

## มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

### Legal Measures for Control the Homestay for Sustainable Tourism

โนรธัสมาส เจะมามะ (Norasmas Jehmamah)

<sup>2</sup>จุมพต สายสุนทร (Jumpot Saisuntorn)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Faculty of Law Thammasat University)

Email: albynorasmas@gmail.com

Received January 23, 2021; Revised April 16, 2021; Accepted May 15, 2021

#### Abstract

The objective of this research was to investigate legal measures on the management system of sustainable tourism homestay business to identify the problems and obstacles to Thai law enforcement and measures to punish homestay operators. This study was conducted by comparing related international legal measures to control the homestay business to analyze the problems and propose solutions to the homestay operation-induced problems in Thailand. The results could be analyzed to determine the appropriate measures to manage homestay business in Thailand. The methodology is a qualitative research based on documentary works. The results indicated that barriers to controlling homestay business have been still found under Thai law enforcement. The issues included the definition of a homestay in Thailand, the promotion of homestay business, the fragmentation of the relevant laws without uniformity, affecting the development and control of the homestay business for sustainable tourism. For the reasons mentioned above, the author suggested the guidelines and measures control the homestay business. Promoting a good homestay business operation should come together with effective control over the homestay business. Therefore, it is recommended that Thai laws should be imposed or enacted that apply specifically to homestays or accommodation with similar operations. The enactment of said laws should also be separated from the Hotel Act, B.E. 2547 (2004) to ensure clarity and convenience for homestay operators to conserve natural resources and the environment for sustainable tourism.

**Keywords:** Homestay; Sustainable tourism; Homestay business control

## บทคัดย่อ

การจัดทำวิจัยในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายถึงระบบการจัดการการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายไทย และมาตรการในการลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ โดยศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำโฮมสเตย์ในประเทศไทย วิธีการวิจัยได้ให้ความสำคัญกับรวบรวมข้อมูลแบบใช้เอกสารเพื่อการค้นคว้า (Documentary Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาทั้งในด้านทฤษฎีจากหนังสือ บทความ รายงานการประชุมสัมมนา บทสัมภาษณ์ และศึกษาในทางด้านข้อเท็จจริงจากสื่อข่าวสารต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสมในการจัดการการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายภายในของประเทศไทยยังมีอุปสรรคในการควบคุมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาคำนิยามของโฮมสเตย์ของประเทศไทย ปัญหาในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ปัญหาในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ ความกระจัดกระจายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีความเป็นเอกภาพส่งผลในการพัฒนาและควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุประการที่กล่าวข้างต้นนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ ซึ่งการส่งเสริมธุรกิจโฮมสเตย์ที่ได้นั้นควรมาควบคู่กับการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ที่ดีด้วยเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสืบไป จึงเห็นควรมีการตรากฎหมายการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อลดปัญหาในการประกอบธุรกิจประเภทนี้

**คำสำคัญ:** โฮมสเตย์; การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน; การควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์

## บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาประเทศ เป็นปัจจัยหนึ่งที่สร้างรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก (The Berlin Declaration Biological Diversity and Sustainable Tourism, 1997) และมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ปรากฏตามจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้เข้าสู่ประเทศ ดังนี้ จากสถิติปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย เป็นจำนวน 29,923,185 ราย นำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนเงิน 1,457,150.28 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย เป็นจำนวน 32,529,588 ราย นำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนเงิน 1,633,497.55 ล้านบาท จากสถิติ ปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย เป็นจำนวน 35,591,978 ราย นำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนเงิน 1,831,105 ล้านบาท และจากสถิติ ปี พ.ศ. 2561 มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย เป็นจำนวน 38,277,300 ราย นำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนเงิน 2,007,503.89 ล้านบาท (Economics Tourism and Sports Division, 2019)

ตามสถิติข้างต้น เห็นได้ว่าทั้งจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยและรายได้ที่นำเข้าสู่ประเทศมีแนวโน้มที่สูงขึ้นทุกปี เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภูมิทัศน์ที่สวยงาม เช่น ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเล ภูเขา และป่าไม้ อีกทั้งมีวัฒนธรรมและประเพณีอันมีอัตลักษณ์ และเอกลักษณ์แห่งความเป็นไทย จึงทำให้นักท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือชาวต่างชาติต่างก็ให้ความสนใจที่จะท่องเที่ยวและเรียนรู้วัฒนธรรมประเพณีไทยไปด้วย ด้วยเหตุและผลตามประการดังกล่าวจึงส่งผลให้รัฐบาลส่งเสริมการท่องเที่ยวอันเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งในการนำรายได้เข้า

สู่ประเทศ โดยปรากฏตามร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564 แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560-2564 เป็นต้น

การท่องเที่ยวในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งต่างไปจากเดิมที่เกิดขึ้นเพื่อเพียงชื่นชมแหล่งท่องเที่ยว (Fareeda Madlem, 2013) เนื่องจากมีการแข่งขันธุรกิจเชิงท่องเที่ยวสูงจึงเกิดการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้น เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวด้านประวัติศาสตร์ การท่องเที่ยวชุมชน เป็นต้น (Omnuch Watcharasin, 2008) โฮมสเตย์ นอกจากจะเป็นที่พักให้แก่นักท่องเที่ยวแล้ว ยังถือเป็นการท่องเที่ยวชุมชนที่น่าสนใจในปัจจุบันและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีรายได้เสริมจากการประกอบกิจการที่พักโฮมสเตย์ (Anan Wongbenjarat, 2018) อย่างไรก็ตามที่พักโฮมสเตย์ เป็นที่พักแรมที่เป็นการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์และเชิงนิเวศน์ด้วยเช่นกัน จึงต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาใช้บริการ ซึ่งการดำเนินธุรกิจโฮมสเตย์นั้น ย่อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในลักษณะพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีลักษณะที่ “เปราะบาง” จึงอาจทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย ถูกทำให้เสื่อมโทรม และอาจสร้างมลพิษที่ย่ำแย่ขึ้นได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งอาจทำให้เกิดผลกระทบแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าโรงแรม (Phatthira Sripratak, 2015) เนื่องจากที่พักโฮมสเตย์ในบางพื้นที่มีการสร้างขึ้นในพื้นที่ท่ามกลางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออาจเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ท่ามกลางทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ชุมชนบนเขา เป็นต้น เมื่อปรากฏว่ามีจำนวนผู้พักอาศัยเพิ่มขึ้นจากเดิมโดยไม่มีระบบการจัดการที่ดี ก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งแวดล้อมบริเวณดังกล่าวได้

