



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก Model Law for the Orderliness of Non-hotel Accommodation and Dormitory

วรรณชัย พรหมรักษ์*, สุนีย์ มัลลิกะมาลย์**

Wanchai Promrak*, Sunee Mallikamarl**

(Received : May 11, 2021 / Revised : June 21, 2020 / Accepted : June 29, 2020)

บทคัดย่อ

วิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบในการควบคุมหรือจัดระเบียบธุรกิจที่พักแรม ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ให้เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินการ การบริหารจัดการและการให้บริการของผู้ประกอบกิจการที่พักแรม โดยมีมาตรการที่เหมาะสม และมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุม กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เศรษฐกิจของประเทศในการป้องกันปัญหาด้านอาชญากรรม ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านสุขอนามัยด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ด้านความมั่นคงของรัฐ และส่งเสริมภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว เนื่องจากการประกอบกิจการที่พักแรมประเภทนี้ ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุม กำกับและส่งเสริมการดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่นำมาบังคับใช้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมาแล้ว ซึ่งกระจัดกระจายไปตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ

ผลผลิตที่ได้จากการวิจัย คือ ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม และหอพัก ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยกฎหมายต้นแบบนี้จะเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการควบคุมและดูแลการประกอบกิจการที่พักแรม อันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้ง ประโยชน์ของ ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม ในการที่จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐ โดยมีโครงสร้างของกฎหมายซึ่งเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม และหอพัก พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย คำนิยามของที่พักแรม องค์กรที่กำกับควบคุม คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจที่พักแรม

การแจ้งและขออนุญาตประกอบกิจการ การบริหารจัดการเพื่อป้องกันปัญหา ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการและการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ : ที่พักแรม, การบริหารจัดการ, กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรม

*นักศึกษาลัทธิสุตธรรมาจารย์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**ศาสตราจารย์ ดร., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

* Student in Doctor of Law, Sripatum University

** Professor Dr. of Law, Sripatum University

*Corresponding author e-mail: wannachai_chai@hotmail.com



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

Abstract

This research has the purpose for preparing the Model Law for the Orderliness of Non-hotel Accommodation and Dormitory which is not under the Hotel Act B.E. 2547 and the Dormitory Act B.E. 2558 to be the general law which is the law for setting the minimum standards in the operation, management, and servicing of the hotel entrepreneur with the enforceable measures and the responsible organization to control, direct, and promote the operation from the beginning which shall be useful to the social and economic of the country in the terms of the protection crime, social order, hygiene, consumer protection, state security, and tourism image. Currently, Thailand has not a specific law for controlling, directing, and promoting the operation, efficiently. The current law has be brought to enforce when the problems has been happened and distributed into the various laws.

The result is the draft of the Model Law for the Orderliness of Non-hotel Accommodation and Dormitory which has the enforceable suitable law measures. The Model Law shall be the enforceable for the accommodation operation for useful, protection and solving any problems, includes it shall be the benefit to the entrepreneur that will be promoted by the state. The model law will be establish as the Orderliness of Non-hotel Accommodation and Dormitory Act B.E. which will be comprised of Definition of Accommodation, Organization to direct and control, Promoting and Directing Committee, Authorization, Administration, Liability of Entrepreneur, and Public participation.

Keywords: Accommodation, Management, Model Law for the Orderliness of the Accommodation

บทนำ

ปัจจุบันทิศทางการพัฒนาประเทศของไทย ได้ให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจและการท่องเที่ยว ประกอบกับการรวมตัวของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ทำให้เกิดการเดินทางของนักธุรกิจและนักท่องเที่ยวจำนวนมาก จึงเกิดธุรกิจประเภทหนึ่งขึ้น คือ ธุรกิจที่พักแรม (Accommodation) ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจขายบริการที่พักชั่วคราว อาจมีการให้บริการอาหารและเครื่องดื่มด้วย ธุรกิจให้บริการที่พักแรมนี้ มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสร้างรายได้หรือเงินตราเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการหมุนเวียนและกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น มีการนำเอาทรัพยากรมาใช้อย่างคุ้มค่า ช่วยลดปัญหาการ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

ว่างงาน ทำให้คนในสังคมหรือท้องถิ่นรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เช่น การนำผลิตผลในท้องถิ่นมาขายเป็นสินค้าพื้นเมืองหรือของที่ระลึก เป็นต้น

