

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ธุรกิจโรงแรมเป็นธุรกิจที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นระดับต้น ๆ เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญอย่างอื่น ธุรกิจโรงแรมได้ช่วยสร้างงานและกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในประเทศ แต่ขณะเดียวกันธุรกิจโรงแรมหากไม่ได้รับการกำกับจากภาครัฐอย่างจริงจัง อาจก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหามลพิษ ปัญหาอาชญากรรมและการก่อการร้าย ปัญหาความปลอดภัยของผู้พักอันส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ และสูญเสียโอกาสในการสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศ

สำหรับกฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นกฎเกณฑ์หลักในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมที่ได้บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2478 คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่เก่าและใช้มานานมากแล้ว ทำให้เนื้อหาของบทบัญญัติในบางส่วนไม่สอดคล้องและทันต่อเหตุการณ์ โดยได้มีการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 พบว่า มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพประกอบกิจการโรงแรมในปัจจุบัน เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนการขอใบอนุญาตมีความยุ่งยาก อัตราโทษที่ใช้ลงโทษของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายต่ำเกินไป อีกทั้งกฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรในการควบคุมหรือจัดระเบียบสถานที่พักแรมชั่วคราวประเภทอื่น ๆ ที่มีลักษณะการให้บริการคล้ายคลึงกับโรงแรม เช่น เกสต์เฮ้าส์ ทั้งนี้เนื่องมาจากการกำหนดมาตรฐานหรือเกณฑ์การใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการและระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรค ทำให้ผู้ประกอบการเหล่านั้นไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จึงเกิดความพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายและทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมดูแลได้ จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายจากหน่วยงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จนกระทั่งกฎหมายที่เป็นแม่บทกฎเกณฑ์ในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมได้ผ่านกระบวนการบัญญัติกฎหมาย และเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2547 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดย

จะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั่นก็คือ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2548 ในตอนท้ายของพระราชบัญญัติได้ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ดังนั้นเพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1. เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม 2. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท 3. เพื่อให้องค์การภาคีรัฐบาลเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม 4. เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักของโรงแรม และ 5. เพื่อรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในประเทศ

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้กำหนดหลักการสำคัญ อาทิเช่น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์มาตรฐาน เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานประกอบธุรกิจหรือการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรม ให้สอดคล้องกับลักษณะโรงแรมแต่ละประเภท ตามมาตรา 13 ซึ่งเป็นกลไกให้กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ได้ แต่ในขณะนี้เวลาผ่านพ้นไปแล้วเกือบสองปี แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังไม่ได้ประกาศใช้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการประกอบธุรกิจของเอกชน และยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรมอีกหลายประการที่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม

ดังนั้น ควรที่จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมโดยศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของกฎหมาย มาตรการในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมที่กฎหมายนี้ได้กำหนดไว้ รวมทั้งปัญหาหรือข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่และอาจเกิดขึ้นในอนาคตที่จะเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมขึ้นต่อไป

1.2 สมมุติฐาน

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และอนุบัญญัติในรูปแบบกฎกระทรวง และประกาศ ซึ่งจะต้องออกตามเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และเหตุผลของการบัญญัติกฎหมายในแต่ละมาตรา
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และอนุบัญญัติว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการส่งเสริมหรือกำกับธุรกิจโรงแรมอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะหาแนวทางแก้ไขต่อไป
3. ศึกษาเปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายโรงแรมต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสมและข้อบกพร่องที่อาจมีอยู่ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพิจารณานำมาเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเหตุผลของการบัญญัติพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547
2. ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 รวมทั้งศึกษาแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาและวิเคราะห์อุปสรรคหรือข้อจำกัดของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมที่เกิดขึ้น
4. ศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นหลัก
5. เสนอสาระสำคัญของกฎหมายโรงแรมต่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทาง การพิจารณาปัญหา และปรับปรุงกฎหมายโรงแรมไทย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ และเหตุผลของการบัญญัติพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และอนุบัญญัติ รวมทั้งทราบถึงแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้อง
3. ทำให้ทราบอุปสรรคหรือข้อจำกัดของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม และเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงกฎหมายต่อไป
4. ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญของกฎหมายโรงแรมต่างประเทศ เพื่อประโยชน์และเป็นแนวทาง การพิจารณาปัญหา และปรับปรุงกฎหมายโรงแรมไทยให้ส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยเอกสารเป็นหลักค้นคว้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ร่างกฎกระทรวง ทฤษฎี และแนวคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย บทความ เอกสารราชการ ความเห็นของนักกฎหมาย เป็นต้น และการหาข้อมูลอื่นเพื่อให้ได้ข้อมูลและปัญหาที่แท้จริง เช่น การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม