

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาในเรื่องมาตรการในการควบคุมที่พักแรมและรีสอร์ทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ตามปัญหาเรื่องนิยามของที่พักแรมและรีสอร์ท ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณาที่พักแรมและรีสอร์ททางอินเทอร์เน็ต ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจรีสอร์ท ปัญหามาตรการการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมและรีสอร์ท ทำให้ผู้ศึกษาเกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจที่พักแรมและรีสอร์ทที่มีประเด็นปัญหาที่กระทบถึงสิทธิของนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภค จากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายในบทก่อนหน้า ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของกฎหมายที่ยังไม่สามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ได้รับความเสียหายจากผู้ประกอบการดังกล่าวได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม ในบทนี้จึงสามารถที่จะทำการสรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายตามที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในการซื้อบริการที่พักแรมประเภทรีสอร์ท โดยการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากปัจจุบันระบบอินเทอร์เน็ตได้เข้ามามีบทบาททางธุรกิจ ซึ่งเป็นการซื้อขายสินค้าและบริการที่ผู้ซื้อตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลที่น่าเสนอผ่านเว็บไซต์ โดยไม่ได้สัมผัสกับตัวสินค้าหรือผู้ขายโดยตรง พบว่าทำให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาเพราะผู้ประกอบการบางรายแสดงข้อความอันเป็นเท็จเพื่อขายสินค้าหรือบริการ โดยที่ผู้ซื้อไม่อาจทราบได้ว่าการเสนอขายสินค้านั้นเป็นความจริงหรือไม่ ผู้ประกอบการรีสอร์ทส่วนใหญ่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการกับหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถควบคุมดูแลและคุ้มครองผู้บริโภคได้ แม้ปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาไว้ก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงมาตรการกำกับดูแลการโฆษณาสินค้าและบริการทั่วไป โดยไม่มีมาตรการควบคุมการโฆษณาซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากการโฆษณามีอิทธิพลต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคทราบข้อมูล

ข่าวสารซึ่งผู้บริโภคนั้นไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อความโฆษณาได้ก่อนตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการว่าข้อความนั้นมีความน่าเชื่อถือได้เพียงใด เนื่องจากการโฆษณาสินค้าและบริการทั่วไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ผู้โฆษณาไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนโฆษณา ทำให้สามารถโฆษณาไปได้เลย การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพและไม่มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง รวมถึงกฎหมายมีอัตราโทษค่อนข้างต่ำจึงทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่เกรงกลัว และเมื่อมีการผิดสัญญา ผู้บริโภคไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบการธุรกิจรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพราะผู้ประกอบการธุรกิจไม่มีหลักประกันในการรับประกันความเสี่ยงให้แก่ผู้บริโภค ส่งผลให้การซื้อขายในรูปแบบดังกล่าว ผู้บริโภคต้องเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงนั่นเอง ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องนี้โดยตรง ทำให้เกิดปัญหาว่าสิทธิของผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครองเพียงใด จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์สภาพของปัญหาและมาตรการในการเยียวยาแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้อง

#### 5.1.1 ปัญหาเรื่องนิยามของที่พักรวมและรีสอร์ท

ท่ามกลางกระแสท่องเที่ยวกำลังเริ่มฟื้นตัวและมาแรง ทศนิยมภาพสวยงาม สามารถสร้างเม็ดเงินจากธุรกิจท่องเที่ยวได้อย่างมากมายและรวดเร็ว การประกอบธุรกิจรีสอร์ทก็นับเป็นช่องทางที่มีโอกาสสร้างเม็ดเงินได้ไม่น้อย ดังนั้น การลงทุนในธุรกิจรีสอร์ทเป็นการลงทุนที่น่าสนใจธุรกิจหนึ่ง รีสอร์ท (Resort) เป็นสถานที่พักตากอากาศสำหรับรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การบริการส่วนใหญ่คล้ายกับโรงแรม แต่อาคารสถานที่จะกลมกลืนกับธรรมชาติมากกว่า และลงทุนน้อยกว่า ทั้งยังมีธุรกิจเกี่ยวเนื่องที่สามารถทำรายได้เพิ่มขึ้นได้อีก อาทิ ธุรกิจ OTOP ธุรกิจสปา ธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า ข้อยกเว้นตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็ก ซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน อันมีลักษณะเป็นการหารายได้เสริม ไม่ถือว่าเป็นโรงแรมตามนิยามของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงมีผลทำให้ธุรกิจรีสอร์ทไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดมาตรการกำกับและดูแลเรื่องการบริหารจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ มาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ.1954 แห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้กำหนดให้ “โรงแรม” มีความหมายครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่นๆที่ไม่ใช่โรงแรม โดยกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนว่า “รวมถึง บอร์ดดิ้งเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล” ให้