โฮมสเตย์ ถือเป็นที่พักแรมประเภทอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม ปรากฏตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 ได้กำหนดว่า “โฮมสเตย์ไม่เป็นโรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงเป็นผลทำให้ไม่มีกฎหมายที่เข้ามากำกับดูแล ควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์โดยเฉพาะ เพราะโดยปกติแล้วกฎหมายที่ใช้บังคับและควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักแรมส่วนใหญ่จะเป็นที่พักแรมประเภทโรงแรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตรฐานจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีพอสมควร

ปัจจุบันมีเพียงประกาศของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เกี่ยวกับมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยซึ่งระบุไว้ถึงกรณีมาตรฐานของโฮมสเตย์ไทยที่ควรเป็น การขอรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย การกำหนดการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโดยคร่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะสามารถจัดการปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดีหรือมีคุณภาพอย่างเช่น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่มีการกำหนด ควบคุม จัดการการประกอบธุรกิจโรงแรม การจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นหลายประการ เช่น ด้านสิทธิชุมชนในการประกอบกิจการธุรกิจโฮมสเตย์ ด้านการจัดการอย่างเป็นระบบ ด้านการจัดการสถานประกอบการโฮมสเตย์ถึงคุณสมบัติผู้ประกอบการ ลักษณะที่พัก ทำเลที่ตั้ง มาตรการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

งานวิจัยฉบับนี้ จึงเขียนขึ้นเพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางเพื่อการส่งเสริมธุรกิจโฮมสเตย์ อันเป็นการบริการท่องเที่ยวประเภทหนึ่งที่น่ารายได้เข้าสู่ประเทศได้ ทั้งยังเป็นการกระจายรายได้สู่ชุมชน ในขณะที่เดียวกันผู้เขียนเห็นว่าควรมีการตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ เพื่อการควบคุมกิจการอันอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำสิทธิชุมชนจากนักธุรกิจ การกระจายรายได้ การควบคุมกิจการให้คงความเป็นการท่องเที่ยวชุมชน การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การควบคุมการก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมายและลักษณะการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำโฮมสเตย์
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำโฮมสเตย์ในประเทศไทย

## ขอบเขตการวิจัย

วิจัยฉบับนี้มุ่งทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ โดยจะศึกษาแนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย และศึกษาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศเพื่อสามารถนำไปปรับปรุงกฎหมายในการส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ของไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

## ทบทวนวรรณกรรม

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายของโฮมสเตย์ว่าเป็นการท่องเที่ยวเพื่อสัมผัสวัฒนธรรมชนบท ซึ่งหมายถึงการที่นักท่องเที่ยวได้เข้าไปพักอาศัยอยู่ร่วมกันกับเจ้าของบ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาศึกษาถึง วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวบ้าน ซึ่งเจ้าของบ้านเต็มใจที่จะถ่ายทอดวัฒนธรรม แลกเปลี่ยน ความรู้ซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการจัดเตรียมที่พักและอาหารสำหรับให้บริการนักท่องเที่ยว โดยได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม (Department of Tourism, 2012)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 8 ที่เน้นบทบาทการพัฒนาชุมชน และการที่รัฐบาลออกกฎหมาย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้องค์กรส่วนท้องถิ่น และ หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญในการสร้าง รายได้ให้กับชุมชนโดยใช้การท่องเที่ยวเป็นจุดเด่นจึงทำให้เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวหลายรูปแบบในชุมชน (Office of the National Economic and Social Development Council, 1996) ซึ่งการจัดกิจกรรม Home Stay ก็เป็นรูปแบบการ ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมาก ทั้งจากองค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้โฮมสเตย์ใน ประเทศไทยเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการสร้างรายได้ให้กับชุมชนและสามารถสร้างอาชีพและสร้างงานให้แก่คนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ เป็นต้น

ในปัจจุบันโฮมสเตย์ได้พัฒนารูปแบบตามการท่องเที่ยวโดยประเภทของโฮมสเตย์นั้นก็ถูกพัฒนาและ เปลี่ยนแปลงตามความต้องการของนักท่องเที่ยวโดยรูปแบบโฮมสเตย์นั้นจะต้องอยู่ภายใต้รูปแบบของการท่องเที่ยว เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่ (Fareeda Madlem, 2013) เช่น ประเภทโฮมสเตย์ในแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์, โฮมสเตย์ใน แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และประเภทโฮมสเตย์แหล่งท่องเที่ยววิถีชุมชน เป็นต้น

ปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนไม่เข้าใจในการทำธุรกิจ ประเภทนี้ ทั้งในเรื่องขององค์ความรู้ และการปรับเปลี่ยนที่พักให้เป็นโฮมสเตย์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ อีกช่องทางหนึ่ง โดยสภาพปัญหาที่พบ คือ ปัญหาในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์, ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจ โฮมสเตย์ในชุมชนและปัญหาโฮมสเตย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับรวบรวมข้อมูลแบบใช้เอกสารเพื่อการค้นคว้า (Documentary Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาทั้งในด้านทฤษฎีจากหนังสือ บทความ รายงานการประชุมสัมมนา บทสัมภาษณ์ และศึกษาในทางด้านข้อเท็จจริงจากสื่อข่าวสารต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสมในการจัดการการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทย

## ผลการวิจัย

ในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ของประเทศไทยนั้นถือเป็นเรื่องที่ดีที่ภาครัฐมีนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองและสามารถสร้างรายได้อีกทางหนึ่งได้ ทั้งนี้ภาครัฐให้การสนับสนุนและส่งเสริมทำให้เกิดการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทยจำนวนมากและยากต่อการควบคุม ทั้งปัญหาการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ที่รุกล้ำพื้นที่ธรรมชาติ โฮมสเตย์ในพื้นที่ชุมชนที่ไม่ได้มีมาตรการดูแลนักท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม ซึ่งล้วนแต่ก่อให้เกิดผลกระทบแทบทั้งสิ้น ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในควบคุมเพื่อแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาหนึ่งในเรื่องของโฮมสเตย์ของประเทศไทยนั้นส่วนหนึ่งมาจากการกำหนดค่านิยามโดยคำว่า “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน

จากคำนิยามดังกล่าวคำว่าโรงแรมนั้นจะต้องเป็นสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการเป็นการชั่วคราวและมีการจ่ายค่าตอบแทนและ ดังนั้นขอบเขตของโฮมสเตย์จึงมีข้อสังเกตที่ว่าหากผู้ใดมีการทำโฮมสเตย์จะต้องมีการปรับเปลี่ยน ดัดแปลงพื้นที่พักที่ใช้อาศัยได้ไม่เกิน 4 ห้อง และมีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยเกิน 4 ห้อง และมีผู้พักรวมกันเกิน 20 คน จะถือว่าเป็นโรงแรมตามคำนิยามในมาตรา 4 และจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

นอกจากนี้แม้จะมีคำนิยามเกี่ยวกับโฮมสเตย์ไทยตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 คือ การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักร่วมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกันโดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือสามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควรอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม”

ทั้งนี้ การทำโฮมสเตย์ของประเทศไทยนั้นไม่ได้มีการกำหนดลักษณะการจัดตั้งและสภาพพื้นที่ของโฮมสเตย์และวัตถุประสงค์ที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้สู่ชุมชนเมื่อทำการเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งคำนิยามของโฮมสเตย์ของไต้หวันนั้นมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการที่เป็นสถานที่พักและเป็นการทำธุรกิจเสริมของครอบครัวโดยใช้ห้องว่างที่มีอยู่ในบ้านของตนนำมาใช้เป็นที่อยู่อาศัยให้นักท่องเที่ยวเพื่อให้ได้รับประสบการณ์การใช้ชีวิตในชนบท สถานที่พักดังกล่าวมักจะรวมเอาวัฒนธรรมท้องถิ่นภูมิทัศน์ธรรมชาติ สภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยา ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และกิจกรรมเกษตรกรรม ป่าไม้ ประมง หรือปศุสัตว์ ซึ่งจากคำนิยามนี้เห็นได้ว่าการประกอบกิจการโฮมสเตย์เป็นธุรกิจขนาดเล็ก และเป็นเฉพาะครอบครัว เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่น หรือสัมผัสถึงธรรมชาติและเรียนรู้การประกอบอาชีพในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยได้รับการถ่ายทอด

ความรู้จากผู้เป็นเจ้าของบ้าน และไม่ได้มีการกำหนดจำนวนห้องพักหรือจำนวนผู้พักอย่างเช่นโฮมสเตย์ของประเทศไทย

2. ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำโฮมสเตย์ มีทั้งปัญหาในการส่งเสริมการทำโฮมสเตย์และปัญหาในการควบคุมการทำโฮมสเตย์

สำหรับปัญหาในการส่งเสริมการทำโฮมสเตย์ ในการแก้ไขปัญหาคำสั่งมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ที่ 6/2562 เรื่อง “มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท”เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2562 (National Council for Peace and Order 6/2019, 2019) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการผ่อนปรนให้โรงแรม 2 ประเภท คือ

1) โรงแรมที่บริการเฉพาะห้องพัก

2) โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหาร หรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร ได้รับยกเว้นการบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง และข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องข้อกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งจากนั้นหลังวันสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว หากยังมีโรงแรม สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน ทั้งบ้านพัก และคำสั่งฉบับนี้มีผล 2 ปี ซึ่งผู้ประกอบการจะต้องรีบดำเนินการให้ถูกต้องแต่สิ่งที่ต้องพึงระวังคือการผ่อนผันตาม มาตรา 44 ในเรื่องนี้จะผลบังคับใช้ตั้งแต่ช่วงนี้ไปจนถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564 ซึ่งสัมพันธ์กับกฎกระทรวง เรื่องกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 ที่กำหนดกรอบเวลาให้ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่สร้างก่อนปี 2559 มายื่นขอใบอนุญาตโรงแรมได้ถึงปี 2564 เท่านั้น

ข้อสังเกต ในการแก้ไขปัญหาคำสั่งมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 6/2562 เรื่อง “มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท” ฉบับนี้เห็นว่าเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าและไม่ครอบคลุม ซึ่งการแก้ไขปัญหาคำสั่งของภาครัฐในเรื่องนี้เป็นแก้ไขที่ไม่ตรงจุด ซึ่งเป็นการเปิดกว้างให้กลุ่มผู้ประกอบการโรงแรมที่นำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมมากขึ้นไป ซึ่งโดยหลักนั้นจะต้องมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และโรงแรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ผังเมืองไม่ได้อนุญาตให้สร้างโรงแรม ซึ่งเดิมที่ผู้ประกอบการกลุ่มนี้ไม่สามารถขออนุญาตจดทะเบียนได้ ให้สามารถยื่นขออนุญาตจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ปรับตัวและเข้าสู่กระบวนการขออนุญาตจดทะเบียนได้ ในช่วงระหว่างนี้จนถึงสิงหาคม 2564 ผู้ประกอบการเหล่านี้ยังได้รับการผ่อนปรนไม่ถูกปรับหรือจับกุม เป็นต้น

