

ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในธุรกิจเพื่อ
การพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมในเขตพื้นที่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย

The problem of applying the laws regarding the security control of the
residents in the lodging businesses, other than hotel businesses,
in Sangkom Area, Nongkhai

ปรมาภรณ์ วีระพันธ์*

Paramaporn Weeraphan*

สาขานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย*

Law Department, Faculty of Integrated Social Science, Khon Kaen University

Nong Khai Campus*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีขึ้นเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่นำมาปรับใช้ในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์ โดยเป็นการศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในเขตพื้นที่หลักคือ อำเภอสังขม และเขตอำเภออื่นๆในจังหวัดหนองคาย แล้วนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ในรูปแบบรายงานเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ซึ่งผลการศึกษาพบว่ารัฐควรออกมาตรการเฉพาะในการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์เพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของกิจการโฮมสเตย์ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนกิจการโฮมสเตย์ การยกเลิกทะเบียนกิจการโฮมสเตย์ มาตรการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์ในด้านความปลอดภัยของชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และควรมีการบูรณาการหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคาย โดยให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และมีการสนับสนุนการจัดหาเงินลงทุนของชุมชนเพื่อการประกอบกิจการโฮมสเตย์

คำสำคัญ : ปัญหาข้อกฎหมายโฮมสเตย์, โฮมสเตย์, กฎหมายการท่องเที่ยว

Abstract

This research is made to study about the measure of Thai laws applying in the security control of the residents in the lodging businesses, other than hotel businesses, or can be categorized in the homestay businesses. This research is made in the term of documentary research and field research through the method of the business owners', tourists' and other related organizations' in Sangkom Area and other areas in Nongkhai province in-depth interview and brought in the term of

descriptive analysis. The research result is found out that the government sector shall especially legislate the suitable homestay laws, having the rules and regulations on the homestay businesses' registration, the cancellation registration, the measure of the homestay residents' security control on their lives, bodies and properties. Besides, there shall be the improvements on the promoting and support in homestay businesses in Nongkhai, run through the local government sector. The community's investment shall also be promoted for the homestay businesses.

Keywords : Legal problem in homestay businesses law, homestay businesses, Tourism laws

บทนำ

ปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ถือเป็นการท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดหนองคายซึ่งได้รับการจัดอันดับให้เป็นเมืองน่าอยู่ของโลกจากนิตยสาร Modern Maturity ของสหรัฐอเมริกา และมีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญหลายแห่ง รวมถึงการท่องเที่ยวในแนวแม่น้ำโขงจากจังหวัดหนองคายไปสู่อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ที่มีธรรมชาติที่งดงาม ประกอบกับคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง ได้มีประกาศ เรื่อง แผนปฏิบัติการพัฒนาการท่องเที่ยวภายในเขตพัฒนาการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขง พ.ศ. 2560-2564 วางแผนนโยบายในการพัฒนาการท่องเที่ยวในจังหวัดหนองคาย นครพนม บึงกาฬ มุกดาหาร เลย โดยกำหนดรูปแบบการพัฒนาการท่องเที่ยวของพื้นที่เป็น 2 รูปแบบหลักตามลักษณะของพื้นที่ ได้แก่ รูปแบบที่ 1 การท่องเที่ยวโดยใช้ทัศนียภาพของแม่น้ำโขงและวิถีชีวิตลุ่มแม่น้ำโขงเป็นสิ่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว ซึ่งจะใช้การท่องเที่ยวโดยชุมชนเชิงสร้างสรรค์ในการนำเสนอประสบการณ์ให้กับนักท่องเที่ยว รูปแบบที่ 2 การท่องเที่ยวโดยใช้กิจกรรมกลางแจ้ง (Leisure /Outdoor) ในพื้นที่ที่ไม่อยู่ในเขตคุ้มครอง (Protected Area) ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นจุดหมายของกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และเชิงธรรมชาติเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยววิถีเกษตร โดยเน้นไปที่กลุ่มนักท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อนที่เน้นวิถีชีวิต (Leisure/Lifestyle) และการท่องเที่ยวเชิงมหกรรม (Festivals and Events) ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ธุรกิจที่พักอาศัยที่มีโฮมสเตย์ที่เน้นการท่องเที่ยวเชิงชุมชน (Community based tourism) หรือกิจการโฮมสเตย์ (Home stay) ในจังหวัดหนองคายเป็นอีกหนึ่งรูปแบบที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่สมควรได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวและสร้างรายได้เสริมให้แก่คนในชุมชนอย่างทั่วถึง และตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวที่ต้องการท่องเที่ยวที่เน้นการสัมผัสธรรมชาติและวิถีชีวิตของชุมชน

โฮมสเตย์ (Homestay) เป็นคำทับศัพท์มาจากภาษาอังกฤษและถูกใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายของ “โฮมสเตย์” หรือที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบทไว้ว่า หมายถึง บ้านพักประเภทหนึ่งที่นักท่องเที่ยวเที่ยวพักพร้อมกับเจ้าของบ้านและมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียนรู้วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของเจ้าของบ้านซึ่งเต็มใจที่จะถ่ายทอดวัฒนธรรมแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งจัดที่พักและอาหารให้กับนักท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2545) ส่วน Lynch

