

การดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติและการจัดที่พักแบบโฮมสเตย์
เพื่อการหารายได้ในชุมชนของจังหวัดระนอง*

Maintenance of Water Resource and Promoting Community Income
from Homestays in Ranong Province

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล**

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Supalak Pinitpuvadol

Faculty of Law, Chulalongkorn University

วันที่รับบทความ 2 มิถุนายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 2 ตุลาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ 19 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

เนื่องจากจังหวัดระนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ประกอบด้วยแหล่งน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อน ที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดี ปัจจุบันการดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติใช้วิธีเดียวกันในทุกประเภท จากการศึกษาพบว่ายังไม่เหมาะสม และยังไม่เพียงพอที่จะรักษาคุณภาพแหล่งน้ำ สมควรพิจารณาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดูแลรักษาคุณภาพตามประเภทของแหล่งน้ำ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ‘การพัฒนาเมืองต้นแบบการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่เป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจังหวัดระนอง’ เสนอต่อมูลนิธิเพื่อวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้าในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยประกอบด้วยโครงงานวิจัยแบ่งเป็นสองโครงการที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ ได้แก่ การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาเมืองต้นแบบการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่เป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการจังหวัดระนอง และโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ‘การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และในจังหวัดระนอง’ ปี 2563-2564.

** ศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปริญญาชั้นสูงทางการคลังและภาษีอากร มหาวิทยาลัยปารีส 2, ปริญญาโททางการคลังและภาษีอากร ปริญญาเอกทางกฎหมาย “เกียรตินิยมดีมาก” มหาวิทยาลัยปารีส 2, ขอขอบคุณมูลนิธิเพื่อวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้าในพระบรมราชูปถัมภ์ที่ให้การสนับสนุนโครงการ นางสาวธรรมา ภูมิเพชร, นางสาวกัญญณัฐ สิริวรวัชร, นายทศณัฏฐ์ โรจนพฤกษ์, นางสาวณัฐรวิ แสงเทียน ผู้ช่วยวิจัย.

ที่อยู่: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เลขที่ 254 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

E-mail: supalakpp@hotmail.com

โดยเฉพาะน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อน นอกจากนั้นควรส่งเสริมการหารายได้ในชุมชนโดยการบริหารจัดการที่พักแบบโฮมสเตย์ เนื่องจากนักท่องเที่ยวสามารถเรียนรู้และสัมผัสวิถีการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนได้ แต่ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองชุมชนและนักท่องเที่ยวยังขาดความชัดเจน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการโฮมสเตย์โดยคำนึงถึงความเป็นอยู่ของชุมชน สภาพแวดล้อมและภูมิประเทศ และเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นจึงหยิบยกการบริหารจัดการในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเพื่อประกอบการศึกษา

คำสำคัญ: การดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติ, การดูแลรักษาคุณภาพแหล่งน้ำแร่ธรรมชาติ, การจัดทำบริการสาธารณะ, หลักความเสมอภาค, การจัดการที่พักแบบโฮมสเตย์

Abstract

Ranong Province has many tourist attractions. There are in Ranong several natural hot springs which contain the minerals that are beneficial to health. At present, the operation and maintenance of mineral water resources is still a holistic approach which focuses on water resources in general. According to the study, it was found that it was not appropriate to maintain the quality of water resources. There is a need to improve legal measures to ensure better operation and maintenance of mineral water resources, especially hot springs and hot mineral water. In addition, income generation in the community should be promoted by managing homestay accommodation. Tourists can get learning experiences from the way of life of people in the community as well. Therefore, legal measures to protect communities and tourists are still unclear. It is thus necessary to improve legal measures regarding homestay management by taking into account the well-being of the community, terrain and local environment. This study adopted the French legal system as guidelines for legal improvement.

Keywords: Maintenance of Water Resources, Maintenance the Quality of Mineral Water Resources, Public Service, Principle of Equality, Homestay Management

1. บทนำ

เนื่องจากจังหวัดระนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีแหล่งน้ำธรรมชาตินานาชนิดรวมถึงแหล่งน้ำแร่หรือน้ำพุร้อน ที่เป็นประโยชน์ทั้งในการใช้อาบหรือแช่เพื่อสุขภาพ หรือการดื่มกิน จึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวและก่อให้เกิดรายได้หมุนเวียนในชุมชน การรักษาคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อให้คงอยู่อย่างยั่งยืนจึงเป็นสิ่งสำคัญ ปัจจุบันการดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติทุกประเภทใช้กระบวนการเหมือนกัน ในขณะที่หลายประเทศจำแนกการดูแลรักษาตามประเภทของแหล่งน้ำธรรมชาติ จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลคุณภาพน้ำตามประเภทแหล่งน้ำธรรมชาติซึ่งสามารถกระทำได้อย่างสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางกฎหมายและหลักการบริการสาธารณะ นอกจากนั้นเพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่เป็นมิตรต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ควรส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบกิจการในรูปแบบของโฮมสเตย์เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้ชุมชนและทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเรียนรู้และสัมผัสวิถีการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างชุมชนและนักท่องเที่ยวอันส่งผลถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศได้พร้อมกัน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* การพิจารณาปรับปรุงการดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติตามประเภทของน้ำ ผู้วิจัยจึงนำเสนอข้อมูลการสำรวจคุณภาพน้ำที่สะท้อนให้เห็นถึงผลการบริหารจัดการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันและชี้ให้เห็นว่าจังหวัดระนองประกอบด้วย แหล่งน้ำแร่ น้ำพุร้อนที่มีแร่ธาตุอันเป็นประโยชน์ต่อร่างกายซึ่งควรรักษาดูแลให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ไม่ให้เกิดการปนเปื้อนของน้ำ¹ และ *ประการที่สอง* การส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการที่พักในรูปแบบของโฮมสเตย์เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้ชุมชน ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และนำเสนอการบริหารจัดการ

¹ เนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและเป็นการศึกษาเบื้องต้นเพื่อปรับปรุงการดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติตามประเภทของน้ำ โดยเฉพาะน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อนที่ต้องรักษาไว้ บทความนี้จึงอ้างอิงผลการวิจัยที่ได้จากห้องปฏิบัติการของทีมนักวิจัยวิเคราะห์คุณภาพน้ำโครงการศึกษาความเหมาะสมการพัฒนาแหล่งน้ำแร่เพื่อการนันทนาการและส่งเสริมการท่องเที่ยว บริษัทปัญญา คอนซัลแตนท์ จำกัดและคณะ ฯ (PANYA GROUP professional for Infrastructure & Urban Solutions) 2563 ที่ได้ทำการรวบรวมข้อมูลธรณีวิทยา บ่อบาดาล น้ำพุร้อน และน้ำแร่ในบริเวณพื้นที่โครงการสำรวจและที่ใกล้เคียง ได้ทำการเก็บตัวอย่างน้ำจากบ่อน้ำพุร้อนค่ายรัตนรังสรรค์ (บ่อน้ำพุร้อนราชกรูด) บ่อน้ำพุร้อนพรรั้ง และบ่อน้ำพุร้อนรักษะวาริน เพื่อให้เห็นถึงแร่ธาตุที่มีอยู่ในบ่อน้ำพุร้อนของจังหวัดระนอง เพื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพน้ำอันเป็นผลจากการบริหารจัดการแหล่งน้ำ (มาตรการทางกฎหมายเฉพาะน้ำแร่ร้อน ไม่อยู่ในขอบเขตการวิจัยนี้) นอกจากนั้นขอบเขตของวิจัยนี้ เป็นการศึกษาเบื้องต้นของการบริหารจัดการโฮมสเตย์โดยเทียบเคียงกับกฎหมายเกี่ยวกับโฮมสเตย์ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโฮมสเตย์ต่อไป (การกำหนดมาตรการทางกฎหมายไทยในการบริหารจัดการโฮมสเตย์มีได้อยู่ในขอบเขตของวิจัยนี้เนื่องจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโฮมสเตย์จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์อย่างลุ่มลึก ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม สภาพภูมิประเทศ และความเป็นอยู่ของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น)

โสมสตร์ของประเทศฝรั่งเศสที่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ผู้ให้ที่พักและนักท่องเที่ยว) ให้ ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค (นักท่องเที่ยว) เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในอนาคต

2. แนวความคิดและหลักทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำที่นำมาใช้ในการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำของไทย

แนวความคิดที่นำมาสู่การบริหารจัดการน้ำที่สนองตอบแนวความคิดที่เป็นสากล ได้แก่ **แนวความคิดเกี่ยวกับการวัดความมั่นคงของทรัพยากรน้ำ** ที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย²ได้เสนอและสามารถนำมาใช้ในการวัดความมั่นคงของน้ำแห่งชาติได้ปรากฏในรายงาน “Asian water Development Outlook 2013: Measuring water security in Asia and the Pacific” โดยมีแนวคิดที่ว่า “ประเทศจะมีความมั่นคงด้านน้ำ ถ้าสามารถจัดการทรัพยากรน้ำและการให้บริการน้ำทั้ง 5 ด้าน ได้อย่างประสบความสำเร็จ”³

