

มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์ *

รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี **

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมอย่างมาก ทำให้ชาวบ้านในท้องถิ่นมีช่องทางเพิ่มพูนรายได้ ด้วยการเปิดห้องพักที่เหลืออยู่ในบ้านของตนให้เป็นสถานที่พักขนาดเล็ก และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความเพลิดเพลินสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยว ซึ่งผู้ประกอบการมักมุ่งแต่สร้างกลยุทธ์ด้านโฆษณาเพื่อแข่งขันระหว่างที่พักแรมด้วยกัน และเพื่อตัดวงผลประโยชน์จากนักท่องเที่ยว จนละเลยเรื่องความปลอดภัย และสุขอนามัยซึ่งเป็นสิ่งที่นักท่องเที่ยวพึงปรารถนามากที่สุด รวมทั้งเพิกเฉยต่อการส่งเสริม และป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจ

จากการศึกษาพบว่า มาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ “สถานที่พักอื่นใด” ที่เป็นสถานที่พักขนาดเล็ก มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน อันมีลักษณะให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม ซึ่งทำให้อุตสาหกรรมโฮมสเตย์ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ บังกะโล ที่พักบริการอาหารเช้า ลอดจ์ เต็นท์ ไม่มีสถานะเป็นโรงแรม และไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีมาตรการกำกับดูแลเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พักแรมไปด้วย เพราะธุรกิจที่พักแรมเหล่านี้มักดำเนินงานโดยชาวบ้านที่นำบ้านซึ่งมีอยู่แล้วมาดัดแปลงเป็นห้องพักเพื่อสร้างอาชีพเสริมหลังจากว่างเว้นฤดูกาลเกษตรกรรม และด้วยฐานะทางการเงินของชาวบ้าน จึงมักสร้างห้องพักได้ไม่เกิน 4 ห้องได้โดยสภาพ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้ตรา “พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม” ขึ้นเป็นฉบับใหม่ต่างหากใช้สำหรับกำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมให้เหมาะสมกับฐานะของผู้ประกอบการ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการควบคุมธุรกิจที่พักเชิงอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังเสนอให้เพิ่มเติมมาตรการด้านสุขอนามัยและบทลงโทษที่เหมาะสมกับธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ในมาตรา 20 มาตรา 40 และมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเสนอให้เพิ่มเติมสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านเงินกู้ยืม ค่าภาษีอากร การนำเข้าเครื่องจักร

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชนและธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

และผู้เชี่ยวชาญสำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ใน มาตรา 23 (3) และมาตรา 94 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535

1. บทนำ

ธุรกิจที่พักแรมเชิงอนุรักษ์มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต่างก็เร่งแข่งขันสร้างกลยุทธ์ทางการตลาดให้ทันกับกระแสความนิยม โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคที่ควรตอบแทนให้แก่ นักท่องเที่ยวในรูปของการให้บริการที่ปลอดภัย และถูกสุขอนามัยแต่อย่างใด รวมถึงยังขาดจิตสำนึก และความรับผิดชอบต่อในการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษ อันสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศอีกด้วย เช่นนี้ แม้ว่าจะระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่ดี ควรปล่อยให้ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมเหล่านี้เป็นไปตามกลไกของตลาด โดยมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจเป็น เครื่องมือที่สำคัญ

แต่เนื่องจากกฎหมายเอกชนที่ดี จะต้องมียุติธรรม (End of Law) ในการคุ้มครองประโยชน์ทั้งปัจเจกชน และมหาชนเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้บริโภค เช่นนี้รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม ให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่อ่อนแอในทางเศรษฐกิจ (Protection of the Weak) และเข้ามาควบคุม และวางแผนการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้ ถูกต้องและยั่งยืนต่อไป

2. หลักการจัดความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่ดีในธุรกิจที่พักแรม

แม้ว่าจะจะเป็นเพียงธุรกิจที่พักแรมราคาถูกซึ่งดำเนินการโดยคนท้องถิ่นก็ตามแต่ก็ย่อมต้องมีแผนพัฒนาความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องถือว่าผู้เข้าพักเป็นความรับผิดชอบต่อตรงของตน รวมถึงจะต้องจัดการที่พักให้มีลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมไม่ทำกิจกรรมที่รบกวน หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความเสื่อมโทรม

2.1 หลักการจัดความปลอดภัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรม

“ความปลอดภัย” หมายถึง สภาพที่พ้นจากภัย หรือไม่มีภัย โดยผู้ประกอบการธุรกิจที่พัก ถูกผูกพันให้มีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิ และเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้พักโดย จะปฏิเสธ หรือเลือกไม่ปฏิบัติไม่ได้ เช่นนี้ จึงต้องจัดทำมาตรการด้านความปลอดภัย สำหรับ ป้องกันไม่ให้ผู้ใช้บริการได้รับอันตราย หรือเจ็บป่วยไม่สบายกลับไปยังภูมิลำเนาของเขา

2.1.1 ระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย กล่าวคือธุรกิจที่พักแรมควรมีสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ และอุปกรณ์ดับเพลิงที่พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา ซึ่งจะช่วยให้นักท่องเที่ยวสามารถเอา ชีวิตรอดได้ทันทั่วทั้งที่ และลดการบาดเจ็บและเสียชีวิตได้ นอกจากนี้ที่พักแรมควรติดตั้งป้าย ทางออกฉุกเฉิน แผนผังทางหนีไฟ คำแนะนำพื้นฐานกรณีเกิดเพลิงไหม้ โดยใช้ถ้อยคำง่าย ๆ และ

มีหลายภาษาไว้ในห้องพักทุกห้อง อยู่ในลักษณะที่มองเห็นได้ทั้งในยามปกติ และเวลาที่กระแสไฟฟ้าดับ เพื่อให้พนักงานที่เกี่ยวข้องทราบวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และวางแผนอพยพหนีได้อย่างปลอดภัย

2.1.2 การเก็บรักษากุญแจห้องพัคนั้น หากมีผู้ที่ไว้วางใจได้เป็นผู้ถือไว้ จะช่วยป้องกันการลักทรัพย์ หรือประทุษร้ายนักท่องเที่ยวในห้องพัก เช่นนี้ผู้เก็บกุญแจห้องพักควรเป็นผู้จัดการที่พักแรม หรือเจ้าหน้าที่ต้อนรับที่อยู่ประจำและมีความซื่อสัตย์สุจริตเท่านั้น

2.1.3 การจัดแบ่งเวรยาม กล่าวคือ ควรจัดหน้าที่สอดส่องและตรวจตราบริเวณที่พักอยู่ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อป้องกันคนร้ายแอบแฝง หรือบุกรุกเข้ามาทำอันตรายแก่นักท่องเที่ยว

2.1.4 พื้นที่จอดรถยนต์ของธุรกิจที่พักแรม ควรมีจำนวนที่มากเพียงพอซึ่งจะป้องกันการโจรกรรมรถยนต์ เพราะนักท่องเที่ยวไม่ต้องนำไปจอดไว้ตามริมถนนหลวง หรือที่เปลี่ยวร้าง

2.1.5 การดูแลนักท่องเที่ยวที่บกพร่องทางกายภาพ ควรจัดห้องพักของผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุให้อยู่ใกล้กับห้องรับรอง จะช่วยให้ง่ายต่อการช่วยเหลือได้รวดเร็ว และควรมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่รองรับการเคลื่อนไหวในการปฏิบัติกิจกรรมของนักท่องเที่ยวเหล่านี้ด้วย

2.2 หลักการจัดสุขอนามัยที่ดีในธุรกิจที่พักแรม

คำว่า “สุขอนามัย (Hygiene)” จึงหมายถึง การทำให้มีภาวะที่สะอาด (Cleaning) และการทำให้ปราศจากโรค (Sanitizing) (สุนันทา วัฒนสินธุ์, 2547: 44.) ซึ่งนักท่องเที่ยวที่เข้าพักทุกคนล้วนไม่ต้องการได้รับทุกข์ภัย เช่นนี้ ผู้ประกอบธุรกิจจึงต้องจัดที่พักแรมให้อยู่ในสภาพที่สะอาด ปราศจากโรคติดต่อ เพื่อตอบสนองความต้องการทางร่างกายและจิตใจของผู้มาใช้บริการ

2.2.1 การมีน้ำสะอาดปลอดภัย (Safe Water Supply) กล่าวคือ น้ำดื่มจะต้องไม่มีสี ไม่มีกลิ่น ไม่มีรส และได้มาตรฐานความสะอาด ปราศจากเชื้อโรค เพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวเจ็บป่วยจากโรคที่มีน้ำเป็นสื่อ (Water Borne Diseases) เช่นโรคระบบทางเดินอาหาร ส่วนแหล่งน้ำที่ใช้ชำระล้างร่างกาย ชักล้าง หุงต้มอาหาร หากที่พักแรมเป็นพื้นที่ในเขตชนบทซึ่งจำเป็นต้องใช้แหล่งน้ำอื่น ๆ เช่น น้ำฝน น้ำบาดาล จะต้องนำมาปรับปรุงคุณภาพน้ำให้ดีขึ้น เช่น ต้ม กรอง ทำให้ตกตะกอน เป็นต้น

2.2.2 ความสะอาดของที่อยู่อาศัย (Domestic Cleaning) ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องจัดสภาวะแวดล้อมของที่พักแรมให้ถูกสุขลักษณะ โดยทำความสะอาด เช็ดถูให้ปราศจากฝุ่น หรือหยากไย่ รวมถึงการกำจัดตัวเรือด (Bed Bug) ที่หลบซ่อนอยู่ตามฟูก หัวเตียง และตะเข็บของเตียงนอน ซึ่งเป็นภัยเงียบของธุรกิจที่พักแรมทุกประเภทที่ขาดการดูแลเอาใจใส่ในเรื่องความสะอาด

2.2.3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (Sanitary Excrete Disposal) ซึ่งสิ่งปฏิกูล คือของเสียที่ขับถ่ายออกมาจากร่างกายมนุษย์ และสัตว์เลี้ยง หากมีการกำจัดที่ไม่ดีก็จะ

เป็นสาเหตุของการแพร่กระจายโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินอาหารไปกับผิวดิน และแหล่งน้ำ ซึ่งธุรกิจที่พักแรมจะต้องจัดระบบกำจัดตามหลักสุขาภิบาล จึงจะช่วยให้ที่พักแรมไม่กลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคต่อไป

2.2.4 การป้องกันโรคติดต่อ (Protection Against Contagious Disease) ธุรกิจที่พักแรมจะต้องขจัดลูกน้ำและแหล่งเพาะพันธุ์ของยุง เพราะยุงเป็นพาหะนำโรคไข้เลือดออก ไข้มาลาเรีย ไข้จับสั่น ซึ่งธุรกิจที่พักแรมควรติดต่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานสาธารณสุขให้ช่วยพ่นยาฆ่ายุงลายภายใน ที่พักแรมเพื่อป้องกันโรคที่เกิดจากยุงอีกทางหนึ่งด้วย