ข้อสังเกต ข้อดีในการใช้มาตรา 44 ในการแก้ไขปัญหาคำสั่งเกี่ยวกับโรงแรมคือการนำโรงแรมที่ผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบและสามารถตรวจสอบได้รวมถึงทำการจัดเก็บภาษีได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งหากมองในมุมนี้การใช้มาตรา 44 เพื่อแก้ไขถือเป็นมาตรการผ่อนปรนโดยรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการประกอบอาชีพสุจริตของชุมชนเพื่อให้เศรษฐกิจมีความคล่องตัวเกิดการกระจายรายได้ เกิดการสร้างงาน ขณะเดียวกันก็ลดความขัดแย้งในชุมชนและจัดให้กิจการที่อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีการบริหารจัดการที่ดีและมีการตรวจสอบ ควบคุมโดยรัฐ

สำหรับข้อเสียเห็นว่า แม้จะเป็นคำสั่งที่ออกมามีลักษณะผ่อนปรนให้โรงแรมซึ่งเดิมที่ผู้ประกอบการกลุ่มนี้ไม่สามารถขออนุญาตจดทะเบียนได้ ให้สามารถยื่นขออนุญาตจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ซึ่งรวมไปถึงโฮมสเตย์ หากมีการก่อสร้างโฮมสเตย์ก่อนปี พ.ศ. 2559 ไม่ว่าจะโฮมสเตย์นั้นจะดัดแปลง หรือแก้ไขรูปแบบอาคารเพื่อนำมาปรับใช้เป็นที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว ทั้งเป็นคำสั่งที่มีลักษณะส่งเสริมประกาศกระทรวงการท่องเที่ยว กำหนดประเภทและ

หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 สำหรับการประกอบธุรกิจโรงแรมก็ตาม แต่เมื่อตามประกาศนี้ได้กำหนดให้โฮมสเตย์ไม่ใช่โรงแรมแล้ว จึงทำให้หลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการไม่สามารถนำมาใช้กับโฮมสเตย์ได้ รวมถึงประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นตัวกำหนดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยว่าต้องมีมาตรฐานบริการอย่างไรบ้าง วิธีการขอมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย อย่างไรก็ตามไม่มีสภาพบังคับแก่ผู้ประกอบการว่าจะต้องจดทะเบียน คำสั่งมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 6/2562 นี้จึงเป็นตัวส่งเสริมให้การขอยื่นจดทะเบียนของผู้ประกอบการง่ายขึ้น หากแต่กรณีแม้คำสั่งดังกล่าวอาจมีลักษณะส่งเสริมการประกอบธุรกิจก็ตาม แต่ก็อาจจะมีปัญหาที่ตามคือในเรื่องของความปลอดภัยในการสร้างของอาคาร รวมถึงปัญหาโฮมสเตย์ที่อยู่ในพื้นที่ทางธรรมชาติทั้งพื้นที่ต้นน้ำ หรือพื้นที่ในเขตป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งในคำสั่งฉบับนี้ไม่ได้มีคำสั่งในแนวทางแก้ไขประเด็นดังกล่าว ซึ่งหากมีโฮมสเตย์ในพื้นที่เปราะบางทางธรรมชาติและมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปพักอาศัยมากเกินไปย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งโฮมสเตย์ในลักษณะแบบนี้ก็สามารถขอจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เช่นกัน ยกตัวอย่าง เช่น ปัญหาการสร้างบ้านพักหรือ “โฮมสเตย์” ที่ยื่นออกไปในทะเลสาบ เพื่อบริการนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาพักผ่อนกันเป็นครอบครัว หรือหมู่คณะ จนได้สร้างกระแสตอบรับเป็นอย่างดี เพราะนอกจากจะมีพื้นที่ส่วนตัวในการทำกิจกรรมแล้ว ยังได้รับบริการเสริมจากเจ้าของโฮมสเตย์พานั่งเรือล่องชมธรรมชาติ วิถีชีวิต และการทำประมงพื้นบ้านของชาวเกาะยอ ซึ่งปัญหาก็ย่อมตามมาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการบุกรุกที่สาธารณะ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการ แม้ว่าปัจจุบันศาลจังหวัดสงขลา ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมายออกจากพื้นที่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 แต่จนถึงขณะนี้ก็ยังพบว่า มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สำหรับปัญหาในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ สำหรับประเทศไทยโฮมสเตย์ถือว่าได้รับความนิยมอย่างมากในการทำธุรกิจประเภทนี้ เมื่อมีความต้องการมากย่อมก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทยตามมา ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมการทำโฮมสเตย์ ด้วยสภาพปัญหาในการควบคุมการทำโฮมสเตย์นั้นมีหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น การลักลอบตัดแปลงบ้านพักเป็นโฮมสเตย์โดยไม่ได้มีการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นการเฉพาะและจะต้องได้รับใบอนุญาตในการตัดแปลงเป็นที่พักแรมจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นถึงสามารถทำโฮมสเตย์ได้

3. ผลการวิจัยพบว่า เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ โดยผู้วิจัยได้นำมาตรฐานทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและไต้หวัน พบว่า มาตรฐานทางกฎหมายของทั้งสองประเทศมีการออกกฎหมายมาควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์ไว้โดยเฉพาะ ได้กำหนดถึงเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจนี้