จากความจำเป็นที่จะต้องมียที่พักแรมสำหรับคนเดินทางจากต่างถิ่นที่ต้องการพักค้างนี้เอง ทำให้เกิดธุรกิจที่พักแรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โรงแรม (Hotel) หอพัก (Dormitory) โมเต็ล (Motel) รีสอร์ท (Resort) คอนโดมิเนียม (Condominium/Condotel) อพาร์ทเมนต์ (Apartment) ที่พักประเภทถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน (Timesharing) พาราเดอร์ส (Paradors) มอเตอร์โฮเต็ล (Motor Hotels) ธุรกิจเรือนแรม หรือเพ็นซัน หรือบอร์ดดิ้งเฮาส์ (Guest House, Pension, Boarding House) ธุรกิจบังกะโล หรือกระท่อม หรือเรือนทัศนาจร (Bungalow, Cottage, Tourist - House) ธุรกิจบ้านพักในบ้านหรือในฟาร์ม (Home Stay, Farm Stay) ธุรกิจที่ตั้งแคมป์หรือที่จอดรถคาราแวน (Campground, Caravan Parking) และธุรกิจเรือพักแรม (House boat) เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมแห่งหนึ่งของโลก กิจกรรมที่พักแรมจึงเกิดขึ้นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงแรมในจังหวัดท่องเที่ยว (สำนักบริหารการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) และมีรูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลาย เช่น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและประเพณี (Cultural and Traditional Tourism) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Eco Tourism) การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) เป็นต้น จึงส่งผลให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวนมากตามเป้าหมายการท่องเที่ยวของแต่ละคน ดังเช่น ใน พ.ศ. 2558 มีนักท่องเที่ยวเข้ามามากถึง 29.88 ล้านคน และประเมินว่าใน พ.ศ. 2559 จะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเที่ยวในประเทศไทย อยู่ระหว่าง 32.54 - 34.02 ล้านคน (วรรณสิริ โมรากุล, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ 36 ฉบับ วันที่ 7 - 9 มกราคม พ.ศ. 2559) และเพิ่มมากขึ้นทุกปี นำมาซึ่งรายได้เข้าประเทศจำนวนมาก จนจัดได้ว่าเป็นรายได้หลักที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ผลที่ตามมาคือ ความต้องการในด้านที่พักแรมได้ขยายเพิ่มตามไปด้วย แต่เนื่องจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ มีทั้งที่เป็นนักท่องเที่ยวที่ขอความหรรษาที่มีความสามารถและความพร้อมในการเข้าพักแรมในโรงแรมได้ ในขณะที่มีนักท่องเที่ยวอีกกลุ่มหนึ่ง ชอบการผจญภัยหรือนักท่องเที่ยวประเภท “Backpacker” ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวที่ต้องการประหยัดค่าใช้จ่าย ในการเดินทางท่องเที่ยวนี้จะพักในที่พักแรมที่มีราคาถูกที่มีใช้โรงแรม เดินทางอย่างเรียบง่าย ไม่เน้นความหรรษา จึงมีการสร้างที่พักแรมตามจังหวัดที่มีสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับ เช่น ตรอกข้าวสาร กรุงเทพมหานคร อำเภอบางปะอิน จังหวัดแม่ฮ่องสอน หรืออำเภอบ้านฝาง จังหวัดสมุทรสงคราม ฯลฯ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคม ถือได้ว่าเป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ให้แก่ประชาชน ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 ซึ่งกำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ค้ำครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งน่าจะเป็นผลกระทบทางด้านบวกที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรมในลักษณะของที่พักที่มีใช้โรงแรมตาม



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือหอพัก ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ซึ่งมีกฎหมายควบคุมอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม นอกจากที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมหรือหอพัก ซึ่งปัจจุบันเกิดขึ้นมากมายแล้วนั้นในนี้ธุรกิจที่พักแรมหมายรวมถึง ธุรกิจที่ผู้ประกอบการนำที่พักหรือห้องพักหรือบ้านที่อยู่อาศัยแบ่งเป็นที่พักแรม โดยเก็บค่าตอบแทนจากผู้ที่พักแรมเข้าอาศัย ราคาห้องพักไม่แพงมาก ไม่มีการควบคุมจากผู้ประกอบการมากนัก จัดว่าเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีได้ทำธุรกิจในลักษณะของหอพัก ตลอดจนที่พักซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นนำออกหาประโยชน์ในการให้เช่าพัก โดยได้ไปซึ่งค่าตอบแทน เช่น เรือ บ้านบนต้นไม้ เป็นต้น รวมทั้ง การที่เจ้าของที่พักให้บริการที่พักผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน (สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล, <http://www.depa.or.th/th/article/sharing-economy>) ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจในยุคดิจิทัลจากกระแสเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ในตลาดของธุรกิจที่พักอาศัย โดยตัวกลางจะให้ผู้ที่มีบ้านหรือห้องที่ว่างอยู่ในทำเลต่าง ๆ โพสต์ข้อมูลและปล่อยเช่า ทำให้ผู้ที่กำลังมองหาบ้านเช่าหรือห้องพักสามารถจองที่พักจากเจ้าของที่พักได้อย่างง่ายผ่านแอปพลิเคชันหรือซอฟต์แวร์ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายและสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ อันเนื่องมาจากที่พักแรมในลักษณะเช่นนี้ ได้ให้ความสะดวกแก่ผู้พักค้างแรมซึ่งพักค้างตามความหลากหลาย ในการเข้าพักของแต่ละคน ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดหรือมีเป้าหมายของการ พักแรมแตกต่างกันอย่างไร เช่น เพื่อเป็นที่พักในระหว่างการท่องเที่ยว การศึกษา หรือทำกิจธุระ ฯลฯ แต่ผลที่ติดตามมาก็คือ ปัญหาต่าง ๆ คือ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปัญหาความมั่นคง ปัญหาสุขภาพพลานามัย การดัดแปลงอาคาร การละเมิดสิทธิของผู้เข้าพัก การเป็นแหล่งหลบภัยของบุคคลต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองหรือหนีคดี และการหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น ที่สำคัญก็คือ ยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่จะใช้เพื่อการควบคุม การประกอบกิจการ จะมีก็แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมาแล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญากรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น

ปัญหาเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องมีการการควบคุม ป้องกันและแก้ไข โดยมีมาตรการที่เหมาะสมและมีกฎหมายรองรับโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายควบคุมการดำเนินการที่พักแรมเพียง 2 รูปแบบเท่านั้น ในขณะที่รูปแบบของกิจการที่มีความหลากหลายดังได้กล่าวไว้แล้ว ยังไม่มีกฎหมายรองรับ และยังคงเป็นปัญหา ก็คือ รูปแบบของที่พักแรมนอกเหนือจากโรงแรมและหอพัก ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้ว ที่พักแรมในรูปแบบดังกล่าวน่าจะ สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงให้เป็นโรงแรมหรือหอพักได้แต่ก็ยาก เนื่องจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ เช่น ทำเลที่ตั้ง ระยะแคว้น ความแข็งแรงของอาคาร งบประมาณดำเนินการ และทุนทรัพย์ของผู้ประกอบการ ฯลฯ รวมทั้ง มีที่พักแรมบางส่วนที่มีจำนวนห้องพักไม่เกินสี่ห้องหรือจำนวนผู้เข้าพักไม่เกินยี่สิบคนซึ่งไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยโรงแรมทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่อาจบังคับใช้ครอบคลุมไปถึง ขาดการตรวจสอบและควบคุม จึง