2.2.5 การระบายอากาศ (Ventilation) ที่ดี จะช่วยให้นักท่องเที่ยวพักผ่อนโดยปราศจากมลพิษทางอากาศ และโรคระบบทางเดินหายใจเรื้อรัง หรือโรคเชื้อบักเ็บต่าง ๆ ซึ่งการระบายอากาศโดยวิธีธรรมชาติ (Natural Ventilation) จะต้องออกแบบห้องนอน ห้องน้ำ ให้มีประตู หน้าต่าง และช่องระบายลมไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่แห่งนั้น ส่วนการระบายอากาศโดยเครื่องมือกล (Mechanical Ventilation) เช่นการติดตั้งพัดลมระบายอากาศ หรือเครื่องปรับอากาศ จะช่วยให้เกิดการถ่ายเทอากาศภายในห้องพัก และระบายกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ได้

2.3 หลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในธุรกิจที่พักแรม

คำว่า “สิ่งแวดล้อม (Environment)” หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้นซึ่งอยู่รอบตัวเราอาจมีชีวิตและไม่มีชีวิตก็ได้ (สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, 2546: 3) ซึ่งสิ่งแวดล้อมและธุรกิจที่พักแรมสัมพันธ์กันในแง่ที่ว่า สถานที่พักตากอากาศ มักจะเลือกสร้างในจุดที่มีทิวทัศน์สวยงาม บรรยากาศดี เช่นริมทะเลสาบ ชายหาด ริมแม่น้ำ เพื่อให้นักท่องเที่ยวสนใจมาใช้บริการ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าไม้ และเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งเป็นปัจจัยเร่งให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมเร็วขึ้น

การจัดที่พักในแหล่งท่องเที่ยวจะต้องปราศจากมลพิษ หรือผลกระทบต่อผิวดิน แหล่งน้ำ และอากาศ เป็นต้น หรือที่เรียกว่า “เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Environmentally-friendly)” เพราะอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ยั่งยืนนั้น มีลักษณะเน้นความรับผิดชอบต่อแหล่งท่องเที่ยว โดยจะต้องมีผลกระทบด้านลบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย (บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, 2548: 7) เช่นนี้ ธุรกิจที่พักแรมซึ่งจัดว่าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงควรติดตั้งระบบกำจัดน้ำเสีย หรือระบบคัดแยกขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

3. มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

3.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

นักท่องเที่ยวเป็นผู้ใช้บริการ และเสียค่าตอบแทนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม จึงเป็นธรรมดาที่จะคาดหวัง และเชื่อมั่นว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการให้บริการ ซึ่งคำว่า “สิทธิ” หมายถึงประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้

(หยุด แสงอุทัย, 2533:188) ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้นักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ ตามมาตรา 4 (3) ซึ่งหมายถึงขั้นตอนการให้บริการของที่พัก ตั้งแต่เข้าใช้บริการจนถึงสิ้นสุดการรับบริการ จะต้องมีความเหมาะสมแก่การให้บริการ โดยจะต้องไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายสำหรับกำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมในประเทศไทย พบว่ามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติว่า “โรงแรม” หมายถึง สถานที่พักที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการเป็นที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน แต่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 4 (3) ว่า “สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” ไม่ถือว่าเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยเมื่อพิจารณาถึง “กฎกระทรวงที่กำหนดเกี่ยวกับสถานที่พัก” ย่อมหมายถึง “กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551” ซึ่งกำหนดให้ “สถานที่พักขนาดเล็ก มีจำนวนห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน อันมีลักษณะให้บริการเพื่อรายได้เสริม ถือว่าไม่เป็นโรงแรม และไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

นอกจากนี้ ข้อ 27 และข้อ 28 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 มีบทบัญญัติกำหนดให้ โรงแรมที่มีห้องพักตั้งแต่ 100 ห้องขึ้นไปต้องจัดให้มีห้องพักสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข มาตรา 20 ได้กำหนดห้ามถ่ายเท ทั้ง สิ่งปฏิกูล หรือขยะมูลฝอยนอกจากที่ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ และกำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยภายในสถานที่เอกชน ซึ่งหมายถึงสถานที่และบริเวณของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ส่วนมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดเรื่องเวลาจำหน่ายอาหาร หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีจำหน่าย การเก็บรักษา การเสิร์ฟอาหาร รวมถึงภาชนะ อุปกรณ์ น้ำใช้ และของใช้

ทั้งนี้ มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดมาตรการสนับสนุนเงิน และทรัพย์สินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่เอกชนกู้ยืมได้ ซึ่งต้องเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดระบบบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียเท่านั้น

ส่วนมาตรา 94 (2) ได้กำหนดให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ “ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย” มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องอาคารเข้า และขอให้แนะนำผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาติดตั้ง ควบคุม ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือของเสียในกรณีที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักร ซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมได้

นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบปฏิบัติตามเอกสารท้ายประกาศ 3 ของข้อ 3 แห่งประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดว่า “กิจการประเภทโรงแรมหรือสถานที่ตากอากาศตามกฎหมายโรงแรม ซึ่งมีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปให้เสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในขั้นตอนอนุญาต” (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545:128)

3.2 มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

3.2.1 สหรัฐอเมริกา ได้ยกย่องให้สิทธิของนักท่องเที่ยวผู้พิการเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) (นิธานัน พงศาปาน, 2555:183) โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักปฏิเสธที่จะให้บริการเพราะเหตุที่เป็นผู้พิการ ไว้ในหัวข้อที่ 3 แห่งรัฐบัญญัติคนอเมริกันผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ ค.ศ.1990 (American with Disabilities Act 1990) (จินตนา อินทร์รัตน์, 2555:133)

มลรัฐมินเนโซต้า มีกฎหมายตัวเรือด (State Bed Bug Laws) กำหนดให้โมเต็ล หรือที่พักแรมอื่น ๆ ต้องจัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด ซึ่งต้องผ่านการตรวจสอบโดยผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพรับรองว่าที่พักแรมนั้นปลอดภัยจากตัวเรือด

