



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักชั่วคราว

Legal Issues Relating to Temporary Accommodation Business

ปริยภัทร์ เอกวัฒน์พคุณ¹ และชเนศ สุจารีกุล²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, (Precyapat.eiw@gmail.com)

²อาจารย์ประจำ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

บทคัดย่อ

วิจัยฉบับนี้ มีจุดประสงค์หลักคือ การศึกษาถึงธุรกิจบริการการให้เช่าที่พักชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งในวิจัยนี้จะเรียกว่าพระราชบัญญัติโรงแรม อาทิ อะพาร์ตเมนต์ (Apartment) เกสต์เฮาส์ (Guest House) คอนโดมิเนียม (Condominium) รีสอร์ท (Resort) และแอร์บีเอ็นบี (Airbnb) โดยจะรวมเรียกว่าธุรกิจที่พักชั่วคราว นอกเหนือไปจากการอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของธุรกิจที่พักชั่วคราวแล้ว วิจัยฉบับนี้ จะสืบค้นถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับธุรกิจนี้รวมทั้งวิถีและวิธีการในการแก้ปัญหากฎหมายนี้

วิจัยฉบับนี้พบ เป็นอาทิ ว่า พระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 4 ใช้บังคับกับสถานที่ใดก็ตามที่ให้บริการที่พักแก่บุคคล อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติโรงแรมไม่ใช่บังคับกับ 1) ที่พักรั่วชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการของรัฐบาล หรือเพื่อการกุศล หรือเพื่อการศึกษา 2) ที่พักซึ่งให้บริการโดยคิดค่าตอบแทนเป็นรายเดือน และ 3) ที่พักอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 4 (3) ดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า กฎกระทรวง โดยได้กำหนดในข้อ 1 ว่า ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งนายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรมมาตรา 4 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าที่พักชั่วคราว

ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชบัญญัติโรงแรมจึงไม่ใช่บังคับกับธุรกิจที่พักชั่วคราว เพราะที่พักชั่วคราวไม่ใช่โรงแรม นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ยังดูเหมือนว่าไม่มีกฎหมายฉบับอื่นใดใช้บังคับกับธุรกิจที่พักชั่วคราวเป็นการทั่วไป และไม่มีกฎหมายอื่นใดที่ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักชั่วคราวเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ จึงดูเหมือนว่ามีช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมธุรกิจที่พักชั่วคราว ช่องว่างนี้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอน และความไม่แน่นอนก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อธุรกิจประเภทนี้ ซึ่งน่ายกย่องได้มหาศาลมาสู่ประเทศไทย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ให้ควบคุมถึงการบริหารจัดการที่พักชั่วคราว

คำสำคัญ: ที่พักชั่วคราว, โรงแรม, พระราชบัญญัติโรงแรม, มาตรการความปลอดภัย



ABSTRACT

This Research principally aims at studying temporary daily accommodation service businesses according of the Hotel Act B.E. 2547 (the Act), such as service apartments, guest houses, condominiums, resort, and air-bed-breakfast (AIRBNB), which will be cited in this Research as “temporary accommodations”.

In addition to the general description on the unique nature of the temporary accommodations, the Research shall explore legal issues appertaining to them, and the ways and means to resolve these issues.

The Research finds, *inter alia*, that the Act is applicable to any living places which provide accommodation services to person for consideration. The Act, however, is not applicable to 1) temporary accommodations run by governmental organs, or for charity aims, or for educational purposes; 2) accommodation places which provide services for consideration on a monthly basis; and 3) any other places which are provided by regulations of the Ministry of Interior. By virtue of the Act Article 4 (3) above, the Ministry of Interior has issued Ministerial Regulation B.E. 2551. Article 1 of the Regulation provides that “any place which has rooms in single or several buildings and has total guests less than 20 persons, which is established to provide temporary accommodations to travelers or other persons for consideration to supplement providers’ normal income, and has been registered with the Registrar in accordance with the form to be provided by the Minister of Interior, is not hotel”.

Accordingly, the Act is not applicable to the temporary accommodations because the temporary accommodations are not hotels. Furthermore, at present, it seems that there is no any other legislation generally applicable to the Temporary accommodations, nor is there any legislation specifically applicable to them.

As a result, there seems to be a legal lacuna in the law to control the temporary accommodations. The legal lacuna creates uncertainty, and uncertainty produces negative effects, on the businesses which bring a huge real income to Thailand. Therefore, in my opinion, Thailand should amend Hotel Act, B.E. 2547. for covering the administration of temporary accommodation.