ให้ความหมาย “โฮมสเตย์” ไว้ว่าหมายถึง หน่วยของที่พักที่เป็นบ้านพักเอกชนหลังเดี่ยวแบบบ้านพักอาศัยเชิงพาณิชย์ (commercial home) โดยโฮมสเตย์ประเภทที่เน้นวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว หมายถึง เป็นการพักอาศัยร่วมกับ เจ้าของบ้านเพื่อการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวจะจ่ายเงินเพื่อเข้าพักในบ้านพักส่วนบุคคล มีการจัดเตรียมพื้นที่สำหรับใช้สอยร่วมกันซึ่งเป็นพื้นที่สำหรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของบ้านกับ นักท่องเที่ยวที่เข้าพัก (Lynch, 2005) ส่วนสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวได้ให้ความหมายของ “โฮมสเตย์” ไว้ว่า หมายถึง บ้านที่อยู่ในชุมชนชนบทที่มีประชาชนในชุมชนเป็นเจ้าของและเจ้าของบ้านหรือสมาชิกในครอบครัวอาศัยอยู่ประจำ (สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว, 2548) กล่าวโดยสรุป “โฮมสเตย์” จึงหมายถึง ที่พักประเภทหนึ่งที่นักท่องเที่ยวเที่ยวพักร่วมกับเจ้าของบ้านในบริเวณเดียวกับเจ้าของบ้าน และมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียนรู้วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของเจ้าของบ้าน โดยนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของบ้านกับผู้เข้าพักจะเป็นสัญญาต่างตอบแทนคือสัญญาซึ่งเจ้าของบ้านตกลงจะจัดหาที่พักและอาหารให้กับนักท่องเที่ยวโดยนักท่องเที่ยวจะชำระเงินเป็นการตอบแทน

ในปี พ.ศ. 2537 การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่เป็นการท่องเที่ยวในรูปแบบโฮมสเตย์เป็นที่นิยมในกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เป็นนักกิจกรรมสังคม และเริ่มมีการทำกิจการโฮมสเตย์ขึ้นในพื้นที่เกาะยาว จังหวัดพังงา (กลุ่มชุมชนประมงชายฝั่ง/อวนลาก อวนลูน) และต่อมาได้ขยายไปยังพื้นที่อื่น อาทิ หมู่บ้านคีรีวง จังหวัดนครศรีธรรมราช บ้านแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่ และในปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา กลุ่มนักธุรกิจ ผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยวได้นำเสนอรูปแบบการท่องเที่ยวผสมผสานระหว่างการท่องเที่ยวเชิงนิเวศแบบผจญภัย (Adventure Ecotourism) และโฮมสเตย์ (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2545)

ปัจจุบันแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) ได้กำหนดวิสัยทัศน์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2579 คือ “ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลกที่เติบโตอย่างมีคุณภาพบนพื้นฐานความเป็นไทย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน” และหนึ่งใน 5 แนวคิดหลักคือการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองรองและชนบทซึ่งสอดคล้องกับการประกอบกิจการโฮมสเตย์ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาให้การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และกระจายรายได้สู่ประชาชนทุกภาคส่วน โดยมุ่งพัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นแหล่งเพิ่มรายได้และกระจายรายได้แก่ประเทศ พัฒนาการท่องเที่ยวให้เป็นกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และสร้างโอกาสเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ พัฒนาการท่องเที่ยวในภูมิภาคและเขตพัฒนาการท่องเที่ยว และสนับสนุนภาคเอกชนลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2560)

สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ของประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้กิจการโฮมสเตย์เป็นธุรกิจที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมซึ่งไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ที่สมัครใจเข้ารับการตรวจรับรองมาตรฐาน และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์ซึ่งปัจจุบันสามารถนำหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ได้

จากการศึกษาในเบื้องต้น ผู้วิจัยพบว่ากิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคายมีทั้งที่เป็นการดำเนินกิจการตามมาตรฐานการประกอบกิจการที่พักโฮมสเตย์ของกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (กรมการท่องเที่ยว, 2561) และโฮมสเตย์ตามโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี ซึ่งไม่มีการรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเกิดความกังวลเรื่องความปลอดภัย โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุ ดังนี้

(1) ปัญหาการไม่มีกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์โดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับการประกอบกิจการโรงแรม ทำให้การเข้าไปกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) ปัญหาการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพัก ซึ่งปัจจุบันหากผู้เข้าพักได้รับอันตรายจากการเข้าพักในโฮมสเตย์ จะต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าของโฮมสเตย์ตามหลักความรับผิดชอบเรื่องละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่มีมาตรการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้นก่อน ส่งผลเสียต่อทั้งผู้เข้าพักที่ต้องรับภาระการพิสูจน์ความเสียหาย

(3) ปัญหาการขาดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประกอบกิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคายซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดำเนินการอยู่ 2 หน่วยงานคือ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดหนองคาย สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดหนองคาย ซึ่งทำให้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพโฮมสเตย์ได้อย่างเต็มที่

ปัญหาข้างต้นส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์และนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัดหนองคาย โดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงชุมชน (Community based tourism) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโฮมสเตย์โดยตรง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมในเขตพื้นที่อำเภอสังคม จังหวัดหนองคาย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันที่มีการบังคับใช้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์