ความมั่นคงทางน้ำเพื่อครัวเรือน (Household Water Security: KD 1) รัฐบาลของทุกประเทศจำเป็นต้องจัดให้มีระบบน้ำและระบบสุขาภิบาลโดยต้องวางแผนการดำเนินงานและจัดทำงบประมาณให้เพียงพอ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้้ำที่ถูกสุขอนามัย สอดคล้องกับที่ธนาคารพัฒนาเอเชียได้กำหนดดัชนีชี้วัดด้านนี้ไว้สามประการ ได้แก่ การเข้าถึงระบบประปา (Piped Water Supply), การเข้าถึงสุขาภิบาลที่ดี (Improved Sanitation) และ การอนามัยที่ดี (Hygiene)

ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Water Security: KD2) เป็นการเตรียมแผนการบริหารจัดการน้ำที่คุ้มค่าและคำนึงถึงความยั่งยืน ความมีประสิทธิภาพให้มากขึ้นเป็นลำดับโดยแบ่งการใช้น้ำอย่างทั่วถึงเพื่อใช้ในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การผลิตพลังงาน

ความมั่นคงสำหรับเมือง (Urban Water Security: KD3) เนื่องจากการเป็นเมืองที่ยั่งยืนและน่าอยู่โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นภูมิภาคเป็นเรื่องสำคัญเพราะมีการขยายตัวของเมืองเร็วที่สุดในโลกโดยมีประชากรในเมืองเติบโต 1.5% ต่อปี ทำให้เมืองในภูมิภาคนี้กลายมาเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของเศรษฐกิจ โดยทางด้านนี้ได้กำหนดตัวชี้วัด 4 ประการ ได้แก่ อัตราของจำนวนประชากรในการเข้าถึงระบบน้ำประปา,

² “ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank : ADB) เป็นสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามมติของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานด้านเศรษฐกิจครั้งที่ 1 (First Ministerial Conference Asian Economic Cooperation) ADB ก่อตั้งในปี 2509 มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ในปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 58 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในสมาชิก โดยธนาคารพัฒนาเอเชียมีเป้าหมายในการดำเนินงานสนับสนุนและส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ ลดความยากจน ยกกระดับสิทธิของสตรี สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการวางแผนครอบครัว และรักษาสีเขียวแวดล้อม” Bangsaray, ‘ธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือ Asia Development Bank: ADB’ (Bangsaray, 7 กุมภาพันธ์ 2561) <http://www.bangsaray.go.th/images/sub_1399993834/ADB%20%20Feb%20%202018.pdf> สืบค้นวันที่ 28 กันยายน 2563.

³ วราวุธ วุฒิวิชัย, ‘ความมั่นคงทางด้านน้ำ (Water Security)’ (Pirun, 4 มกราคม 2557)

<<http://pirun.ku.ac.th/~fengvww/paperpdf/108%20Water%20security.pdf>> สืบค้นวันที่ 27 กันยายน 2563.

อัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่ได้รับความเสียหายทางเศรษฐกิจจากการเกิดน้ำท่วมและพายุ, อัตราน้ำเสียที่ถูกรวบรวมน้ำในเขตเมือง และ สภาพของแม่น้ำลำคลอง

ความมั่นคงเพื่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Water Security: KD4) ได้แก่ การฟื้นฟูระบบนิเวศของแม่น้ำอย่างยั่งยืนเป็นการพัฒนาและจัดการลุ่มน้ำในประเทศของตนโดยกำหนด ดัชนีชี้วัดย่อย ได้แก่ ความสมบูรณ์ของแม่น้ำ, การเปลี่ยนแปลงทางอุทกวิทยา และการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม

ความมั่นคงในการฟื้นตัวจากภัยพิบัติอันเนื่องมาจากน้ำ (Resilience to Water-Related Disasters: KD5) จำเป็นต้องมีการประเมินผลการดำเนินการหลังจากประสบภัยพิบัติ ว่าได้ดำเนินการบริหารจัดการน้ำเพื่อฟื้นตัวจากภัยต่างๆไม่ว่าจะเป็นภัยแล้ง พายุ และน้ำท่วม ได้ทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ในส่วนของจังหวัดระนองกล่าวได้ว่าดำเนินการสอดคล้องกับความมั่นคงด้านน้ำเนื่องจากได้ดำเนินการจัดการทรัพยากรน้ำและการให้บริการน้ำทั้ง 5 ด้าน แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะในการดูแลรักษาบ่อน้ำพุร้อนหรือบ่อน้ำแร่ร้อน เนื่องจากใช้มาตรการเดียวกันในการดูแลแหล่งน้ำธรรมชาติทุกประเภทโดยหน่วยงานที่แหล่งน้ำตั้งอยู่จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าสวนทางกับการดำเนินการเพื่อความมั่นคงด้านน้ำ เพียงแต่หากต้องการเพิ่มกลไกเพื่อให้การดูแลรักษามีประสิทธิภาพและเหมาะสมและสอดคล้องกับด้านความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม จำเป็นต้องเตรียมแผนการกำหนดมาตรการการดูแลรักษาตามประเภทแหล่งน้ำ

ส่วนหลักทั่วไปหรือหลักสากลที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ได้แก่ หลักการปกป้องดูแลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรน้ำ ประกอบด้วย หลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle) หลักการป้องกัน (Prevention Principle) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Principle of Sustainable Development)

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าวข้างต้นเนื่องจากเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในวงวิชาการโดยทั่วไป แม้ในตำราสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสก็ได้อธิบายความหมายของ **หลักการเฝ้าระวัง** ว่าเป็นหลักการที่ผสมผสานด้วยหลักปรัชญาและกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการวางแผนล่วงหน้าเพื่อป้องกันความเสี่ยงหรืออันตรายใดที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน เมื่อความรู้ทางวิทยาศาสตร์หรือความรู้ทางด้านเทคนิคไม่อาจคาดคะเนได้อย่างแน่นอน หลักการดังกล่าวปรากฏใน La loi du 2 février 1995 (LOI BARNIER) ในช่วงต้นเป็นเพียงหลักกว้าง ๆ ไม่มีการกำหนดความหมายชี้เฉพาะจึงต้องอาศัยการตีความ แต่สิ่งที่ปรากฏชัดเจนก็คงเป็นเรื่อง การให้ความสำคัญของการเฝ้าระวังมากกว่าที่จะรอให้เกิดขึ้นแล้วจึงจะแก้ไข กล่าวคือ การเฝ้าระวังความเสี่ยงภัยใดที่อาจเกิดขึ้นเกินกว่าความรู้ทางวิทยาศาสตร์

จะกำหนดชี้ชัด⁴หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “สังคมควรหลีกเลี่ยงความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยการวางแผนล่วงหน้าอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นอันตรายในอนาคต”⁵ สอดคล้องกับปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) Principle 15 “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

สำหรับ**หลักการป้องกัน** เป็นมาตรการที่จำเป็นในการจัดการสิ่งแวดล้อมเพราะเป็นการหยุดยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเช่นการปนเปื้อนของสารไม่พึงประสงค์ในแหล่งน้ำ แม้ว่าจะมีความพยายามในการป้องกันการปนเปื้อน แต่ถึงกระนั้นจากตัวอย่างน้ำที่ทีมสำรวจเก็บจากบ้านคลองไผ่ จังหวัดระนองในช่วงเวลาทำการสำรวจพบว่า มีศักยภาพในการเป็นน้ำแร่เหล็ก แต่ยังมีการปนเปื้อนของน้ำที่เก็บมาทดสอบ⁶

สำหรับ **หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย** สืบเนื่องจากการประชุมองค์การระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ปี1972 ได้เสนอให้นำหลักเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ในการสนับสนุนแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยนำหลักผู้ใดก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับภาระค่าใช้จ่าย เป็นมาตรการป้องกันและต่อต้านการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม “เป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น”⁷ หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ⁸ สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการรับรองหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น ปรากฏตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนั้นยังมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและ

⁴“ Encas de risqué de dommages graves ou irréversibles, l’absence de certitude absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre a plus tard l’adoption de mesures effectives, visant à prévenir la dégradation de l’environnement”

⁵ เขตไท ลังการ์พินธุ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อมชั้นสูง (พิมพ์ครั้งที่ 3, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ 2561) 21-23.

⁶ คณะสำรวจปัญหา, ‘บทที่ 3.5 ผลการวิเคราะห์คุณภาพน้ำ’ (รายงานความก้าวหน้าฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาความเหมาะสมการพัฒนาแหล่งน้ำแร่เพื่อการนันทนาการและส่งเสริมการท่องเที่ยว) 3-33.

⁷ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 35.

⁸ เขตไท ลังการ์พินธุ์ (เชิงอรรถ 5) 27-28.

ดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต⁹ อีกทั้งในมาตรา 23¹⁰ ยังมีการสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตในกิจการของตนซึ่งเป็นการลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการที่จะต้องรับผิดชอบต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น¹¹ นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการในการป้องกัน ลด และขจัดมลพิษทางน้ำโดยการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักด้านการจัดการน้ำเสียให้แก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ส่งเสริมให้ครัวเรือน ร้านอาหาร และอาคาร มีการติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียขนาดเล็ก หรือมีการติดตั้งถังดักไขมัน รวมถึงควบคุมอาคารขนาดใหญ่ให้มีการติดตั้งและเดินระบบบำบัดน้ำเสีย สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบรวบรวมน้ำเสียให้ครอบคลุมพื้นที่ที่มีความจำเป็นและมีระบบบำบัดน้ำเสียที่เหมาะสมกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการและเร่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อให้มีงบประมาณในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ควบคุม และกำกับแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่ทราบจุดปล่อยชัดเจนมิให้เกินมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งควบคุมการจัดการแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่ไม่มีจุดปล่อยที่ชัดเจน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามสำหรับประเทศไทย แม้ในช่วงต้นจะมีการนำหลักดังกล่าวมาใช้ แต่ก็ยังถือว่าได้ผลน้อยมากและยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หลักการป้องกันและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการคู่ขนาน เมื่อการบำบัดน้ำเสียเป็นสิ่งจำเป็นเพราะป้องกันการปนเปื้อนสารพิษในน้ำ แต่ก็ไม่ควรที่รัฐต้องแบกรับภาระ หากสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้จัดการให้มีบ่อที่ใช้ในระบบบำบัดน้ำเสียเป็นการที่ผู้ใดก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายแต่กำหนดมาตรการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายแก่เอกชนที่ก่อสร้างในรูปแบบของภาษี ย่อมเป็นวิธีการหนึ่งที่จะรักษาทรัพยากรน้ำไว้ได้ กล่าวคือ การกำหนดมาตรการบรรเทาภาระภาษีโดยสนับสนุนให้มีการสร้างบ่อสำหรับใช้ในระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับอาคารที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ก็เป็นวิธีหนึ่งที่สะท้อนหลักการคู่ขนานทั้งหลักการป้องกันและหลักผู้ก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายได้พร้อมกัน

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 8 (12) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (7) และ (8)¹² แม้กฎหมายฉบับนี้ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นบังคับใช้

⁹ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ (เชิงอรรถ 7) 35 -36.

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹¹ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ (เชิงอรรถ 7) 35-36.

¹² กฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 6 วรรคหนึ่งและมาตรา 8 (12) แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากฎกระทรวง (7) สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการรักษาทรัพยากรน้ำและการใช้วิธีการทางภาษีเพื่อเป็นแรงจูงใจเป็นการยอมรับหลักป้องกันและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือแทนที่จะเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้สร้างมลพิษ แต่ใช้วิธีการบรรเทาภาระภาษี โดยสนับสนุนให้มีการสร้างบ่อสำหรับใช้ในระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับอาคาร หรืออีกนัยหนึ่งผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียนั่นเอง

แต่สำหรับกฎกระทรวง (8) มิได้สะท้อนหลักผู้ใดก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับภาระค่าใช้จ่าย แม้จะดูเหมือนภาครัฐจะเห็นความสำคัญของบ่อน้ำที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะจึงได้กำหนดยกเว้นภาษีไว้ในกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562¹³ โดยให้บ่อน้ำที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะเป็นสิ่งปลูกสร้าง น่าจะเป็นเพราะเข้าใจนิยามคำว่า “สิ่งปลูกสร้าง” ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 “บุคคลอาจใช้สอยได้” ดังนั้นตามนัยดังกล่าวกรณีแอ่งน้ำหรือคันดินที่กักน้ำหากบุคคลเข้าใช้สอยร่วมกัน (เพื่อสาธารณะ) เช่น บ่อน้ำบาดาลเพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภค การเกษตรกรรม หรือทางธุรกิจ ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงบ่อน้ำพร้อมด้วยยอมอยู่ในความหมายของสิ่งปลูกสร้างที่เป็นบ่อน้ำที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ¹⁴ ซึ่งในประการทำนองนี้ หากเป็นบ่อน้ำแร่หรือน้ำพุร้อนจำเป็นต้องมีมาตรการเฝ้าระวังเป็นพิเศษเพราะเป็นแหล่งอุดมด้วยแร่ธาตุที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกาย มาตรการยกเว้นนี้ดูจะส่งผลต่อการก่อให้เกิดการปนเปื้อนของน้ำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการบริโภคหรือการใช้น้ำในชีวิตประจำวันโดยเฉพาะน้ำพุร้อนอยู่ภายใต้กฎหมายรวมที่รับรองการใช้น้ำกล่าวคือพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิใช้หรือเก็บกักน้ำได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในกิจกรรมหรือในที่ดินของตน” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิแก่บุคคลใช้หรือเก็บกักน้ำในที่ดินของตนได้ แต่หากบุคคลขาดความรู้ความเข้าใจหรือการขาดมาตรการทางกฎหมายที่สามารถกำกับการใช้หรือเก็บกักน้ำก็สามารถทำให้เกิดการปนเปื้อนของน้ำได้ ไม่ว่าจะเป็นการขุดเจาะรวมตลอดถึงการใช้ผิดประเภท เช่น ใช้น้ำแร่ซักเสื้อผ้าหรือล้างถ้วยชาม เป็นต้น

สำหรับหลักการพัฒนายั่งยืน ที่เน้นว่าการพัฒนาประเทศจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย ภายใต้แนวคิดที่ว่า การพัฒนากับสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการควบคู่กัน

กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้ “... (7) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นบ่อสำหรับใช้ในระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับอาคาร” (8) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นบ่อน้ำที่ใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ”

¹³ เพิ่งอ้าง

¹⁴ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 5 บัญญัติว่า “สิ่งปลูกสร้าง หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ตึก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบกิจการอุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรมและให้หมายความรวมถึงห้องชุดหรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย” “ห้องชุด” หมายความว่า ห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดที่ได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ห้องชุดแล้ว

ไปได้หลักการพัฒนายั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในปัจจุบัน โดยไม่ขัดขวางหรือทำลายความสามารถของคนรุ่นต่อไปในอนาคตที่จะตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง¹⁵ ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก¹⁶ที่ได้รับรองเป้าหมายการพัฒนายั่งยืนข้อ 6 สร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดให้มีน้ำและสุขอนามัย สำหรับทุกคน และมีการบริหารจัดการที่ยั่งยืน โดยนอกจากจะดำเนินการให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงการมีน้ำดื่มที่ปลอดภัยและสุขาภิบาลที่พอเพียง และยังให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพน้ำและการบริหารจัดการน้ำเสีย การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการน้ำอย่างมีบูรณาการและการปกป้องและฟื้นฟูระบบนิเวศที่เกี่ยวกับน้ำ โดยได้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) เพื่อวางกรอบการดำเนินการด้านน้ำอย่างเป็นระบบครบวงจรเน้นการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของภาคประชาชนในแต่ละท้องถิ่นและได้จัดทำพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ.2561

สำหรับจังหวัดระนองได้พยายามดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน เช่นกัน กล่าวคือวางมาตรการฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งน้ำ ลำน้ำที่ต้นเขินโดยปรับปรุงทางระบายน้ำและขจัดสิ่งกีดขวางรวมถึงปรับปรุงคันกันน้ำ ฝายทดน้ำ และประตูระบายน้ำให้มีประสิทธิภาพในการระบายน้ำโดยมีโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการซ่อมแซมฝายคลองน้อย แพรกขวา ตำบล จ.ป.ร. โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูลำห้วยประปา ตำบลในวงเหนือ โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งน้ำบ้านคอช้าง ตำบลกะเปอร์ เป็นต้น¹⁷ นอกจากนั้นจังหวัดระนองยังได้รับรองแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำปรากฏตามรายงานของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โครงการศึกษาและประเมินศักยภาพน้ำบาดาลตามมาตรการหลักการจัดการฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและชุมชนพื้นที่ประสบภัยพิบัติภัย พ.ศ. 2549 โดยในเขตตำบลม่วงกลวงและตำบลกะเปอร์ ได้ทำการเจาะบ่อบาดาลเพื่อการบรรเทาและอนุเคราะห์ให้ความช่วยเหลือ จำนวน 4 แห่ง ทั้ง

¹⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาส, *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542) 23.

¹⁶ ในการประชุมขององค์การสหประชาชาติที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลดังกล่าว ผู้แทนจากประเทศสมาชิกจำนวน 178 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ได้ร่วมลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือว่าเป็นแผนปฏิบัติการของโลกในศตวรรษที่ 21 เพื่อร่วมกันพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และสร้างการพัฒนายั่งยืน และเพื่อให้แผนปฏิบัติการ 21 ยังคงได้รับการสานต่อจากประเทศสมาชิก องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบเวลา ในการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายไว้ภายใน 15 ปี (พ.ศ. 2543-2558) โดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่สำคัญ เช่น ความยากจน การไม่รู้หนังสือ ความไม่เท่าเทียมทางเพศ โรคภัยไข้เจ็บ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โปรตุเกส อร์นิช รุงธิปานนท์, เอกสารวิชาการ Academic Focus ‘วาระการพัฒนายั่งยืนกับการขับเคลื่อนของไทย’ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรกฎาคม 2561) 7. <<https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>> สืบค้นวันที่ 27 กันยายน 2563.

¹⁷ จังหวัดระนอง, ‘แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด จังหวัดระนอง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565’ (เมษายน 2563) 93.