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

เป็นแหล่งสะสมของปัญหาต่าง ๆ มากมายและนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ไม่ว่าจะเป็น ที่พักแรมในรูปแบบหรือประเภทใดก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพราะยังคงมีผู้เดินทางสัญจรเพื่อการประกอบหน้าที่การงาน การศึกษา ท่องเที่ยว การย้ายถิ่นฐาน หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้มีการสร้างที่พักแรมมากขึ้นตามลำดับ แต่เนื่องจากในปัจจุบัน การควบคุมการดำเนินการที่พักแรมมีกฎหมายเพียงสองฉบับดังที่กล่าวไว้แล้ว ซึ่งก็ครอบคลุมเฉพาะโรงแรมกับหอพักเท่านั้น ในขณะที่ปัจจุบันนี้มีที่พักแรมรูปแบบต่าง ๆ และอาจมีรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น เพื่อให้มีการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีอยู่และคาดว่าจะเกิดในอนาคต การวิจัยนี้ จึงมีความประสงค์จะศึกษาและวิจัย เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบในการควบคุมและจัดระเบียบที่พักแรม สำหรับรูปแบบที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก โดยมุ่งหวังให้เป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการควบคุมหรือจัดระเบียบธุรกิจที่พักแรมซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายต้นแบบที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารจัดการ หรือการให้บริการของผู้ประกอบกิจการที่พักแรม การมีหน่วยงานรับผิดชอบในการควบคุมการประกอบธุรกิจตั้งแต่เริ่มต้น เช่น การกำหนดเงื่อนไขและรับจดทะเบียนหรืออนุญาต การให้ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ การรับเรื่องร้องเรียน รวมทั้ง ส่งเสริมหรือเสนอแนะแนวทางในการประกอบธุรกิจที่พักแรมดังกล่าวให้มีมาตรฐานในการบริการที่ดี หรือสาระในการให้บริการที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ในด้านของการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพพลานามัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การละเมิดสิทธิของผู้เข้าพัก ความมั่นคงของประเทศ รวมทั้ง ส่งเสริมภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว จึงเป็นที่มาของหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่มีโรงแรมและหอพัก”

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่พักแรม
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบจากที่พักแรม
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยที่พักแรมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจากการให้บริการที่พักที่มีโรงแรมและหอพัก
5. เพื่อจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบ ในการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจที่พักแรมซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยโรงแรมและหอพัก



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์จาก ตั๋วบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ วารสาร บทความ งานวิจัย ผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่ พักแรม แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ สัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interview) บุคคลซึ่ง เกี่ยวข้อง จากนั้น ผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ ที่ พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ที่จะนำไปเป็นแนวทางกำหนดโครงสร้างกฎหมายต้นแบบ และเพื่อเป็นการ ยืนยันความครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตาม กฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว การวิจัยจึงได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วน ร่วมในการออกแบบ (Participatory Design ,Co-design) จากนั้น จึงร่างกฎหมายต้นแบบไปสัมภาษณ์ฟังความ คิดเห็น (Hearing) ผู้ที่เกี่ยวข้อง จนปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างกฎหมายที่สมบูรณ์

ผลการวิจัย

ปัจจุบันที่พักแรมที่มีกฎหมายควบคุม กำกับโดยตรง ได้แก่ที่พักแรมที่อยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 โดยผู้เข้าพักในโรงแรมจะเป็น บุคคลอาชีพอิสระได้ที่ประสงค์จะเข้าพัก แต่ในส่วนของโรงแรมที่พักนั้น ผู้เช่าจะเป็นผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาใน สถานศึกษาระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี แต่ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาการ ท่องเที่ยวหรือการกีฬา หอพักสถานศึกษาอาจรับบุคคลทั่วไป เข้าพักเป็นการชั่วคราวได้ในระหว่างปิดภาค การศึกษาที่ไม่มีผู้พักได้ ซึ่งโดยปกติการพักค้างในโรงแรมจะมีช่วงระยะเวลาในการเช่าสั้นกว่าหอพัก ข้อ แตกต่างระหว่างโรงแรมกับหอพักนั้น โรงแรมสามารถพักรวมกันได้ทั้งหญิงและชาย ส่วนหอพัก ผู้เข้าพักหรือผู้ เช่าจะต้องแยกห้องพักออกเป็นหญิงและชาย โดยโรงแรมและหอพัก พ.ศ. 2558 นั้น จะมีลักษณะของการ บริหารและจัดการที่มีระบบ ซึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการ ผู้จัดการ ผู้ดูแลตั้งแต่ต้น ตลอดถึงขั้นตอน การเลิกกิจการ การบริหารจัดการ การอนุรักษ์ และมาตรการลงโทษกับผู้ฝ่าฝืน รวมถึง กำหนดหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจนในการควบคุม ตรวจสอบ อันเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในที่พัก ดังนี้