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแห่งมลรัฐแคนซัส 2004 (The Kansas Agritourism Promotion Act 2004) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมมีหน้าที่แจ้งเตือนภัย (Warning Notice Requirements) โดยจะต้องใช้ป้ายที่มีตัวอักษรสีดำ และมีขนาดอักษรสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว เพื่อแจ้งเตือนนักท่องเที่ยวให้ทราบล่วงหน้า และจะต้องวางป้ายไว้ในที่มองเห็นได้ชัดเจน

ทั้งนี้ ระเบียบการสูบบุหรี่แห่งมลรัฐยูทาห์ (Smoking Regulations in Utah) กำหนดว่า ธุรกิจที่พักแรม เช่นโรงแรม โมเต็ล ที่พักแบบบริการอาหารเช้า (B&B) ต้องจัด “ห้องสำหรับสูบบุหรี่ (Smoking-Allowed Room)” และห้องปลอดบุหรี่ (Non-Smoking Room) ซึ่งจะต้องทำความสะอาดพรม ที่นอน หรือวัสดุอื่น ๆ ที่ดูดซับอนุภาคควันบุหรี่ให้หมดจดอย่างสมบูรณ์

3.2.2 สาธารณรัฐมัลดีฟส์ มีระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conservation of Environment in Tourism Industry) กำหนดมาตรการ “คัดแยกขยะ” ในระเบียบข้อ 5.1 กล่าวว่า อาหาร และเครื่องดื่ม สิ่งของเน่าเปื่อย พลาสติก แก้ว เศษเหล็ก กระจก ขยะที่เป็นพิษ หรืออันตราย จะต้องถูกแยกไว้ในถังขยะตามแต่ละประเภท โดยมีฝาปิดอย่างมิดชิด และระเบียบข้อ 6.5 กำหนดห้ามริสอร์ททำกิจกรรมใดที่จะก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ และห้ามนำน้ำบาดาลที่อยู่ใต้ริสอร์ทต่าง ๆ มาใช้เป็นน้ำอุปโภค หรือบริโภคสำหรับแขกผู้มาพัก รวมทั้งระเบียบข้อ 7 ได้กำหนดห้ามระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน หรือสูบล้างลงในหนองน้ำ บึง หรือทะเลสาบ

นอกจากนี้ ระเบียบข้อ 8.1 มีบทลงโทษว่า ถ้าผู้ประกอบการรีสอร์ท หรือเกสต์เฮาส์ ฝ่าฝืนบทบัญญัติของระเบียบย่อมมีความผิดตามกฎหมาย และจะต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ 1000.00 MRF แต่ไม่เกิน 10,000.00 MRF ซึ่งพิจารณาตามความรุนแรงของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ และในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีก จะต้องระวางโทษตั้งแต่ 50,000 MRF ไม่เกิน 100,000 MRF ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวจะสงวนสิทธิ์เพิกถอนใบอนุญาตนั้นก็ได้

3.2.3 สาธารณรัฐประชาชนจีน มีระเบียบสำหรับการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) มาตรา 9 กำหนดให้รักษาความสะอาดและเป็นระเบียบของสภาพแวดล้อมภายในโฮมสเตย์ เช่น มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของยุง แมลงสาบ หนู และพาหะนำโรคต่าง ๆ และทำลายแหล่งเพาะพันธุ์เหล่านั้น

นอกจากนี้ มาตรา 28 แห่งระเบียบกำหนดว่าผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์จะต้องตรวจสอบเรื่องสุขอนามัย และความปลอดภัยของเครื่องต้มและอาหารที่ได้จัดทำให้แก่ผู้เข้าพัก และจะต้องรักษาความเป็นระเบียบ ความสะอาด ทั้งภายในและบริเวณรอบ ๆ ของโฮมสเตย์ ส่วนที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักแขกจะต้องมีการทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนชุดใหม่หลังการใช้งานทุกครั้ง

3.2.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีมาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ.1954 (Hotel Act 1954) กำหนดนิยามของคำว่า “โรงแรม” หมายถึง บอร์ดิงเฮาส์ ลอร์ดจิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ และอาคารหรือสถานที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่พักสาธารณะซึ่งประกอบด้วยห้องพักที่ไม่น้อยกว่า 4 ห้อง หรือห้องที่ถูกกั้นขึ้นเป็นที่พำนักหรืออยู่อาศัย เพื่อวัตถุประสงค์ให้เช่า หรือให้ตอบแทนเป็นรางวัล โดยมีเจ้าของบ้าน ผู้ครอบครอง หรือผู้จัดการที่พักเป็นผู้ให้บริการอำนวยความสะดวกในที่พัก

4. บทวิเคราะห์

จากการที่ได้ศึกษาหลักการจัดความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่ดีในธุรกิจที่พักแรม มาตรการทางกฎหมายทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมแล้ว ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของปัญหาได้ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับนิยามของที่พักแรม

เมื่อพิจารณาถึง มาตรา 127 แห่งรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ 1954 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีขอบเขตบังคับใช้ที่กว้างกว่าของประเทศไทย เพราะครอบคลุมถึงที่พักแรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่าบอร์ดิงเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน และรัฐบัญญัติได้ ซึ่งหากเป็นมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะไม่ถือว่าที่พักแรมดังกล่าวเป็นโรงแรม เพราะพระราชบัญญัติไม่ได้ครอบคลุมถึง

สถานที่พักแรมอื่น ๆ ที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และใช้รองรับผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน และไม่ได้กำหนดตัวอย่างให้บอร์ดดิ้งเฮาส์ เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ บังกะโล เป็นโรงแรมเหมือนเช่นรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 ซึ่งทำให้ที่พักจำพวกโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ รีสอร์ท บังกะโล บ้านบนแพของประเทศไทยซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้องโดยสภาพ ขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม

4.2 ปัญหาทางกฎหมายด้านความปลอดภัยของธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมอื่น ๆ เช่น โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ บ้านพักบนเรือ เต็นท์ รถตู้ นันทนาการ ไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยาม มาตรา 4 (3) จึงส่งผลให้ขาดมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยกำกับและดูแลธุรกิจ ซึ่งผู้เขียนพบว่ามีปัญหาดังนี้

1) เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 33 ที่กำหนดกลไก และคุณสมบัติเรื่องผู้จัดการโรงแรม จึงพบปัญหาว่าผู้ดูแลที่พักแรมมักเป็นบุตรของชาวบ้านที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ไม่ได้ประกอบอาชีพ และไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมวิธีจัดการความปลอดภัยในที่พักแรม ทำให้ไม่มีทักษะการแก้ปัญหา ตรวจจับพิรุธ หรือความผิดปกติต่าง ๆ

2) เมื่อธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่ได้อยู่ในบังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 ที่กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่บันทึกทะเบียนผู้พัก และส่งมอบให้แก่นายทะเบียนในทุกสัปดาห์ จึงพบว่า ธุรกิจดังกล่าวไม่มีระบบบันทึกรายการ หรือแม้แต่ขอเรียกดูบัตรประชาชนเลย แม้แต่น้อย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากลไกเรื่อง “ทะเบียนผู้พัก” จะช่วยให้ผู้จัดการทราบประวัติ เพศ อายุ ภูมิลำเนาของนักท่องเที่ยวซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานจับกุมผู้ก่ออันตรายในที่พักแรมต่อไปได้

3) จากการศึกษาพบว่าโฮมสเตย์ บังกะโล รีสอร์ท บ้านบนเรือหลายแห่งไม่ติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมทั้งไม่ติดตั้งแผนผังทางหนีไฟ และคำแนะนำพื้นฐานกรณีเกิดเพลิงไหม้ไว้ในห้องพัก ซึ่งเกิดจากธุรกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34(5) และ (8) ที่กำหนดหลักเกณฑ์การติดตั้งแผนผังแสดงทางหนีไฟ เครื่องดับเพลิง และสัญญาณเตือนเพลิงไหม้

4) กรณีของโรงแรมจะอยู่ภายใต้ข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้โรงแรมต้องจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอด 24 ชั่วโมง แต่ธุรกิจที่พักแรมอย่างอื่นไม่มีสถานะเป็นโรงแรม จึงขาดมาตรการกำหนดเรื่องการจัดเวรยามสำหรับรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ จึงพบว่าการเฝ้าเวรยามในที่พักเชิงอนุรักษ์มีเพียงคนชรา หรือลูกหลานของคนในชุมชนที่ต้องการหารายได้เสริม หรือไหว้วานคนข้างบ้านให้ช่วยดูแลเป็นหูเป็นตาให้เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากผู้ดูแลเวรยามในที่พักแรมเป็นผู้มีสภาพบอบบางทางกายภาพ และสุขภาพ ย่อมทำให้ไม่สามารถต่อสู้ ชัดขวาง หรือป้องกันภัยในกรณีที่เกิดคนร้ายบุกรุกเข้ามาประทุษร้าย หรือลักทรัพย์ในยามวิกาลได้

5) ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงได้กำหนดให้สถานที่จอดรถของโรงแรมต้องมีลักษณะมิดชิด และสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ซึ่งธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติข้างต้น จึงทำให้ขาดมาตรการบังคับให้จัดพื้นที่จอดรถยนต์สำหรับผู้มาใช้บริการ จึงพบปัญหาว่าธุรกิจที่พักรวมเชิงนิเวศ เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ที่ตั้งอยู่ชายป่า หรือบังกะโลตามชายทะเล มักมีระยะทางของที่พักห่างไกลจากพื้นที่จอดรถอยู่มาก และทางธุรกิจที่พักรวมก็ไม่จัดหาพื้นที่จอดรถที่ปลอดภัยไว้ให้นักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ธุรกิจบางแห่งมีพื้นที่จอดรถในบริเวณที่พืชน้อย ทำให้นักท่องเที่ยวต้องนำรถยนต์ไปจอดไว้ตามริมถนนหลวง หรือพื้นที่รกร้างที่ไกลไปจากที่พัก ซึ่งอาจทำให้อุณหภูมิร้อนขึ้นเฉื่อยชาน อุณหภูมิสูงและเอาสิ่งของมีค่าภายในรถไป หรือโจรกรรมรถยนต์ของนักท่องเที่ยวเพื่อไปใช้สอย หรือจำหน่ายต่อก็ได้ ซึ่งสร้างความกังวลใจแก่นักท่องเที่ยวในขณะเข้าพักอย่างมาก

6) จากการสำรวจปัญหาจริง ผู้เขียนไม่พบว่ามีธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมแห่งใดจัดห้องพักรวมพิเศษ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับรองรับอุปกรณ์ และการใช้งานของผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ ซึ่งประเทศไทยมีข้อ 27 และข้อ 28 แห่งกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคาร สำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 กำหนดให้จัดห้องพักรวมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ แต่บทบัญญัติก็มีขอบเขตบังคับใช้เฉพาะโรงแรมที่มีห้องพัก 100 ห้องขึ้นไปเท่านั้น จึงทำให้ธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ในบังคับให้สร้างห้องพักรวมพิเศษ สิ่งอำนวยความสะดวก ทั้งที่ธุรกิจที่พักรวมทุกประเภท ควรจะมีมาตรการดังกล่าวรับรองเพื่อให้นักท่องเที่ยวผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ เช่นเดียวกับข้อ 2 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และรัฐบัญญัติคนอเมริกันผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพ ค.ศ. 1990 ที่ให้ความสำคัญเรื่องการปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยวผู้พิการถึงขนาดบัญญัติไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง

7) ผู้เขียนไม่พบกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม หรือผู้จัดการที่พัก มีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนภัยแก่นักท่องเที่ยวได้ทราบ เพื่อที่จะได้ระมัดระวังตน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และชัดเจนจะช่วยส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวได้รับสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการธุรกิจ และผู้จัดการดูแลที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมเป็นคนท้องถิ่นที่รู้ข้อมูลของจุดอันตราย หรือบริเวณเสี่ยงภัยได้ดีกว่านักท่องเที่ยวซึ่งเป็นคนต่างถิ่น จึงควรเป็นบุคคลซึ่งทำหน้าที่แจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบ ดังเช่นรัฐบัญญัติส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตรแห่งมลรัฐแคนซัส 2004 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่แจ้งเตือนภัยให้นักท่องเที่ยวทราบด้วยการติดตั้งป้ายสีด้าที่มีขนาดอักษรสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว และจะต้องวางไว้ในที่ซึ่งมองเห็นได้ชัดเจน

4.3 ปัญหาทางกฎหมายด้านสุขอนามัยของธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรม

เมื่อธุรกิจเพื่อการพักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 34 (7) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะ และ

อนามัยของโรงแรมแล้ว จึงพบปัญหาว่าธุรกิจโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ บ้านบนเรือหลายแห่ง ไม่ทำความสะอาดที่นอนหมอนมุ้ง ทำให้มีการแพร่ระบาดของตัวเรือด ซึ่งหากเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีน จะมีมาตรา 28 แห่งระเบียบสำหรับการจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ กำหนดให้ที่นอนหมอนมุ้งในห้องพักแขกจะต้องทำความสะอาด และผลัดเปลี่ยนชุดใหม่หลังการใช้งานทุกครั้ง และหากเป็นมลรัฐมินเนโซต้า สหรัฐอเมริกาก็จะมีกฎหมายตัวเรือดกำหนดให้โมเต็ล บ้านเช่า หรือที่พักแรมอื่น ๆ ต้องจัดหาวิธีป้องกันการแพร่ระบาดของตัวเรือด โดยผ่านการตรวจสอบจากผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพรับรองว่าที่พักแรมนั้นปลอดภัยจากตัวเรือด นอกจากนี้ระเบียบการสุขาภิบาลแห่งมลรัฐยูทาห์ยังกำหนดให้ ธุรกิจที่พักแรมเช่น โมเต็ล ที่พักแบบบริการอาหารเช้าต้องจัด “ห้องปลอดบุหรี่” และ “ห้องสำหรับสูบบุหรี่” ซึ่งจะต้องทำความสะอาดพรม ที่นอน ม่าน หรือวัสดุอื่น ๆ ที่ดูดซับอนุของควันบุหรี่ให้หมดจดอย่างสมบูรณ์

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พบว่ามาตรา 20 ซึ่งกำหนดวิธี และสถานที่ถ่ายเท และทิ้งสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย ในสถานที่เอกชน ซึ่งมีเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และจัดระบบสุขาภิบาลที่ดี แต่บทบัญญัตินี้ยังขาดมาตรการที่สำคัญคือ “การคัดแยกขยะ” ให้ถูกต้องเสียก่อน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับข้อ 5.1 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว พบว่ามีข้อกำหนดให้แยกอาหาร เครื่องดื่ม สิ่งเน่าเปื่อย พลาสติก ขยะเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายไว้ตามถึงขยะแต่ละประเภท

นอกจากนี้พบว่า มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีจำหน่าย เก็บรักษา สะสมอาหาร รวมถึงภาชนะ อุปกรณ์ และน้ำใช้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ยังไม่ได้กำหนดเรื่อง “ระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการจำหน่ายอาหาร” และ “กำหนดเวลาของการใช้ภาชนะบรรจุอาหาร และน้ำดื่ม” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้อ 6.5 แห่งระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กำหนดให้มีการ กักเก็บน้ำดื่มไว้อย่างปลอดภัย ด้วยวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อน และมาตรา 28 แห่งระเบียบสำหรับจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกของโฮมสเตย์ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องตรวจสอบเรื่องสุขอนามัย และความปลอดภัยของเครื่องดื่มและอาหารที่ได้จัดหาให้แก่ผู้เข้าพัก

4.4 ปัญหาทางกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม

จากการศึกษาข้อ 3 ตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่าการกำหนดจำนวน “80 ห้อง” ไว้อย่างเคร่งครัดตายตัว ย่อมทำให้ “สถานที่พักตากอากาศ” ไม่สามารถขยายขอบเขตได้ถึงธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม จึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักขนาดเล็กต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เลย

