต้องขึ้นป้ายว่าที่พักเต็มแล้ว 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

จากการสำรวจสภาพปัญหาจริงของที่พักแรมเชิงอนุรักษ์<sup>4</sup> ผู้วิจัยพบปัญหาจากการขาดมาตรการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ดังนี้

1. ธุรกิจที่พักแรมที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำและคลองซอยต่าง ๆ มักมี ทางเข้าออกเพียงทางเดียวคือการนำเรือหางยาวไปจอดเทียบท่าของที่พักแรม หรือหากเป็นช่วงเวลาที่ระดับน้ำลดต่ำกว่าท่าเทียบมาก ก็จะใช้ท่อนลอยน้ำเป็นบันได ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจก็มักจะไม่ได้ลงทุนสร้างบันไดถาวรสำหรับขึ้นลงจากที่พักแรม ทำให้นักท่องเที่ยวได้รับอันตราย เช่นการพลัดตกจากเรือ หรือลื่นเพราะเหยียบตะไคร่น้ำที่เกาะอยู่ตามท่อนลอยน้ำหรือโป๊ะได้ 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

<sup>4</sup> 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 แต่จากที่ได้สำรวจปัญหาจริง<sup>5</sup> ผู้วิจัยพบว่าธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านพักบนเรือ ประตูของห้องพักไม่มีระบบล็อกจากด้านในอีกชั้นหนึ่ง เช่นกลอนประตูโซ่คล้องซึ่งอาจทำให้คนร้ายจูโจมเข้ามาขณะที่เปิดประตูห้องพักได้ และไม่เคยพบการติดตั้งช่องกระจกขนาดเล็กที่เรียกว่าช่องตาแมว ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวไม่สามารถมองเห็นบุคคลภายนอกก่อนที่จะเปิดประตูได้ ทั้งนี้เป็นสาเหตุมาจาก ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับข้อ 7 แห่งกฎกระทรวง จึงทำให้ขาดมาตรการรักษาความปลอดภัยดังกล่าว

จากการสำรวจปัญหาจริง<sup>6</sup> ผู้วิจัยยังพบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล มักไม่มีการจัดแสงสว่างที่เพียงพอภายในที่พักแรม บริเวณทางเดินของห้องพัก และบริเวณรอบ ๆ ที่พักแรมมักติดตั้งเพียงตะเกียง คบไฟ เพื่อให้เข้ากับบรรยากาศแบบไทยสมัยก่อน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสถานที่ตั้งของที่พักแรมเหล่านี้มักอยู่ในชนบท เป็นท้องไร่ ท้องสวน ซึ่งหากมีแสงสว่างบริเวณทางเดินไม่เพียงพอ ก็อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุแก่นักท่องเที่ยวได้ เช่น ถูกลูกวัว มีพิษกัด พลัดตกสะพาน เหยียบเศษชิ้นส่วนมีคม หรือมีคนร้ายบุกรุกเข้ามาชิงทรัพย์ได้ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>7</sup> ได้เล่าว่า เคยใช้บริการธุรกิจเช่าเต็นท์พักแรม ทางผู้ประกอบการให้ใช้ไฟฟ้าได้ถึงเวลาที่ขังเต็นท์นั้น โดยไม่มีการจัดไฟฟ้าสำรองไว้ซึ่งในบริเวณที่พักเป็นป่า มีหมูป่ามาเดินวนรอบเต็นท์ พยายามดึงเต็นท์ แต่นักท่องเที่ยวก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะมีดมาก ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า หากเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมมีมาตรการทางกฎหมายใน ข้อ 11 และข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้อาคารที่ใช้เป็นโรงแรมต้องจัดแสงสว่างให้เพียงพอ

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

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

<sup>7</sup> หทัยชนก ศรีบุญเรือง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557).

และต้องมีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉิน เช่น แบตเตอรี่ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่แยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ตามปกติ และสามารถทำงานโดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน ดังนั้น ธุรกิจที่พักรวมอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม จึงขาดมาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลเรื่องแสงสว่าง และไฟฟ้าสำรองฉุกเฉิน

จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวซึ่งเคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมประเภทเต็นท์<sup>8</sup> ได้เล่าว่าในพื้นที่กางเต็นท์ของเอกชน จะมีสายไฟจากส่วนกลาง ระโยงระยางไปตามเต็นท์เพื่อให้นักท่องเที่ยวมีปลั๊กไฟใช้ ซึ่งเห็นว่าหากเกิดเกิดไฟฟ้าลัดวงจรขึ้นมาที่พักรวมกลางแจ้งเช่นนี้มักไม่มีอุปกรณ์ตัดไฟ (Safety Cut) ติดตั้งไว้ด้วย นอกจากนี้ ข้อมูลตามหนังสือพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ พบว่า มีนักท่องเที่ยวได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตจากความชำรุดบกพร่องของเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น เครื่องทำน้ำอุ่นเกิดกระแสไฟฟ้าลัดวงจรช็อตนักท่องเที่ยวจนถึงแก่ความตาย หรือเครื่องเป่าผมระเบิดเป็นต้น 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

<sup>8</sup> 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 ซึ่งจากการสำรวจปัญหาจริง<sup>9</sup> 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 และบังกะโล<sup>10</sup> ที่ไม่เคยพบเครื่องดับเพลิง อุปกรณ์ดับเพลิง แผนผังทางหนีไฟ คำแนะนำพื้นฐาน กรณีเกิดเพลิงไหม้ในธุรกิจที่พักขนาดเล็กเลย

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

<sup>10</sup> ณรงค์ศ พรธณศิริ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

### 7) ปัญหาเรื่องการเก็บรักษากุญแจห้องพัก

จากการสำรวจสภาพปัญหาจริง<sup>11</sup> พบว่าธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น แม่บ้านคนทำความสะอาด คนดูแลความปลอดภัย รวมถึงคนบ้านใกล้เคียงซึ่งผู้ประกอบธุรกิจฝากให้ช่วยจัดการดูแลชั่วคราว ก็ล้วนแต่มีกุญแจสำรองของห้องพักด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่าธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมักเป็นการดำเนินงานแบบครอบครัว เครือญาติ ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกันที่คุ้นหน้าคุ้นตา และรู้จักนิสัยกันดีจึงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจรู้สึกไว้วางใจพนักงานของตน แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าบุคคลเหล่านี้อาจมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ความเดือดร้อนทางการเงิน ความอยากมีอยากได้ขึ้นมาในเวลาใดก็ได้ซึ่งอาจใช้โอกาสจากการถือกุญแจห้องพักไว้ในครอบครองเข้าไปลักทรัพย์ สิ่งของมีค่าของนักท่องเที่ยว หรือนำกุญแจห้องพักไปให้บุคคลภายนอกต่อ ซึ่งอาจทำให้เกิดการลักขโมย ช่มชู้ หรือกระทำอนาจารนักท่องเที่ยวภายในห้องพักได้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่ปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวอย่างมาก