1) มีระบบอนุญาต

โรงแรมอยู่ในการควบคุมกำกับของกรมการปกครอง โดยเขตกรุงเทพมหานคร มีอธิบดีกรมการ ปกครองเป็นนายทะเบียน ในต่างจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียน ในส่วนของหอพัก จะอยู่ภายใต้ การควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ ไม่หมายความว่ารวมถึงองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยนายทะเบียนหอพัก คือ (1) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล (2) นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขต



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

กรุงเทพมหานคร (4) นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา และ(5) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งสำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยทั้งสองหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย

การที่กฎหมายทั้งสองฉบับที่กำหนดให้มีระบบการขออนุญาตไว้นั้น เป็นการวางระบบการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ด้านสุขอนามัย ความสะอาดในที่พัก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย สิทธิของผู้เข้าพักที่จะได้รับการบริการที่เพียงพอ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงกำหนดให้ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการในส่วนของการมาตรฐานการบริการ สถานที่ คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต เพื่อรับการตรวจสอบตั้งแต่ต้น รวมทั้ง เป็นเรื่องของการจัดเตรียมความพร้อมในการให้บริการของที่พัก เพื่อให้มีมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเพียงพอ นายทะเบียนจึงออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมและหอพักเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ครบถ้วนแล้ว

2) การบริหารจัดการ

เมื่อผู้ประกอบการได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจการโรงแรมและหอพักแล้ว กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจและผู้จัดการไว้ชัดเจน เช่น จัดให้มีป้ายหรือประกาศต่าง ๆ จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟและป้ายทางออกฉุกเฉิน จัดให้มีระเบียบอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของ ผู้เข้าพัก การดูแลเรื่องของความสะอาด สุขอนามัย การดูแลไม่ให้เกิดปัญหาอาชญากรรมในที่พัก หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญ รวมทั้ง จัดทำและเก็บทะเบียนผู้พักเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและติดตาม และช่วยป้องกันการแพร่ของโรคติดต่ออันตรายหรือโรคติดต่อตามกฎหมาย

3) ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดให้มีเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบตามมาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม เรื่อง กำหนดแบบเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบ ตามมาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยโรงแรมระบุจำนวนเงินที่ประสงค์จะแสดงความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินของผู้เข้าพัก และให้มีการแปลเป็นภาษาต่างประเทศกำกับไว้ด้วยก็ได้ โดยให้จัดแสดงไว้ในที่เปิดเผยและสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ผู้เข้าพักได้รับทราบอย่างทั่วถึงเกี่ยวกับสิทธิอันพึงได้รับตามกฎหมาย หากทรัพย์สินที่นำพามาได้รับความเสียหายหรือสูญหายในโรงแรม ส่วนพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหอพัก ต้องจัดให้มีการประกันภัยเพื่อคุ้มครองชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้พักตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 57) ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้สถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของหอพักเป็นผู้เอาประกันภัย และผู้พัก ที่อยู่ในหอพักเป็นผู้ได้รับความ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

คุ้มครอง อันเป็นหลักประกันได้ว่าหากเกิดเหตุการณ์ใด ๆ ตามที่กล่าวมากับผู้เข้าพัก จะได้รับการชดเชยหรือเยียวยาจากประกันภัย โดยที่ผู้ประกอบการเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกันภัย

4) ระบบการควบคุม

กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของ นายทะเบียนในการกำกับ ดูแลการประกอบธุรกิจ ตัวอาคารสถานที่ การบริการผู้เข้าพัก ฯลฯ เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมและห้องพัก ซึ่งหากผู้ประกอบการปล่อยปละละเลยให้เกิดปัญหาในสถานประกอบการ ให้มีอำนาจสั่งให้แก้ไข พักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต หากพบมีการฝ่าฝืน ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อดี เนื่องจากใน บางกรณีผู้ประกอบการอาจหลงลืมหรือบกพร่อง เมื่อมีการแก้ไขก็จะเป็นประโยชน์ทั้งผู้เข้าพัก ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง และผู้ประกอบการเอง ตลอดถึงเป็นการแก้ไขปัญหาต่างที่จะเกิดในโรงแรมและห้องพัก นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดว่ากิจกรรมใด ที่ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืน หรือผู้เกี่ยวข้องขาดคุณสมบัติ อาจถูกตักเตือน หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือยกเลิกใบอนุญาต ทำให้ผู้ประกอบการเข้าใจ ตระหนักและรับรู้สิ่งที่ตนจะต้องกระทำมาแต่ต้น รวมทั้ง นายทะเบียน มีหลักเกณฑ์ที่จะออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจ

5) พนักงานเจ้าหน้าที่

1) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนโดยแต่งตั้งจาก

- (1) ข้าราชการตำรวจตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป หรือ
- (2) ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป หรือ
- (3) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป

2) พระราชบัญญัติห้องพัก พ.ศ. 2558

ในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติห้องพัก พ.ศ. 2558

จากการที่กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เอาไว้ในกฎหมายเพื่อตรวจสอบและติดตาม ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องแต่ละภาคส่วนมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนในขั้นตอนต่าง ๆ มีแนวทาง และแบบแผนปฏิบัติในการตรวจสอบ ติดตามการดำเนินกิจการโรงแรมและห้องพักซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน รวมทั้ง กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการ จะต้องให้ความร่วมมือ มิฉะนั้นอาจมีโทษ อันเป็นการรับรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของตนทั้งสองฝ่าย จึงทำให้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโรงแรมและห้องพัก มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย หรือสามารถแก้ไขได้ทันท่วงทีเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