มีสถานะเป็นโรงแรม และอยู่ภายใต้มาตรการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมของรัฐ บัญญัติดังกล่าว

การที่ธุรกิจที่พักแรมประเภทรีสอร์ตไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 (3) จึงส่งผลให้ขาดมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยที่ใช้กำกับและดูแลธุรกิจดังนี้

5.1.1.1 เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และ มาตรา 33 ที่กำหนดกลไกและคุณสมบัติเรื่องผู้จัดการ โรงแรม จึงพบปัญหาว่าผู้ดูแลที่พักแรมมักเป็นชาวบ้านที่ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรม วิธีจัดการความปลอดภัยในที่พักแรมและไม่มีทักษะการแก้ปัญหา ตรวจจับพินิจ หรือความผิดปกติต่างๆ

5.1.1.2 จากการศึกษาพบว่า รีสอร์ตหลายแห่งไม่ติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระงับ อัคคีภัย และไม่ติดตั้งแผนผังทางหนีไฟ และคำแนะนำพื้นฐานกรณีเกิดเพลิงไหม้ไว้ในห้องพัก ซึ่งเกิดจากธุรกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34 (5) และ (8) ที่กำหนดหลักเกณฑ์การติดตั้ง แผนผังแสดงทางหนีไฟ เครื่องดับเพลิง และสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ ซึ่งจากการศึกษาไม่พบว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักหรือผู้จัดการ ที่พักแรม มีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนภัย ให้แก่นักท่องเที่ยวได้ทราบเพื่อที่จะได้ระมัดระวังตน

#### 5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณาที่พักแรมและรีสอร์ตทางอินเทอร์เน็ต

จะเห็นได้ว่าการโฆษณาในปัจจุบันมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าและบริการ ไปยังผู้บริโภค ทั้งยังมีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมการบริโภคสินค้าและบริการของผู้บริโภคทั้งในแง่บวกและลบ ผู้บริโภคจำนวนไม่น้อยใช้ข้อมูลจากการโฆษณาในการตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ ดังนั้น หากผู้ประกอบการกระทำการโฆษณาเพื่อประโยชน์ของคนฝ่ายเดียวโดยไม่มีคุณธรรมหรือขาดความรับผิดชอบแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคและสังคมส่วนรวม บทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคมีการบัญญัติชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่ง ประเทศไทย พ.ศ.2560 มาตรา 46 “สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งองค์กรของผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค องค์กรของผู้บริโภค ตามวรรคสองมีสิทธิร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดพลังในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งอำนาจในการเป็นตัวแทนของผู้บริโภคและการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เนื่องจากปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมและรีสอร์ตได้มีการนำเอาสื่อโฆษณาต่างๆ มาจูงใจให้ผู้บริโภคสนใจและซื้อบริการที่พักตามคำพรรณนาหรือตามที่ได้มีการโฆษณา ซึ่งสื่อโฆษณานี้ นับได้ว่ามีบทบาทสำคัญ

ในสังคมไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่งซึ่งเมื่อเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเท่าใด เนื้อหาของสื่อก็ยิ่งหลากหลายซึ่งเป็นการยากที่จะควบคุมสิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ ผู้บริโภคที่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากสื่อโฆษณาแล้วหลงเชื่อซื้อบริการที่แพกแรมแล้วเมื่อไปใช้บริการที่พักรีสอร์ทนั้นกลับพบว่าไม่เป็นไปตามคำพรรณนาหรือไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณา หรือการ โฆษณานั้นเป็นการโฆษณาที่เกินความเป็นจริง ทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ใช้บริการที่แพกแรมและรีสอร์ทตามที่ตนต้องการหรือคาดหวัง