ทั้งนี้ มีผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ในการแก้ไขปัญหारेื่องการเก็บรักษากุญแจห้องพักยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งแม้แต่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้กับธุรกิจโรงแรม อันเป็นกฎหมายที่ป้องกันการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายในโรงแรม ก็ไม่พบว่ามียกเว้นบทบัญญัติใดกำหนดเรื่องระบบการเก็บรักษากุญแจห้องพัก หรือกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่รักษากุญแจแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการเก็บรักษากุญแจสำรองของห้องพักโดยผู้ที่มีหน้าที่ต้อนรับประจำ 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

<sup>11</sup> จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

ทั้งนี้การจัดเวรยาม หรือพนักงานรักษาความปลอดภัยเป็นเรื่องที่จำเป็นและสำคัญสำหรับธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท เพราะทำให้มีการสอดส่อง ตรวจสอบความผิดปกติ ทั้งภายในและภายนอกที่พักแรม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้ายแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งจากการสำรวจสภาพปัญหา<sup>12</sup> ผู้วิจัยพบว่าธุรกิจโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโลหลายแห่งไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยที่เป็นกิจจะลักษณะ และพบการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ใน [www.agoda.com](http://www.agoda.com) ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พักถึงเรื่องโฮมสเตย์ บังกะโลเชิงนิเวศที่อยู่ในพื้นที่ป่าเขา เรื่องการขาดเจ้าหน้าที่เฝ้ายามตลอด 24 ชั่วโมง นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวซึ่งเคยใช้บริการบ้านพักบนแพที่จังหวัดกาญจนบุรี<sup>13</sup> ได้เล่าว่าในตอนกลางคืนจะมีการผูกแพไว้กับฝั่งโดยไม่มีคนคุม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่ปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว เพราะหากเชือกที่มัดแพหลุดขาดหรือเกิดพายุนักท่องเที่ยวอาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้เองหรือเตรียมตัวหนีภัยได้ล่วงหน้าก่อนซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้นักท่องเที่ยวพลัดจมน้ำเสียชีวิตได้

ผู้วิจัยวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าวได้ว่า เนื่องจากธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมักเป็นที่พักเชิงอนุรักษ์ มีการดำเนินงานโดยชาวบ้าน ทำเพื่อเป็นอาชีพเสริมจากงานประจำเท่านั้น จึงจัดระบบดูแลแบบคนในครอบครัว ไม่มีนโยบายที่จะเสี่ยงประมาณจำนวนมากเพื่อจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัย เช่นนี้การเฝ้าเวรยามจึงมีเพียงสมาชิกในครอบครัว หรือลูกหลานของคนในชุมชนที่ต้องการหารายได้เสริมเท่านั้น หรือให้วัยรุ่นคนข้างบ้านให้ช่วยดูแลเป็นหูเป็นตาให้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง<sup>14</sup> ได้ทราบว่ามีการจ้างเด็กผู้หญิงเพียงคนเดียวทำหน้าที่ทุกอย่างในที่พักแรม รวมถึงการลุกขึ้นมาตรวจตราที่พักแรมในตอนกลางคืนทุก ๆ 2 ชั่วโมง และในที่พักแรมบางแห่งก็มีเพียงคนชราดูแลจัดการที่พักเพียงลำพัง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าผู้ดูแลเวรยามในที่พักแรมนั้น หากเป็นผู้มีสภาพบอบบางทางกายภาพ และสุขภาพ ย่อมทำให้ไม่สามารถต่อสู้ ชักขวาง หรือป้องกันภัยในกรณีที่เกิดคนร้ายบุกรุกเข้ามาประทุษร้าย หรือลักทรัพย์ในยามวิกาล นอกจากนี้ผู้ประกอบการหลายแห่งมักไม่จัดมาตรการเฝ้าเวรยาม เพราะเห็นว่ามิบริการยามชุมชนแล้ว แต่เมื่อสำรวจปัญหาที่แท้จริง<sup>15</sup> ยามชุมชนนั้นมีหน้าที่ซึ่งจกรยานตีระฆังบอกเวลา

<sup>12</sup> จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

<sup>13</sup> นิติกร ดวงตาเวียง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

<sup>14</sup> จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557.

<sup>15</sup> จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

ในตอนกลางคืนในถนนเส้นหลัก ๆ เท่านั้น ไม่มีหน้าที่เดินตรวจตามตรอกซอยต่าง ๆ อย่างละเอียด ซึ่งการเพิกเฉยไม่จัดระบบเวรยามเช่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าอาจสร้างความไม่ปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวได้

#### 9) ปัญหาเรื่องมาตรการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์

รถยนต์ถือเป็นทรัพย์สินที่จำเป็นและมีมูลค่ามากอย่างหนึ่งในขณะที่เดินทางท่องเที่ยว จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวซึ่งเคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม<sup>16</sup> พบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงนิเวศ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ที่ตั้งอยู่ชายป่า หรือบังกะโลตามชายทะเล หรือเกาะมักมีระยะทางระหว่างที่พักและพื้นที่จอดรถอยู่ห่างไกลกันมาก และทางธุรกิจที่พักแรมก็ไม่จัดหาพื้นที่จอดรถที่ปลอดภัยไว้ให้นักท่องเที่ยว เช่น โกดังจอดรถยนต์ หรือเช่าพื้นที่อื่น ๆ สำหรับสร้างที่จอดรถ นอกจากนี้ ธุรกิจบางแห่งมีพื้นที่จอดรถในบริเวณที่พืชน้อย ทำให้นักท่องเที่ยวต้องนำรถยนต์ไปจอดไว้ตามริมถนนหลวง หรือพื้นที่รกร้างที่ไกลไปจากที่พัก ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว เช่น ถูกรถยนต์อื่นเฉี่ยวชน ถูกคนร้ายขโมยเอาสิ่งของมีค่าภายในรถไป หรือโจรกรรมรถยนต์ของนักท่องเที่ยวเพื่อไปใช้สอย หรือจำหน่ายต่อก็ได้ จึงสร้างความกังวลใจให้นักท่องเที่ยวในขณะที่เข้าพักอย่างมาก นอกจากนี้จากที่ศึกษาข้อร้องเรียนใน [www.agoda.com](http://www.agoda.com) ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พัก พบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์มักไม่จัดหาพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ในบริเวณที่พัก หรือบางแห่งมักมีพื้นที่จอดรถยนต์น้อย ยิ่งหากเป็นช่วงวันหยุดคนักชัตดุกษ์หรือเทศกาลต่าง ๆ ธุรกิจดังกล่าวจะไม่มีพื้นที่ที่เพียงพอสำหรับให้นักท่องเที่ยวจอดรถเลย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าที่พักรวมเชิงอนุรักษ์ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ในการหารายได้เสริมในวันหยุด หรือฤดูกาลท่องเที่ยวเท่านั้น และที่ดินในปัจจุบันก็มีราคาค่อนข้างสูง ผู้ประกอบการจึงไม่นิยมลงทุนซื้อที่ดินรอบ ๆ หรือจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ให้เพียงพอแก่นักท่องเที่ยวผู้มาพัก เพราะต้องการสงวนพื้นที่ไว้ใช้ประโยชน์สำหรับสร้างเป็นห้องพักเพื่อทำรายได้แก่ธุรกิจให้มากที่สุด