เป็นบ่อบาดาลเพื่อการอุปโภค ได้แก่บริเวณอุทยานแห่งชาติแหลมสน โรงเรียนบ้านสำนัก ตำบลม่วงกลวงบ้านท่ายาง ตำบลม่วงกลวง โรงเรียนอนุบาลบ้านด่าน ตำบลกะเปอร์¹⁸ นอกจากนั้นแม้ไม่ได้เป็นจังหวัดที่มีประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือเขตควบคุมมลพิษ แต่ก็มีผลกระทบที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัด จึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยจังหวัดระนองก็เป็นจังหวัดที่ประสบกับปัญหาคุณภาพน้ำเช่นกัน เนื่องจากการปล่อยน้ำเสียจากชุมชนลงสู่แหล่งน้ำโดยไม่มีการบำบัด การขาดแคลนงบประมาณในการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมในชุมชน รวมถึงมีการปล่อยน้ำเสียจากกิจการทำเทียบเรือ สะพานปลา กิจการแกะล้างสัตว์น้ำ น้ำเสียจากการทำเหมืองดินขาว อีกทั้งน้ำเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น¹⁹ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องรักษาคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะแหล่งน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อนให้คงมีสุขอนามัยสำหรับทุกคนและมีการบริหารจัดการที่สามารถคงคุณภาพน้ำได้อย่างยั่งยืนด้วย

3. แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคกับการบริหารจัดการน้ำและการวิเคราะห์คุณภาพน้ำจังหวัดระนอง

แนวคิดทางกฎหมายว่าด้วย “บริการสาธารณะ” (public service) หมายถึง “การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการจัดให้มีสาธารณูปโภคต่าง ๆ”²⁰ เมื่อการบริหารจัดการน้ำเป็นการบริหารจัดการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์จึงอยู่ในความหมายของ “บริการสาธารณะ” ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น การบริหารจัดการระดับชาติ โดยเป็นการดำเนินการของรัฐ เช่น การงบประมาณ การป้องกันประเทศ เป็นต้น และการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น โดยเป็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐก็ยังอาจบริหารจัดการได้ เช่น การรักษาความสะอาด การสาธารณูปโภค²¹ การบริหารจัดการน้ำของไทยประกอบด้วยหน่วยงานสองระดับเช่นกัน สำหรับการแบ่งส่วนงานที่สำคัญ ได้แก่ หน่วยงานกลาง เป็นหน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งบริหารจัดการตามหลักการกระจายอำนาจ จากการศึกษา

¹⁸ คณะสำรวจปัญหา (เชิงอรรถ 6) 2-6.

¹⁹ จังหวัดระนอง (เชิงอรรถ 17) 75-76.

²⁰ Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif (seizième édition, Dalloz 1996) อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 29, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

²¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2549) 110-115.

กรณีแหล่งน้ำพบว่าการจัดการดูแลรักษาในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการดูแลที่ต่างดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ของตนโดยใช้วิธีการดูแลรักษาอย่างเดียวกันในทุกประเภทแหล่งน้ำ

หน่วยงานกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลทรัพยากรน้ำ ได้แก่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กรมทรัพยากรน้ำ กรมชลประทาน กรมควบคุมมลพิษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา²² โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้มีกฎหมายกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ที่ต่างกันโดยปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของจังหวัดระนองนั้นได้ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพยากรน้ำตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดและยังเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2562) เทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 14 พ.ศ.2562) องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) เมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562) และ กรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองกรุงเทพ พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2562) นอกจากนั้นยังปรากฏอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้รับการกำหนดตามกฎหมายอีกด้วย สำหรับกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจการดูแลทรัพยากรน้ำ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดเมืองพัทยา โดยมีอำนาจในการควบคุมและจัดมลพิษ

หน่วยงานท้องถิ่นของจังหวัดระนอง มีหน้าที่ในการดูแลรักษาแหล่งน้ำ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างดูแลขาดเอกภาพ เห็นได้จากการบริหารจัดการน้ำแร่ หรือบ่อน้ำพุร้อนจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอันเป็นที่ตั้งของแหล่งน้ำ เช่น การบริหารจัดการน้ำพุร้อนพริ้งอยู่ภายใต้

²² ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’ (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า) <<http://wiki.kpi.ac.th/>> สืบค้นวันที่ 27 กันยายน 2563.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แต่การบริหารจัดการน้ำพุร้อนรักษะวารินอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองระนองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองระนอง พ.ศ. 2549 เป็นต้น นอกจากนั้นยังพบว่า การขาดอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการตรวจคุณภาพแหล่งน้ำแร่ “จังหวัดระนองต้องทำหนังสือประสานขอความช่วยเหลือจากศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ 11 จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นผู้ดำเนินการตรวจคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำแร่ร้อน ซึ่งการที่ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ที่ 11 จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีใช้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจคุณภาพน้ำแร่ร้อนโดยตรง”²³

เมื่อ “น้ำแร่” และ “น้ำธรรมชาติทั่วไป” มีคุณลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ น้ำแร่ คือน้ำจากแหล่งธรรมชาติที่ใช้แร่ อาบ บริโภค มักพบแร่ธาตุหลัก ได้แก่ แคลเซียม แมกนีเซียม โซเดียม โพแทสเซียม ไบคาร์บอเนต คลอไรด์ และซัลเฟต ส่วนแร่ธาตุอื่น ๆ ที่พบในปริมาณน้อย ได้แก่ ฟลูออไรด์ ลิเทียม ซีลีเนียม แมงกานีส เป็นต้น น้ำแร่ธรรมชาติที่เป็นเครื่องดื่มเพื่อบริโภคนั้น ต้องมีคุณภาพเหมาะสมที่จะบริโภคได้อย่างปลอดภัยตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมน้ำแร่ธรรมชาติ มาตรฐานเลขที่มอก. 2208-2547 โดยน้ำแร่ที่ดีต้องมีคุณลักษณะใส ไม่มีตะกอน ไม่มีสี ไม่มีกลิ่น มีแร่ธาตุในปริมาณที่ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน ไม่พบเชื้อจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรค และมีปริมาณสารปนเปื้อน อันได้แก่ กัมมันตภาพรังสีรวมแอลฟา-เบตา และไซยาไนด์ ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน ตารางแสดงปริมาณสารในน้ำแร่ธรรมชาติตาม มอก. 2208-2547²⁴ ขณะที่น้ำธรรมชาติทั่วไปก็ประกอบด้วยแร่ธาตุเพียงแต่มีปริมาณน้อยกว่าน้ำแร่ ดังนั้นความแตกต่างที่ปรากฏนี้ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่าควรที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือการดูแลรักษาเพื่อให้คงคุณค่าโดยวิธีการที่แตกต่างกัน ในกรณีนี้สอดคล้องกับหลักเสมอภาคทางกฎหมาย กล่าวคือ หากข้อเท็จจริงแตกต่างกันย่อมกำหนดวิธีการดูแลรักษาหรือสามารถกำหนดบทบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกันได้

เมื่อต้องการทราบว่าการบริหารจัดการหรือการดูแลรักษาแหล่งน้ำในปัจจุบันของจังหวัดระนองสามารถรักษาคุณภาพของน้ำไว้ได้เพียงใด จำเป็นต้องศึกษาจากการวิเคราะห์คุณภาพน้ำ²⁵ และจากการสำรวจตัวอย่างน้ำที่เก็บจากน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อนโดยใช้การวิเคราะห์ด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ของทีมสำรวจ พบว่าน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อนประกอบด้วยแร่ธาตุหลายชนิดที่มีคุณประโยชน์ต่อร่างกาย แต่ยังคงมีสารปนเปื้อนอยู่บ้างในระดับที่ไม่อยู่ในเกณฑ์อันตรายยังสามารถควบคุมและกำจัดได้²⁶

บ่อน้ำพุร้อนค่ายรัตนรังสรรค์ (บ่อน้ำพุร้อนราชกุด) และบ่อน้ำพุร้อนพรรั้ง พบว่าเป็นน้ำแร่ฟลูออเรต (Fluorate water) มีแร่ธาตุที่มีประโยชน์ต่อการรักษาผิวพรรณ ประกอบด้วย แคลเซียม แมกนีเซียม

²³ วรพล มลสุขุม, ‘ถอดประกอบหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อใช้เป็นมาตรฐานการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อน’ (2564) 4 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 574, 578.

²⁴ คณะสำรวจปัญญา (เชิงอรรถ 6) บทที่ 3-1.

²⁵ ข้อมูลการสำรวจคุณภาพและการวิเคราะห์แหล่งน้ำในส่วนนี้คัดจากบางส่วนของรายงานคณะสำรวจปัญญาฯ พ.ศ. 2563 (เชิงอรรถ 6) บทที่ 3 (3.5), 32-37.

²⁶ เพิ่งอ้าง.