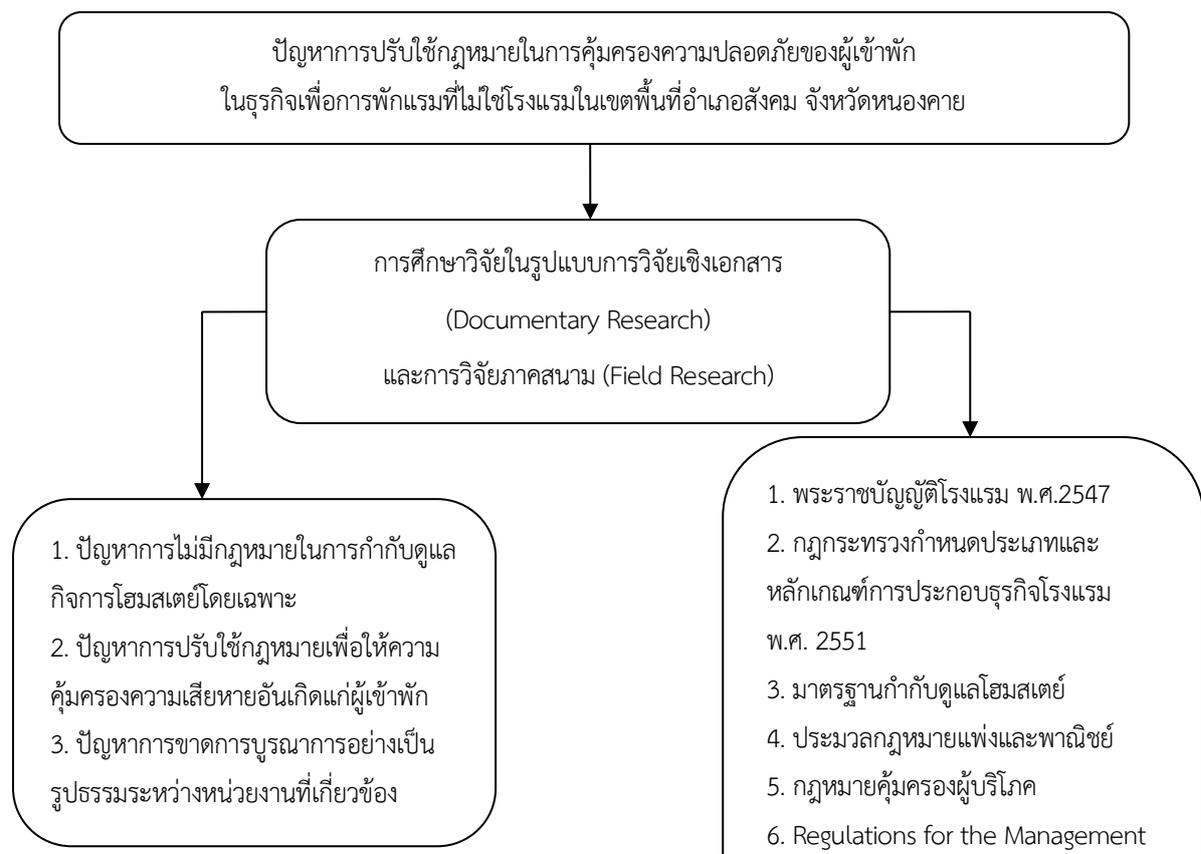
(2) เพื่อศึกษาปัญหาการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์ ในเขตพื้นที่อำเภอสังคม และอำเภออื่นๆที่ใกล้เคียง ในจังหวัดหนองคาย

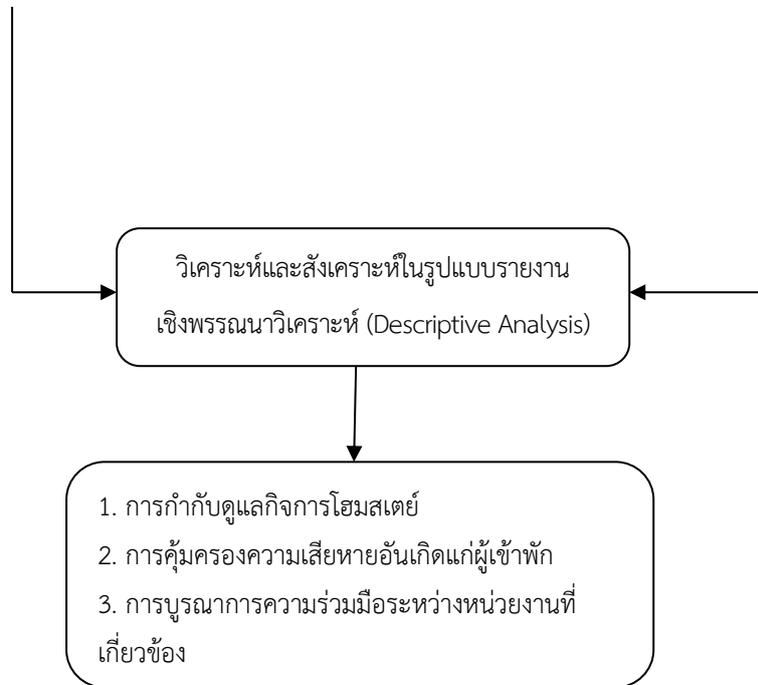
(3) เพื่อศึกษาแนวทางการคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพักในที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์ ในกฎหมายต่างประเทศ

(4) เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์

กรอบแนวคิดการวิจัย

ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์ มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตามแนวนโยบายของรัฐบาลคือโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี จนผู้ประกอบการคือชาวบ้านในชุมชนขาดความตระหนักในเรื่องความปลอดภัยของผู้เข้าพักซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นักท่องเที่ยวพึงปรารถนามากที่สุด ปัจจุบันมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์ ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทั้งหน่วยงานของรัฐและคนในชุมชนที่ประกอบกิจการโฮมสเตย์ รวมถึงบัญญัติกฎหมายเพื่อความปลอดภัยในการประกอบกิจการโฮมสเตย์ขึ้นโดยเฉพาะ





วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยนี้เป็นการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากการทบทวนเอกสารทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จากแหล่งข้อมูล คือ หนังสือ บทความ คำอธิบาย วารสาร วิทยานิพนธ์ ตำบัทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและสารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งได้จากห้องสมุดของสถาบันต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวที่เคยเข้าพักในโฮมสเตย์รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบถึงปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม และรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ข้อสรุปตามประเด็นที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัยในรูปแบบรายงานเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

ผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษา

1. ปัญหาเกี่ยวกับกิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคาย

จากการลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการโฮมสเตย์ โดยเน้นโฮมสเตย์ในเขตอำเภอสังขมเป็นหลักและโฮมสเตย์ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดหนองคายเป็นข้อมูลประกอบ สามารถสรุปปัญหาได้ดังนี้

- (1) ปัญหาการขาดเงินลงทุนในการปรับปรุงโฮมสเตย์เพื่อให้ได้มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย
- (2) ปัญหาการขาดเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้เป็นโฮมสเตย์ทำให้ไม่สามารถขอมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยได้
- (3) ปัญหาการขอมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยเป็นเรื่องยุ่งยากดังนั้นจึงไม่ได้ขอแต่ประกอบกิจการโดยใช้ชื่อโฮมสเตย์
- (4) ปัญหาการขาดการรวมกลุ่มในการทำโฮมสเตย์ ทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์มักจะเป็นผู้มีฐานะดี มีเงินลงทุนสูง จึงไม่ได้กระจายรายได้ไปยังชุมชนอย่างแท้จริง
- (5) ปัญหาการประกอบกิจการโฮมสเตย์โดยไม่ผ่านความเห็นชอบหรือมติของชุมชน ซึ่งอาจกระทบถึงความปลอดภัยของคนในชุมชน

ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกนักท่องเที่ยวพบว่ามีนักท่องเที่ยวที่สนใจเข้าพักโฮมสเตย์ เคยเข้าพักโฮมสเตย์ และต้องการเข้าพักอีก เคยเข้าพักโฮมสเตย์และไม่ต้องการเข้าพักอีก และไม่สนใจเข้าพักโฮมสเตย์ โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจคือความปลอดภัย ความสะอาด และความสะอาดสบาย

2. ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม ประเภทกิจการโฮมสเตย์ ในเขตพื้นที่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย

จากการศึกษาข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม และการศึกษามาตรการทางกฎหมาย และมาตรการกำกับดูแลโฮมสเตย์ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศแล้วนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมในเขตพื้นที่อำเภอสังขม จังหวัดหนองคาย สามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์โดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับการประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่เป็นการกำกับดูแลในเรื่องการเริ่มประกอบการและการเลิกประกอบการ ค่าธรรมเนียมในการประกอบการ การบริหารจัดการ และมีบทลงโทษหากผู้ประกอบการโรงแรมฝ่าฝืนมาตรการต่างๆตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์มีเพียงประกาศสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ประกาศสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวว่าด้วยการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 และประกาศสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว เป็นเพียงการรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์และใช้เฉพาะโฮมสเตย์ที่มีความประสงค์ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวตรวจสอบมาตรฐานเท่านั้น หากโฮมสเตย์ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือระเบียบดังกล่าวบทลงโทษจะมีการยึดป้ายมาตรฐานโฮมสเตย์คืนโดยไม่มีโทษอื่นแต่อย่างใด จึงทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคายซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในชุมชนไม่สนใจที่จะนำโฮมสเตย์เข้า

รับการตรวจมาตรฐานเท่าที่ควร เนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการ อีกทั้งพื้นที่ที่ตั้งโฮมสเตย์นั้นก็เป็นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิจึงทำให้การขอมาตรฐานโฮมสเตย์เป็นไปได้ยาก ทำให้กิจการโฮมสเตย์ที่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการรับรองมาตรฐาน หรือธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมอื่นๆ ที่ใช้ชื่อโฮมสเตย์บังหน้าสร้างปัญหาแก่ผู้เข้าพักที่อาจไม่ได้พักในโฮมสเตย์ที่ปลอดภัย นอกจากนี้ในส่วนของชุมชนก็อาจได้รับผลกระทบจากการจากที่มีคนแปลกหน้าเข้ามาอาศัยพักแรมในชุมชน

2.2 ปัญหาการปรับใช้บทกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพัก

การสัมภาษณ์เชิงลึกนักท่องเที่ยวที่มาท่องเที่ยวในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย พบว่ามีนักท่องเที่ยวที่สนใจเข้าพักโฮมสเตย์ เคยเข้าพักโฮมสเตย์และต้องการเข้าพักอีก เคยเข้าพักโฮมสเตย์และไม่ต้องการเข้าพักอีก และไม่สนใจเข้าพักโฮมสเตย์ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจคือความปลอดภัย ความสะดวก และความสะอาดของโฮมสเตย์ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความเสียหายของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์ไว้โดยเฉพาะจึงเกิดข้อพิจารณาในการนำกฎหมายมาปรับใช้ ดังนี้

2.2.1 การเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากลักษณะของการเข้าพักในกิจการโฮมสเตย์ที่ผู้เข้าพักจะต้องพักอาศัยในบ้านหรือบริเวณบ้านของเจ้าของโฮมสเตย์เพื่อเรียนรู้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมต่างๆของชุมชน ซึ่งหากโฮมสเตย์ไม่ได้มาตรฐานก็อาจเกิดความเสียหายแก่ผู้เข้าพัก โดยความเสียหายอาจเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของโฮมสเตย์หรืออาจเกิดจากสัตว์เลี้ยงหรือบ้านพักหรือทรัพย์สินอื่นเช่นต้นไม้ในบริเวณโฮมสเตย์ การเยียวยาความเสียหายดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กรณีความเสียหายเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของโฮมสเตย์

พิจารณาความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งวางหลักไว้ในกรณีที่มีผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลอื่นเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดถือว่าผู้นั้นทำละเมิดและต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น (มาตรา 420, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ดังนั้นหากเจ้าของโฮมสเตย์ได้กระทำความผิดประกอบความรับผิดตามมาตรา 420 คือ ได้กระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้เข้าพัก โดยมีขอบด้วยกฎหมาย แล้วทำให้ผู้เข้าพักได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์แล้ว ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เข้าพัก

(2) กรณีความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงหรือบ้านพักหรือทรัพย์สินอื่นๆ

พิจารณาความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 434 ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิดในความเสียหายที่เกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไว้ว่า หากบุคคลใดได้รับความเสียหายจากความชำรุดบกพร่องหรือการขาดการบำรุงรักษาของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือความเสียหายจากความบกพร่องในการปลูกหรือค้ำจุนต้นไม้หรือกอไม้ ผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ หรือผู้ครอบครองต้นไม้หรือกอไม้ จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น (มาตรา 434, ประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์) จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเพียงมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้เข้าพักเพราะเหตุความชำรุดบกพร่องหรือบำรุงรักษาบ้านพัก (โรงเรือน) สิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ต้นไม้ หรือกอไผ่ ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ก็จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เข้าพัก

ส่วนความเสียหายที่เกิดจากสัตว์เลี้ยงในโฮมสเตย์นั้น พิจารณาได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิดในความเสียหายที่เกิดจากสัตว์ไว้ว่าถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ เจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้นหากผู้เข้าพักได้รับความเสียหายจากสัตว์เลี้ยงในโฮมสเตย์ ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ก็จะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เข้าพัก

สำหรับการเรียกร้องให้ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ชดเชยค่าเสียหายนั้น ผู้เข้าพักจะต้องไปฟ้องร้องต่อศาล อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาลักษณะการเข้าพักในโฮมสเตย์ซึ่งเป็นการเข้าพักเพื่อการท่องเที่ยวที่เมื่อครบระยะเวลาที่กำหนดผู้เข้าพักก็ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนซึ่งบางรายอาจอยู่ต่างประเทศ การที่ผู้เข้าพักต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดนั้นเป็นการยุ่งยากและใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนานจึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้เข้าพักได้ ดังนั้นความเสียหายดังกล่าวควรได้รับการบรรเทาหรือเยียวยาโดยเร็ว

2.2.2 ปัญหาการเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพักตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

จากลักษณะของการประกอบกิจการโฮมสเตย์ซึ่งเป็นการให้บริการบ้านพักแก่นักท่องเที่ยวโดยนักท่องเที่ยวจะพักร่วมกับเจ้าของบ้านและมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียนรู้วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของเจ้าของบ้านซึ่งเต็มใจที่จะถ่ายทอดวัฒนธรรมแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งจัดที่พักและอาหารให้กับนักท่องเที่ยวโดยได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หรือไม่ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

พิจารณาการให้บริการบ้านพักในรูปแบบกิจการโฮมสเตย์ ถือเป็น “บริการ” ตามนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 กล่าวคือเป็นการรับจัดทำกรงานคือการจัดหาห้องพักและกิจกรรมท่องเที่ยว รวมทั้งมีการให้ใช้ทรัพย์สินคือบ้านพักโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาว่าผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ถือเป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามนิยามในมาตรา 3 หรือไม่นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการประกอบกิจการโฮมสเตย์ซึ่งเป็นการประกอบกิจการโดยคนในชุมชนซึ่งเป็นชาวบ้านและมีอาชีพเกษตรกร หรืออาชีพอื่นเป็นหลัก และทำกิจการโฮมสเตย์เป็นอาชีพเสริมโดยการให้ผู้เข้าพักพักอาศัยในบ้านของตนหรือบริเวณบ้านของตน ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์จึงไม่ใช่ผู้ประกอบการตามกฎหมายนี้ เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายคือผู้เข้าพักดังเช่นการทำสัญญาอื่นๆที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต้องการเข้าไปคุ้มครองสิทธิในการทำสัญญาของคู่สัญญาที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเหนือทางเศรษฐกิจนั้นเอารัดเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบกิจการโรงแรม หรือรีสอร์ท ดังนั้น จึงไม่สามารถนำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับกับการประกอบกิจการโฮมสเตย์ได้

2.3 ปัญหาการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประกอบกิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคาย

จากการศึกษาพบว่า การกำกับดูแลการประกอบกิจการโฮมสเตย์ของจังหวัดหนองคายในปัจจุบันมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลคือสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดหนองคาย ซึ่งปัจจุบันกำลังดำเนินโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี โดยการส่งเสริมการประกอบกิจการโฮมสเตย์ในชุมชนควบคู่ไปด้วย และมีสำนักงานการท่องเที่ยวและการกีฬาเป็นหน่วยงานเสริมที่ทำหน้าที่ประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ที่สมัครเข้ารับการประเมิน ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทั้งสองหน่วยงานพบว่าการประสานงานเพื่อการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบกิจการโฮมสเตย์นั้นได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามกิจการโฮมสเตย์ตามโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี ก็ไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องตรงมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยแต่อย่างใด นอกจากนี้จากลักษณะของการประกอบกิจการโฮมสเตย์ซึ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงชุมชนที่วิถีชีวิตของคนในชุมชนจะเป็นทรัพยากรหลักในการดึงดูดนักท่องเที่ยว อาทิ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประจำท้องถิ่น แต่ทั้งสองหน่วยงานขาดความรู้ความชำนาญจึงไม่สามารถให้ความรู้ อบรม เพื่อพัฒนาทรัพยากรเหล่านี้ควบคู่ไปกับการทำภารกิจของหน่วยงานของตนได้ และเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการพัฒนากิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคาย

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาการปรับใช้กฎหมายในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมในเขตพื้นที่อำเภอสังคม จังหวัดหนองคาย

3.1 การกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์และการคุ้มครองความปลอดภัยอันเกิดแก่ผู้เข้าพัก

จากการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ทำให้โฮมสเตย์หลายแห่งในเขตอำเภอสังคม จังหวัดหนองคาย โดยเฉพาะโฮมสเตย์ในโครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถีไม่ได้เข้าสู่ระบบการตรวจสอบมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย รวมทั้งมีการทำธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรมอื่นๆ ที่ใช้ชื่อโฮมสเตย์บังหน้า สร้างปัญหาแก่ผู้เข้าพักที่อาจไม่ได้พักในโฮมสเตย์ที่ปลอดภัย และสร้างผลกระทบต่อความปลอดภัยในชุมชนด้วย ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดอุปสรรคต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงชุมชน (Community based tourism) ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่รัฐให้การส่งเสริม

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจเพื่อการพักผ่อนในต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าระเบียบเกี่ยวกับการจัดการบ้านพักโฮมสเตย์ ค.ศ. 2019 เป็นระเบียบการที่กำหนดนิยามของสถานประกอบการโฮมสเตย์ไว้คล้ายกับลักษณะของ กิจการโฮมสเตย์ของประเทศไทย อีกทั้งระเบียบดังกล่าวได้วางหลักการสำคัญที่มีทั้งหลักการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโฮมสเตย์ ซึ่งจะมีส่วนช่วยรัฐในการกำกับมาตรฐานโฮมสเตย์ที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ และหลักการในส่วนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้าพัก ในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการคุ้มครองฝ่ายผู้ประกอบการโฮมสเตย์ซึ่งเป็นชาวบ้านในชุมชนที่มีลักษณะแตกต่างจากผู้ประกอบการตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้วย โดยการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์นั้น ระเบียบดังกล่าวมีหลักการที่สามารถนำมาปรับใช้ในการออกกฎหมายกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ของประเทศไทยได้ ดังนี้

3.1.1 การกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์

มาตรการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ตามระเบียบเกี่ยวกับการจัดการบ้านพักโฮมสเตย์ ค.ศ. 2019 สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ในประเทศไทยได้ ดังนี้

(1) การกำหนดนิยามของสถานประกอบการโฮมสเตย์ที่จะอยู่ภายใต้ระเบียบนี้อย่างชัดเจน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทั้งในส่วนการกำกับดูแลและส่งเสริมโฮมสเตย์เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์กับชุมชนและนักท่องเที่ยวอย่างแท้จริง (Article 3, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019)

(2) การกำหนดลักษณะของโฮมสเตย์ที่จะอยู่ภายใต้ระเบียบนี้โดยพิจารณาจากจำนวนห้องพัก และขนาดพื้นที่ของโฮมสเตย์ (Article 4, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019)

(3) การกำหนดเขตพื้นที่ที่สามารถจัดตั้งโฮมสเตย์ได้เพื่อให้สอดคล้องกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงชุมชนโดยไม่มีผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Article 3, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019)

(4) การกำหนดเงื่อนไขการลงทะเบียนโฮมสเตย์ไว้ 2 ลักษณะ คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ประกอบกิจการโฮมสเตย์และเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ประกอบการโฮมสเตย์เพื่อให้ได้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ที่เป็นคนในชุมชนหรือการรวมกลุ่มของคนในชุมชนซึ่งมีเงินทุนไม่มาก (Article 8, 11, 13, 15, 16, 18, 36, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019)

(5) การกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาค่าลงทะเบียนโดยพิจารณาจากมาตรฐานความปลอดภัยทางด้านอาคาร ระบบป้องกันอัคคีภัย และสุขลักษณะในด้านอื่นๆ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานโฮมสเตย์อาเซียน 2016 (ASEAN Homestay Standard 2016) และมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554

(6) การกำหนดเงื่อนไขการเพิกถอนการประกอบกิจการโฮมสเตย์เพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐาน ความปลอดภัย และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้เข้าพัก (Article 18, 19, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019)

3.1.2 การคุ้มครองผู้เข้าพัก

จากปัญหาการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์ซึ่งเกิดจากการขาดกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานโฮมสเตย์และความปลอดภัยในโฮมสเตย์ที่มีสภาพบังคับ ประกอบกับการนำหลักการเยียวยาความเสียหายจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เข้าพักเนื่องจากอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายล่าช้า รวมทั้งการนำกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาปรับใช้ก็อาจขัดกับลักษณะของการประกอบกิจการโฮมสเตย์ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในชุมชน ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพักและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นควรกำหนดไว้โดยเฉพาะและนำมาใช้เยียวยาความเสียหายในเบื้องต้นก่อนโดยไม่ตัดสิทธิในการเรียกร้อง

ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของการประกอบกิจการโฮมสเตย์ในประเทศไทย โดยเมื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพบว่าระเบียบเกี่ยวกับการจัดการบ้านพักโฮมสเตย์ ค.ศ. 2019 ของประเทศไต้หวัน พบว่าระเบียบดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้เข้าพักโฮมสเตย์ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโฮมสเตย์ ดังนี้