### 5.1.3 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจที่แพกแรมและรีสอร์ท

ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ระบบการค้าเสรีที่มีการโยงโยยทั่วถึงกันทั่วโลก ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการบริโภคนิยมมากขึ้น อันมีผลให้ประชาชนมีพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น อีกทั้งเทคโนโลยีการผลิตในปัจจุบันก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเหตุปัจจัยดังกล่าวทำให้ปัญหาของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน เข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ระบบการค้าเสรีที่เป็นลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่ประสานกันเป็นเครือข่ายทำให้ไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองปัญหาผู้บริโภคในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ครอบคลุมเพียงพอและไม่ทันต่อภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น หากประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงสิทธิของผู้บริโภคตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ตลอดจนสามารถนำกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคมาประยุกต์ใช้ได้ ก็จะทำให้มีอำนาจที่จะต่อรองกับผู้ประกอบการที่หวังจะเอาเปรียบได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยมีมากมายหลายฉบับก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกฎหมายต่างๆปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนดไว้ เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคมีผลบังคับใช้ มาตรา 10 (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ว่า “สอดคล้องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค” ในมาตรา 10 (9) แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดว่า “เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย” ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โภคยังไม่เคยมีการกำหนดนโยบายระยะยาวในการดำเนินงานอย่างจริงจัง จะมีแต่เพียงนโยบายและแผนปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณเท่านั้น

#### 5.1.4 ปัญหามาตรการการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจที่แพคเกจและรีสอร์ท

ปัจจุบันแม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณาและฉลากสินค้าทั่วไปไว้ก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงมาตรการกำกับดูแลการโฆษณาสินค้าทั่วไป โดยไม่มีมาตรการควบคุมการโฆษณาซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากการโฆษณามีอิทธิพลต่อผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคทราบข้อมูลข่าวสารซึ่งผู้บริโภคไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อความโฆษณาได้ก่อนตัดสินใจซื้อสินค้าว่าข้อความนั้นมีความเชื่อถือได้เพียงใด เนื่องจากการโฆษณาสินค้าทั่วไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ผู้โฆษณาไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตก่อนโฆษณาทำให้สามารถโฆษณาไปได้เลย ต่อมาเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็จะใช้มาตรการทางปกครอง โดยออกคำสั่งคณะกรรมการฯ ให้ผู้กระทำการโฆษณาแก้ไขข้อความโฆษณาหรือห้ามโฆษณาข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง ทั้งนี้ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาจะทำความเข้าใจกับผู้กระทำการโฆษณาที่มีความผิดฐานโฆษณาเท็จหรือเกินความจริง ตามมาตรา 47 และนำเสนอคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 62 เพื่อเปรียบเทียบปรับผู้กระทำ ความผิดต่อไป อันเป็นเพียงมาตรการแก้ไขเยียวยาปัญหาที่ปลายเหตุ การบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ออกใช้บังคับเพื่อมุ่งหวังจะให้ป็นกฎหมายกลางในการดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นสิ่งให้แสดงให้เห็นถึงการมองเห็นปัญหาในการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมาตรการทางกฎหมาย แม้ว่าต้นร่างเดิมของกฎหมายฉบับนี้จะบัญญัติให้มีการคุ้มครองไว้ก่อนข้างจะสมบูรณ์ คือ ด้านโฆษณาฉลาก สินค้าอันตรายและนิติกรรมสัญญา แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้บังคับ ปัญหาในเรื่องการบังคับตามกฎหมายซึ่งเคยมีอยู่ก่อนก็ยังมิได้ถูกแก้ไขอย่างใด ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขาดบทบัญญัติที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในพระราชบัญญัตินี้ยังขาดความสมบูรณ์อยู่ และต้องอาศัยบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งหรือการลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายอาญาเหมือนเมื่อยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคนั่นเอง