โซเดียม โฟสเฟตเซียม แมงกานีส ไบคาร์บอเนต ซิลิกา ฟลูออไรด์ ลิเทียม สตรอนเทียม และโบรอน แต่ปริมาณฟลูออไรด์สูงกว่ามาตรฐานน้ำแร่ธรรมชาติ ตาม มอก. 2208 – 2547 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 199 พ.ศ. 2543²⁷

บ่อน้ำพุร้อนรักษะวารินพบว่าเป็นบ่อน้ำแร่ฟลูออไรด์ (Fluorate water) โดย มีปริมาณของโซเดียม โฟสเฟตเซียม คลอไรด์และซิลิกาที่สูงกว่าน้ำแร่บางชนิดที่ขายในท้องตลาดและมีแร่ธาตุที่มีประโยชน์ต่อการรักษาผิวพรรณประกอบด้วย แคลเซียม แมกนีเซียม โซเดียม โฟสเฟตเซียม แมงกานีส ไบคาร์บอเนต ซิลิกา ฟลูออไรด์ ลิเทียม สตรอนเทียม แต่ปริมาณของฟลูออไรด์สูงกว่ามาตรฐานน้ำแร่ธรรมชาติ ตาม มอก. 2208 – 2547 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 199 พ.ศ. 2543²⁸

จากข้อมูลการศึกษาวิเคราะห์คุณภาพน้ำข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับดัชนีชี้วัดความมั่นคงของน้ำแห่งชาติ 3 ประการที่ธนาคารพัฒนาเอเชียได้กำหนดไว้ ได้แก่ การเข้าถึงระบบประปา (Piped Water Supply), การเข้าถึงสุขาภิบาลที่ดี (Improved Sanitation) และ การอนามัยที่ดี (Hygiene) ดูเหมือนว่าผลจากการเก็บตัวอย่างน้ำเพื่อตรวจสอบจาก บ่อน้ำพุร้อนค่ายรัตนรังสรรค์ (บ่อน้ำพุร้อนราชกรูด) บ่อน้ำพุร้อนพริ้ง และบ่อน้ำพุร้อนรักษะวาริน ยังคงต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการอนามัยที่ดี เนื่องจากยังคงมีแบคทีเรียปนเปื้อนอยู่บ้าง²⁹ จึงควรพิจารณาให้มีการดูแลรักษาที่เหมาะสมตามลักษณะของแหล่งน้ำ³⁰

4. การพัฒนาให้จังหวัดระนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่เป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ภาพรวมการท่องเที่ยวไทยเชิงสุขภาพที่เป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ในปี 2562 การท่องเที่ยวทั่วโลกประสบผลกระทบอย่างหนักจากปัญหาการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา การท่องเที่ยวของไทยก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ในเดือนมกราคม 2561 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเปิดเผยสถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาภายในประเทศไทยจำนวน 3,544,000 คน ทำให้มีรายได้จากการท่องเที่ยวรวมกว่า 3.08 ล้านล้านบาท คิดเป็นอันดับ 4 ของโลกในช่วงเวลานั้น³¹

²⁷ เฟื่องอ้าง.

²⁸ เฟื่องอ้าง.

²⁹ เฟื่องอ้าง.

³⁰ รายละเอียดการดูแลแหล่งน้ำแร่และน้ำพุร้อน โปรดดู วรพล มาลสุขุม, 'การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และในจังหวัดระนอง' (โครงการศึกษาวิจัยเสนอต่อมูลนิธิเพื่อวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้าในพระบรมราชูปถัมภ์ 2563-2564). วรพล มาลสุขุม, 'โครงสร้างทางกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และไทย' (2566) 52(2) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 303. <<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/264148>>

³¹ 'ท่องเที่ยวไทยบูม รับนักท่องเที่ยว 38 ล้านคน กวาดรายได้ เป็นอันดับ 4 ของโลก' (BLT Bangkok, 6 กุมภาพันธ์ 2562) <<https://www.bltbangkok.com/poll/4619/>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2563.

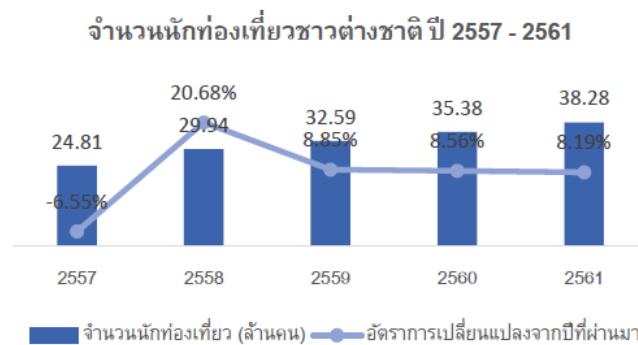
ในบรรดานักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ปี 2555 เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวจากจีนและ ในปี 2561 นักท่องเที่ยวที่เข้ามาในไทย จำนวนมากที่สุด 3 ลำดับได้แก่ จีน อาเซียน ยุโรป ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับ สถิตินักท่องเที่ยวในปี 2560 แม้จะเริ่มมีการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโคโรนาในปี 2562 ก็ยังคงมีนักท่องเที่ยว เข้ามาในไทย ทำให้ยังคงมีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมดมากกว่า 12% ของจีดีพี นักท่องเที่ยวที่เข้ามา ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวจากจีน มีจำนวนมากกว่า 1 ใน 4 (หรือ 28%) ของนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งหมด³² จากการสำรวจของ China Tourism Academy ยังได้ยืนยันว่า “นักท่องเที่ยวจีนส่วนใหญ่ไม่ต้องการพักใน โรงแรมระดับหรูหรามาก แต่จะเลือกโรงแรมระดับประหยัดหรือราคาปานกลางมากกว่า เพื่อสามารถนำเงินไป จับบายซื้อสินค้าแบรนด์เนมได้มากขึ้น ทั้งนี้ สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวหลักๆ ยังคงเป็นค่าจับบายซื้อ สินค้าประมาณ 34% และค่าเดินทางประมาณ 22%”³³

ข้อมูลของศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยช่วงต้นเดือนมีนาคม 2562 ระบุว่า รายได้จากการท่องเที่ยวคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 20 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (จีดีพี) นอกเหนือจากนักท่องเที่ยวจีนแล้ว นักท่องเที่ยวจากภูมิภาคยุโรปถือว่าเป็นท่องเที่ยวกลุ่มสำคัญที่เดินทาง มายังประเทศไทย โดยจากข้อมูลในปี 2560 พบว่ามีนักท่องเที่ยวชาวยุโรปเดินทางมาท่องเที่ยวยังประเทศไทย มากถึง 6.3 ล้านคน โดยในจำนวนนี้เป็นนักท่องเที่ยวจากเยอรมันราว 837,000 คน “ความเป็นมิตรของคน ท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่นักท่องเที่ยวกลุ่มคุณภาพสูงชาวเยอรมันเห็นว่ามีความสำคัญต่อการเลือกจุดหมาย ท่องเที่ยวต่างประเทศมากที่สุด” รองลงมาได้แก่ วัฒนธรรมวิถีท้องถิ่น สภาพอากาศที่เหมาะสมสำหรับการ พักผ่อน ความคุ้มค่าเงิน ความสามารถที่จะจ่าย และอาหาร เครื่องดื่ม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยระบุว่า นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ มากกว่าร้อยละ 79 เดินทางไปต่างประเทศอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยประเทศที่เป็น จุดหมายยอดนิยมระยะไกลได้แก่สหรัฐอเมริกา ไทย จีน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย จุดหมาย ระยะไกลใช้เวลาพำนัเฉลี่ย 14.14 คืน³⁴

³² ‘เดือนธุรกิจโรงแรมปี’64 รายได้หดตัว 70% จากความล่าช้าของวัคซีนโควิด’ (ประชาชาติธุรกิจ, 24 กุมภาพันธ์ 2564) <<https://www.prachachat.net/tourism/news-619302>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2563.

³³ ‘คนจีนนิยม “ทัวร์เร่งรีบ” ทำพฤติกรรมการใช้ห้องพักโรงแรมกำลังจะเปลี่ยนแปลงไป’ (ThaiPBS, 4 กรกฎาคม 2556) <<https://news.thaipbs.or.th/content/181785>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2563.

³⁴ ‘ททท. นำทัพผู้ประกอบการท่องเที่ยวร่วมงาน ITB 2019 ที่เยอรมนี ย้ำอัตลักษณ์ชุมชน เชื่อมเมืองหลักกระจายรายได้สู่ เมืองรอง’ (ผู้จัดการออนไลน์, 6 มีนาคม 2562) <<https://mgronline.com/travel/detail/9620000022930>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2563.



ที่มา : กรมการท่องเที่ยว/อ้างอิงทริสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และสิทธิการเช่าอุตสาหกรรม



สำหรับการท่องเที่ยวจังหวัดระนองในปี 2561-2562 พบว่านักท่องเที่ยวในปี 2561 มีจำนวน 824,616 คน และ ปี 2562 จำนวน 813,558 คน³⁵ ในปี 2561 ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวไทยคิดเป็นจำนวน 2,047.42 ต่อคนต่อวัน ขณะที่ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติ คิดเป็นจำนวน 2,773.65 ต่อคนต่อวัน³⁶ สำหรับแหล่งน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อนที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่สำคัญและได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเพื่อลงแช่ตัว ได้แก่บ่อน้ำพุร้อนรักษะวาริน บ่อน้ำพุร้อนพรรั้ง เป็นต้น³⁷

เมื่อวิเคราะห์ผลสำรวจและสถิติการท่องเที่ยวที่ผ่านมาเห็นว่า ประเทศไทย และจังหวัดระนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวทั่วโลกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการพัฒนาเมืองต้นแบบเชิงสุขภาพ (แหล่งน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อน) ประกอบกับการได้พักอาศัยและท่องเที่ยวที่สัมผัสธรรมชาติและความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย

³⁵ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 'สถิตินักท่องเที่ยวภายในประเทศ ปี 2562 (จำแนกตามภูมิภาคและจังหวัด)' <<https://www.mots.go.th/news/category/618>> สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2566.