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

<sup>16</sup> ณรงค์ยศ พรหมศิริ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

### 10) ปัญหาเรื่องการแจ้งเตือนภัยนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวที่เคยใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมท่านหนึ่ง<sup>17</sup> 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 ทำให้ประสบอุบัติเหตุจมน้ำไปใต้มแม่น้ำแม่กลองเสียชีวิต<sup>18</sup>

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

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนจะช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการและผู้จัดการดูแลที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ล้วนแต่เป็นคนท้องถิ่นซึ่งรู้ข้อมูลของจุดอันตราย หรือบริเวณเสี่ยงภัยได้ดีกว่านักท่องเที่ยวซึ่งเป็นคนต่างถิ่น จึงควรเป็นบุคคลผู้ทำหน้าที่ต้องแจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบเพื่อป้องกันสวัสดิภาพและความปลอดภัย

<sup>17</sup> นุชสรุ ป้อมแก้ว (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

<sup>18</sup> อุบัติเหตุทางน้ำของตลาดน้ำยามเย็นอัมพวา. สืบค้น 8 สิงหาคม 2557, จาก [www.siamrath.co.th](http://www.siamrath.co.th)

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

ดังนั้น ผู้วิจัยใคร่สรุปว่าการที่ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการควบคุมใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรมโดยนายทะเบียน เรื่องคุณสมบัติของผู้จัดการที่พักแรมระบบบันทึกข้อมูลนักท่องเที่ยวในบัตรทะเบียนผู้พัก 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 มักเป็นการเปิดห้องที่เหลื่ออยู่ในบ้านเพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยว 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) มาตรการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอร์ดอนต์

เมื่อพิจารณาถึง ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถและจำนวนที่จอดรถยนต์ ซึ่งกำหนดให้โรงแรมที่มีพื้นที่ห้องโถง หรือพื้นที่สำหรับใช้เพื่อการพาณิชย์กรรมหลังเดียวหรือหลายหลังรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไปจะต้องมีที่จอดรถยนต์ที่กัลดรถยนต์ และทางเข้าออกรถยนต์ ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้คำว่า “โรงแรม” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะกฎกระทรวงข้างต้นออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีขอบเขตการใช้คำว่าอาคารรวมถึงพื้นที่ สิ่งปลูกสร้าง ที่จอดรถ ที่กัลดรถยนต์ และทางเข้าออกสำหรับสถานที่พักแรมทุกประเภท อีกทั้งจากการสำรวจปัญหา<sup>19</sup> พบว่ารีสอร์ทและบังกะโลหลายแห่งมีการปลูกสร้างบ้านหลังเล็ก ๆ หลายหลังในพื้นที่ซึ่งรวมกันเกินกว่า 300 ตารางเมตรขึ้นไปทั้งสิ้น เช่นนี้ คำว่า “โรงแรม” ตามกฎกระทรวงจึงไม่สามารถระบุเจาะจงว่าหมายถึงโรงแรมตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือต้องการหมายถึงสถานที่พักแรมทุกประเภทด้วยหรือไม่ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กับธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

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

## 3) มาตรการรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีข้อจำกัดทางกายภาพ

จากการสำรวจสภาพธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม<sup>20</sup> ผู้วิจัยไม่พบว่ามีธุรกิจแห่งใดจัดให้มีทางลาดสำหรับรถเข็น ห้องพักพิเศษ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับรองรับอุปกรณ์และการใช้งานของผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ อีกทั้งไม่พบว่ามีห้องน้ำที่ออกแบบสำหรับผู้พิการหรือผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตนเองลำบาก ให้มีสภาพที่เหมาะสมกับการนำรถเข็นเข้าไป รวมทั้งไม่มีราวจับอะลูมิเนียมติดผนังสำหรับป้องกันไม่ให้ผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพลื่นล้ม และไม่มีการติดตั้ง

<sup>19</sup> จากการสำรวจธุรกิจรีสอร์ท และบังกะโล ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

<sup>20</sup> จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

สัญญาณเสียง และแสงสำหรับแจ้งเหตุฉุกเฉินให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยเหลือแต่อย่างใด

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 ตามขนาดและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดว่าสามารถอำนวยความสะดวกและป้องกันอันตรายแก่ผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพได้

โดยผู้วิจัยเห็นว่า ข้อ 27 และข้อ 28 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 เป็นบทบัญญัติที่ดีและมีประโยชน์ เพราะจะทำให้นักท่องเที่ยวผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ ซึ่งมีความต้องการพักผ่อนหย่อนใจแต่มีสภาพร่างกายที่ไม่สมบูรณ์ ทрудโทรม เคลื่อนไหวได้ลำบาก ให้สามารถเดินทางท่องเที่ยวไปได้ทุกแห่ง โดยไม่ต้องกังวลเรื่องความไม่สะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการพักค้างคืนขณะเดินทางท่องเที่ยว ซึ่งจะส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งในสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเรื่องการปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวผู้พิการ ถึงขนาดบัญญัติไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง กล่าวคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ 2 กำหนดห้ามไม่ให้จำแนกความแตกต่างในเรื่องชาติกำเนิด และข้อ 25 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 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 ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพภายในธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม 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

โดยจากการสำรวจปัญหาจริง<sup>21</sup> ผู้วิจัยพบว่าโสมสเดย์มักจัดกิจกรรมล่องแก่งซึ่งไม่ได้ กำหนดขอบเขตของการล่องเรือที่แน่นอนให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเข้าไปในเขต ที่อันตราย เช่น หน้าผาสอง หรือโขดหินอันตรายได้ อีกทั้งยังพบว่าโสมสเดย์ซึ่งได้จัดกิจกรรมขึ้น ไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุของผู้ล่องแก่ง จึงมักพบเด็กวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งกำลังเป็นวัยคะนอง

<sup>21</sup> จากการสำรวจธุรกิจโสมสเดย์ ณ เขื่อนขุนด่านปราการชล อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2557.