6) การอุทธรณ์

ในการดำเนินกิจการโรงแรมและหอพัก กฎหมายทั้งสองฉบับ ได้ให้อำนาจนายทะเบียน ซึ่งหากเห็นว่าผู้ประกอบการดำเนินการไม่ครบถ้วนหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ให้มีคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง หรือระงับการดำเนินการได้ แต่ก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่ง สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้นายทะเบียนได้พิจารณาคำสั่งของตนให้รอบคอบอีกครั้ง ซึ่งหากพบข้อผิดพลาดทำให้สามารถแก้ไขได้ทันเวลาที่ การอุทธรณ์จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการ โดยเปิดโอกาสให้ได้แย้งคำสั่งและขอให้นายทะเบียนทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือ เพิกถอนคำสั่ง เกิดความยืดหยุ่น

7) บทกำหนดโทษ

ในการประกอบธุรกิจโรงแรมและหอพัก ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์และการให้บริการ และเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพัก รวมทั้ง บุคคลจำนวนมาก กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการบังคับที่สำคัญในการประกอบธุรกิจ เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและสร้างความ เป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคม รวมทั้ง ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุอันตรายบางอย่าง อันอาจส่งผลให้เกิดปัญหา หรือความไม่สงบขึ้นในสังคม โดยการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้ประกอบการหรือบุคคลผู้ฝ่าฝืนไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม เกิดผลดีกับทุกฝ่าย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีการบังคับใช้โทษทางปกครองกับการกระทำความผิดที่ เป็นการฝ่าฝืนระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งเป็นการลงโทษทางวิชาชีพ ในส่วนของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจเปรียบเทียบบรรดาความผิดได้ทุกฐานความผิด เมื่อ เปรียบเทียบแล้วผู้ประกอบการชำระค่าปรับ ตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 15 วัน ให้ถือว่าคดีเลิกกัน (มาตรา 95) ซึ่งทั้งสองกรณีทำให้การลงโทษเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และไม่สร้างปัญหาให้คดี ขึ้นสู่ศาลเป็น จำนวนมาก

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้กำหนดให้สถานประกอบการที่จะขอจดทะเบียนเป็นโรงแรมได้ นั้นจะต้องมีห้องพักตั้งแต่ 4 ห้องขึ้นไปหรือมีผู้เข้าพักตั้งแต่ 20 คน จึงทำให้มีที่พักบางส่วน ไม่เข้าเกณฑ์ที่จะขอจดทะเบียนเป็นโรงแรม กับอีกส่วนหนึ่งก็คือ เข้าลักษณะที่จะเป็นโรงแรมหรือหอพัก แต่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนเป็นโรงแรมหรือหอพักได้ เนื่องจากมีโครงสร้างและวัสดุอาคารส่วนใหญ่จะสร้างจากไม้ เป็นหลักในลักษณะของที่อยู่อาศัยต่อเติมภายหลัง หากจะให้มีการปรับปรุงแก้ไขย่อมทำได้ยากและทำให้มี ค่าใช้จ่ายสูงไม่คุ้มกับค่าเช่าที่พักซึ่งมีราคาถูก หรือผิดวัตถุประสงค์การบริหารจัดการในรูปแบบเป็นการหารายได้ เสริมในครัวเรือน ซึ่งที่พักประเภทนี้ไม่ใช่โรงแรมและหอพักประเภทนี้เป็นธุรกิจที่เรียกเก็บค่าตอบแทนจากผู้เข้าพัก และมีสาระในการให้บริการที่ใกล้เคียงกับโรงแรมและหอพัก พบว่า ยังไม่มีกฎหมายควบคุม กำกับ ดูแลโดยตรง ถึงแม้ในปัจจุบันที่พักประเภทโฮมสเตย์ ซึ่งกรมการท่องเที่ยวได้ออกระเบียบว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรอง



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

มาตรฐานโฮมสเตย์ที่ผ่านการประเมินและได้มาตรฐานจะได้รับเครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย ตามประกาศสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2548 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพมาตรฐานโฮมสเตย์ เพื่อการรับรองมาตรฐาน ก็เป็นเพียงมาตรการสนับสนุนหรือสร้างแรงจูงใจ ไม่ได้กำกับดูแลแต่อย่างใด ประกอบกับปัจจุบันที่พักแรมประเภทนี้เป็นที่นิยมในการเข้าพัก เนื่องจากค่าห้องพักราคาถูกไม่มีมาตรการตรวจสอบคนเข้าพักและไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการเข้าพักมากนัก จึงเป็นที่รวมของบุคคลจากหลายแหล่งที่มา หลากหลายอาชีพและหลากหลายวัตถุประสงค์ในการเดินทางมาอาศัย อยู่รวมกันจึงเป็นแหล่งรวม หรือที่ช่องสุ่มของอาชญากรรมต่าง ๆ และเป็นแหล่งหรือบ่อเกิดของปัญหาอื่นอีกมากมาย

รูปแบบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรมของต่างประเทศ

1. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อรองรับธุรกิจแบบแบ่งปัน หรือ “The Minpaku Home Sharing Law” หรือ “มินปากุ” (minpaku) โดยสาระสำคัญของกฎหมาย มีดังต่อไปนี้

1) ระบบอนุญาต

ผู้ให้เช่าต้องลงทะเบียนที่พักกับหน่วยงานท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขในการอนุญาต คือ

- (1) ตรวจสอบมาตรฐานที่พักอาศัย ขนาดห้องพัก
- (2) ตรวจสอบประวัติของผู้ให้เช่า
- (3) มีระบบเตือนภัย

2) การบริหารจัดการ

(1) ดูแลสุขภาพของผู้พักอาศัยให้ปลอดภัย โดยจะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 33 ตารางเมตรหรือกว้างกว่าของพื้นที่ทั้งหมดของบ้านพัก เพื่อใช้สำหรับการทำความสะอาดและระบายอากาศในห้องพัก