³⁶ สถิตินักท่องเที่ยวทั้งหมดในจังหวัดระนองปี 2564 และ 2565 มีจำนวน 165,920 คน และจำนวน 501,574 คนตามลำดับ ค่าการเปลี่ยนแปลง+202.30%. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 'สถิตินักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศไทยปี 2565 (จำนวนยอดสะสมเบื้องต้น)' (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 23 มกราคม 2566) <<https://www.mots.go.th/news/category/659>> สืบค้นวันที่ 17 กันยายน 2566.

³⁷ โปรตุเกส ปิ่น บุตรี, 'เที่ยวสุขภาพดีที่ระนอง' (MGR Online, 7 มกราคม 2561) <<https://mgronline.com/travel/detail/961000001846>> สืบค้นวันที่ 31 สิงหาคม 2563.

ของคนในท้องถิ่น การได้เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดระนองย่อมทำให้นักท่องเที่ยวได้รับทั้งความร่มรื่นและ
คุณสมบัติต่อสุขภาพ มีรายได้หมุนเวียนในชุมชน จังหวัดระนองสามารถเป็นเมืองต้นแบบเชิงสุขภาพและ
เป็นเมืองที่เป็นมิตรต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้ หากแหล่งน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อนได้รับการดูแลรักษาให้สะอาด
ทรงคุณค่า และในชุมชนมีที่พักที่ปลอดภัย มีคุณภาพดี ไว้ต้อนรับนักท่องเที่ยวเพื่อเป็นรายได้เสริม ในประการ
หลังนี้จะสอดคล้องกับข้อมูลศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยช่วงต้นเดือนมีนาคม 2562
ที่ว่า “ความเป็นมิตรของคนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่นักท่องเที่ยวกลุ่มคุณภาพสูงชาวเยอรมนีเห็นว่ามีสำคัญ
ต่อการเลือกจุดหมายท่องเที่ยวต่างประเทศมากที่สุด”

สำหรับรูปแบบและวัตถุประสงค์ของจัดที่พักในชุมชนที่ควรนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้แก่ กิจกรรม
โฮมสเตย์ เนื่องจากการจัดการเรื่องที่พักผ่อน (โฮมสเตย์) เป็นกิจกรรมที่สร้างความสัมพันธ์และให้ความรู้แก่นัก
ท่องเที่ยวถึงวิถีชีวิตชุมชน และสามารถสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวที่ประสงค์ที่พักราคา
ปานกลางหรือต้องการประหยัดค่าที่พัก แต่ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ควรต้องศึกษาและปรับปรุงกล่าวคือ
ปัจจุบันไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับโฮมสเตย์ และต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายอื่น
ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ
โรงแรม พ.ศ. 2551 รวมทั้งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน
โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
และประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่ยู่ออาศัย
ออกตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
พ.ศ. 2562³⁸

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับโฮมสเตย์ควรต้องคำนึงถึงความแตกต่าง
ของที่ตั้งและสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นด้วย ตลอดจนความเป็นอยู่ของชุมชน จึงต้องทำการศึกษาและ
วิเคราะห์อย่างละเอียดต่อไป แม้ว่าการกำหนดรูปแบบและเนื้อหากฎหมายของโฮมสเตย์ไม่อยู่ในขอบเขตของ
วิจัยชิ้นนี้ แต่จะนำเสนอเนื้อหาสาระและสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายไทยบางประการตลอดจน
กฎหมายต่างประเทศที่รับรองความปลอดภัยและส่งเสริมการดำเนินกิจการโฮมสเตย์ จึงขอยกตัวอย่าง
มาตรการทางกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการที่พักแบบ “โฮมสเตย์” เนื่องจากเป็นแหล่ง
ท่องเที่ยวที่สำคัญ และคำนึงถึงประโยชน์และความปลอดภัยของการจัดที่พัก

³⁸ ในข้อ 2 ได้มีการกำหนดนิยาม “โฮมสเตย์” และการพิจารณาให้โฮมสเตย์อยู่ในข่ายการใช้ประโยชน์เป็นที่ยู่ออาศัยซึ่งส่งผล
ให้เสียภาษีในอัตราการใช้ประโยชน์เป็นที่ยู่ออาศัยไม่ใช่การใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการใช้ประโยชน์ในการประกอบ
เกษตรกรรมหรือการใช้ประโยชน์เป็นที่ยู่ออาศัย

แนวทางป้องกันเกี่ยวกับการดำเนินการโฮมสเตย์ตามกฎหมายฝรั่งเศส

สำหรับการดำเนินการ “โฮมสเตย์” “chambre d'hôtes” ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส³⁹ เป็นกิจการที่ต้องได้รับการดูแลและต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคจึงต้องประกอบด้วยข้อมูลของกิจการที่ดำเนินการและต้องมีการให้บริการที่มีคุณภาพรวมถึงความปลอดภัยของผู้บริโภค (ผู้พักค้างแรม) ในปี 2006 เริ่มกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และเป็นช่วงเวลาที่นำมาตราทางกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาบังคับใช้ด้วย โดยกำหนดให้ การใช้ชื่อ “โฮมสเตย์” ใช้ได้เฉพาะกิจการที่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หากมีกิจการใดนำชื่อนี้ไปใช้เพื่อทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดว่าเป็นโฮมสเตย์ตามกรอบกฎหมาย ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา L.120-1 a L.121-7 (Code de la consommation) เป็นการไม่ซื้อตรงและหลอกลวงซึ่งฝ่าฝืนมาตรา L.327-1 (Code du tourisme) แต่การห้ามใช้ชื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้ห้ามการดำเนินการในลักษณะของธุรกิจที่มีจำนวนห้องพักเกินกว่า 5 ห้องพักเพียงแต่อาจไม่อาจใช้ชื่อว่าเป็นกิจการ “โฮมสเตย์ (chambre d'hôtes)” แต่อาจใช้ชื่อว่า “เกสต์เฮาส์” “chambres chez l'habitant” ในกรณีเกสต์เฮาส์ผู้เข้าพักไม่ต้องลงทะเบียน ณ ที่ทำการเขตที่ตั้งของกิจการ แต่ยังคงอยู่ในบังคับการเสียภาษีและการให้ความปลอดภัยสำหรับเจ้าของกิจการโฮมสเตย์ที่ดำเนินการเป็นปกติธุรกิจต้องลงทะเบียนการค้า ณ สำนักงานทะเบียน (RCS) และจดทะเบียนการค้า ณ ศูนย์วิสาหกิจของหอการค้า (Centre de Formalités des Entreprises de la Chambre de Commerce (CFE)) พร้อมทั้งปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับราคา การออกใบรับฯ art. L. 324-4 (Code du tourisme) กำหนดให้ผู้ให้เช่าห้องพักไม่ว่าจำนวนหนึ่งห้องหรือหลายห้องต้องยื่นแบบขออนุญาตต่อสำนักงานเขตที่เป็นที่ตั้งของโฮมสเตย์มีเช่นนั้นจะถูกปรับ ตามมาตรา R. 324-16 (Code du tourisme) (แบบฟอร์ม Cerfa n° 13566*03) การยื่นแบบสามารถยื่นผ่านอีเมลหรือส่งเป็นจดหมายลงทะเบียน หรือสามารถส่งโดยใช้อินเทอร์เน็ต หากมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการดำเนินการต้องยื่นแบบใหม่ทุกครั้ง สำหรับเจ้าของบ้านหรืออาคารที่เป็นเกษตรกร หากดำเนินการโฮมสเตย์เป็นรายได้เสริม มาตรา L.311-1 (Code rural et de la pêche maritime) กำหนดให้ต้องจดทะเบียนการประกอบกิจการ ณ ศูนย์วิสาหกิจของหอการค้าเพื่อการเกษตร (Centre de Formalités des Entreprises de la Chambre d'Agriculture)

สาระสำคัญของหลักเกณฑ์การเข้าพักนั้น แม้ว่าผู้เข้าพักประสงค์พักแรมเพียงคืนเดียว เจ้าของบ้านก็ไม่สามารถปฏิเสธความประสงค์ของผู้เข้าพักได้และไม่สามารถกำหนดระยะเวลาการพักอาศัยขั้นต่ำด้วย รายชื่อโฮมสเตย์นั้นต้องมีการตีประกาศ ณ ที่ทำการเขตเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด art. L. 324-4 (Code du tourisme) ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศราคาค่าที่พักและการออกเอกสารเกี่ยวกับการเข้าพักกำหนดให้

³⁹ French Administration, ‘Bienvenue sur le site officiel d’information et de démarches administratives’ <service-public.fr> accessed 31 August 2020.

