

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์¹

กฤตพันธุ์ หิณฐิระนันท์²

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจของประเทศ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสามารถนำเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมหาศาล และในปัจจุบันการท่องเที่ยวได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการท่องเที่ยวที่ควบคู่ไปกับกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ เป็นต้น แต่การท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในขณะนี้ คือการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติเป็นการท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวเข้าไปใกล้ชิดและสัมผัสกับธรรมชาติ เช่น การเดินป่า การล่องแก่ง การชมนกชมไม้ การส่องสัตว์ ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวโดยนำตัวเองเข้าไปสู่ชนบทห่างไกลจากเทคโนโลยีและความเจริญต่าง ๆ และพักอาศัยอยู่ในสถานที่พักร่วมกับคนในชนบท สัมผัสและเรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่น อาหาร และการดำเนินชีวิตประจำวันกับเจ้าของบ้าน โดยเจ้าของที่พักอาศัย เป็นผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักที่เรียกว่า “โฮมสเตย์”

เพื่อให้เห็นถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและก่อให้เกิดการพัฒนาการให้บริการธุรกิจสถานที่พักอย่างมีประสิทธิภาพ

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทรัพย์สินของผู้เข้าพักสูญหาย หรือ บอบสลาย

จากการศึกษาเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง คือ ทรัพย์สินของผู้พักอาศัยเกิดความสูญหายหรือบอบสลายไปในขณะเข้าพักในสถานที่พักดังกล่าว ปัญหาที่ตามมาคือ ผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ซึ่งให้บริการสถานที่พักมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด

จากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 บัญญัติความหมายของคำว่า “โรงแรม” เอาไว้แต่มีกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ได้บัญญัติยกเว้นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ในหมวด 1 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม ในข้อ 1 ให้สถานที่พัก มีห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้องและมีผู้พักรวมกันไม่เกินทั้งหมด 20

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ณัฐ สันตาสว่าง และ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อบริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทาง โดยมีค่าตอบแทน ที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้เจ้านายทะเบียนทราบ ไม่เป็นโรงแรม (3) ของนิยามคำว่าโรงแรมในมาตรา 4 ซึ่งทำให้ธุรกิจโฮมสเตย์จัดอยู่ในความหมายของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ทำให้ธุรกิจโฮมสเตย์ถูกยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบเช่น โรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 โดยบัญญัติเพิ่มเติมไว้ใน หมวด 1 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม ในข้อ 1 “ให้สถานที่พัก มีห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้องและมีผู้พักรวมกันไม่เกินทั้งหมด 20 คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อบริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทาง โดยมีค่าตอบแทน ที่มีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้เจ้านายทะเบียนทราบ ไม่เป็นโรงแรม (3) ของนิยามคำว่าโรงแรมในมาตรา 4

โดยแก้ไขเพิ่มเติมว่า สถานที่พักในวรรคแรกให้หมายความรวมถึงธุรกิจท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เชิงนิเวศน์ พร้อมถ่ายทอดประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น(โฮมสเตย์) ”

และเพิ่มเติมข้อ 2 ในเรื่องของความรับผิดชอบของธุรกิจโฮมสเตย์ในกรณีทรัพย์สินของเข้าพักสูญหายหรือบุบสลาย “ให้ธุรกิจโฮมสเตย์ความรับผิดชอบในกรณีทรัพย์สินของเข้าพักสูญหายหรือบุบสลายไม่เกินสองพันบาท”

2. ปัญหามาตรฐานของการขึ้นทะเบียนของโฮมสเตย์ และบทกำหนดโทษ

การให้บริการสถานที่พักที่มีอยู่ในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ เช่น โรงแรม รีสอร์ท โฮมสเตย์ โมเต็ล เกสต์เฮาส์ เป็นต้น หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการขึ้นทะเบียนและบทลงโทษที่ชัดเจนก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในการให้บริการสถานที่พักที่ไม่ได้มาตรฐาน

เมื่อพิจารณาจาก ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ.2554 นั้นไม่ปรากฏว่ามีเนื้อความในลักษณะใดที่มีสภาพบังคับให้ธุรกิจโฮมสเตย์ไทยต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ เพื่อขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนจะประกอบธุรกิจให้บริการโฮมสเตย์ไทยแก่นักท่องเที่ยว เมื่อผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทย ไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก็สามารถให้บริการแก่นักท่องเที่ยวได้ ทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ขาดมาตรฐานในการให้บริการ

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 แม้จะกำหนดมาตรฐานผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ไทยได้ใกล้เคียงกับมาตรฐานโฮมสเตย์ของอาเซียน มาตรฐานสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศมาเลเซีย แต่สิ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์

ไทยบางรายให้บริการไม่ได้มาตรฐาน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ไทยไม่มีเนื้อหาให้ธุรกิจโฮมสเตย์ไทยต้องยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐาน ทำให้ไม่มีสภาพบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประกาศกรมการการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ..... โดยบัญญัติเพิ่ม “ธุรกิจโฮมสเตย์ต้องขึ้นทะเบียนและได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนเปิดให้บริการ หากไม่ปฏิบัติตามให้ระวางโทษปรับห้าพันบาทและปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติตาม”

3. ปัญหาเรื่องการลงทะเบียนผู้เข้าพัก

การลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัยในสถานที่พักแบบโฮมสเตย์นั้นตามประกาศกรมการการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ข้อ 9 กำหนดให้มีการลงทะเบียนแต่ก็ไม่ได้มีข้อกำหนดในการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษไว้สำหรับการไม่ปฏิบัติเอาไว้อีกด้วย