มักหนีผู้ปกครองมาเช่าที่พักและพายุเรือล่องแก่งกัน ยังถือเป็นวัยที่ไม่มีประสบการณ์และความระมัดระวัง หากถูกคลื่นซัดก็อาจทำให้พลัดตกน้ำบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตได้ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>22</sup> ให้สัมภาษณ์ว่าโฮมสเตย์แห่งหนึ่งที่เคยใช้บริการในจังหวัดกาญจนบุรีจัดกิจกรรมทางน้ำโดยใช้เรือยางพานักท่องเที่ยวไปปล่อยกลางทาง แล้วให้นักท่องเที่ยวลอยไปตามกระแสน้ำแรง ๆ จากนั้นจะมีคนขับเรือไปรับที่ปลายทาง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเป็นกิจกรรมที่อันตราย เพราะถ้าคนของโฮมสเตย์ขับเรือไปรับไม่ทันก็อาจทำให้นักท่องเที่ยวลอยตกหน้าผาหรือกระแทกกับโขดหินได้ เนื่องจากนักท่องเที่ยวไม่มีที่ยึดเกาะเพื่อดำเนินกระแสน้ำที่ไหลเชี่ยว

ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างของกิจกรรมที่ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ ในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงครามมักจัดขึ้น คือ กิจกรรมนั่งเรือชมหิ่งห้อยซึ่งต้องล่องเรือชมในช่วงเวลาเย็นจนถึงพลบค่ำ และต้องเป็นช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคม จนถึงเดือนตุลาคม ซึ่งเป็นฤดูกาลผสมพันธุ์ของหิ่งห้อย ทำให้นักท่องเที่ยวมองเห็นแสงกระพริบของหิ่งห้อยบนต้นลำพูได้สวยงามและชัดเจนอย่างมาก<sup>23</sup> ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากิจกรรมนี้มีความอันตรายเพราะผู้ขับเรือจะต้องดับเครื่องยนต์และดับแสงไฟทุกประเภทเพื่อให้นักท่องเที่ยวเห็นแสงกระพริบของหิ่งห้อยบนต้นลำพูได้อย่างชัดเจนซึ่งอาจทำให้เรือลำอื่นที่ขับผ่านมาไม่ทันสังเกตเห็นว่ามีเรือจอดอยู่ เป็นเหตุให้พุ่งชนเรือของนักท่องเที่ยว ทำให้เกิดการจมน้ำเสียชีวิตได้

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

#### 4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายด้านสุขอนามัยของธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

เนื่องจากนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการที่พักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ต่างก็ไม่ต้องกาได้รับทุกข์ภัย เช่นนี้ในการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการจึงต้องทำให้เกิด “สุขอนามัยในที่พักรแรม” ซึ่งหมายถึง การทำให้ที่พักรแรมอยู่ในสภาพที่สะอาด และปราศจากการแพร่กระจายของเชื้อโรคหรือโรคติดต่อ (Cleaning and Sanitizing)

<sup>22</sup> หนึ่งฤทัย เกียรติถาวร (การสื่อสารระหว่างบุคคล 3 พฤศจิกายน 2557).

<sup>23</sup> 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 ซึ่งจากที่ผู้วิจัยได้สำรวจปัญหาจริง<sup>24</sup> ก็พบที่ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหลายแห่ง วางฟูกนอนติดกับพื้นหน้าห้องน้ำ มีจอมปลวกขึ้นในห้องน้ำ ผ้าปูที่นอน ผ้าเช็ดตัว ผ้าเช็ดหน้า ผ้าคลุมอาบน้ำไม่ได้ซักทำความสะอาด และฆ่าเชื้อโรคปลอดกหมอนอย่างถูกวิธี ก่อนที่จะใช้รับรองนักท่องเที่ยวชุดใหม่ โดยนักท่องเที่ยวผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่ง<sup>25</sup> ให้ความเห็นว่าการเปลี่ยนหรือทำความสะอาดที่นอน หมอน มุ้ง และเครื่องนุ่งห่มของโฮมสเตย์แบบชาวบ้านมักใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การใช้ไม้ตีผ้า ใช้สบู่ซักผ้า ผึ่งลม หรือตากลมแทนการซักหรือใช้แรงงานคน จึงไม่สะอาดและฆ่าเชื้อโรคได้ดีเท่ากับการใช้เครื่องซักผ้า หรือผงซักฟอกในการซัก ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าในช่วงเทศกาลท่องเที่ยว หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์ จะมีนักท่องเที่ยวเข้ามาพักจำนวนมาก และต่อเนื่องติดต่อกัน ทำให้ผู้ประกอบการไม่มีเวลาซักทำความสะอาดที่นอน ซึ่งบางแห่งอาจใช้วิธีสับัดผ้าปูที่นอนเพียงอย่างเดียว ซึ่งจากนักท่องเที่ยวรายหนึ่ง<sup>26</sup> ให้สัมภาษณ์ว่ายังพบคราบน้ำลาย กรวดทรายที่ติดตัวผู้เข้าพักคนก่อนที่ได้ไปเล่นน้ำทะเลมาหรือกลิ่นอับในตัวเนื้อผ้า ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเครื่องนอน และเครื่องนุ่งห่มดังกล่าวมีลักษณะเป็นของใช้ส่วนตัวที่ต้องสัมผัสใกล้ชิดกับเนื้อตัวร่างกายของผู้ใช้โดยตรง หากไม่ผ่านการซักทำความสะอาดที่ถูกต้อง ก็อาจทำให้เกิดการติดต่อของโรคผิวหนัง โรคกลากเกลื้อน โรคเชื้อรา หรือแพร่ระบาดของเชื้อโรคมาสู่นักท่องเที่ยวได้

นอกจากนี้ ปัญหาที่เป็นภัยเงียบของที่พักแรมเกือบทุกแห่ง คือตัวเรือด (Bed Bug) ที่หลบซ่อนตัวอยู่ตามฟูก รอยเย็บ ตะเข็บของเตียงนอน และอาศัยรวมกับฝุ่นละอองที่เกาะอยู่ตาม

<sup>24</sup> จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

<sup>25</sup> นิติกร ดวงดาเวียง (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 3 พฤศจิกายน 2557).

<sup>26</sup> วิไล เสียงเพราะ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 5 พฤศจิกายน 2557).

เฟอร์นิเจอร์ต่าง ๆ ซึ่งนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>27</sup> ให้สัมภาษณ์ว่าเคยพักที่โฮมสเตย์แบบพักกับชาวบ้านจริง ๆ ห้องนอนมีฝุ่นเยอะมาก ทำให้จามตลอดทั้งคืน ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเกิดจากการขาดความเอาใจใส่เรื่องความสะอาดของเครื่องนอนไม่เคยมีการนำเครื่องนอนซึ่งไม่สามารถซักได้ เช่น เบาะ พูกหมอน 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 ธุรกิจที่พักแรมดังกล่าวจึงไม่มีมาตรการทางกฎหมายบังคับเรื่องของสุขลักษณะและอนามัยภายในที่พักแรม ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ พบว่าในสาธารณรัฐประชาชนจีน มีระเบียบจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) มาตราที่ 28 กำหนดให้โฮมสเตย์ต้องรักษาความเป็นระเบียบและความสะอาดทั้งภายในและบริเวณรอบ ๆ โฮมสเตย์ โดยทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักแขกเป็นชุดใหม่หลังมีการใช้งานทุกครั้ง นอกจากนี้ ในสหรัฐอเมริกามีระเบียบการสูบบุหรี่แห่งมลรัฐยูทาห์ (Smoking Regulations in Utah) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโมเต็ล ที่พักแบบบริการอาหารเช้าหรือสถานที่อื่น ๆ ที่อำนวยความสะดวกด้านที่พักให้จัดแบ่งห้องสูบบุหรี่ (Smoking-Allowed Room) และห้องปลอดบุหรี่ (Non-Smoking-Allowed Room) และต้องมีการทำความสะอาดพรมที่นอน ม่าน ที่ดูดซับอนุของควันบุหรี่ในห้องพักให้หมดจดอย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม<sup>28</sup> ผู้วิจัยได้พบว่าธุรกิจโฮมสเตย์แบบชาวบ้านหลายแห่ง ทำให้นักท่องเที่ยวใช้รวมห้องน้ำรวมกันซึ่งไม่ได้แบ่งแยกชาย

<sup>27</sup> กรอนันต์ จิตต์อรุณวรรณ (การสื่อสารระหว่างบุคคล, 4 พฤศจิกายน 2557).