4. ผลการวิจัยพบว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำโฮมสเตย์ในประเทศไทยนั้น ในกรณีของประเทศไทยปัญหาการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้นมีทั้งสภาพปัญหาที่เกิดจากการจัดการที่ขาดองค์ความรู้ในชุมชน เช่นในเรื่องการบำบัดของเสียและสิ่งปฏิกูลก่อนทิ้งลงในแม่น้ำซึ่งก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย และปัญหาการลักลอบการทำโฮมสเตย์ที่ผิดกฎหมาย โดยโฮมสเตย์เป็นที่พักที่ไม่ใช่ที่พักขนาดใหญ่และอัตราการก่อมลพิษมีน้อยเมื่อเทียบกับโรงแรมขนาดใหญ่ แต่ปัญหาใหญ่ของการทำโฮมสเตย์ในประเทศไทยคือการปรับเปลี่ยนธุรกิจโฮมสเตย์ที่นิยมอยู่กับธรรมชาติมากเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การทำโฮมสเตย์บุกรุกพื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ต้นน้ำและพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ด้วยความต้องการที่เปลี่ยนไปทำ

ให้เกิดโฮมสเตย์ที่ผิดกฎหมายมากขึ้นซึ่งในประเทศไทยมีโรงแรมที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายอยู่ที่ราว 120,000 แห่ง มีห้องพักถูกกฎหมายราว 300,000 – 400,000 ห้อง แต่ก็มีโรงแรมผิดกฎหมายที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจ กว่า 150,000- ถึง 200,000 แห่ง หรือ รวมห้องพักมากกว่า 500,000 ห้อง ที่ยังผิดกฎหมาย (Thai Hotel Association, 2019)

ข้อสังเกต รีสอร์ท โรงแรมขนาดเล็ก และโฮมสเตย์ แห่งใดไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายฉบับนี้ได้เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือมีข้อจำกัดตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน ให้องค์กรที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นรวบรวมข้อเท็จจริง สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข เสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเพื่อให้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

## อภิปรายผล

1. ปัญหาด้านคำนิยามโฮมสเตย์ถือเป็นกุญแจสำคัญในการจัดตั้งโฮมสเตย์ขึ้น เพราะเป็นการกำหนดถึงวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งโฮมสเตย์ขึ้นมา แสดงถึงบริบทในการทำโฮมสเตย์ที่ชัดเจน จากการศึกษาพบว่า คำนิยามโฮมสเตย์ของประเทศไทยยังไม่มีลักษณะที่แสดงถึงบริบทชัดเจนเมื่อเทียบกับกฎหมายต่างประเทศอย่างไต้หวันที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจนอย่างยิ่ง ซึ่งในไต้หวันการทำโฮมสเตย์จะมีการกำหนดบริบทในการทำโฮมสเตย์ไว้เป็นการเฉพาะ คือ จะต้องเป็นการทำธุรกิจเสริมของครอบครัวโดยใช้ห้องว่างที่มีอยู่ในบ้านของตนเองนำมาใช้เป็นที่อยู่อาศัยให้นักท่องเที่ยวเพื่อให้ได้รับประสบการณ์การใช้ชีวิตในชนบท สถานที่พักดังกล่าวมักจะรวมเอาวัฒนธรรมท้องถิ่นภูมิทัศน์ธรรมชาติสภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมเกษตรกรรมป่าไม้ประมงหรือปศุสัตว์ ซึ่งการทำโฮมสเตย์ของไต้หวันเป็นการกำหนดพื้นที่ไว้ซึ่งจะต้องทำโฮมสเตย์ในพื้นที่ห่างไกลโดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ เช่น จะต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล อยู่ในที่ดินนอกเมือง การตั้งใกล้พื้นที่อุทยานแห่งชาติ และการตั้งโฮมสเตย์ใกล้พื้นที่สงวนของชนพื้นเมือง ด้วยการกำหนดพื้นที่ในการทำโฮมสเตย์เช่นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกระจายรายได้ไปยังท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้นเกิดการสร้างอาชีพ โดยการทำให้โฮมสเตย์ของไต้หวันนั้นมีหลักสำคัญตรงที่ว่าห้ามไม่ให้เกิดการทำโฮมสเตย์ในพื้นที่ในเมืองทั้งนี้เพื่อกระจายรายได้ไปยังชุมชนในพื้นที่ห่างไกลให้เกิดการหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำโฮมสเตย์นั้นเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ออกมาควบคุมการทำโฮมสเตย์โดยเฉพาะ ต่างจากการทำธุรกิจโรงแรมที่มีการกำหนดถึงเงื่อนไขการจัดตั้งโรงแรมอย่างชัดเจน ว่าสามารถตั้งขึ้นในพื้นที่ใด อย่างไร ปัญหาที่ตามคือในเรื่องของความปลอดภัยในการสร้างของอาคาร รวมถึงปัญหาโฮมสเตย์ที่อยู่ในพื้นที่ทางธรรมชาติทั้งพื้นที่ต้นน้ำ หรือพื้นที่ในเขตป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวได้ ซึ่งตามคำสั่งมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 6/2562 นั้นไม่ได้มีคำสั่งในแนวทางแก้ไขประเด็นดังกล่าว ซึ่งหากมีโฮมสเตย์ในพื้นที่เปราะบางทางธรรมชาติและมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าไปพักอาศัยมากเกินไปย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งโฮมสเตย์ในลักษณะแบบนี้ก็สามารถขอจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เช่นกัน ยกตัวอย่าง เช่น ปัญหาการสร้างบ้านพักหรือ “โฮมสเตย์” ที่ยื่นออกไปในทะเลสาบ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาพักผ่อนกันเป็นครอบครัว หรือหมู่คณะจนได้สร้างกระแสตอบรับเป็นอย่างดี เพราะนอกจากจะมีพื้นที่ส่วนตัวในการทำกิจกรรมแล้ว ยังได้รับบริการเสริมจากเจ้าของโฮมสเตย์ พานั่งเรือล่องชมธรรมชาติ วิถีชีวิต และการทำประมงพื้นบ้านของชาวเกาะยอ ซึ่งปัญหาก็ย่อม

ตามมาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการบุกรุกที่สาธารณะ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการ แม้ว่าปัจจุบันศาลจังหวัดสงขลา ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผิดกฎหมายออกจากพื้นที่ ตั้งแต่ปี 2555 แต่จนถึงขณะนี้ก็ยังพบว่า มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. มาตรการทางกฎหมายของไต้หวันและประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ ไต้หวันและประเทศญี่ปุ่นเห็นความสำคัญถึงปัญหาที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นในระยะยาว มากกว่าการส่งเสริมธุรกิจเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจแก่ประเทศเพียงอย่างเดียว

4. แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการทำโฮมสเตย์ในประเทศไทยที่ได้กล่าวข้างต้น ทั้งนี้อาจเพราะในปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทำโฮมสเตย์ในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขปัญหาโฮมสเตย์ที่มีการฝ่าฝืนแต่เพียงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ที่ภาครัฐใช้มาตรา 44 ในการแก้ไขปัญหายังไม่ครอบคลุมมากเท่าที่ควร โดยการทำโฮมสเตย์ที่ฝ่าฝืนตามกฎหมายฉบับอื่น เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวน กฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ที่มีหน่วยงานเฉพาะของรัฐเป็นผู้ดูแลภายใต้กฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาโฮมสเตย์ที่ผิดกฎหมายได้ทันทีซึ่งในกรณีนี้เห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการผ่อนปรนเพิ่มเติมในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยเห็นว่ามาตรการส่งเสริมและมาตรการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้นจะต้องดำเนินไปพร้อมกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่ประชาชนโดยนำเรื่องของสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศเข้ามาพิจารณาและจัดการแผนการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ

## สรุปผล

มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ล้วนแต่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังไม่เพียงพอแก่การพัฒนาอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยเพื่อให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง เพราะมาตรการส่งเสริมที่ดีควรมาควบคู่กับมาตรการในการควบคุมที่ดีด้วย โดยผู้เขียนได้วิเคราะห์และสรุปได้ดังนี้

1. การประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ผู้ประกอบการควรเข้าใจถึงความหมายของโฮมสเตย์ให้ได้เสียก่อน เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของโฮมสเตย์ ตามที่ปรากฏในกฎหมายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2522 ประกาศกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2522 แล้วนั้นปรากฏว่ายังไม่มีความชัดเจนถึงความหมาย หรือจุดประสงค์ของโฮมสเตย์ที่ชัดเจนขาดความเป็นเอกภาพเมื่อเทียบกับกฎหมายของไต้หวันที่ได้ระบุถึงคำนิยามของโฮมสเตย์ไว้ว่าเป็นธุรกิจขนาดเล็ก เป็นลักษณะธุรกิจเสริมของครอบครัวครอบครัวเพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่น หรือสัมผัสธรรมชาติและเรียนรู้การประกอบอาชีพในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยได้รับการถ่ายทอดความรู้จากผู้เป็นเจ้าของบ้าน ดังนั้น การประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ของไต้หวันจึงมีการจำกัดขอบเขตที่ชัดเจนต่อโจทย์การส่งเสริมกระจายเศรษฐกิจสู่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างดี

2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำโฮมสเตย์เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ออกมาควบคุมการทำโฮมสเตย์โดยเฉพาะ ส่งผลในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง ในการจัดทำหรือ ดัดแปลง ปรับเปลี่ยนพื้นที่ภายใน

บ้านเพื่อใช้ประโยชน์นำมาเป็นที่พักเพื่อสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวและเกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนในชุมชนในการส่งเสริมการท่องเที่ยว ทั้งนี้ในการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศทั้งไต้หวันและประเทศญี่ปุ่นเห็นว่า มีกฎหมายที่บังคับใช้โดยตรงและกำหนดพื้นที่ ในการทำโฮมสเตย์จึงมีส่วนช่วยในเรื่องของการจัดตั้งโฮมสเตย์บนพื้นที่ที่มีความเปราะบางของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อเทียบกับของประเทศไทยนั้นกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงบทบัญญัติอย่างกว้าง การจัดตั้งโฮมสเตย์ซึ่งมีการคาบเกี่ยวกับพื้นที่ทางธรรมชาติจึงควรมีกฎหมายบัญญัติในเรื่องการจัดตั้งเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ปัญหาการจัดตั้งโฮมสเตย์จึงยังมีการตั้งบนพื้นที่ที่ไม่สมควร เช่น การตั้งบนพื้นที่ต้นน้ำอันนำมาสู่ปัญหาด้านมลพิษทางน้ำได้ การตั้งในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งคำสั่งตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 6/2562 เรื่อง “มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท” ก็เป็นการส่งเสริมการทำโฮมสเตย์ที่มีผลกระทบด้านพื้นที่การจัดตั้งโฮมสเตย์ กล่าวคือ เป็นการอนุญาตให้โฮมสเตย์ที่มีขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2559 ไม่ว่าจะมีการดัดแปลงอาคารแบบใดก็สามารถนำขึ้นจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือมาตรการใดมาควบคุมการจัดตั้งโฮมสเตย์ไว้เป็นการเฉพาะ ฉะนั้นการจัดตั้งโฮมสเตย์บนพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็สามารถนำขึ้นจดทะเบียนได้เช่นกัน