(1) การปฏิบัติในเบื้องต้นเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้เข้าพัก โดยการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ในการเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น กรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับการเจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บแก่ผู้พักอาศัย ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ต้องช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลทันที กรณีที่พบความเป็นไปได้ของการเกิดโรคระบาดแก่ผู้เข้าพักอาศัย ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งหน่วยงานทางการแพทย์ทันที เพื่อการรักษาที่เหมาะสม (Article 36 , Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เข้าพักได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยเร็ว การจัดทำทะเบียนพักอาศัยและรายงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อให้มีข้อมูลผู้เข้าพัก (Article 33, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019) นอกจากนี้ควรกำหนดหน้าที่อื่นๆเพื่อรักษาความปลอดภัยของชุมชนซึ่งเป็นหนึ่งในข้อกังวลของชุมชนหากมีการประกอบกิจการโฮมสเตย์ด้วย เช่น ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำใดๆที่ก่อให้เกิดความไม่สงบ การแจ้งเหตุที่อาจกระทบต่อความไม่สงบเรียบร้อยของชุมชน (Article 32, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019) เป็นต้น ซึ่งหน้าที่เหล่านี้เป็นกติกากฎที่ชุมชนที่มีโฮมสเตย์บางชุมชนกำหนดให้ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว การนำมากำหนดไว้ในกฎหมายจะทำให้มีความชัดเจน และสามารถนำไปใช้บังคับกับทุกชุมชนที่มีโฮมสเตย์

(2) การจัดให้มีการคุ้มครองผู้เข้าพักด้านราคาที่พัก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์จะต้องรายงานราคาห้องพักในโฮมสเตย์ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอัตราราคาที่พักให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ โดยการคิดราคาที่แท้จริงของห้องพักจะต้องไม่สูงกว่าอัตราที่ได้รายงานไว้ (Article 25, 26, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เข้าพักทราบถึงราคาที่พักเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเข้าพักและเป็นการคุ้มครองผู้เข้าพักมิให้ถูกผู้ประกอบการโฮมสเตย์เอาเปรียบด้านราคา

(3) การจัดให้มีการทำประกันภัยแก่ผู้เข้าพัก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์ทำประกันภัยความรับผิดที่มีจำนวนความคุ้มครองขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด (Article 24, Regulations for the Management of Home Stay Facilities 2019) ซึ่งมาตรการดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นภาระให้แก่ผู้ประกอบการมากเกินไปเนื่องจากในเบื้องต้นโฮมสเตย์จะต้องได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้วจึงจะได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ นอกจากนี้หากผู้เข้าพักได้รับความเสียหาย บริษัทประกันจะเข้ามาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือตามจำนวนที่กำหนดในกรมธรรม์แก่ผู้เข้าพักในเบื้องต้นก่อนซึ่งจะทำให้ผู้เข้าพักได้รับการเยียวยาที่รวดเร็ว และไม่ตัดสิทธิผู้เข้าพักในการฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดหากเห็นว่าค่าเสียหายดังกล่าวไม่เหมาะสม

มาตรการข้างต้นนี้ หากมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายก็จะทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์และผู้เข้าพักได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นมาตรการที่ทั้งการป้องกันความเสียหายและการเยียวยาความเสียหาย อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นในการตัดสินใจเข้าพักในโฮมสเตย์

3.2 การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์

จากลักษณะของการประกอบการโฮมสเตย์ที่การเน้นการท่องเที่ยวเชิงชุมชนซึ่งวิถีชีวิตของคนในชุมชน เช่น การประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรมประจำท้องถิ่น เป็นทรัพยากรหลักในการดึงดูดนักท่องเที่ยว การพัฒนาสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยตรงมาร่วมพัฒนาและสร้างความเข้าใจให้แก่คนในชุมชน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าจังหวัดหนองคายควรมีแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงชุมชนที่มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าร่วมดำเนินการและพัฒนาชุมชนไปพร้อมกัน ไม่ใช่ต่างหน่วยงานต่างลงพื้นที่ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและเกิดความสับสนให้แก่ชาวบ้านในชุมชน

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

จากการศึกษาข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนามและการศึกษามาตรการทางกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลโฮมสเตย์ของประเทศไทยพบว่ามีปัญหาคือ

(1) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์โดยตรงในลักษณะเดียวกับการประกอบกิจการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่เป็นการกำกับดูแลในเรื่องการเริ่มประกอบการและการเลิกประกอบการ ค่าธรรมเนียมในการประกอบการ การบริหารจัดการ และมีบทลงโทษหากผู้ประกอบการกิจการโรงแรมฝ่าฝืนมาตรการต่างๆตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีเพียงการตรวจมาตรฐานโฮมสเตย์เพื่อให้ได้รับป้ายมาตรฐานโฮมสเตย์เท่านั้น จึงทำให้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านในชุมชนไม่สนใจที่จะนำโฮมสเตย์เข้ารับการตรวจมาตรฐานเท่าที่ควร ซึ่งอาจสร้างปัญหาแก่ผู้เข้าพักที่อาจไม่ได้พักในโฮมสเตย์ที่ปลอดภัย และคนในชุมชนได้รับผลกระทบจากที่มีคนแปลกหน้าเข้ามาอาศัยพักแรมในชุมชน

(2) การปรับใช้บทกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพักโดยนำหลักความรับผิดชอบเพื่อละเมิดมาปรับใช้นั้นแม้จะสามารถนำมาบังคับใช้ได้ครอบคลุมทุกความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นยุ่งยาก ลำบาก ซึ่งไม่เหมาะสมกับลักษณะของการเข้าพักในโฮมสเตย์

