

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน การท่องเที่ยวได้กลายเป็นอุตสาหกรรมบริการที่กำลังเติบโตและมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่สามารถทำรายได้ให้กับประเทศปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนมาก อีกทั้งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังมีบทบาทในการสร้างงานและกระจายรายได้ไปยังภูมิภาคต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างก็ร่วมมือกันรณรงค์ ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยได้มีการวางแผนการพัฒนาและแนวนโยบายต่างๆ เชิญชวนให้นักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทยซึ่งมีได้จำกัดอยู่เฉพาะนักท่องเที่ยวต่างประเทศเท่านั้น แต่จะครอบคลุมถึงการท่องเที่ยวภายในประเทศของคนไทยเองด้วย

อย่างไรก็ตาม การจะส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวชาวไทยเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศให้มากขึ้น หรือส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวในประเทศไทยให้มากขึ้นก็ตาม สิ่งที่จะช่วยสนับสนุนการท่องเที่ยวก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมหรือธุรกิจข้างเคียงที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้นด้วย เพราะเมื่อการท่องเที่ยวขยายตัวมากขึ้นเป็นผลให้สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการพื้นฐานที่รองรับนักท่องเที่ยวในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ต้องปรับตัวให้มีความพอเพียงและหลากหลายต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวไปด้วย ซึ่งธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่จะสนับสนุนการท่องเที่ยว ได้แก่ การจำหน่ายของที่ระลึก โรงแรมหรือที่พัก อาหารและเครื่องดื่ม พาหนะและการจัดทัวร์ การบันเทิงและอื่น ๆ

ในบรรดาธุรกิจข้างเคียงที่เกี่ยวข้องและเป็นกิจกรรมที่ช่วยเสริมให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนั้น กิจกรรมโรงแรมจัดได้ว่ามีความสำคัญต่อการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เพราะนักท่องเที่ยวจำเป็นต้องมีที่พักแรมระหว่างเดินทาง กิจกรรมโรงแรมจึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจในการที่จะสร้างรายได้เป็นจำนวนมาก และจากการสำรวจพบว่าในบรรดาธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว กิจกรรมด้านที่พักแรมเป็นกิจการที่สร้างรายได้เป็นอันดับสองรองจากการขายสินค้าที่ระลึก นอกจากนี้ กิจกรรมโรงแรมยังเป็นแหล่งรายได้ของรัฐในรูปของภาษีอากรและยังมีส่วนช่วยในการสร้างงานให้กับประชาชน เพราะกิจการโรงแรมในปัจจุบันมีบริการอื่น ๆ มาเกี่ยวข้องอีกมากมาย เช่น ภัตตาคาร บาร์ สถานี่ออกกำลังกาย และสถานเสริมความงาม เป็นต้น

แต่จะเห็นได้ว่า เมื่อมีนักท่องเที่ยวเข้ามาใช้บริการจำนวนมากและแต่ละคนก็มีรสนิยมที่แตกต่างกันไป ดังนั้น ที่พักแรมที่สร้างขึ้นมาก็จำเป็นต้องมีหลายประเภทเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีได้มีเพียงที่พักแรมประเภทโรงแรมเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีที่พักแรมประเภทอื่นที่เปิดบริการในประเทศไทยโดยใช้ชื่อต่างๆกันไป เช่น เกสต์เฮ้าส์ คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนท์ บังกะโล รีสอร์ท หอพัก ห้องเช่า เป็นต้น โดยมีความหลากหลายในรูปแบบของการให้บริการซึ่งแตกต่างกันออกไปตามลักษณะโครงสร้างทางกายภาพ รูปแบบของการให้บริการ ซึ่งเป็นผลให้มีการคิดอัตราราคาที่แตกต่างกันไปด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักแรมชั่วคราวที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่ากฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นกฎเกณฑ์หลักในการควบคุมดูแลสถานบริการที่พักแรมชั่วคราวสำหรับนักท่องเที่ยวและผู้เดินทางทั่วไปนั้นมียกเว้นเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ซึ่งสาระสำคัญที่สุดในพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ที่การให้ความหมายของคำว่า " โรงแรม " โดยระบุไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายความว่า " บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว " แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ 2 กรณีตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เคหะสถานใดใช้เป็นบ้านพักคือใช้เฉพาะเป็นที่รับรองบุคคลที่ประสงค์จะไปพักอยู่ระยะเวลาอย่างน้อยหนึ่งเดือน โดยผู้มีสิทธิให้ใช้มิได้ขายอาหารหรือเครื่องดื่มใด ๆ แก่ผู้พักเป็นปกติธุรกิจหรือแก่ประชาชน มิถือว่าเป็นโรงแรมตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม และสถานที่ใดให้บุคคลพักอาศัยชั่วคราวเพื่อเป็นประโยชน์ในราชการ การกุศล การศึกษา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ก็สามารถยกเว้นหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