## 5.2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคในการควบคุมธุรกิจรีสอร์ท ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องและใช้บังคับได้จริงกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายพึงให้ความสำคัญอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้นทุกภาคส่วนควรให้ความสนใจถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ถูกต้อง โดยต้องยอมรับว่าการคุ้มครองผู้บริโภคนั้นมีใช่แต่การใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเดียว โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการเหล่านั้นเท่านั้น จึงจะแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริโภคได้สำเร็จ หากแต่เป็นหน้าที่ของสังคมอย่างชัดเจนที่จะต้องร่วมมือกัน ทั้งในด้านป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการบริโภค โดยใช้ความระมัดระวังให้มากขึ้นในการบริโภคและในด้านการสร้างสำนักแห่งการรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดขึ้นในการผลิต โดยวิธีการให้การศึกษาด้านการบริโภคแก่ประชาชนให้มากขึ้น ไม่ว่าจะในโรงเรียนหรือนอกโรงเรียน และการวางกฎระเบียบในการควบคุมการผลิตให้รัดกุมแต่ละอ่องตัวมากขึ้น เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวนั้นได้รับการแก้ไขหรือมีแนวทางในการแก้ไข โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ตามกฎหมายต่างประเทศแล้ว ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายตามที่ได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

### 5.2.1 ปัญหาเรื่องนิยามของที่พักรวมประเภทรีสอร์ท

ควรกำหนดกติกาเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม เพื่อให้ นายทะเบียนมีอำนาจใช้ใบอนุญาตสำหรับควบคุมเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมของธุรกิจได้ ห้ามมิให้ประกอบธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก นายทะเบียน ซึ่งการขอและออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ ต่อเมื่อเห็นว่าที่ตั้ง ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานประกอบธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม แห่งนั้นมีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขอนามัย และมีมาตรการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้อง ควรกำหนดให้มีผู้จัดการในธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม มีคุณสมบัติและหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลความปลอดภัยของผู้ที่เข้ามาพัก ควรกำหนดให้ “ผู้จัดการที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม” ทำหน้าที่แจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบจุดอันตราย หรือกิจกรรมเสี่ยงภัยต่างๆ เพื่อป้องกันสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เข้าพัก และควรกำหนดให้ติดตั้งข้อความเตือนภัยต่างๆ

โดยใช้ป้ายสินค้าที่มีความสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว และจะต้องวางในที่ซึ่งมองเห็นได้ชัดเจน เช่นเดียวกับมาตรการของรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแห่งมลรัฐแคนซัส 2004 ของสหรัฐอเมริกา

### 5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมโฆษณาอีสอร์ตทางอินเทอร์เน็ต

ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ด้วยในปัจจุบันประเทศไทยยังมีกฎหมายอีกหลายลักษณะซึ่งมีบทบัญญัติไม่เอื้ออำนวยแก่การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยซื้อขาย เช่าซื้อหรือในบางกรณีก็ไม่มีหลักประกันด้านความยุติธรรมในการบริโภคสาธารณูปโภคต่างๆอันเป็นกิจการที่รัฐดำเนินการ เช่น ไฟฟ้า ประปา รถเมล์ รถไฟ ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรเพิ่มบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคในอีกหลายๆแง่เข้าไปให้สมบูรณ์ เช่น การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา การทำธุรกรรมทางอินเทอร์เน็ต การรับผิดชอบในความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือใช้บริการที่มาจากการโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญแก่การดำรงชีวิตในปัจจุบัน สมควรที่จะต้องมีกฎและข้อบังคับมารองรับ มิฉะนั้นแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นจะตกอยู่กับผู้บริโภคสถานเดียวโดยไม่มีทางป้องกันได้เลย

ควรกำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบข้อความโฆษณาสินค้าหรือบริการทั่วไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ก่อนจะนำข้อความโฆษณานั้นไปโฆษณาผ่านสื่อต่างๆ โดยจัดให้มีหน่วยงานเข้ามาตรวจสอบข้อความที่ใช้ในการโฆษณานั้น เนื่องจากสื่อโฆษณานั้นจะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญและแพร่หลายอย่างรวดเร็ว ประกอบกับผู้บริโภคส่วนมากรับทราบข้อมูลสินค้าผ่านทางสื่อ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้สินค้าเพราะหลงเชื่อตามคำพรรณนาที่เป็นเท็จหรือเกินจริงนั้น

### 5.2.3 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอีสอร์ต

โดยแท้จริงแล้ว การคุ้มครองผู้บริโภคนั้นไม่ใช่แต่จะมุ่งหมายให้ผู้บริโภคแต่เพียงฝ่ายเดียวที่ได้ประโยชน์ หรือเพื่อเป็นทางที่จะได้รับค่าตอบแทนความเสียหายได้โดยกฎหมาย หากแต่ยังมีวัตถุประสงค์ที่มากกว่านั้นก็คือ การพยายามทำให้เกิดความรู้ที่รับผิดชอบยิ่งขึ้นในสังคมของผู้ประกอบการ และลดภาวะความเสี่ยงในการบริโภคลง และยิ่งกว่านั้นยังมุ่งหมายให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมเป็นไปด้วยความยุติธรรมด้วย

หากรัฐบาลมีนโยบายที่เข้มแข็งในด้านการพัฒนาการบริโภคของประชาชน เล็งเห็นความสำคัญของสิทธิผู้บริโภค ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ และส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสร้างจิตสำนึกมีความรับผิดชอบต่อสังคม ประชาชนผู้บริโภคก็จะได้รับประโยชน์อย่างสูงสุด อีกทั้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อรับนโยบายจากรัฐบาลแล้วควรปฏิบัติด้วยความสุจริต

และรวดเร็ว และควรพยายามปฏิบัติหน้าที่ตามครรลองของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ไม่เอียงไปข้างหนึ่งข้างใด ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่เกิดปัญหาแก่ผู้บริโภคหรือผู้ประกอบการธุรกิจจนเกินไป

ภาครัฐควรสนับสนุนและอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิประโยชน์แก่ภาคประชาชนที่เป็นเครือข่ายการดำเนินงานคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นผู้บริโภคที่เข้มแข็ง

หน่วยงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ควรดำเนินการให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยความสะดวกแก่กันและกัน ไม่ก้าวก่ายหรือลบล้างกันไปมาว่าเรื่องนี้หน่วยงานใดต้องเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ ควรพิจารณาแนวทางดำเนินการ และบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยคำนึงถึงสาระของงานมากกว่าสถานภาพหรือชื่อขององค์กร เนื่องจากปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานกระจัดกระจาย ทำให้การทำงานไม่เป็นระบบ และแนวทางดำเนินการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนั้นควรที่จะดำเนินมาตรการในเชิงป้องกันมิให้ปัญหาต่างๆเกิดขึ้นซ้ำอีก ซึ่งสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญสำหรับมาตรการในเชิงป้องกัน ได้แก่ การมีฐานข้อมูลในเชิงสถิติเพื่อการวิเคราะห์แนวโน้ม ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีศูนย์กลางข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนั้น แนวทางการพัฒนาระบบการคุ้มครองผู้บริโภคเชิงบูรณาการ จำเป็นต้องมีการปรับรูปแบบการดำเนินงานในส่วนภูมิภาคโดย

5.2.3.1 ให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการร่วมกำหนดนโยบายในและแผนงานการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัด (Civil Participation) โดยเพิ่มสัดส่วนภาคประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และผู้ประกอบการ ในคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัด

5.2.3.2 จัดตั้งเป็นศูนย์ประสานงานองค์กรเครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภคในจังหวัด ดำเนินงานประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จัดการความรู้ร่วมกันของผู้บริโภคและหน่วยงานต่างๆร่วมวางแผนงานหรือนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคในระดับจังหวัด

เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าและผู้ประกอบการธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้ง