(3) การประกอบการโฮมสเตย์นั้น ผู้ประกอบการคือชาวบ้านในชุมชนและประกอบการเป็นอาชีพเสริมจึงไม่อยู่ในความหมายของผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังนั้นการประกอบการโฮมสเตย์จึงไม่นำกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ คือ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดการบ้านพักโฮมสเตย์ ค.ศ. 2019 ของไต้หวัน พบว่าเป็นระเบียบการที่กำหนดนิยามของสถานประกอบการโฮมสเตย์ไว้คล้ายกับลักษณะของกิจการโฮมสเตย์ของประเทศไทย และระเบียบดังกล่าววางหลักการเกี่ยวกับการประกอบการโฮมสเตย์ไว้โดยเฉพาะทั้งในส่วน

ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการและส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการออกกฎหมายเพื่อใช้กำกับดูแลและส่งเสริมกิจการโฮมสเตย์ของประเทศไทยได้ ดังนี้

การกำกับดูแลการประกอบกิจการโฮมสเตย์ ได้แก่ การลงทะเบียนสถานประกอบการโฮมสเตย์ การจำกัดสถานที่ตั้งสถานประกอบการโฮมสเตย์ การระงับการประกอบกิจการสถานประกอบการโฮมสเตย์ การจัดทำสมุดทะเบียนพักอาศัย ส่วนการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น ได้แก่ การทำประกันภัยความรับผิดชอบจากความเสียหายเกิดกับชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สิน ของผู้เข้าพัก การบรรเทาความเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้เข้าพัก

สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์นั้น จังหวัดหนองคายควรมีแผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงชุมชนที่มีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าร่วมดำเนินการและพัฒนาชุมชนไปพร้อมกัน

2. ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลควรออกกฎหมายเฉพาะที่วางหลักการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโฮมสเตย์ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการและส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เข้าพัก สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ควรมอบหมายให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และให้มีข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำกับดูแลและคุ้มครองความปลอดภัยในกิจการโฮมสเตย์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับกิจการโฮมสเตย์ โดยอย่างน้อยควรมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

(1) มาตรการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์

- 1) นิยามของกิจการโฮมสเตย์
- 2) โฮมสเตย์ที่จะอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมาย
- 3) เขตพื้นที่ที่จัดตั้งโฮมสเตย์
- 4) เงื่อนไขการลงทะเบียนโฮมสเตย์
- 5) การกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาคำขอลงทะเบียนโฮมสเตย์
- 6) การระงับการประกอบกิจการโฮมสเตย์

(2) มาตรการคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพัก

- 1) หน้าที่ ของผู้ประกอบกิจการโฮมสเตย์เกี่ยวกับการปฏิบัติในเบื้องต้นเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้เข้าพัก
- 2) การคุ้มครองผู้เข้าพักด้านราคา
- 3) การจัดให้มีการทำประกันภัยแก่ผู้เข้าพัก

(3) จัดให้มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์ในจังหวัดหนองคายอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของแผนปฏิบัติการ

โดยการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการประกอบกิจการโฮมสเตย์ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโฮมสเตย์ และตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการโฮมสเตย์

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป

การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงชุมชนโดยการสนับสนุนและส่งเสริมกิจการโฮมสเตย์ให้แก่คนในชุมชนนั้น นอกจากจะใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการโฮมสเตย์เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้เข้าพักแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญคือการพัฒนากิจการโฮมสเตย์ของชุมชนซึ่งปัจจุบันนี้อาศัยงบประมาณจากภาครัฐเป็นหลักและเงินลงทุนจากชุมชนเป็นแหล่งเสริม อย่างไรก็ตามจากการที่งบประมาณในส่วนนี้ไม่มีความแน่นอน และคนในชุมชนขาดเงินลงทุนจะส่งผลให้กิจการโฮมสเตย์ไม่ได้รับความสนใจจากชุมชนเท่าที่ควร ดังนั้นในงานวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาถึงแนวทางในการจัดหาเงินลงทุนเพื่อนำมาประกอบกิจการโฮมสเตย์ของคนในชุมชนเพื่อเป็นการลดภาระงบประมาณของภาครัฐและช่วยแบ่งเบาภาระการจัดหาเงินลงทุนของชาวบ้านในชุมชนด้วย

บรรณานุกรม

- ASEAN Secretariat. (2016a). **ASEAN homestay standard**. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- Lynch, P. A. (2005a). **Sociological impressionism in a hospitality context**. Annual of Tourism Research, 23(3), 527-548.
- Ministry of Transportation and Communications. (2019). **Regulations for the Management of Home Stay Facilities**. สืบค้น 12 มกราคม 2563 จาก <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=K0110012>
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. **ท่องเที่ยวแบบ"โฮมสเตย์"**. สืบค้น 10 มกราคม 2563, จาก <http://www.teawthai.com/tipsdetails.asp?id=9>
- กรมการท่องเที่ยว. (2561). **โฮมสเตย์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานจากกรมการท่องเที่ยว ในเมืองรอง 55 จังหวัด** สืบค้นจาก <https://localguide.thailandtourismdirectory.go.th/doc/homestay.pdf>
- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.(2560). **แผนพัฒนาการท่องเที่ยว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการโรมมพ์องค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวผ่านสื่อ.

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว.(2546). เอกสารชุดฝึกอบรมทางไกลหลักสูตรการจัดการการท่องเที่ยวชุมชน
อย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.