พระราชบัญญัติโรงแรมนี้เป็นกฎหมายที่เก่าและใช้มานานมากแล้ว ทำให้เนื้อหาของบทบัญญัติในบางส่วนอาจไม่สอดคล้องและทันต่อสถานการณ์การประกอบกิจการโรงแรมในปัจจุบัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สถานที่พักแรมชั่วคราวที่อยู่ในการควบคุมตามพระราชบัญญัติโรงแรมฉบับนี้ นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้คำจำกัดความของคำว่า " โรงแรม " และบทบัญญัติบางมาตราที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ โรงแรมจะก่อสร้างหรือเปิดดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตและมีการจดทะเบียนถูกต้องแล้วเท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขในการที่จะขออนุญาตก่อสร้าง การเปิดดำเนินการ ชำระขึ้นตอน และวิธีการปฏิบัติขณะที่ดำเนินการอยู่นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคต่อการที่จะประกอบกิจการโรงแรมให้ได้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์ของการที่จะขออนุญาตไว้เพียงมาตรฐานเดียว ซึ่งเป็นการยากที่ในปัจจุบันจะทำให้สถานที่พักแรมชั่วคราวทั้งหลายมีมาตรฐานเดียวกันได้ทั้งหมด เพราะจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าความหลากหลายของสถานที่พักแรมชั่วคราวมีมากขึ้นตามความต้องการของผู้ใช้บริการและมีลักษณะแตกต่างกัน

ออกไปตามแต่สภาพท้องถิ่น เมื่อสถานที่พักแรมชั่วคราวดังกล่าวยังมีสภาพหรือความพร้อมในการที่จะดำเนินกิจการไม่ถึงเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ สถานที่พักแรมชั่วคราวเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับใบอนุญาต ส่งผลให้กิจการเหล่านั้นเป็นกิจการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้ แต่ทั้งนี้ก็เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้ผู้ประกอบกิจการเหล่านั้นสามารถปฏิบัติตามได้นั่นเอง นอกจากนี้ ค่าปรับหรือบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายยังไม่เหมาะสมเพราะมีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับค่าเงินในปัจจุบัน ทำให้ผู้ประกอบกิจการไม่เกรงกลัวกฎหมาย ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องขอใบอนุญาตประกอบการ และอาจเห็นว่าการยอมให้โดนปรับอาจคุ้มค่าและสะดวกกว่าการที่จะต้องไปขอใบอนุญาตหรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อื่น ๆ ดังนั้น หากกฎหมายมีบทบัญญัติที่เหมาะสมที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องยินยอมและสามารถปฏิบัติตามหรืออยู่ภายใต้กฎหมายนั้นได้ การควบคุมดูแลก็จะทำได้ง่ายขึ้น การพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายก็จะมีน้อยลง เนื่องจากกฎหมายมีความครอบคลุมมากขึ้น

นอกจากนี้ ในเรื่องขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมที่มีต่อคนเดินทางหรือแขกพักอาศัยนั้นก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ เนื่องจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักไว้เฉพาะในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมที่มีต่อทรัพย์สินของผู้พักอาศัย แต่กฎหมายไม่ได้มีการบัญญัติถึงการให้ความปลอดภัยหรือความรับผิดชอบในชีวิตและร่างกายของคนเดินทางหรือแขกอาศัย ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมนั้นเป็นหมวดหนึ่งในลักษณะฝากทรัพย์ ซึ่งวัตถุแห่งสัญญาฝากทรัพย์คือทรัพย์สิน ดังนั้น หากคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตาย เจ้าสำนักโรงแรมก็ไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าสำนักโรงแรมตามบทบัญญัติเรื่องนี้ แต่ก็อาจจะต้องไปพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ต่อไป เช่น ละเมิดซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดความรับผิดชอบดังกล่าวและล่าช้า ยุ่งยากทั้งในเรื่องภาระการพิสูจน์ ทำให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่ากรณีความเสียหายจากทรัพย์สิน

ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงแรมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อจะให้ทราบถึงปัญหาหรือข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่และอาจเกิดขึ้นในอนาคตอันจะส่งผลต่อการพัฒนากิจการโรงแรมและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ จึงควรรหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงโดยอาจมีการศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ดูความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะนำเอากฎหมายต่างประเทศดังกล่าวมาปรับใช้หรือเป็นแนวทางในการวินิจฉัยคดี หรือเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

1.2 สมมติฐาน

กิจการโรงแรมรวมถึงกิจการที่ให้บริการที่พักแรมชั่วคราวประเภทต่าง ๆ มีบทบาทและความสำคัญต่อการพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศอย่างมาก และจัดเป็นสถานที่ที่ให้บริการแก่สาธารณชนซึ่งรัฐจะต้องเข้ามาควบคุมดูแลให้ความปลอดภัย แต่ในปัจจุบันกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมดูแลนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอีกทั้งยังไม่เป็นการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงแรม ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจน เหมาะสม สามารถครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ได้และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาส่งเสริมการประกอบการ

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและวิวัฒนาการของการประกอบกิจการโรงแรม ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงแรมว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการที่จะพัฒนากิจการดังกล่าวอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะหาแนวทางแก้ไขต่อไป
3. ศึกษาลักษณะและสาระสำคัญของกฎหมายโรงแรมในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสมและข้อบกพร่องที่อาจมีอยู่ของกฎหมายไทยในปัจจุบัน และศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำเอาหลักการของกฎหมายต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในกฎหมายของประเทศไทยเท่าที่ไม่ขัดกับระบบกฎหมาย เพื่อช่วยในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1. วิชยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2478 , ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม และหลักกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการโรงแรม เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นต้น รวมทั้งศึกษาแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย
2. ศึกษาหลักการใช้และการตีความกฎหมายประกอบแนวความคิดของนักนิติศาสตร์

รวมทั้งพิจารณาอุปสรรคหรือข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นจริง แต่ทั้งนี้ไม่รวมไปถึงการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บภาษีจากโรงแรม รูปแบบการบริหาร และการเปิดเสรีการค้าบริการ

3. วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายและความรับผิดชอบในทางแพ่งเป็นหลัก

4. นำเสนอหลักกฎหมายโรงแรมของต่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการพิจารณาปัญหา และปรับปรุงกฎหมายโรงแรมของไทยต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของกิจการโรงแรมและแนวคิดในการกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบ และแนวนโยบายที่เกี่ยวข้อง

2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัจจุบัน และข้อบกพร่องของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

3. ทำให้ทราบอุปสรรคหรือข้อจำกัดทางด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านกฎหมายในการที่จะควบคุมกำกับดูแลและพัฒนากิจการโรงแรม และเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป

4. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายของต่างประเทศ รวมถึงบทบัญญัติกฎหมาย การตีความ และระบบที่แตกต่างกันจะก่อให้เกิดการศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อนำเอาส่วนที่อาจเป็นประโยชน์มาพิจารณาเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพหรือการวิจัยเอกสารนั้นเป็นหลัก โดยมุ่งศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโรงแรม ซึ่งจะเน้นการศึกษาปัญหาทางกฎหมาย โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย บทความ คำพิพากษาศาลฎีกา ความคิดเห็นของนักกฎหมาย ตำรากฎหมายต่างประเทศและแนวคำพิพากษาศาลต่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือปัญหาที่แท้จริงในการนำมาศึกษาและประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม จึงมีการสัมภาษณ์ขอข้อมูลอื่น ๆ จากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการโรงแรม นักท่องเที่ยว นายทะเบียนโรงแรม สมาคมโรงแรมไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น