

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย เช่น ทะเล ภูเขา น้ำตก กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศไทย เป็นเหตุให้เกิดรูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น จึงเกิดที่พักที่ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในลักษณะที่แตกต่างจากโรงแรมขึ้น คือ โฮมสเตย์ (homestay) และปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนจำนวน 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้มีการจัดทำมาตรฐานการท่องเที่ยวของอาเซียน (ASEAN Tourism Standards) ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐานของสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาคุณภาพการท่องเที่ยวของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อมุ่งสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ (A Quality Single Destination) โดยมาตรฐาน โฮมสเตย์ (ASEAN Homestay Standard) เป็นหนึ่งในมาตรฐานดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกจะต้องพัฒนากฎหมาย มาตรฐาน และนโยบายด้านต่างๆ ของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับที่อาเซียนกำหนดกฎหมาย มาตรฐาน และนโยบายขึ้นต่ำไว้ในการรวมกลุ่มประชาคมอาเซียน

หลังจากที่ประเทศไทยได้ก้าวสู่การเป็นสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวไทย กรมการท่องเที่ยวจึงเร่งส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานโฮมสเตย์ขึ้นเพื่อรองรับการแข่งขันและรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่จะเดินทางมาท่องเที่ยวในอาเซียนเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าธุรกิจโฮมสเตย์จะยังเป็นกลุ่มที่สร้างรายได้ไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับการท่องเที่ยว

ในรูปแบบอื่นๆ แต่ก็เป็นที่ธุรกิจที่มีแนวโน้มที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีจุดขาย และมีเสน่ห์ที่รูปแบบทางวัฒนธรรมเฉพาะถิ่นที่เป็นเอกลักษณ์ โดยกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในฐานะที่มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวจึงได้จัดทำดัชนีชี้วัดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย (Thailand Homestay Standard) ขึ้น ซึ่งนักท่องเที่ยวจะพักในบ้านหลังเดียวกันกับเจ้าบ้านและศึกษาธรรมชาติ วิถีชีวิต วัฒนธรรมในท้องถิ่น โดยมีการจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควรแก่นักท่องเที่ยว เพื่อมุ่งส่งเสริมให้ชุมชนที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสามารถมีรายได้เสริมจากการท่องเที่ยว จนเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการด้านวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น รักษาวิถีชีวิตดั้งเดิม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยผู้ประกอบการโฮมสเตย์จะต้องยื่นความประสงค์และยื่นความจำนงเพื่อขอรับการตรวจประเมินมาที่กรมการท่องเที่ยว จากข้อมูลพบว่า มีโฮมสเตย์ไทยที่ผ่านการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย (Thailand Homestay Standard) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันมีจำนวน 142 แห่ง ใน 51 จังหวัดทั่วประเทศไทย ครอบคลุมทุกภาคของประเทศ¹ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโฮมสเตย์ไทยที่ได้มาตรฐานยังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับผู้ประกอบการโฮมสเตย์ที่มีมากกว่า 1,000 แห่ง ทั่วประเทศไทย²

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าการท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์ไทยนี้ ถือเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมที่พักประเภทหนึ่ง ตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน³ แต่ถูกยกเว้นสถานะไม่ใช่โรงแรม เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวดที่ 1 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม ข้อ 1. ให้สถานที่พัก

¹ สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2558). *มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

² ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2556). *ยกมาตรฐาน “โฮมสเตย์ไทย” นำทุนวัฒนธรรมสร้างรายได้สู่ชุมชน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://m.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1370410501. [2561, 16 มิถุนายน].

³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง (1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดย มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน (2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัย โดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น (3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

ที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน ไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4⁴ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริม อันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

ปัญหาประการแรกเมื่อพิจารณากฎกระทรวงที่กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน ไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ทำให้เปรียบเสมือนบังคับให้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 หมวด 1 บทนิยาม ข้อ 4 บทนิยาม “โฮมสเตย์ไทย” ต้องกำหนดความหมาย จำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงไม่ได้ เพราะจะเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมทันที ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเกณฑ์ดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสภาพการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ในปัจจุบันมากนักน้อยเพียงใด

ปัญหาประการต่อมาเมื่อผู้เขียนได้พิจารณากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ตลอดจนประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 โดยละเอียดแล้วไม่ปรากฏว่ามีเนื้อความใดที่บังคับให้ลักษณะสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด หรือโฮมสเตย์ไทย

⁴ กฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2554. ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4.

ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนถึงจะประกอบธุรกิจที่พักขนาดเล็ก หรือ โฮมสเตย์ไทยได้ เปรียบเทียบกับผู้ประกอบการโรงแรม จะต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนถึงจะประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 “มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่ จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน” เมื่อผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยไม่จำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก็สามารถให้บริการแก่นักท่องเที่ยวได้ จึงทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไทยไม่สนใจที่จะยื่นขอขึ้นทะเบียนและตรวจสอบมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย เพื่อได้ขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ไม่มีสภาพบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ประกอบกับปัญหาหน่วยงานที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ในปัจจุบัน ยังไม่มีความสอดคล้องและประสานงานกันอย่างเป็นรูปธรรม

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้ผู้ประกอบการบ้านพักโฮมสเตย์ขาดความรู้ และการโฆษณาประชาสัมพันธ์รวมทั้งงบประมาณในการลงทุนเพื่อพัฒนาธุรกิจให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล

ทั้งนี้ การออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ส่วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ก็คือ ต้องการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบทให้ได้มาตรฐาน และพัฒนาเครือข่ายเพื่อนำไปสู่การท่องเที่ยวชุมชนอย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดรายได้กับชาวบ้านในชุมชน อันส่งผลดีทำให้ประเทศชาติได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาหลักกฎหมาย มาตรฐาน และนโยบายขั้นต่ำของอาเซียน และของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศมาเลเซีย ว่ามาตรการในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ในปัจจุบันมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และสมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์หรือไม่ ตลอดจนเสนอมาตรการทางกฎหมายที่สามารถยกมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยให้อยู่ในระดับสากลแข่งกันกับต่างประเทศได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ ความหมายแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงและเสนอแนะให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ไทยมีประสิทธิภาพบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพออยู่ในระดับสากล

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และต่างก็เร่งสร้างกลยุทธ์ใหม่ๆ เพื่อผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว จนลืมนึกตระหนักการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการและนักท่องเที่ยวพึงปรารถนามากที่สุด การนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมาปรับใช้กับเรื่องดังกล่าวยังไม่ครอบคลุม และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของอาเซียน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันยังไม่สามารถส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์ และยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาโฮมสเตย์ไทยให้อยู่ในระดับสากล ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่นำมาปรับใช้กับการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา บทความทางกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 และหลักกฎหมาย มาตรฐาน และนโยบายขั้นต่ำของอาเซียน และศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศมาเลเซีย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาในรูปแบบลักษณะเป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาวิจัยจากตำราและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำอธิบาย วารสาร วิทยานิพนธ์ ตำรับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และสารสนเทศจากหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอสำหรับนำมาปรับปรุงแก้ไข

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ ความหมายแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โสมเสดย์ไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โสมเสดย์ไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โสมเสดย์ไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางปรับปรุงและเสนอแนะให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ โสมเสดย์ไทยมีสภาพบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพออยู่ในระดับสากล