ต้องติดประกาศสำหรับการคิดราคาค่าเช่าเป็นแบบเหมาจ่ายก็ได้เป็นรายคืนก็ได้ พร้อมอาหารเช้าสำหรับผู้พักอาศัย 2 คนหรือโดยทั่วไปสามารถเข้าพักได้ในราคาระหว่าง 40-150 ยูโรหรือแม้แต่ราคา 250 ยูโร รวมอาหารเช้าต่อการพักแรมหนึ่งคืน อย่างไรก็ตามผู้พักแรมคนหนึ่งสามารถเข้าพักห้องเดียวหรือหลายห้องก็ได้

การบันทึกการเข้าพักอาศัยนั้นเป็นไปตาม Décret n° 2015-1002 du 18 août 2015 art.R211-21 เมื่อผู้พักแรมมาถึงต้องกรอกเอกสารข้อมูล กรณีมีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าพักด้วยสามารถกรอกในเอกสารเดียวกันกับผู้ใหญ่ได้ และเอกสารนี้ต้องเก็บรักษาไว้ระหว่างเวลา 6 เดือน หากได้รับการร้องขอจากหน่วยงานตำรวจท้องที่ที่สามารถโอนข้อมูลให้ได้ ข้อมูลที่ต้องกรอกประกอบด้วย ชื่อนามสกุล วันและเวลาเกิด สัญชาติ ภูมิลำเนาในประเทศของผู้เข้าพัก หมายเลขโทรศัพท์มือถือ และที่อยู่ในต่างประเทศ วันเข้าพักและวันที่ประสงค์ออกจากที่พัก ทั้งนี้กฎหมายกำหนดให้เจ้าของบ้านต้องติดราคาค่าบริการ ค่าห้องพัก หรือข้อความไว้ 3 แห่งได้แก่ภายนอกบ้านหรืออาคาร ภายในบ้านหรืออาคารตรงส่วนต้อนรับลูกค้า และในห้องนอน การติดประกาศดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับราคาค่าบริการ หากละเลยจะต้องถูกปรับ 1500 ยูโร และในกรณีที่เจ้าของกิจการเจตนาให้ข้อมูลไม่ถูกต้องถือเป็นความผิดอันมีโทษปรับตั้งแต่ 4500 ยูโร และจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน

บทบัญญัติ Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 article L .324-3 และ Décret 2007-1173 du 3 août 2007 article 1er Art D 324-13. กำหนดให้กิจการโฮมสเตย์เป็นการที่เจ้าของบ้านใช้สถานที่ไม่ว่าจะเป็นบ้านหรืออาคารที่ตนอยู่อาศัยเป็นสถานที่ต้อนรับนักท่องเที่ยวที่เข้าพักโดยคิดค่าตอบแทนการเข้าพัก พร้อมกับให้บริการแก่ผู้เข้าพัก โดยจำกัดจำนวนห้องพักอยู่ที่ 5 ห้องนอนและต้อนรับผู้เดินทางได้ไม่เกิน 15 คน ผู้เข้าพักต้องจดทะเบียนการเข้าพัก ณ ที่ทำการเขตที่ตั้งของโฮมสเตย์⁴⁰ นอกจากนั้นได้กำหนดขนาดของห้องพักแต่ละห้องที่ไม่รวมพื้นที่ห้องน้ำ⁴¹ ต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 9 ตารางเมตร ความสูงของเพดานอย่างน้อย 220 ตารางเมตร แต่โดยทั่วไปขนาดห้องที่เหมาะสมและเป็นที่พักพอใจของผู้พักแรมมักจะมีขนาดไม่ต่ำกว่า 12 ตารางเมตร และห้องพักจะต้องสามารถเชื่อมต่อกับห้องน้ำ ห้องอาบน้ำที่สะอาด ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ และต้องให้มีการทำความสะอาดวันต่อวันโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม (Décret 2007-1173 du 3 août 2007 art D 324-14) ดังนั้นการกำหนดราคาค่าห้องพักจึงแล้วแต่เจ้าของจะกำหนดโดยต้องประกาศราคาให้ชัดเจน รวมถึงข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ และจำนวนห้องพัก จำนวนผู้เข้าพัก นอกจากนั้นเจ้าของโฮมสเตย์ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายโรงแรมและสถานที่พักสาธารณะ และการรับนักท่องเที่ยวผู้พักแรมด้วย

⁴⁰ โปรดดู ศุภลักษณ์ พินิจวุฒล, คำอธิบายกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 146.

⁴¹ เพิ่งอ้าง.

สำหรับการให้บริการ⁴²แก่ผู้เข้าพักนั้นเป็นการให้บริการเหมือนกับการให้บริการของโรงแรมที่พึงปฏิบัติ ได้แก่การให้บริการปูเตียงด้วยผ้าที่สะอาด มีบริการทำความสะอาดห้องพัก เจ้าของบ้านต้องจัดให้มีอาหารเช้า ดูแลและซักล้างอุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้านให้สะอาด ต้องเป็นผู้ให้การต้อนรับผู้เดินทางเพื่อให้เกิดความเป็นกันเอง ผู้เข้าพักแรมจะอยู่อาศัยร่วมชายคากับเจ้าของบ้านและสามารถใช้สถานที่ในบ้านได้เสมือนเป็นสมาชิกในครอบครัว แต่ทั้งนี้เจ้าของบ้านก็อาจจะสงวนไว้ซึ่งความเป็นส่วนตัวได้เช่นกันโดยเฉพาะห้องนอนส่วนตัวของเจ้าของบ้านที่ผู้เข้าพักไม่สามารถเข้าไปใช้ได้ การปฏิบัติตัวของผู้เข้าพักเป็นไปตามหลักของมารยาททั่วไปที่พึงปฏิบัติ เช่น การเคาะประตูห้องก่อนเปิดเข้าไป และควรขออนุญาตการเข้าใช้ห้องครัวทุกครั้ง ผู้เข้าพักสามารถใช้ห้องอาบน้ำและห้องนํ้าภายในบ้านพักแต่กฎหมายก็มีได้ระบุว่าต้องจัดให้เป็นห้องอาบน้ำหรือห้องนํ้าส่วนตัว นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดเรื่องความปลอดภัยจากเพลิงไหม้ให้ต้องมีเครื่องตรวจจับควันไฟ (Décret n°2011-36 du 10 janvier 2011 art. R129-12 และ Décret n°2019-772 du 24 juillet 2019 art. R129-13) อาหารเช้าถือเป็นหนึ่งในการให้บริการที่มีลักษณะพิเศษของโฮมสเตย์ฝรั่งเศสซึ่งการคิดราคาห้องพักจะรวมค่าอาหารเช้าด้วย เจ้าของบ้านจะระบุลักษณะของอาหารเช้า และกำหนดเวลา สถานที่การรับประทานอาหารโดยจะมีการสอบถามล่วงหน้าว่าผู้พักแรมประสงค์อาหารชนิดใดก็จะจัดให้ตามความเหมาะสม แต่เนื่องจากโฮมสเตย์เป็นการให้ที่พักในครัวเรือนของเจ้าของบ้านจึงมักเป็นอาหารพื้นบ้านซึ่งไม่ต้องการจัดทำรายการอาหารให้เหมือนในภัตตาคาร แต่ในกรณีที่ผู้เข้าพักจำเป็นต้องทานอาหารพิเศษ เช่น ไม่ทานเนื้อสัตว์ เป็นต้น ก็ควรแจ้งแก่เจ้าของบ้านให้รับทราบในขณะที่ทำการจองห้องพัก โดยปกติจะเป็นการร่วมรับประทานอาหารเข้ากับเจ้าของบ้านและสมาชิกในครอบครัว แต่ก็สามารถแจ้งความประสงค์ได้หากต้องการทานอาหารเช้าเพียงลำพัง กิจกรรมโฮมสเตย์เป็นกิจกรรมให้เข้าแบบเดียวที่อยู่ในรูปแบบของการค้าขายที่พักรแรม กิจกรรมนี้ไม่มีการจัดระดับเหมือนโรงแรมที่มีการกำหนดระดับว่ากี่ดาว ทั้งนี้เพื่อเป็นจุดขายของโฮมสเตย์เจ้าของโฮมสเตย์มักจะเลือกจุดเด่นของโฮมสเตย์หรือใช้ข้อความเพื่อเชิญชวนให้คนมาพัก เช่น ยินดีต้อนรับเข้าสู่ปราสาทดอกทานตะวันฯ เจ้าของกิจการมักใช้วิธีติดต่อกับผู้สนใจเข้าพักผ่านระบบสื่อสารโดยตรง

เมื่อศึกษารูปแบบและวิธีการประกอบกิจการโฮมสเตย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะพบว่ามาตรการทางกฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่อยู่ในบังคับของกฎหมายหลายฉบับ และต้องยอมรับว่าได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการ การรักษาความปลอดภัย การคุ้มครองผู้บริโภค แต่เมื่อเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของไทย⁴³ พบว่าในระบบกฎหมายไทย การประกอบกิจการ “โฮมสเตย์” ขาดความชัดเจนต้องอาศัยการตีความกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 รวมทั้งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 อาศัย

⁴² French Administration (เชิงอรรถ 36).

⁴³ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล (เชิงอรรถ 37) 141-145.

อำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกาศกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่ยู่ออาศัยออกตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

สำหรับข้อจำกัดทางกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การตีความว่าโฮมสเตย์จัดอยู่ในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 ด้วยหรือไม่ เนื่องจากลักษณะที่ระบุไว้ขาดเนื้อความว่า “เป็นการพักรวมกับเจ้าของในชายคาเดียวกัน” เป็นต้น นอกจากนั้นยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้ง การดำเนินการ วัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

พระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 บัญญัติว่า “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ไม่รวมถึง (1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้โดย มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน (2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น (3) พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴⁴

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม “ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้ นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยาม คำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 ข้อ 2..... หมวด 2 -หมวด 3.....”