สำหรับในเรื่องของการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เช่น การก่อให้เกิดมลพิษทางเสียง มลพิษทางกลิ่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ เป็นต้น โดยหลักแล้วจะมีการควบคุมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นให้มีการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานประกอบกิจการต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงโฮมสเตย์เกี่ยวกับการกระทำใด ๆ อันส่งผลให้เกิดเหตุความเดือดร้อนรำคาญขึ้นตามมาตรา 20, 25 และ 26 ทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามมาตรา 40 แต่ก็ยังประสบปัญหาในข้อเท็จจริงด้านการควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว เนื่องจากโฮมสเตย์ไม่มีกฎหมายบังคับควบคุมให้มีการจดทะเบียนจึงยากต่อการตรวจสอบ ไม่ได้มีสภาพบังคับให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตัวอย่างปัญหาในข้อเท็จจริงการทำโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตยังไม่มีแหล่งบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น เมื่อเทียบกับกฎหมายของไต้หวันที่ได้ให้ความสำคัญกับสุขอนามัยของผู้เข้าพัก ตามมาตรา 9 และมาตรา 28 สำหรับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งได้ออกมาตรการให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องควบคุมเสียงและไฟ รวมทั้งการกำจัดของเสียอย่างเหมาะสมไว้ เป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการโฮมสเตย์ไว้อย่างชัดเจน จึงมีสภาพบังคับโดยตรงถึงหน้าที่และบทลงโทษของผู้ประกอบการที่ละเมิดกฎหมาย โดยอาจถูกระงับการประกอบธุรกิจและหากมีการละเมิดอย่างร้ายแรงก็จะมีโทษทางอาญา

ในส่วนของการกำหนดหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของโฮมสเตย์รวมถึงควบคุมตรวจสอบถึงประวัติของผู้ประกอบการโฮมสเตย์ หากปรากฏว่าเคยมีประวัติอาชญากรรมมาก่อนก็จะไม่อนุญาตให้ประกอบการได้ เป็นการดูแลรักษาถึงความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักอีกทางหนึ่งเพื่อลดการก่ออาชญากรรม จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศทั้งไต้หวันและประเทศญี่ปุ่นเห็นว่ามีกฎหมายที่บังคับใช้โดยตรง เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทำโฮมสเตย์แล้วมีความซ้ำซ้อน ไม่มีการกำหนดถึงหน้าที่และตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ประกอบการโฮมสเตย์โดยตรงต่างจากผู้ประกอบการโรงแรมที่มีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มากำหนดถึงเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ เมื่อกฎหมายไม่มีความเป็นเอกภาพจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพื่อประกอบกิจการประเภทนี้

สำหรับในเรื่องของการขออนุญาต การออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้รับใบอนุญาตของผู้ประกอบการ โฮมสเตย์แตกต่างจากการพิจารณาของผู้ประกอบการที่พักประเภทอื่น กล่าวคือ ในการพิจารณาการขออนุญาต การออกใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ ทั้งการพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ประกอบการโรงแรมนั้นมีการกำหนดไว้ชัดเจนในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งหากผู้ประกอบการโรงแรมมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งโรงแรมขึ้น จะต้องมีความสอดคล้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้จึงจะสามารถทำกิจการโรงแรมได้ ซึ่งแตกต่างจากโฮมสเตย์ที่ไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ดังนั้นผู้ที่ประสงค์ประกอบกิจการโฮมสเตย์ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณสมบัติใดๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงเงื่อนไขการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์จะต้องมีการขออนุญาต และจะต้องผ่านตามเกณฑ์ตามกฎหมายก่อนจึงจะสามารถประกอบกิจการได้ ดังนั้นทำให้การประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เป็นการเปิดกว้างให้ใครก็ได้ที่มีความประสงค์ที่จะเปิดธุรกิจโฮมสเตย์สามารถทำได้ เมื่อเทียบกับกฎหมายได้วันแล้วมีการกำหนดถึงการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ว่าประเภทใดสามารถประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ได้ และประเภทใดไม่สามารถประกอบธุรกิจนี้ได้ เช่น จะต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับการตัดสินภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการจัดอาชญากรรม, พระราชบัญญัติควบคุมยาเสพติดอันตรายหรือพระราชบัญญัติควบคุมอาวุธปืน จะต้องไม่เป็นผู้ถูกตัดสินภายใต้กฎหมายใดๆ เกี่ยวกับการป้องกันการค้าทางเพศเด็ก เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อดีของกฎหมายของได้วันและประเทศญี่ปุ่น เห็นว่าหากมีการพัฒนามากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทำโฮมสเตย์เป็นการเฉพาะ เช่น การจัดทำพระราชบัญญัติโฮมสเตย์สำหรับประเทศไทย เห็นว่าจะลดปัญหาในการประกอบธุรกิจประเภทนี้ภายหลังจากสิ้นสุดคำสั่งตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 6/2562 เรื่อง “มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท” และสะดวกต่อผู้ที่มีความสนใจในการดำเนินการเพื่อทำโฮมสเตย์ต่อไป

## ๖ ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากบทสรุปที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในกรณีนี้เห็นควรที่จะให้ประเทศไทยกำหนดหรือตรากฎหมายที่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะในการทำโฮมสเตย์หรือที่พักที่มีการดำเนินการที่มีความใกล้เคียงกัน โดยแยกออกจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ออกจากกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสะดวกต่อผู้ประกอบการทำโฮมสเตย์และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถสร้างรายได้เพิ่มเติมและลดปัญหาการประกอบธุรกิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีการทำโฮมสเตย์ในเขตพื้นที่ตามกฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวน และกฎหมายการปฏิรูปที่ดิน ภาครัฐจะต้องออกมาตรการในการควบคุมในการประกอบกิจการเพื่อให้เกิดความสมดุลต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมโดยการนำข้อดีของได้วันและประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทการทำมาตรฐานโฮมสเตย์ของประเทศไทยต่อไป