นอกจากนั้น ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทัน่วงที

ดังนั้นหากมีการปฏิรูปหน่วยงานและกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เช่น การมีหน่วยให้การช่วยเหลือแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และการฟ้องร้องแบบรวมกลุ่ม (Class Action) ประกอบกับการตั้งกองทุนในลักษณะเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับการชดเชยเยียวยาโดยทันที หรือกองทุนยุติธรรม ก็เป็นมาตรการคู่ขนานที่จะทำ让消费者เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย

#### 5.2.4 ปัญหามาตรการการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจรีสอร์ท

ปัจจุบันธุรกิจด้านการท่องเที่ยวถือมีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจไทยอย่างมาก โดยมีธุรกิจรีสอร์ทเป็นธุรกิจบริการด้านที่พักแรมแบบให้เช่าเป็นรายวัน หรือรายสัปดาห์ สำหรับผู้ที่มาพักผ่อนระยะสั้น โดยรวมถึงห้องพักแขกและห้องชุดที่มีการตกแต่งพร้อมเข้าพัก และอาจรวมถึงการให้บริการอื่นๆ เช่น การให้บริการด้านอาหารและเครื่องดื่ม ที่จอดรถ บริการซักรีด สระว่ายน้ำ และห้องออกกำลังกาย สิ่งอำนวยความสะดวกด้านนันทนาการ และห้องประชุม เนื่องจากในปัจจุบันการประกอบกิจการที่พักรีสอร์ทเป็นการดำเนินกิจการที่ยังไม่มีกฎหมายมารองรับ ส่งผลให้การประกอบกิจการต้องอาศัยแนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขให้ผู้ประกอบการประกอบกิจการรีสอร์ทปฏิบัติตามเพื่อให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานอย่างไรก็ตาม ในการกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงกระบวนการที่อาศัยความร่วมมือของผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการที่พักรีสอร์ทเท่านั้น จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายใดๆ ซึ่งถ้าหากผู้ประกอบการรายใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับลงโทษแก่ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนได้ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.4.1 ประเทศไทยควรมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดที่เกิดจากการกระทำที่เป็นความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจรีสอร์ทให้มีความผิดเช่นเดียวกับสาธารณรัฐมัลดีฟส์ ที่มีการบัญญัติกฎหมายที่ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจรีสอร์ท ซึ่งจะทำให้มีมาตรการการลงโทษที่เด็ดขาดและเหมาะสมมากกว่า

5.2.4.2 ควรมีการเพิ่มบทลงโทษ ในมาตรา 59 ของ พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ.2547 จากเดิม ที่มี การ กำหนดบทลงโทษสำหรับที่พักแรมประเภทโรงแรมตามนิยามในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องไว้ว่าต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกิน 1 หมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ ขอแก้ไขโดยเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้น โดยเป็นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1-5 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท-1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนโทษปรับรายวันยังคงไว้เท่าเดิม

และควรมีการเพิ่มเติมสาระในกฎหมาย เรื่องของการกำหนดบทลงโทษ สำหรับผู้ที่ ประสพสัมพันธการชายที่พักรแรม โดยไม่มีใบอนุญาตในการดำเนินธุรกิจ โดยกำหนดโทษปรับไม่เกิน 1 แสนบาท ซึ่งต่อไปหากที่พัก ซึ่งไม่ถูกกฎหมายมีการโฆษณาและประชาสัมพันธ์การชาย ผ่านการจัดงานทราวอล เทรคต่างๆ หรือเว็บไซต์ต่างๆ ก็ต้องระวางโทษปรับที่จะเกิดขึ้นทันที ไม่ต้องรอนจนครบองค์ประกอบกรชายและรับเงินแล้ว จึงจะสามารถดำเนินคดีได้ ซึ่งที่ผ่านมาในกฎหมายของ โรงแรมไม่ได้มีการระบุเรื่องเหล่านี้ไว้ ต่างจากการดำเนินธุรกิจทัวร์ ที่จะมีกำหนดไว้ในกม.การ ดำเนินธุรกิจนำเที่ยวว่า หากบริษัทไม่มีใบอนุญาตมาดำเนินการ โฆษณาหรือประชาสัมพันธ์การชาย ก็จะมีโทษปรับเช่นกัน