ทั้งนี้ จากการศึกษาปัญหา พบว่าการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอย เป็นมาตรการที่ทำให้แก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด เพราะธุรกิจที่แพคเกจคือ แหล่งกำเนิดมลพิษอันมีสาเหตุจากการดำเนินงานโดยตรง แต่ในแง่ภาระทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบธุรกิจที่แพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม มักเป็นชาวบ้านที่พยายามดิ้นรนหาทุนเปิดบ้านเป็นโฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เพื่อหารายได้เสริมซึ่งยังต้องมีหนี้สินจากการกู้ยืมเงินจากธนาคารมาใช้ลงทุน เช่นนี้รัฐควรเข้ามาช่วยเหลือ อุดหนุนเรื่องเงินลงทุนด้านเทคโนโลยี และระบบต่าง ๆ แก่ชาวบ้าน แต่อุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายที่พบคือ มาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะมีช่องทางให้เอกชนกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสียได้ แต่ก็มีข้อจำกัดไว้เฉพาะเอกชน“ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย” เท่านั้น ซึ่งย่อมหมายถึงกิจการขนาดใหญ่ ทั้งที่ธุรกิจที่แพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรมก็ต้องมีหน้าที่ในเชิงจิตสำนึก และจริยธรรมที่ป้องกันไม่ให้สิ่งแวดล้อมบริเวณที่แพคเกจเสื่อมโทรมเช่นกัน

นอกจากนี้ การใช้สิทธิขอรับการส่งเสริม และช่วยเหลือจากทางราชการ ตามมาตรา 94 (2) ซึ่งบังคับใช้กับเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งทำให้ครอบคลุมถึงธุรกิจที่แพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรมได้ แต่ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะ “เหตุที่จะมีคำขอใช้สิทธิได้” จะต้องเป็นกรณีนำเข้าเครื่องจักร และผู้เชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาได้ในราชอาณาจักรเท่านั้น

ซึ่งโดยสภาพของธุรกิจที่แพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม ก็ไม่ได้มีความจำเป็นต้องติดตั้งเทคโนโลยีขั้นสูง อย่างเช่นโรงแรมขนาดใหญ่ หรือโรงงานอุตสาหกรรมแต่อย่างใด

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากธุรกิจเพื่อการแพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่อยู่ในความหมายของ “โรงแรม” ตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม แต่การที่จะเพิ่มเติมให้โรงแรม มีความหมายรวมถึง โฮมสเตย์ รีสอร์ท บังกะโล เกสต์เฮาส์ ลอดจ์ บ้านบนเรือ เต็นท์ เป็นต้น ก็เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะธุรกิจทั้ง 2 รูปแบบ มีปัจจัยเรื่องลักษณะ มาตรฐาน และความพร้อมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ และเจตนาารมณ์ในการควบคุมที่แตกต่างกัน

5.1 กฎหมายกำกับดูแลธุรกิจที่แพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม

ผู้เขียนใคร่เสนอแนะให้ตรากฎหมายกำกับดูแลธุรกิจที่แพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม โดยเฉพาะ ขึ้นเป็นฉบับใหม่ต่างหากโดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการแพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม” ซึ่งกำหนดสาระสำคัญดังนี้

1) ควรบัญญัตินิยามว่า “ธุรกิจเพื่อการแพคเกจที่ไม่ใช่โรงแรม” หมายถึง การให้บริการสถานที่พักอื่นใดที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็น

ที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นกิจการเพื่อหารายได้เสริม โดยไม่ต้องกำหนดเรื่อง “จำนวนผู้พัก” และ “จำนวนห้อง” ไว้แน่นอนตายตัว เพราะจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พัก อาศัยช่องว่างของกฎหมายในเรื่องจำนวนห้อง และจำนวนผู้พัก ในการหลีกเลี่ยงไม่จดทะเบียนธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

2) ควรกำหนดให้มี “ผู้จัดการ” ในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม โดยมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรม หรือผ่านการฝึกอบรมเรื่องการจัดการบริหารด้านความปลอดภัย สุขอนามัย หรือสิ่งแวดล้อมในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งอาจดำเนินโครงการโดยหน่วยงานราชการท้องถิ่นก็ได้

3) ควรกำหนดเรื่อง “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” และการบันทึกข้อมูลลงใน “ทะเบียนผู้พัก” (Registered Guest) ให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมงรวมถึงกำหนดให้ผู้จัดการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมส่งสำเนาเอกสารในแต่ละวัน ให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์

4) ควรกำหนดให้ธุรกิจติดตั้งอุปกรณ์ป้องกัน และระงับอัคคีภัย รวมถึงป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ทุกชั้น แผนผังแสดงทางหนีไฟ และคำแนะนำพื้นฐานในการปฏิบัติตนเมื่อเกิดอัคคีภัยไว้ในทุกห้องพัก ซึ่งป้ายต่าง ๆ ควรกำหนดให้ใช้ถ้อยคำง่าย ๆ และสามารถมองเห็นได้ชัดเจนทั้งในยามปกติ และในยามไฟฟาดับ และให้มี “ภาษาอังกฤษ” เป็นอย่างน้อย

5) ควรกำหนดให้ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมทุกแห่ง ต้องจัดให้มีห้องพักพิเศษสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ และคนชราอย่างน้อย 1 ห้อง โดยอยู่ใกล้กับบันได และทางหนีไฟ และภายในห้องต้องจัดให้มีแผนผังต่างสัมผัส ส่วนในห้องอาบน้ำต้องมีที่นั่ง ราวจับแนวนอนหรือแนวตั้ง และมีการติดสัญลักษณ์แสดงถึงผู้มีข้อจำกัดทางกายภาพไว้หน้าห้องพักทุกห้อง