<sup>28</sup> 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 ผู้วิจัยพบธุรกิจโฮมสเตย์แห่งหนึ่ง<sup>29</sup> มีการใช้ไม้ปิดกั้นบริเวณส่วนล่างของหน้าต่างไว้เพื่อไม่ให้มีการใช้งานหน้าต่างเหล่านั้นได้ เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจต้องการป้องกันไม่ให้คนร้ายงัดแงะเข้าไปโจรกรรมทรัพย์สินภายในห้องพัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการออกแบบให้หน้าต่างมีลักษณะถูกปิดอย่างถาวรไม่สามารถเปิดและปิดได้ อาจทำให้ในกรณีที่นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้หน้าต่างเป็นทางออกฉุกเฉิน เช่นกรณีที่เกิดเพลิงไหม้บริเวณประตูนักท่องเที่ยวอาจลี้ภัยหนีไฟและได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ รวมทั้งในกรณีที่เครื่องปรับอากาศหยุดทำงาน เช่น ไฟฟ้าดับ หรือมีการตั้งเวลาไว้โดยบังเอิญ ก็จะทำให้ห้องออกซิเจนในห้องพักมีปริมาณลดลง จนทำให้นักท่องเที่ยวขาดอากาศหายใจเสียชีวิตภายในห้องพักได้ และจากการสำรวจปัญหาผู้วิจัยยังพบอีกว่ามีธุรกิจโฮมสเตย์หลายแห่ง<sup>30</sup> ไม่มีระบบระบายอากาศในห้องน้ำ เช่น ไม่ได้ติดตั้งพัดลมระบายอากาศ ไม่มีช่องลมหรือช่องหน้าต่างสำหรับให้อากาศผ่านเข้าออกได้ ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเป็นลมหมดสติ หรือขาดอากาศหายใจในขณะที่อาบน้ำ และทำกิจธุระส่วนตัวได้

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 หรืออาจใช้วิธีระบายอากาศด้วยเครื่องมื่อกล (Mechanical Ventilation)

<sup>29</sup> จากการสำรวจธุรกิจโฮมสเตย์ ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557.

<sup>30</sup> 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 ระบบระบายอากาศรวมทั้งสุขอนามัยของห้องอาบน้ำรวม

## 2) มาตรการป้องกันโรคติดต่อภายในที่พักแรม

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

ทั้งนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า บทบัญญัติข้างต้นนั้นมีประโยชน์ เพราะตามมาตรา 39 (3) เป็นการบังคับให้ผู้จัดการโรงแรมใช้ความระมัดระวังสอดส่องว่านักท่องเที่ยวมีอาการของโรคติดต่ออันตรายหรือไม่ และมีการใช้ถ้อยคำว่า “อาจ” ปฏิเสธไม่รับเข้าพัก ตามมาตรา 39 (3) ผู้วิจัยเห็นว่าการให้อำนาจตัดสินใจแก่ผู้จัดการโรงแรมเช่นนี้ จะสร้างความยืดหยุ่นเหมาะสมว่านักท่องเที่ยวที่มีอาการของโรคติดต่อนั้นมีความรุนแรงถึงขนาดแพร่เชื้อโรคให้แก่นักท่องเที่ยวผู้อื่นทั่วโรงแรมหรือไม่ ส่วนมาตรา 39 วรรคท้ายที่กำหนดว่า “ในกรณี que ผู้จัดการรับบุคคลนั้นเข้าพัก ให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อทราบนั้น” ถ้าเป็นกรณีที่นักท่องเที่ยวอยู่ในระยะฟักไข้ของโรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่าหรือโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรงซึ่งเพิ่งจะปรากฏอาการของโรคภายหลังจากที่ผู้จัดการ

โรงแรมรับเข้าพักแล้ว เช่นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าดำเนินการป้องกันโรคติดต่อ จะช่วยยับยั้งการแพร่ระบาดของโรคติดต่อไปสู่นักท่องเที่ยวผู้อื่นได้อย่างทันท่วงที

โดยธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตราทั้งหมดข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจ พบว่าธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์ส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโฮมสเตย์ มักอาศัยการต้อนรับแบบชาวบ้าน ดำเนินการง่าย ๆ ไม่ต้องมีขั้นตอนใด ๆ เพียงแค่ติดต่อขอเช่าห้องพักค้างคืน และชำระเงินครบถ้วน เจ้าของบ้านก็ยื่นกุญแจห้องให้ทันที หรือในธุรกิจที่พักแรมบางแห่งขอแค่ใบโอนเงินค่าห้องพักที่ได้จONGL่องหน้าจากเว็บไซต์จองที่พักในอินเทอร์เน็ต ก็สามารถเข้าพักอาศัยได้เลย โดยไม่ได้ใส่ใจว่าแขกผู้มาพักมีอาการของโรคติดต่อร้ายแรงหรือไม่

นอกจากนี้ นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>31</sup> ให้สัมภาษณ์ว่าเคยใช้บริการโฮมสเตย์แบบชาวบ้าน มุ่งเก่า และมีภูโหว่ ไม่ได้เย็บซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่ดี จึงทำให้นักท่องเที่ยวและเพื่อนชาวต่างชาติที่พักด้วยกัน ถูกยุงกัดตลอดทั้งคืน และใน [www.agoda.com](http://www.agoda.com) ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พักพบข้อร้องเรียนว่าที่พักแรมเชิงนิเวศหลายแห่งซึ่งตั้งอยู่ในป่า หรือใกล้แหล่งน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง มีฝนตกชุก เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ บังกะโล มียุงเยอะมาก ไม่มีมุ้งกันยุง หรือมุ้งลวด อีกทั้งบานประตูและหน้าต่างปิดได้ไม่สนิททำให้มียุงเข้าไปในห้องพัก