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า โฮมสเตย์ไม่อยู่ในความหมายสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม หมวด 1 ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เนื่องจากสาระในกฎกระทรวงฉบับนี้มีได้ระบุว่าเป็นสถานที่พักรวมกับเจ้าของในชายคาเดียวกันแต่อย่างใดจึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าโฮมสเตย์อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับนี้

⁴⁴ “ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตาม พระราชบัญญัตินี้ “ผู้พัก” หมายความว่าคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด ที่ใช้บริการที่พักชั่วคราวของโรงแรม “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

หากนำประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดความหมายและการจัดบริการในระดับมาตรฐาน 10 ด้าน พบว่าดัชนีชี้วัดมาตรฐาน 10 ด้าน ประกอบด้วย ด้านที่พัก ด้านอาหาร ด้านความปลอดภัย ด้านอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าบ้านและสมาชิก ด้านรายการนำเที่ยว ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวัฒนธรรม ด้านการสร้างคุณค่า และมูลค่าของผลิตภัณฑ์ชุมชน ด้านการบริหารของกลุ่มโฮมสเตย์ ด้านการประชาสัมพันธ์ เช่น

ด้านที่พัก ให้บ้านที่พักมีลักษณะเป็นสัดส่วน ที่นอนสะอาด และสบายมีห้องอาบน้ำและห้องส้วมที่สะอาดมิดชิด มีมุมพักผ่อนภายในบ้านหรือในชุมชน

ด้านความปลอดภัย ให้มีการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการปฐมพยาบาลเบื้องต้น และให้มีการจัดเวรยามดูแลความปลอดภัย

ด้านอาหารมีเพียงกำหนดให้มีชนิดของอาหาร และวัตถุดิบที่ใช้ประกอบอาหาร มีน้ำดื่มที่สะอาด ภาชนะที่บรรจุอาหารที่สะอาด ห้องครัว และอุปกรณ์ที่ใช้ในครัวที่ถูกต้องลักษณะ

ผู้วิจัยพบว่าประกาศฯ นี้มิใช่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารจัดการโฮมสเตย์ แต่เป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวหรือดัชนีชี้วัดมาตรฐานการบริการ มิใช่การประกาศกำหนดให้ต้องมีรายการต่างๆ รวมทั้ง การตรวจประเมินผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนก็เป็นเพียงผู้ใช้บริการสามารถร้องเรียนเป็นหนังสือให้ถอดถอนความเป็นมาตรฐานโฮมสเตย์ได้หากได้รับความเสียหาย⁴⁵ นอกจากนั้นในดัชนีชี้วัดนี้ไม่ปรากฏว่าจะครอบคลุมมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญโดยเฉพาะการคุ้มครองผู้บริโภคได้แก่การทำประกันภัยแก่นักท่องเที่ยวและเจ้าของที่พัก รวมถึงการให้มีป้ายระบุราคาค่าบริการที่พักหรือค่าใช้จ่าย หรือลักษณะของอาหารเช้า และกำหนดเวลาสถานที่การรับประทานอาหาร

ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ออกตามความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง และมาตรา 37 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยในข้อ 2 กำหนดความหมายของ “โฮมสเตย์” ไว้ว่า “โฮมสเตย์ หมายความว่า สถานที่พักชั่วคราวที่เจ้าของนำพื้นที่ใช้สอยภายในมาดัดแปลง เป็นห้องพักซึ่งมีจำนวนไม่เกินสี่ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน

⁴⁵ ในข้อ 4 ของประกาศฉบับนี้ได้กำหนดนิยามของ “โฮมสเตย์” หมายความว่า “โฮมสเตย์ไทย” การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักร่วมกับเจ้าของบ้านขายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยว พักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการ สิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด

ยี่สิบคน จัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวก ตามสมควร และเป็นการพักรวมกับเจ้าของในชายคาเดียวกัน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการ เพื่อหารายได้เสริม”

หากน่านิยาม “โฮมสเตย์” ที่ปรากฏในประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 และในประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย เทียบเคียงกับความหมายที่ของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ที่กำหนดอยู่ในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันในความหมายซึ่งไม่อาจพิจารณาได้ว่า “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” หมายถึง “โฮมสเตย์” เนื่องจากสาระสำคัญของ โฮมสเตย์ที่กำหนดในนิยามของประกาศฯ ที่กล่าวถึงทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญอยู่ที่ “พักรวมกับเจ้าของ (บ้าน) ชายคาเดียวกัน” แต่ไม่ปรากฏสาระสำคัญนี้ในความหมายของ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” จึงเกิดข้อสงสัยว่าตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ให้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยว ตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนดมีความหมายเพียงใด เป็นเฉพาะกรณีการยื่นขอกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย หรือหมายถึงการแจ้งเป็นสถานที่พักแบบ “โฮมสเตย์” ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการขาดบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้ง การดำเนินงาน วัตถุประสงค์ ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดกฎหมายเฉพาะหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการประกอบกิจการโฮมสเตย์ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม แม้ยังมีข้อสงสัยถึงความหมายของโฮมสเตย์และสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 ข้อ 1 แต่ปัจจุบันได้มีความเข้าใจว่าสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมที่ระบุในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 หมายถึง โฮมสเตย์ ดังนั้นจึงปรากฏว่าแบบหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม กับการแจ้งเป็นสถานที่พัก “โฮมสเตย์” คงใช้ร่วมกัน (แบบหนังสือแจ้งขอใบรับรองสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551) ในกรุงเทพมหานครยื่นที่สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในส่วนต่างจังหวัด ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอ

5. บทสรุป

การมีทรัพยากรน้ำที่อุดมไปด้วยแร่ธาตุที่ทรงคุณค่าต่อสุขภาพทำให้ระนองเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่สำคัญของประเทศและของโลก โดยเฉพาะการมีบ่อน้ำแร่หรือน้ำพุร้อน และการมีสภาพธรรมชาติที่ร่มรื่นสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศได้อย่างมาก จากการศึกษาพบว่ามาตรการดูแลรักษาทรัพยากรน้ำในระบบกฎหมายไทยโดยส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวความคิดและหลักสากล เพียงแต่ควรปรับปรุงการดูแลรักษาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นและสอดคล้องกับแนวคิดที่ต้องคำนึงถึงประเภทของแหล่งน้ำ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่ได้มีการจำแนกการดูแลตามประเภทของแหล่งน้ำทั่วไปกับแหล่งน้ำพุร้อน น้ำแร่ร้อน โดยหน่วยงานที่ตั้งของแหล่งน้ำเป็นผู้ดูแลและบริหารจัดการ เช่น การบริหารจัดการน้ำพุร้อนพริกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แต่การบริหารจัดการน้ำพุร้อนรักษะวารินอยู่ในความดูแลของเทศบาลเมืองระนองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองระนอง จังหวัดระนอง พ.ศ. 2479 นอกจากนี้การขาดหน่วยงานของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น กรณีการบริหารจัดการน้ำแร่ที่ต้องอาศัยการจัดการหลายขั้นตอน และอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบคุณภาพน้ำโดยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์จึงเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาการดูแลรักษาแหล่งน้ำ สมควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความยั่งยืน รายละเอียดการดูแลแหล่งน้ำแร่และน้ำพุร้อนสามารถศึกษาได้จากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ‘การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำแร่ร้อนในประเทศเกาหลีใต้และในจังหวัดระนอง’ โดย ดร. วรพล มาลสุขุม เสนอต่อมูลนิธิเพื่อวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้าในพระบรมราชูปถัมภ์

สำหรับการพัฒนาเมืองต้นแบบการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่ต้องเป็นมิตรกับชุมชนและสิ่งแวดล้อมนั้น จากข้อมูลที่ว่าความเป็นมิตรของคนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่นักท่องเที่ยวกลุ่มคุณภาพสูงชาวเยอรมันเห็นว่ามีสำคัญต่อการเลือกจุดหมายท่องเที่ยวต่างประเทศมากที่สุด การต้อนรับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาในชุมชนหรือความเป็นมิตรของคนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ ดังนั้นการจัดที่พักที่ถูกต้องเหมาะสม ปลอดภัย สร้างการเรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่น และรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ควรประกอบด้วยกลไกทางกฎหมายที่เอื้ออำนวย ส่งเสริม สนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง การดำเนินการ การคุ้มครองผู้บริโภค และความปลอดภัยแก่ผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในท้องถิ่น โดยสามารถนำรูปแบบการจัดที่พักโฮมสเตย์มาใช้เป็นเครื่องมือ แต่หากเทียบเคียงมาตรการกฎหมายโฮมสเตย์ของฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่ามีความชัดเจน และคุ้มครองความปลอดภัยของชุมชนและนักท่องเที่ยวตลอดจนคุ้มครองผู้บริโภคใน ขณะที่มาตรการกฎหมายของไทยยังขาดความชัดเจนต้องอาศัยการตีความ หรือเทียบเคียงกฎหมายหลายฉบับเช่นพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 และประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และคงต้องนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2521 มาใช้เพื่อเป็น

หลักประกันความปลอดภัยของสถานที่พักชั่วคราว อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดโดยต้องอาศัยการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ วัฒนธรรม ในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับโฮมสเตย์ในแต่ละท้องถิ่นต่อไป