6) ควรกำหนด “ผู้จัดการที่พักแรม” เป็นผู้ทำหน้าที่เก็บรักษากุญแจห้องพักทุกห้อง เพราะเป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมาย และมีหน้าที่จัดความปลอดภัยในที่พักแรมโดยตรง และควรกำหนดให้จัด “ผู้ทำหน้าที่เฝ้าเวรยาม” ภายในสถานที่พักตลอด 24 ชั่วโมง โดยมี อายุ เพศ สรีระ ที่เหมาะสมต่อการดูแลรักษาความปลอดภัยในเวลากลางคืนได้ นอกจากนี้ควรกำหนดให้จัดแบ่งพื้นที่จอดรถให้ผู้พักในลักษณะที่มิดชิด และสามารถมองเห็นรถที่จอดได้ตลอดเวลา แต่หากธุรกิจมีพื้นที่น้อย อาจกำหนดให้ผู้ประกอบการจัดหาพื้นที่อื่นสำหรับเก็บรถยนต์ของนักท่องเที่ยว เช่นอาจเช่าที่ดินของผู้อื่นในบริเวณใกล้เคียง เป็นต้น และควรกำหนดให้ “ผู้จัดการที่พักแรม” มีหน้าที่แจ้งเตือนให้นักท่องเที่ยวทราบถึงจุดอันตราย หรือกิจกรรมเสี่ยงภัยต่าง ๆ โดยกำหนดให้ติดตั้งข้อความเตือนภัยต่าง ๆ โดยใช้ป้ายสีดำที่มีขนาดอักษรสูงอย่างน้อยหนึ่งนิ้ว และจะต้องวางในที่ซึ่งมองเห็นชัดเจน

7) ควรกำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดการที่พักแรมดูแลรักษาความสะอาดภายในอาคาร และบริเวณที่พักแรม โดยผลัดเปลี่ยนเครื่องนอนเป็นชุดใหม่หลังมีการใช้งานทุกครั้ง และจัดหาวิธีป้องกันการระบาดของตัวเรือด โดยผู้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพรับรองว่าที่พักแรมนั้นมีสภาพ

ปลอดภัยจากตัวเรือด รวมถึงจัดแบ่งห้องสูบบุหรี่ และห้องปลอดบุหรี่ และการทำความสะอาด
พรม ที่นอน ม่าน ที่ดูดซับอนุของควันบุหรี่ในห้องพักให้หมดจดอย่างสมบูรณ์ และควรกำหนดให้
จัดมาตรการป้องกันยุง แมลงสาบ หนู และพาหะนำโรคต่าง ๆ และทำลายแหล่งเพาะพันธุ์
เหล่านั้นด้วย

8) ควรกำหนดห้ามทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำ และควร
กำหนดให้มีมาตรการปรับปรุงคุณภาพของน้ำด้วยการต้ม กรอง ทำให้ตกตะกอน หรือใช้วิธีฆ่าเชื้อ
ใด ๆ เสียก่อนที่จะนำมาให้ผู้พักใช้อุปโภค และควรบัญญัติให้อาคารของธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่
โรงแรมต้องมีระบบระบายอากาศด้วยวิธีธรรมชาติ โดยมีประตู หน้าต่าง หรือช่องระบายลม
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของพื้นที่ หรืออาจใช้วิธีระบายอากาศด้วยเครื่องมือกล

5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่าควรเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “ให้มีการคัดแยกขยะมูลฝอย” และ
ข้อความว่า “หลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลจะต้องใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และห้าม
ระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน ชายหาด หรือสูบลไปทิ้งในแม่น้ำ คลอง บึง
ทะเล หรือทะเลสาบ” ไว้ในมาตรา 20 และผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดเรื่อง “ระยะเวลาที่แน่นอน
สำหรับการจำหน่ายอาหาร” และ “กำหนดเวลาของการใช้ภาชนะบรรจุอาหาร และน้ำดื่ม” ไว้ใน
มาตรา 40

นอกจากนี้ควรแก้ไขมาตรา 73/1 สำหรับกรณีฝ่าฝืนมาตรา 20 ให้มีระวางโทษที่
สูงขึ้นกว่าเดิม และผู้เขียนเห็นว่าควรเพิ่มกลไก “ลงโทษปรับเพิ่มขึ้น” และ “เพิกถอนใบอนุญาต”
มาบังคับใช้กับกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีก

5.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติเพิ่มเติมให้ “กิจการประเภทธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่
โรงแรม ต้องเสนอรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม” ในขั้นตอนก่อนการก่อสร้างจะเสร็จ
สมบูรณ์ไว้ในข้อ 3 ตามเอกสารท้ายประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรา 23 (3) ควรเพิ่มเติมข้อความว่า “ให้เอกชนผู้ไม่มี
หน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นกิจการขนาดย่อม มีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไป
จัดการระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสียได้” เช่นนี้จึงจะทำให้ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่
โรงแรมได้รับการช่วยเหลือเรื่องเงินทุนกู้ยืมมาจัดระบบป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ มาตรา 94 (2) ควรมีการเพิ่มเติมข้อความว่า “ให้เจ้าของแหล่งกำเนิด
มลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นกิจการขนาดย่อม มีสิทธิขอรับการส่งเสริม และ
ช่วยเหลือจากทางราชการ ในเรื่องการนำเข้าเครื่องจักร และแนะนำผู้เชี่ยวชาญสำหรับจัดการ
ระบบบำบัดน้ำเสีย และกำจัดของเสีย”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

การป้องกันโรคไข้เลือดออก. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก

www.cdc.gov.tw/uploads/files/e844a191-8188-43bc-gd75-5002ddd5dcf2.pdf

จินตนา อินทร์รัตน์. (2555). *มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการส้วมในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นิธานัน พงศาปาน. (2555). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลจากการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). *การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: เพลส แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.

วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). *เรือด*. สืบค้น 23 สิงหาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/wiki/เรือด>

สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์. (2546). *หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).

สุมณฑา วัฒนสินธุ์. (2547). *การสุขาภิบาลอาหาร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2533). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เจริญผล.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2545). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ภาษาต่างประเทศ

State Bedbug Laws. Retrieved August 29, 2015, from

<http://www.ncsl.org/research/environment-and-natural-resources/state-bedbug-laws.aspx>