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

<sup>31</sup> 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](http://www.agoda.com) ซึ่งเป็นเว็บไซต์รับจองที่พักแรม พบว่าห้องอาหารของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มักมีแมลงวันเยอะมาก ผู้ดูแลที่พักไม่ได้ใช้พลาสติก (Plastic Wrap) หรือฝาปิดภาชนะที่บรรจุอาหารเข้าเหล่านั้นปล่อยให้แมลงวันตอม และยังพบว่ามีการจัดเตรียมอาหารเข้าไว้ตั้งแต่เช้านั้นไปจนถึงเวลาเที่ยงวัน โดยไม่มีการอุ่นอาหารหรือเก็บรักษาไว้ในอุณหภูมิที่เหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีคนครัวคอยประจำในห้องอาหารหรือจัดไมโครเวฟสำหรับให้นักท่องเที่ยวอุ่นอาหารด้วยตนเอง จึงอาจทำให้อาหารบูดเน่าได้ ซึ่งมีการร้องเรียนว่าอาหารเช้าของรีสอร์ทแห่งหนึ่ง นมที่ใช้สำหรับผสมกับกาแฟบูดเสีย ซึ่งอาจทำให้นักท่องเที่ยวเจ็บป่วยจากอาการอาหารเป็นพิษได้ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์นักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>32</sup> ได้เล่าว่าเคยรับประทานอาหารที่โฮมสเตย์ท้องถิ่นจัดมาให้ เจ้าของบ้านใช้ภาชนะพลาสติกที่มีอายุการใช้งานนานมาแล้ว จนเป็นสีเหลืองเก่า ๆ และเหมือนล้างไม่สะอาดสะสมกันเป็นเวลานาน ซึ่งเมื่อผู้วิจัยลงสำรวจสภาพปัญหาจริง<sup>33</sup> ก็พบว่ามีการใช้ขวดน้ำดื่มขนาดใหญ่ซึ่งมีอายุการใช้งานที่เก่ามากแล้วมารองน้ำประปาแล้วตั้งกองไว้บนพื้นดิน สำหรับใช้ประกอบอาหารและบริการใส่ตู้น้ำดื่มให้นักท่องเที่ยว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าแหล่งสะสมอาหารเช่นนี้ไม่ถูกสุขลักษณะและอนามัยแก่นักท่องเที่ยว

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

<sup>32</sup> แหล่งเดิม.

<sup>33</sup> จากการสำรวจธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ณ อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อวันที่ 11-12 สิงหาคม พ.ศ. 2557

ที่แน่นอนสำหรับการจำหน่ายอาหาร เพราะอาหารที่ปรุงสุกแล้วโดยทั่วไปจะมีเวลาที่แบคทีเรียใช้ระยะเวลาเจริญเติบโตแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังไม่มี “การกำหนดเวลาสำหรับภาชนะ และอุปกรณ์ที่ใช้เก็บสะสมอาหาร” ซึ่งเมื่อภาชนะบรรจุอาหารและน้ำดื่มได้ใช้มาเป็นเวลานานแล้ว 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 มีนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>34</sup> ให้สัมภาษณ์ว่าเคยใช้บริการรีสอร์ทแห่งหนึ่ง ซึ่งบริเวณนั้นมีกิจการประปาเข้าถึงแล้ว แต่เจ้าของธุรกิจต้องการประหยัดต้นทุน จึงสูบน้ำบาดาลขึ้นมาให้นักท่องเที่ยวใช้อาบชำระล้างร่างกาย โดยไม่ผ่านการกรอง หรือฆ่าเชื้อ ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดอาการแพ้เป็นผื่นคันถึง 2-3 วัน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่พบว่ามียกเว้นข้อกำหนดเรื่องคุณภาพ และวิธีการทำให้น้ำมีความสะอาด หรือข้อจำกัดการใช้น้ำบาดาล ซึ่งข้อ 6.1 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conversation of Environment in Tourism Industry) ได้กำหนดห้ามรีสอร์ททำกิจกรรมใดที่อาจก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ และห้ามนำน้ำบาดาลที่อยู่ใต้รีสอร์ทมาใช้เป็นน้ำอุปโภคบริโภค สำหรับแขกผู้มาพัก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า น้ำมีความจำเป็นต่อการอุปโภคในธุรกิจที่พักแรม จึงต้องไม่ทำ

<sup>34</sup> 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 นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังไม่ได้มีการกำหนดเรื่องคุณภาพ และวิธีการทำให้น้ำมีความสะอาด หรือข้อจำกัดในการใช้น้ำที่ไม่ได้มาจากการประปาสาธารณะ เช่น น้ำบาดาล น้ำฝน น้ำบ่อ เพื่อป้องกันไม่ให้นักท่องเที่ยวเกิดอาการเจ็บป่วยจากโรคที่มีน้ำเป็นสื่อกลาง

#### 4.3.3 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

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

จากการสำรวจมาตรการป้องกันโรคติดต่อของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม<sup>35</sup> พบว่าเกือบทุกแห่งไม่มีการตรวจสอบนักท่องเที่ยวก่อนที่จะรับเข้าพักว่าเป็นโรคติดต่อดังกล่าวหรือไม่

<sup>35</sup> 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

การที่ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม 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 นักท่องเที่ยวผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่ง<sup>36</sup> 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) ได้กำหนดให้สถานประกอบการให้เช่าพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรมมีระบบรองรับขยะมูลฝอยที่ได้สุขลักษณะและมีจำนวนเพียงพอ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราช่างต้นเป็นการจัดระบบสุขาภิบาลที่ป้องกันมิให้เกิดโรคติดต่อแพร่ระบาด และรักษาสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี เพียงแต่บทบัญญัติดังกล่าวยังขาดมาตรการที่สำคัญ คือ “การคัดแยกขยะ” เพราะเมื่อผู้วิจัยศึกษาการดำเนินงานของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม พบว่าธุรกิจส่วนมากมักรวบรวมขยะมูลฝอยที่เหลือทิ้งจากการใช้บริการของลูกค้าย้ายในถุงดำแล้วนำไปวางที่จุดทิ้งขยะของเทศบาล ซึ่งขั้นตอนนี้ยังไม่มีความปลอดภัย เพราะการดำเนินงานเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง ควรต้องมีการคัดแยกประเภทของขยะเปียก ขยะแห้ง ขยะติดเชื้อ และขยะที่ปนเปื้อนด้วยสารเคมีเสียก่อน เพื่อให้มีวิธีการทำลายที่เหมาะสมกับสภาพของขยะ ซึ่งหากเป็นสาธารณรัฐมัลดีฟส์ จะมีข้อ 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

<sup>36</sup> 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 และประกาศดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดให้ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย เช่นนี้จึงทำให้ เจ้าของ หรือผู้ครองครองโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ เป็นต้น ไม่มีหน้าที่จัดระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย หรือถูกตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ตามมาตรา 70 วรรค1 และวรรค2