ข้อสนใจอีกเรื่องหนึ่งสำหรับการดำเนินธุรกิจประเภท Online Travel Agent (OTA) ผู้เขียนเห็นว่าภาครัฐควรออกมาตรการในการควบคุมการดำเนินธุรกิจประเภทนี้ โดยควรให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพร้อมด้วยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เข้ามารับผิดชอบดูแลในเรื่องนี้ หรือทางภาครัฐควรจัดทำ Online Travel Agent (OTA) เองเพื่ออำนวยความสะดวกดูแล อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวจะเป็นเพียงตัวกลางที่เชื่อมระหว่างผู้ประกอบการที่พักแรมกับนักท่องเที่ยว แต่ก็ยังเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการบริการที่พักแรมขึ้น เพื่อให้ นักธุรกิจประเภทนี้มีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคมากขึ้น และเสริมความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวเพราะเป็นปัจจัยหนึ่งและ

ปัจจัยสำคัญ โดยผู้ดำเนินธุรกิจ Online Travel Agent (OTA) ควรจัดให้มีมาตรการในการควบคุมการลงพื้นที่สื่อโฆษณา การลงทะเบียนจองที่พักไว้ให้แก่ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรืออย่างน้อยโฮมสเตย์นั้นต้องไม่ตั้งบนพื้นที่อ่อนไหวทางธรรมชาติ เป็นต้น

## องค์ความรู้ใหม่

การพัฒนาโฮมสเตย์เพื่อให้เกิดความยั่งยืนทั้งทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ควรประกอบไปด้วย 1) การส่งเสริมของภาครัฐ 2) การควบคุมที่ดี โดยเฉพาะด้านทำเลที่ตั้ง ภาครัฐควรออกมาตรการควบคุมโดยเฉพาะเพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและให้เกิดความยั่งยืน สมดุลทางธรรมชาติ 3) ความรู้ความเข้าใจของผู้ประกอบการในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ อีกประการหนึ่งที่ไม่ควรมองข้าม คือ ธุรกิจประเภท Online Travel Agent (OTA) การลงโฆษณาเพื่อให้นักท่องเที่ยวเข้ามาจองที่พักตามเว็บไซต์ต่าง ๆ หรือตามแอปพลิเคชัน เป็นตัวกลางธุรกิจออนไลน์ที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการที่พักแรมกับนักท่องเที่ยวแต่ปัญหาคือในเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันจะไม่มีระบบให้นักท่องเที่ยวทราบได้เลยว่าโฮมสเตย์ใดตั้งขึ้นโดยถูกกฎหมาย มีการจดทะเบียนหรือไม่ ทำให้นักท่องเที่ยวไม่อาจทราบได้เลยว่าโฮมสเตย์ใดตั้งขึ้นโดยถูกกฎหมายหรือไม่ ทำให้โฮมสเตย์ที่ตั้งขึ้นโดยผิดกฎหมายสามารถได้รับการส่งเสริมโดยอ้อมจากนักท่องเที่ยว ดังนั้นเห็นควรที่ประเทศไทยควรมีการทำ OTA (Online Travel Agent) ที่มีระบบและยอมรับผิดชอบต่อผู้บริโภคมากขึ้น เพื่อตอบสนองว่าโฮมสเตย์ที่ถูกกฎหมายควรได้รับการส่งเสริมให้ขึ้นในระบบ ส่วนโฮมสเตย์ที่ไม่ถูกกฎหมายไม่ควรขึ้นในระบบ โดยควรให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพร้อมด้วยกระทรวงดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม เข้ามารับผิดชอบดูแลในเรื่องนี้ หรือทางภาครัฐควรจัดทำ Online Travel Agent (OTA) เองเพื่ออำนวยความสะดวกการควบคุมดูแล เป็นต้น แม้จะเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประกอบการที่พักแรมกับนักท่องเที่ยวก็จริง แต่ก็เป็นตัวเชื่อมที่สำคัญมาก ดังนั้นต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพข้อมูล ข้อมูลจะต้องมีความถูกต้อง อัปเดตให้ตรงตามความเป็นจริงอยู่เสมอ สร้างความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่นเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการที่พักแรมโฮมสเตย์อย่างเป็นระบบของรัฐ ป้องกันการโฆษณาเกี่ยวกับที่พักและอาหารไม่ตรงตามที่เสนอต่อผู้บริโภค และเพื่อความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวด้วย

## References

- Department of Tourism (2012). *Thailand Homestay Standard*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Economics Tourism and Sports Division. (2019). *Tourist Statistics Foreigners Traveling to Thailand*. Retrieved August 21, 2019, from [https://www.mots.go.th/more\\_news\\_new.php?cid=411](https://www.mots.go.th/more_news_new.php?cid=411)
- Madlem, F. (2013). *legal measures regarding the operation of homestay*. Thesis Master of Law. Chulalongkorn University.
- Sripratak, P. (2015). *Legal Measures for Safety, Sanitation and Environment in Carrying on Non-Hotel Lodging Place Business*. Thesis Master of Law. Dhurakij Pundit University.

- Office of the National Economic and Social Development Council. (1996). *Summary of The Eighth National Economic and Social Development Plan (1997–2001)*. Retrieved June 16, 2019, from [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3783](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783)
- Thai Hotel Association. (2019). *Unlock a Small Hotel the Golden Opportunity of a Small Hotel Who Wants a License*. Retrieved June 16, 2019, from <https://theboutiqueking.com/blogs/news>
- The Berlin Declaration Biological Diversity and Sustainable Tourism. (1997). International Conference of Environment Ministers on Biodiversity and Tourism, March 6–8, Berlin. Retrieved August 21, 2019, from <http://www.univeur.org/cuebc/downloads/PDF%20carte/06.%20Berlin%20declaration.PDF>
- Watcharasin, O. (2008). *Participation Join the Community Law in the Homestay Business*. Thesis Master of Law. Ramkhamhang University.
- Wongbenjarat, A. (2018). Director General for Department of Tourism. *Interview*. (October, 26). By Pivavatnapanich, P.