จะเห็นว่าการลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัยที่จะบังคับใช้สำหรับสถานที่พักโฮมสเตย์ตามประกาศกรมการการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ข้อ 9 ไม่ได้กำหนดแบบในการปฏิบัติในการลงทะเบียนและก็ไม่มีความหมายบัญญัติกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามการลงทะเบียน เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติโรงแรม กฎหมายได้กำหนดแบบการปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งยังกำหนดอัตราโทษไว้สำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งผู้จัดทำเห็นว่าระบบการลงทะเบียนผู้เข้าพักเป็นหนึ่งในเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากระบบลงทะเบียนผู้พักนั้น จะสามารถใช้ในการตรวจสอบผู้เข้าพักได้ อาจช่วยป้องกันอาชญากรรม การมั่วสุมเพื่อกระทำการในทางไม่ดีหรือในเรื่องคนร้ายหลบหนีการจับกุม การก่อการร้ายที่มาหลบหนีการติดตามตัวไปดำเนินคดีมักหลบหนีการติดตามโดยมักเลือกเข้ามาใช้บริการตามสถานที่พักที่เปิดให้บริการขนาดเล็กที่ไม่มีการจัดทำระบบทะเบียน หากรัฐสามารถควบคุมให้การเปิดให้บริการสถานที่พักทุกแห่งจัดทำระบบทะเบียนผู้พักได้ รัฐย่อมสามารถตรวจสอบประวัติผู้เข้าพักได้ ในกรณีที่มีเหตุบางประการที่จำเป็นต้องตรวจสอบเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของทั้งผู้เข้าพักและผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการสถานที่พักนั่นเองด้วย

เห็นควรกำหนดหน้าที่ในการลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัย และบทกำหนดโทษสำหรับธุรกิจโฮมสเตย์ในประกาศกรมการการท่องเที่ยว โดยทำเป็นประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ..... ดังนี้

ผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์มีหน้าที่ในการจัดให้มีการลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัย โดยกำหนดบทลงโทษหากไม่ดำเนินการให้มีการลงทะเบียนชื่อนามสกุลผู้เข้าพักพร้อมหมายเลขบัตรประจำตัว

ประชาชน หากผู้เข้าพักอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้ผู้ดูแลสถานที่พักลงชื่อกำกับไว้ และส่งทะเบียนรายชื่อให้กับนายทะเบียนทุกเดือนหากไม่ปฏิบัติตามให้ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท”

4.ปัญหาเรื่องความปลอดภัยของโฮมสเตย์

หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พัก มีความสัมพันธ์กับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในด้านต่าง ๆ ของสถานที่พัก เนื่องจากหากกฎหมายกำหนดให้สถานที่พักที่จะเปิดให้บริการนั้น ต้องมีมาตรฐานเกี่ยวกับตัวอาคารสถานที่พักที่ดีทั้งในด้านความสะอาด ความสะดวก ความปลอดภัย ความมั่นคงแข็งแรง ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดการให้สถานที่พักนั้นได้มาตรฐานในทุกด้านเพื่อที่จะยื่นขอรับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจดังกล่าวได้

จากการศึกษาพบว่าสถานที่พักแบบโฮมสเตย์ไม่มีมาตรการในการกำกับดูแลความปลอดภัยของการต่อเติมของตัวอาคารในการให้บริการสถานที่พักแบบโฮมสเตย์ โดยประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ข้อ 1 ซึ่งกำหนดเพียงสถานที่พักเป็นสัดส่วน สะอาด มีห้องอาบน้ำและห้องส้วมที่สะอาดมีฉีดยาฆ่าเชื้อ ไม่มีบ่อบริโภคหรือมาตรการบังคับใดๆ

เห็นควรให้กรมการท่องเที่ยวนำมาตราฐานความปลอดภัยของอาคารที่กำหนดใน กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 นำมาปรับใช้กับธุรกิจโฮมสเตย์ โดยทำเป็นประกาศกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ..... เป็นมาตรการบังคับใช้ในส่วนของการที่พักจะต้องมีมาตรฐานความปลอดภัย ซึ่งมีการกำหนดให้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สถานที่พักโฮมสเตย์ต้องการจัดให้มีลักษณะ ดังนี้

- (ก) ต้องจัดช่องทางเดินภายในอาคารไม่น้อยกว่า 1 เมตร
- (ข) ต้องมีความกว้างของบันไดไม่น้อยกว่า 0.90 เมตร
- (ค) ให้มีหน่วยรับน้ำหนักบรรทุกทุกสำหรับส่วนต่างๆของอาคารให้คำนวณโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150 กิโลกรัมต่อตารางเมตร
- (ง) การติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงแบบยกหัว ขนาดและสมรรถนะตามมาตรฐาน เครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหัวของกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่น้อยกว่าชั้นละหนึ่งเครื่อง

โดยกรมการท่องเที่ยวเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเข้าไปตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัย หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

เอกสารอ้างอิง

กัลยา ตันศิริ.พิมพ์ใจ รื่นเริง.เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการวิชาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คณาธิป ทองรวีวงศ์.กฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร:นิติธรรม,2558.

จิต เศรษฐบุตร.หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด.พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์เดือนตุลา,2556.

นงคณัฐ ศรีชนานันต์.การโรงแรมเบื้องต้น.พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต,2547.

นันทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์.หลักกฎหมายเอกเทศสัญญา ลักษณะยืม-ฝากทรัพย์. กรุงเทพมหานคร:

โครงการตำราและเอกสารการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา.การวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน.เชียงใหม่:คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่,2542.

พิมพ์ใจ รื่นเริง. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประนีประนอมยอม
ความ การพินัยข้อต่อ. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง, 2557.

ศนันท์ภรณ์ โสคติพันธุ์. คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน,2555.

สุขุม สุภณิตย์.คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค.พิมพ์ครั้งที่ 9.กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2557.