(2) ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่จำเป็น เช่น ติดตั้งอุปกรณ์ให้แสงสว่างฉุกเฉิน แสดงเส้นทางอพยพ มาตรการอื่น ๆ เพื่อความปลอดภัยของผู้พักอาศัยในกรณีที่เกิดไฟไหม้หรือภัยพิบัติอื่น ๆ

(3) จัดให้มีความสะดวกสบายของผู้เข้าพักที่เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ โดยจะต้องมีสิ่งที่เป็นจำเป็น เช่น มาตรการในการพักอาศัย การให้คำแนะนำเป็นภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับวิธีการใช้อุปกรณ์ในที่พัก การให้ข้อมูลเป็นภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งและหมายเลขโทรศัพท์ที่จะโทรในกรณีที่เกิดไฟไหม้หรือ ภัยพิบัติอื่น ๆ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

(4) จัดให้มีทะเบียนของผู้เข้าพักเพื่อการยืนยันตัวตน เช่น ชื่อ ที่อยู่อาชีพ และวันที่เข้าพักของผู้พักแต่ละราย สัญชาติและหมายเลขหนังสือเดินทางในกรณีที่ผู้พักอาศัยไม่มีที่อยู่ถาวรในประเทศญี่ปุ่น โดยเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 3 ปีนับจากวันที่ได้ทำขึ้น

(5) ห้ามโฆษณาให้ผู้พักอาศัยเข้าใจผิด หรือไม่ขัดแย้งกับความเป็นจริงในสิ่งที่เป็นสาระ สำคัญ หรือทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิด หรือเชื่อว่าเงื่อนไขที่พักดีกว่าสภาพที่เป็นจริง

3) บทกำหนดโทษ

ในกรณีที่ผู้ให้เช่าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น เปิดให้เช่าที่พัก โดยไม่มีการลงทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่น กฎหมายกำหนดบทลงโทษขั้นต่ำ คือ การปิดให้บริการที่พักดังกล่าวเป็นการชั่วคราวและบทลงโทษสูงสุดคือ การปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

2. สาธารณรัฐประชาชนจีน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่พักแรมโฮสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities) ซึ่งมีสาระ ดังนี้

1) ระบบอนุญาต

องค์กรที่มีอำนาจสำหรับที่พักโฮสเตย์ คือ กระทรวงคมนาคมและสื่อสารระดับรัฐบาลกลาง สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับของเขตปกครองตนเองอยู่ภายใต้อำนาจโดยตรงของผู้บริหารจากรัฐบาลกลาง (Executive Yuan) และเขตหรือเขตปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขในการอนุญาต คือ ในการประกอบการธุรกิจโดยหลักแล้วจะต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า 5 ห้องพัก และมีพื้นที่ไม่เกินกว่า 150 ตารางเมตร อย่างไรก็ตาม การออกใบอนุญาตประกอบการธุรกิจนั้น อาจออกให้แก่ที่พักที่มีลักษณะของการท่องเที่ยวเฉพาะ ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยไม่เกินกว่า 15 ห้องพัก โดยมีพื้นที่ใช้สอยไม่เกินกว่า 200 ตารางเมตรได้ สำหรับที่พักที่ตั้งอยู่ในเขตสงวนหรือฟาร์มสันตนาการที่มีใบอนุญาตจดทะเบียน

2) การบริหารจัดการ

(1) ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาสมุดลงทะเบียนผู้พักอาศัย โดยจะต้องบันทึกข้อมูลการเข้าพักในแต่ละวันตามรูปแบบที่กำหนด และส่งให้ข้อมูลดังกล่าวแก่สถานีตำรวจท้องที่ด้วย และต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 1 ปี

(2) ผู้ประกอบการแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจท้องที่ ในกรณีสงสัยว่ามีเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง

(3) ผู้ประกอบการจะต้องส่งข้อมูลสถิติจำนวนการเข้าพัก รายได้และอื่น ๆ หกเดือนล่าสุด ในเดือนมกราคมและกรกฎาคมแต่ละปี โดยผู้มีอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งข้อมูลดังกล่าวไปยังสำนักงานการท่องเที่ยวของกระทรวงคมนาคมและการสื่อสารสิ้นเดือนถัดไป



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

3) ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ

กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องซื้อประกันที่คุ้มครองความรับผิดชอบและเอาประกันสิ่งมีค่าแก่ผู้พัก

การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co – Design)

เมื่อผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ที่จะนำไปเป็นแนวทางกำหนดโครงสร้างกฎหมายต้นแบบแล้ว เพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว การวิจัยจึงได้ใช้วิธีการวิจัย การมีส่วนร่วมในการออกแบบ (Participatory Design ,Co-design) ด้วยการให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 4 กลุ่ม มาร่วมออกแบบในประเด็นสาระสำคัญที่จะให้มีอยู่ในกฎหมาย ตามกระบวนการมีส่วนร่วมออกแบบ และคำตอบที่ได้รับจะนำมาเปรียบเทียบกับผลการวิเคราะห์ของผู้วิจัย เพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นรูปแบบโครงสร้างกฎหมายที่จะจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์มาเป็นประเด็นในการร่วมออกแบบ โดยเชิญประชากรร่วมออกแบบ คือกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก รวมทั้งสิ้นจำนวน 18 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 5 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง และอดีตข้าราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กลุ่มที่ 2 นักวิชาการและนักกฎหมาย จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นักวิชาการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกฎหมายมหาชน และทนายความ