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

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

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

แม้ผลดีของการกำหนดจำนวน 80 ห้องนั้น จะช่วยสร้างความแน่นอนให้แก่การบังคับใช้บทบัญญัติ เพราะจะทำให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และผู้ประกอบการที่มีหน้าที่จัดทำรายงานวิเคราะห์ ซึ่งจะช่วยป้องกันปัญหาการตีความว่า โครงการใดบ้างต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่กำหนดจำนวน 80 ห้องไว้ อย่างเคร่งครัดตายตัวจะทำให้ “สถานที่ตากอากาศ” ไม่สามารถขยายขอบเขตได้ถึงธุรกิจที่พัก

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

### 3) มาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม<sup>37</sup> 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 เช่นถ้ารัฐต้องการให้มีบ่อดักไขมัน ก็กำหนดแค่อุปกรณ์ที่ใช้กรองสักชั้นหนึ่ง 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

<sup>37</sup> 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

เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม 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 ซึ่งโดยสภาพของธุรกิจที่พักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่ได้มีความจำเป็นต้องติดตั้งเทคโนโลยีที่สูงและหาได้ยากเหมือนเช่นโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป หรือโรงแรมขนาดใหญ่

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่าการใช้สิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการ ตามมาตรา 94 (2) ซึ่งบังคับใช้กับเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจครอบคลุมถึงธุรกิจที่พักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ แต่การกำหนด “เหตุที่จะมีคำขอใช้สิทธิได้” จะต้องเป็นกรณีนำเข้าเครื่องจักรและผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น เช่นนี้ จึงทำให้ธุรกิจที่พักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่มีสิทธิขอรับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 94 (2)

#### 4.5 วิเคราะห์ปัญหาเรื่ององค์การที่กำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

แม้ว่าสัญญาเช่าระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรม และนักท่องเที่ยว ผู้เข้าพักจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบเอกชนและเอกชน ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกัน โดยไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน เช่นนี้สัญญาในธุรกิจที่พักรแรมจึงสมควรที่จะมีอิสระและเสรีภาพในการจัดการผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายตามวิถีทางของตนเอง โดยแนวคิดตามทฤษฎีการค้าเสรี (Free Trade) ของ Adam Smith ซึ่งกล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2.1 ก็ได้สนับสนุนการใช้อิสรภาพที่จะตัดสินใจ และยังมิผลให้สัญญาในธุรกิจที่พักรแรมจำต้องผูกพันตามเนื้อความที่ได้แสดงเจตนาไว้ เพราะถือว่าเป็นความสมัครใจของทั้งผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรแรมที่ไม่ใช่โรงแรม และนักท่องเที่ยว ที่ใช้บริการนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่ากฎหมายเอกชนที่ดีนั้นสมควรต้องมีวัตถุประสงค์ (End of Law) ที่ใช้คุ้มครองประโยชน์ทั้งปัจเจกชน และประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ให้เกิดความสมดุลซึ่งกันและกัน และเป็นการปกป้องผู้ที่อ่อนแอกว่า (Protection of the Weak) ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.1 เรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญา ซึ่งสำหรับสัญญาธุรกิจที่พักรแรมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า นักท่องเที่ยวที่มาพักอาศัยนั้น ถือเป็นฝ่ายที่มีความอ่อนแอกว่า (The Weak) เพราะเหตุที่ว่านักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศ คือผู้ที่มาเยือนสถานที่ทำสัญญาเช่าที่พักรแรม 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 หรือผู้จัดการ โรงแรมฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และ โรงแรมจะต้องจดทะเบียนต่อกรมการปกครอง ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมไทย พ.ศ. 2547 ซึ่งกรมการปกครองจะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับที่พักแรมดังกล่าวเสียก่อน แล้วจึงออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อที่นักท่องเที่ยวจะได้รับทราบข้อมูลที่เป็นการรับรองความถูกต้องในการจัดตั้งโรงแรมนั้นได้อีกทางหนึ่ง

แต่ปัญหาที่พบคือ หากเป็นสถานที่พักแรมประเภท รีสอร์ท โฮมสเตย์ ลอดจ์ บังกะโล เกสต์เฮาส์ เต็นท์ การจอยครดาราแวน 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 นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภคมียุติธรรมที่จะร้องเรียน หรือร้องทุกข์เพื่อขอรับความเป็นธรรม ซึ่งภาครัฐจะต้องจัดให้มีช่องทางร้องทุกข์อย่างสะดวก ซึ่งประเทศไทยมีช่องทางในการร้องทุกข์ที่เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นทางโทรศัพท์ ทางจดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) หรือแม้แต่การให้นักท่องเที่ยวร้องเรียนด้วยตนเอง

นอกจากนี้ การตื่นตัวของนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าสำหรับประเทศไทยนั้นยังพบว่าคนไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองในฐานะผู้บริโภคและมักละเลยที่จะเรียกร้องสิทธิของตนเองต่อหน่วยงานที่สามารถช่วยเหลือได้ จึงยังไม่มีกรให้ความสำคัญต่อสิทธิของตนมากนัก การที่ประชาชนไม่พึ่งพาภาครัฐให้เป็นผู้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือในการฟ้องดำเนินคดีแทนผู้บริโภคนั้นย่อมมีผลทำให้ประชาชนไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้ ซึ่งในกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการใช้สินค้า นั้นความรู้สึกรังเกียจของผู้บริโภคชาวไทยมักคิดว่าเป็นเรื่องความประมาทเลินเล่อของตนเอง หรือการเรียกร้องเป็นสิ่งที่ยู้งยาก มีขั้นตอนมาก ไม่เกิดประโยชน์ และเสียเวลาจึงมักไม่ใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการปรับปรุงสินค้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศญี่ปุ่นที่ประชาชนมีความตื่นตัว และตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภค ดังจะเห็นได้จากการขอรับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับข้อมูลเรื่องความปลอดภัยในการใช้บริการจากอินเทอร์เน็ต ห้องสมุด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการจัดตั้งศูนย์ทดสอบผลิตภัณฑ์ส่วนกลาง (Sagamihara) โดยวิธีคิดของชาวญี่ปุ่นจะไม่โทษว่าเป็นคราฟคราะห์ 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

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

ทั้งนี้ แม้ว่ากองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว จะมีภารกิจป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดกับนักท่องเที่ยวได้ทั่วราชอาณาจักร และศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจะทำหน้าที่บริการอำนวยความสะดวกประสานงานกับตำรวจท่องเที่ยวเจ้าของพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์หรือเชิงนิเวศอาจตั้งอยู่ในป่าเขาหรือชนบทห่างไกล ซึ่งนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>38</sup> ให้ความเห็นว่า หากเกิดปัญหาร้ายแรงในสถานที่พักแรม คิดว่าตำรวจท่องเที่ยวอาจช่วยไม่ได้มาก เพราะสถานที่ท่องเที่ยวส่วนมากมักอยู่ไกลจากสถานีตำรวจ หรือศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยว เช่น ในพื้นที่ภูเขา ป่าลึก และการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจท่องเที่ยวจะต้องประสานงานกับตำรวจท้องที่ เพื่อสืบสวน สอบสวน ตรวจสอบพื้นที่จริง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อน อาจสร้างความล่าช้าและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยวขึ้นได้