กลุ่มที่ 3 ผู้ประกอบการ จำนวน 5 คน ประกอบด้วย เจ้าของโรงแรมในจังหวัด สุราษฎร์ธานี ผู้จัดการโรงแรมในจังหวัดนครนายก เจ้าของฟาร์มสเตย์ในจังหวัดสมุทรปราการ เจ้าของห้องพักในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเจ้าของห้องเช่าในจังหวัดหนองบัวลำภู

กลุ่มที่ 4 ผู้บริโภคและนักท่องเที่ยว จำนวน 4 คน

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แยกออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดแรก ประชากรกลุ่มเฉพาะ คือ ประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสบการณ์เหมือนกันหรือภาระหน้าที่คล้ายกัน ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลของการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก มีทั้งหมด 4 กลุ่ม

ชุดที่สอง คือ ประชากรกลุ่มผสม คือ ประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะ แยกกลุ่มละ 1-2 คน มารวมเป็นกลุ่มใหม่เป็นกลุ่มผสม โดยมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มผสม จึงประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการและนักกฎหมาย ผู้ประกอบการ และผู้บริโภค



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ทั้งนี้ การจัดให้มีประชากรกลุ่มเฉพาะทำให้การอภิปรายร่วมกันภายในแต่ละกลุ่มเฉพาะ ซึ่งต่างก็มีประสบการณ์คล้ายกัน มาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการให้มีการจัดระเบียบ ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักซึ่งไม่แตกต่างกันมากนัก ในส่วนของการจัดให้มีกลุ่มผสม ร่วมกันอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะทำให้ได้รูปแบบการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักที่มาจากบุคคลซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันออกไปของประชากรแต่ละคนในกลุ่ม ซึ่งเมื่อได้ข้อสรุปออกมาจะทำให้ได้รูปแบบการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักเกิดจากการยอมรับ ของประชากรกลุ่มผสม

ผลการทำ Co-Design คำตอบของกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ที่นำมาวิเคราะห์ มีดังนี้

- 1) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับในระดับจังหวัด โดยให้มีตัวแทนจากผู้ประกอบการเป็นกรรมการ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ
- 2) ควรใช้ระบบแจ้งการดำเนินการกิจการต่อนายทะเบียนสำหรับที่พักแรมบางประเภทหรือขนาด เพื่อความรวดเร็วและไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการมากนัก โดยมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วย
- 3) มีมาตรการให้ผู้ประกอบการปฏิบัติเพื่อป้องกันด้านอาชญากรรม ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านสุขอนามัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และด้านความมั่นคงของประเทศ โดยมีมาตรการที่เหมาะสม และมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร ซึ่งอาจนำหลักเกณฑ์จากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาปรับใช้
- 4) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ และให้นำระบบประกันภัยมาคุ้มครองผู้เข้าพัก
- 5) กำหนดหน้าที่ของผู้เข้าพัก
- 6) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ติดตามตรวจสอบ แจ้งข่าว ร้องเรียน

อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัย ผู้วิจัยได้ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักการและเหตุผล

เนื่องจากการประกอบธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก เป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์และการให้บริการที่ได้รับความนิยมและเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ อันจะเป็นประโยชน์ในการก่อให้เกิดรายได้ประชาชนในท้องถิ่น เกิดการจ้างงาน ส่งเสริมให้เกิดการลงทุน การรักษาสีสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ ความเป็นอยู่ของชุมชน ซึ่งการประกอบกิจการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก จึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการประกอบธุรกิจ เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคม รวมทั้ง ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุบางอย่างอันอาจส่งผลให้เกิดปัญหาหรือความไม่สงบขึ้นในสังคม และยกระดับมาตรฐานการประกอบการและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับการบริการที่มีคุณภาพและเป็นธรรม อีกทั้ง มีมาตรการใน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

การมีส่วนร่วมของประชาชนและมาตรการส่งเสริมธุรกิจที่เหมาะสม โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมประเภทนี้มาแจ้งและขอรับอนุญาต

2. โครงสร้างร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก พ.ศ.

....

โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 27 มาตรา แบ่งเป็น 7 หมวด และบทเฉพาะกาล ดังนี้

บททั่วไป (มาตรา 1 – มาตรา 4)

หมวด 1 คณะกรรมการ(มาตรา 5- มาตรา 7)

หมวด 2 การประกอบกิจการที่พักแรม (มาตรา 8 - มาตรา 15)

หมวด 3 มาตรการในการบริหารจัดการ (มาตรา 16 - มาตรา 19)

หมวด 4 ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ (มาตรา 20)

หมวด 5 มาตรการส่งเสริม (มาตรา 21)

หมวด 6 บทกำหนดโทษ (มาตรา 22 - มาตรา 24)

หมวดที่ 7 อุทธรณ์ (มาตรา 25 - มาตรา 26)

บทเฉพาะกาล (มาตรา 27)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยนี้ไปใช้

ได้กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ซึ่งเป็นประโยชน์กำกับดูแล และส่งเสริมกิจการที่พักแรม โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคม รวมทั้ง ป้องกันปัญหาหรือความ ไม่สงบขึ้นในสังคม และยกระดับมาตรฐานการประกอบการ และความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน รวมทั้งเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับการบริการที่มีคุณภาพ และเป็นธรรม อีกทั้ง มีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพักและมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้ง มีมาตรการส่งเสริมธุรกิจที่เหมาะสม โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมประเภทนี้มาขึ้นทะเบียน และขอรับอนุญาต ซึ่งมีสาระสำคัญในกฎหมาย ดังนี้

1) มีคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมระดับจังหวัดคณะเดียว โดยมีหน้าที่เสนอแผนและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการกำกับ ดูแล ติดตาม กำกับ และส่งเสริมกิจการที่พักแรม

2) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่พักแรมนั้นตั้งอยู่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3) กำหนดให้ที่พักแรมบางประเภทแจ้งนายทะเบียนก่อนดำเนินกิจการ เพื่อความรวดเร็วในการประกอบกิจการ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

4) มีมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมโดยไม่เป็นการสร้างภาระให้ผู้ประกอบการจนเกินควร

5) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ และผู้เข้าพัก

6) นิยามที่พักแรมครอบคลุมไปถึงสิ่งหาที่พักที่นำออกให้เช่าเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราว โดยได้ไปซึ่งประโยชน์ เพื่อรองรับรูปแบบที่พักประเภทต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1) มีคณะกรรมการหรือมาตรการในการตรวจสอบที่พักบางประเภทที่คาบเกี่ยวว่าจะเป็นที่พักตามพระราชบัญญัตินี้หรือที่พักตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

2) รัฐควรมีมาตรการที่เหมาะสมในการออกใบอนุญาต การกำกับ ควบคุมที่พักแรม โดยให้มี ความรวดเร็วทุกขั้นตอน ตอบสนองการลงทุนและการแข่งขันในตลาดธุรกิจที่พักแรม เช่น ลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน ลดระยะเวลา ใช้ระบบบริการออนไลน์แบบครบวงจร (One Stop Service) โดยใช้แพลตฟอร์มออนไลน์แบบไร้เอกสาร (Paperless Trade Platform)

3) ควรมีมาตรการส่งเสริมที่พักทุกประเภทที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และให้บริการเป็นที่ประทับใจของผู้เข้าพักหรือนักท่องเที่ยว อันเป็นภาพลักษณ์ของประเทศ เช่น การให้รางวัล หรือใบประกาศ การลดภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

4) รัฐควรมีศูนย์ข้อมูล (Data Center) ที่เชื่อมถึงกัน เช่น ข้อมูลที่พักทุกประเภท ข้อมูลผู้เข้าพักและนักท่องเที่ยว ข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้นในที่พัก ข้อมูลการเสียค่าธรรมเนียมหรือภาษี ฯลฯ

5) รัฐควรมีมาตรการในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการโฆษณาของผู้ประกอบการที่พัก ทุกประเภท ซึ่งทำให้ผู้พักอาศัยเข้าใจผิด หรือขัดแย้งกับความเป็นจริงในสิ่งที่ป็นสาระสำคัญ หรือเชื่อว่าเงื่อนไขที่พักดีกว่าสภาพที่เป็นจริง มากกว่าบังคับใช้กฎหมายเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อร้องเรียน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงกีฬาและการท่องเที่ยว. (2557) **สรุปสถานการณ์นักท่องเที่ยวท่องเที่ยว มกราคม – ธันวาคม 2556** (มปท.).

คณาธิป ทองรวีวงศ์. **ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว**. วารสารกระทรวงยุติธรรม ปีที่ 4 กรกฎาคม – กันยายน 2554 .

ชัยสมพล ชาวประเสริฐ. (2547). **การตลาดบริการ**. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด มหาชน.

ธีรกิติ นวรัตน์ ณ อยุธยา. (2549). **การตลาดบริการ: แนวคิดและกลยุทธ์**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นวลจันทร์ ทศนชัยกุล. (2541). **อาชญากรรม (การป้องกัน: การควบคุม)**. นนทบุรี: พรทิพย์.

นิศา ชัยกุล. (2554). **อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (มปป.). **อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry)**. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.

ปวีณา ศิวาลัยและรัตพงษ์ สอนสุภาพ. **การปรับตัวของธุรกิจโรงแรมไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ**

อาเซียน กรณีศึกษา: โรงแรมเอ็มโพเรียมสวิต บาย ชาเทรียม. วารสารการเงิน การลงทุน การตลาด และการ บริหารธุรกิจ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม ถึงมีนาคม 2557).

วุฒิสาร ตันไชย. (มปป). **การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่**. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (มปป.)

วีระพงษ์ ปุณฺณฤาส. (2548). **อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สุดสงวน สุธีสร. (2554). **อาชญาวิทยา** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว. (2547). **คู่มือการคัดสรรโฮมสเตย์มาตรฐานไทย และการกำหนดสัญลักษณ์โฮมสเตย์ไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพัฒนาบริการท่องเที่ยว สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2560). **กฎหมายควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยรูปแบบใหม่เพื่อการท่องเที่ยว แอร์บีเอ็นบี (Airbnb)**. บทความวิชาการ สำนักวิชาการ :สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ.

สำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ. (2561). **Airbnb ออนไลน์แพลตฟอร์มสำหรับการเช่าที่พักระยะสั้น** เอกสารข่าวสารการวิจัยและพัฒนา ปีที่ 17 ฉบับที่ 192 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

โสภา ขปิลมัน. (2537). **อาชญากรรม: ปัญหาที่ควรแก้ไขในสังคมปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

อุษาวดี พูลพิพัฒน์. (2545). **การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน: กรณีศึกษาการท่องเที่ยว**. จุลสารการท่องเที่ยว. ปีที่ 21 (ตุลาคม – ธันวาคม). การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

Packer, Herbert L. (1968). *The Limits of the Criminal Sanction*. California: Stanford University Press.

พยอม ธรรมบุตร. (2549). *เอกสารประกอบการสอน สถาบันพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม*
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.uneptie.org/pc.tourism/policy/about_principles.htm
[2562, พฤศจิกายน 21]