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า “ตำรวจท่องเที่ยว” มักเป็นหน่วยงานในลำดับแรกที่นักท่องเที่ยวซึ่งมีปัญหาคือร้องเรียนจากการใช้บริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมจะนึกถึงเพื่อขอความ

<sup>38</sup> 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 รวมถึงการออกมาตรการป้องกันอุบัติเหตุ และการปนเปื้อนของอาหาร เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกลไกที่ดี เพราะทำให้ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีศักยภาพดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้ใกล้ชิด และเข้าถึงปัญหาได้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัตินั้น หน่วยงานสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นยังไม่สามารถดูแลสภาพ หรือสุขอนามัยของธุรกิจที่พักแรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมที่อยู่ห่างไกลจากชุมชนจำนวนหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า ตั้งแต่ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ หรือรีสอร์ทยังไม่เคยมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้ามาดูแลหรือแนะนำเรื่องสุขอนามัย หรือสุขาภิบาลเลย ซึ่งมีผู้ประกอบการรายหนึ่ง<sup>39</sup> ให้ทัศนคติว่า ปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดขึ้นจากปัจจุบันมีโฮมสเตย์เกิดขึ้นมากทำให้รัฐดูแลตรวจสอบได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งเห็นว่าการช่วยเหลือของภาครัฐไม่เคยเข้าถึงผู้ประกอบการรายย่อย (SME) ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐอัดฉีดเงินลงทุนให้แต่ธุรกิจที่พักรายใหญ่ ๆ เกือบทั้งหมด ทั้งนี้ควรปลูกฝังทัศนคติให้แก่เจ้าหน้าที่หันมาส่งเสริมดูแลธุรกิจที่พักแรมขนาดเล็ก ๆ บ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ควรออกนโยบายจากความรู้สึคนึกคิดของเจ้าหน้าที่เอง แต่ควรลงมาดูงานภาคสนาม พูดคุย สัมภาษณ์ว่าเจ้าของธุรกิจที่พักเขาต้องการให้ช่วยเหลืออะไรบ้าง ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว เพราะจะทำให้เห็นนโยบายที่ออกมามีกลไกที่สอดคล้องกับความพร้อม และความร่วมมือที่จะปฏิบัติตามกฎหมายสาธารณสุขได้อย่างแท้จริง

<sup>39</sup> 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 มีผลกระทบต่อการค้าเงินงานของเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหลาย ซึ่งอาจสร้างแรงกดดันทางสังคม และผลประโยชน์ทางการเมืองต่าง ๆ จึงต้องได้รับการเสนอแนะ และพิจารณาจากข้าราชการระดับสูง และรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวงที่เป็นกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหากกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมแต่เพียงผู้เดียว ย่อมทำให้การกำหนดมาตรฐานถูกแทรกแซงจากแรงกดดันจากกลุ่มพลังต่าง ๆ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมืองได้ (Conflict of Interest) อันอาจมีผลกระทบต่อความเหมาะสมถูกต้องของการวางมาตรฐานควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษได้<sup>40</sup> ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การผ่านกระบวนการพิจารณากลับกรองข้อกำหนดเรื่องมาตรฐานตามหลักวิชาการ และวิทยาศาสตร์อย่างรอบคอบ และการมีคณะกรรมการควบคุมมลพิษเป็นผู้แนะนำ จะทำให้ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมมลพิษในธุรกิจที่พักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งมักเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษโดยตรง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง

<sup>40</sup> กฎหมายสิ่งแวดล้อม (น. 199). เล่มเดิม.

4.5.6 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

เจ้าหน้าที่สำนักพัฒนาบริการ กรมการท่องเที่ยว<sup>41</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ได้ให้สัมภาษณ์ว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เป็นเพียงการให้ “สิทธิใช้ตราสัญลักษณ์มาตรฐานความเป็นโฮมสเตย์ไทยเท่านั้น” อันเป็นเครื่องหมายรับรองของกรมการท่องเที่ยว ซึ่งโฮมสเตย์จะต้องถูกประเมินโดยกรมการท่องเที่ยว ซึ่งหากผ่านการประเมินมาตรฐานของโฮมสเตย์ (Home Stay Standard Assessment) ตามข้อ 10 แห่งประกาศ ทางกรมการท่องเที่ยว จึงจะออกเครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พร้อมหนังสือรับรองความเป็นมาตรฐานที่กำหนดไว้ในระเบียบของกรมการท่องเที่ยว

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

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เป็นเพียงการประเมินดัชนีชี้วัดมาตรฐานของโฮมสเตย์ไทยด้านการบริการ เพื่อให้สิทธิในการใช้เครื่องหมายรับรองเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม กำกับและดูแลธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมแต่อย่างใด

<sup>41</sup> 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 กระท่อม 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 ผู้ประกอบการที่พักทุกคนต้องมีจิตสำนึกที่จะเลือกไม่ดำเนินการในทางทำลายหรือสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล่อมได้ ซึ่งการกำหนดโทษในอัตราที่น้อย เท่ากับว่ารัฐปล่อยให้ธุรกิจที่พักแรมประมาทเลินเล่อต่อไปได้ ซึ่งมีผลเป็นการสร้างมลพิษให้กับแหล่งน้ำโดยตรง ทำให้แหล่งน้ำเสื่อมคุณภาพ ถูกปนเปื้อน และมีคุณสมบัติเปลี่ยนไปจากธรรมชาติ ทั้งยังมีผลเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศในแหล่งน้ำ ทำให้สัตว์น้ำลดปริมาณลง เพราะไม่อาจดำรงชีวิตและแพร่พันธุ์ได้ตามปกติอันนำไปสู่การสูญพันธุ์ในที่สุด ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.8.3 เรื่องผลกระทบของธุรกิจที่พักแรมต่อสิ่งแวดล่อม ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญบริการธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม มีนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง<sup>42</sup> ให้ความเห็นที่น่าสนใจว่า บางครั้งบทลงโทษที่บังคับใช้กับผู้ประกอบการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมมีอัตราน้อยเกินไป และส่วนที่เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ อาจใช้เพียงวิธีการเตือนหลาย ๆ ครั้งจนเรื่องเงียบหายไปเอง โดยไม่ได้มีการสั่งให้หยุดการกระทำ หรือการประกอบการไว้ชั่วคราวเพื่อให้เขากลับไปปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง จึงเห็นว่าบทลงโทษไม่ได้สร้างความเกรงกลัวให้กับผู้ประกอบการที่พักแต่อย่างใด

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

<sup>42</sup> 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 ใช้วัตถุดิบที่หมดอายุแล้วมาปรุงอาหารให้นักท่องเที่ยวผู้มาพักต้อนรับทาน 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 ก็จะถูกกระงับสิทธิการใช้เครื่องหมายรับรองบริการดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่การลงโทษที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้เกิดการระงับ หรือเพิกถอนการดำเนินงานแต่อย่างใด