Keywords: Temporary Accommodations, Hotels, Hotel Act, Security Measures

1. บทนำ

เศรษฐกิจของประเทศไทยส่วนใหญ่จะพึ่งพาการขับเคลื่อนจากภาคการส่งออก การลงทุนการใช้จ่ายของคนในประเทศ และสุดท้ายรายได้จากการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (ปิยะนุช มีเหว่าพันธ์, 2562) สามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการและประเทศเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เศรษฐกิจถดถอย การท่องเที่ยวจึงดูเหมือนเป็นหลักที่พึ่งได้มากที่สุดของประเทศในปัจจุบัน นอกจากนั้นธุรกิจการท่องเที่ยวยังช่วยกระตุ้นให้เกิดการผลิต และการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ตลอดจนก่อให้เกิดการจ้างงานและการกระจายรายได้รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดธุรกิจต่อเนื่องอีกหลายสาขา ดังนั้นจึงมีการแข่งขันกัน ในธุรกิจการท่องเที่ยวค่อนข้างสูงในประเทศและด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดรูปแบบการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ๆ ขึ้น เช่นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ หรือการท่องเที่ยวด้านประวัติศาสตร์ เป็นต้น และสิ่งที่ตามมาที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ธุรกิจให้เช่าที่พักชั่วคราว



ธุรกิจให้เช่าที่พักเพื่อการท่องเที่ยวมีหลากหลายประเภท (วิลลาดีนีส สุรเนตร, 2560) ไม่ว่าจะเป็นโรงแรม (Hotel) เกสต์เฮาส์ (Guesthouse) โฮสเทล (Hostel) หรือแม้กระทั่งโฮมสเตย์ (Homestay) และหลากหลายรูปแบบ เช่น ให้เช่าเป็นรายวัน รายเดือน และรายปี แต่ไม่ว่าจะเป็นที่พักประเภทใด ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก หากให้เช่าเป็นรายวันแล้ว จะมีสถานะเหมือนโรงแรม และอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรมทุกประการ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทยมายกเว้นไม่ให้ที่พักชั่วคราวเป็นโรงแรม ที่พักชั่วคราวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรม และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายว่าที่พักชั่วคราวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับใด และการควบคุมดูแล เช่น การรักษาความปลอดภัย จะทำอย่างไร และมีประสิทธิภาพเพียงใด

ที่พักชั่วคราวมีลักษณะต่างจากโรงแรมที่ส่วนใหญ่มีขนาดใหญ่และให้เช่าเป็นรายวัน กล่าวคือ ทั้งหมดมีขนาดเล็ก ให้เช่าเป็นรายวัน เป็นรายเดือน และให้เช่าเป็นรายปี อาทิ เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) มีลักษณะเป็นที่พักอาศัย ซึ่งรวมลักษณะของห้องชุดและโรงแรมเข้าด้วยกัน คือมีเครื่องตกแต่งบ้าน มีอุปกรณ์ครัวให้ผู้เช่าพักปรุงอาหารเอง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ให้เลือกบริการ เช่น พนักงานทำความสะอาด ร้านอาหาร เป็นต้น เกสต์เฮาส์ (Guest House) มีลักษณะเป็นที่พักที่ดัดแปลงหรือสร้างขึ้น โดยที่พักประเภทนี้จะมีเพียงห้องพัก และอาหารเช้าเท่านั้น ไม่มีบริการอะไรมาก และเก็บค่าเช่าจากนักท่องเที่ยวในราคาที่ย่อมเยา (พงศสันต์ สุวรรณชฎ และพรรณิย์ ลีตระกูล, 2551) คอนโดมิเนียม (Condominium) มีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยที่เจ้าของห้องชุดจะต้องแบ่งปันกรรมสิทธิ์ หรือความเป็นเจ้าของร่วมกับเจ้าของห้องชุดอื่น ๆ ในพื้นที่ส่วนกลาง เช่น ทางเดินบริเวณห้องโถง บันได ลิฟต์ โรงจอดรถ สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น ผู้เช่าห้องทุกคนจะเป็นเจ้าของร่วมตามกฎหมาย ลักษณะห้องในอาคารชุดจะเหมือนกับห้องอาศัย เพียงแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นของเจ้าของไม่ใช่ผู้เช่า (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556) รีสอร์ท (Resort) มีลักษณะเป็นสถานที่ซึ่งผู้ที่เดินทางท่องเที่ยวมาพักผ่อนหย่อนใจ โดยจะมีที่พักเป็นส่วนประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของสถานที่นั้น แอร์บีเอ็นบี Airbnb (Thaireform, 2018) ซึ่งย่อมาจาก Air Bed and Breakfast มีลักษณะเป็นการให้เช่าที่พักระยะสั้น ซึ่งนักท่องเที่ยวหรือผู้มาพักสามารถจองที่พักกับเจ้าของที่พักโดยตรง โดยที่พักอาจเป็นห้องพักส่วนบุคคลที่ให้เช่าตามเวลาหรือในขณะที่เจ้าของห้องไม่ได้ใช้ประโยชน์ มีจุดเด่นสำหรับนักท่องเที่ยวแนวใหม่ คือทำให้สามารถรับรู้ชีวิตท้องถิ่น รู้สึกอบอุ่น และให้ความเป็นมิตรมากกว่าการไปพักที่โรงแรม และช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย

ที่พักชั่วคราวเหล่านี้ จะเป็นโรงแรม และอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ หรือไม่ ขึ้นอยู่กับขนาดดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะ วิธีการให้บริการ และประโยชน์ รวมทั้งอุปสรรค ของ ที่พักชั่วคราว
2. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกิดจากที่พักชั่วคราว อาทิ ที่พักชั่วคราวอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับใดหรือไม่ อย่างไร และถ้ามี กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราว เช่น การคุ้มครองความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่เกิดแก่ผู้เข้าพัก หรือไม่ อย่างไร

3. การดำเนินการวิจัย

วิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารเป็นหลัก เช่น กฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราว กล่าวคือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547



กฎกระทรวงกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะ 4 เช่าทรัพย์ ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์ รวมทั้ง หนังสือ บทความ รายงานวิจัย วารสาร เอกสาร และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้อง

4. ผลการวิจัย

1. โดยที่กฎกระทรวงได้กำหนดว่าที่พักชั่วคราวไม่ใช่โรงแรม จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น ที่พักชั่วคราวจะอยู่บังคับของกฎหมายฉบับใด ซึ่งวิจัยฉบับนี้พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดควบคุมที่พักชั่วคราว แต่อาจนำกฎหมายหลายฉบับ อาทิ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าประกาศกรมการท่องเที่ยว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะ 4 เช่าทรัพย์ ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์ มาปรับใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านี้ กำกับควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวได้เพียงบางส่วน ซึ่งไม่ตรงกับปัญหาของการประกอบธุรกิจประเภทนี้นัก โดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่เกิดแก่ผู้เข้าพัก

2. จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า การควบคุมยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เช่นในด้านความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน อาจนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์ หมวด 3 วิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม มาปรับใช้ในการป้องกัน ปกป้อง และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวได้ แต่ไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เพราะเจ้าสำนักโรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สามารถจำกัดความรับผิดได้ ตามมาตรา 675 มาตรา 676 และมาตรา 677 ซึ่งกำหนดว่า

มาตรา 675 เจ้าสำนักต้องรับผิดในการที่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยสูญหายหรือบุบสลายไปอย่างไร้ ใดๆ แม้ถึงความสูญหายหรือบุบสลายนั้นจะเกิดขึ้นเพราะผู้คนไปมาเข้าออก ณ โรงแรม โฮเต็ล หรือสถานที่เช่นนั้น ก็คงต้องรับผิด

ความรับผิดนี้ ถ้าเกี่ยวข้องกับเงินทองตรา ธนบัตร ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นคู่ประทวน สินค้า อัญมณี หรือของมีค่าอื่นๆ ให้จำกัดไว้เพียงห้าพันบาท เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนี้ไว้แก่เจ้าสำนักและได้บอกราคาแห่งของนั้นชัดเจน

แต่เจ้าสำนักไม่ต้องรับผิดเพื่อความสูญหายหรือบุบสลายอันเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือแต่สภาพแห่งทรัพย์สินนั้น หรือแต่ความผิดของคนเดินทางหรือแขกอาศัยผู้นั้นเอง หรือบิรวารของเขา หรือบุคคลซึ่งเขาได้ต้อนรับ

มาตรา 676 ทรัพย์สินซึ่งมิได้นำฝากบอกราคาชัดเจนนั้น เมื่อพบเห็นว่าสูญหายหรือบุบสลายขึ้น คนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องแจ้งความนั้นต่อเจ้าสำนักโรงแรม โฮเต็ล หรือสถานที่เช่นนั้นทันที มิฉะนั้นท่านว่าเจ้าสำนักยอมพ้นจากความรับผิดบัญญัติไว้ในมาตรา 674 และ 675”

มาตรา 677 ถ้ามีค่าแจ้งความปิดไว้ในโรงแรม โฮเต็ล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นว่านี้ เป็นข้อความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของเจ้าสำนักไซ้ ท่านว่าความนั้นเป็นโมฆะเว้นแต่คนเดินทางหรือแขกอาศัยจะได้ตกลงด้วยชัดเจนในการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดครั้งนั้น”



ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 675 มาตรา 676 และมาตรา 677 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าเจ้าสำนักโรงแรมมีความรับผิดชอบมากเมื่อเทียบกับเจ้าของ โรงแรมกฎกระทรวง หมวด 2 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง มาตรการด้านสุขอนามัย มาตรการว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยไว้อย่างละเอียดขิบ อาทิ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับโรงแรมทุกประเภท

ข้อ 3 สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของผู้พัก และมีการคมนาคมสะดวกและปลอดภัย

(2) เส้นทางเข้าออกโรงแรมต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร

(4) ไม่ตั้งอยู่ในบริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถานหรือสถาน อันเป็นที่เคารพในทางศาสนา หรือสถานที่อื่นใดอันจะทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสม กระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถานที่ดังกล่าว หรือจะทำให้ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

ข้อ 4 โรงแรมต้องจัดให้มีการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พักอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(2) โทรศัพท์หรือระบบการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกโรงแรม โดยจะจัดให้มีเฉพาะภายนอกห้องพักก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการแก่ผู้พัก

(3) การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลใกล้เคียง

(4) ระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง

ข้อ 7 ห้องพักต้องมีเลขที่ประจำห้องพักกำกับไว้ทุกห้องเป็นตัวเลขอารบิก โดยให้แสดงไว้บริเวณด้านหน้าห้องพักที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนและมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง

ข้อ 8 สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะมิดชิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา

ข้อ 9 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ข้อ 10 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยโดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

ข้อ 11 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมตามข้อ 10 ต้องมีการรักษาความสะอาด มีการจัดแสงสว่างอย่างเพียงพอ และมีระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย และระบบระบายอากาศที่ถูกต้องลักษณะ

ข้อ 12 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมตามข้อ 11 ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(3) การติดตั้งเครื่องดับเพลิง ต้องติดตั้งให้ส่วนบนสุดของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้นอาคารไม่เกิน 1.50 เมตร และต้องติดตั้งไว้ในที่ที่สามารถมองเห็นและอ่านคำแนะนำการใช้ได้โดยสะดวก

(4) เครื่องดับเพลิงต้องอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตลอดเวลาและสามารถนำมาใช้งานได้



โดยสะดวก

ข้อ 13 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมตามข้อ ๑๐ ต้องติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ข้อ 14 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมตามข้อ 10 ต้องมีช่องทางเดินภายในอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

ข้อ 15 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมตามข้อ 10 ต้องมีทางหนีไฟหรือบันไดหนีไฟตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

มาตรการเหล่านี้ ไม่ใช่บังคับกับที่พักชั่วคราว เพราะกฎกระทรวงกำหนดว่าที่พักชั่วคราวไม่ใช่โรงแรม ดังนั้นจึงอาจไม่มีความปลอดภัยเพียงพอสำหรับนักท่องเที่ยวหรือผู้มาพักอาศัย สถานที่ที่ไม่ปลอดภัยจะไม่สามารถจูงใจหรือชักนำให้นักท่องเที่ยว หรือบุคคลอื่นใด ไปเยือน เนื่องจากอาจจะทำให้เกิดความกังวลหรือไม่มั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยของตน

เพื่อการดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยอาจศึกษากฎหมาย และทางปฏิบัติของต่างประเทศ บางประเทศ ที่มีประสบการณ์ในด้านการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในด้านความรู้และแนวทางที่อาจนำมาปฏิรูปกฎหมายไทยต่อไป เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศอังกฤษ ดังต่อไปนี้

1) ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวของประเทศญี่ปุ่นคือ Consumer Protection Act (พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค, 2558) ธุรกิจที่พักชั่วคราว โดยเฉพาะประเภท Airbnb ได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศญี่ปุ่น แต่ธุรกิจประเภทนี้ไปแย่งงานและรายได้จากโรงแรมและกระทบกับวิถีชีวิตของชาวพื้นเมืองที่รักความสงบ ดังนั้นที่พักชั่วคราวจึงถูกต่อต้านจากทั้งสมาคมอุตสาหกรรมโรงแรมของญี่ปุ่น และประชาชนชาวญี่ปุ่นทั่วไป จึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออกกฎหมายที่เรียกว่า มินปากุ (Mimpaku) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่พักอาศัยให้นักท่องเที่ยว โดยมีข้อกำหนดว่าเจ้าของบ้านที่ประกาศเปิดบ้านรับแขกในเว็บไซต์ Airbnb จะต้องให้แขกอาศัยอยู่อย่างน้อย 1 สัปดาห์ ซึ่งถ้าฝ่าฝืนจะผิดกฎหมาย และด้วยเหตุนี้ จึงมีผลกระทบต่อธุรกิจที่พักชั่วคราว เพราะในทางปฏิบัติไม่มีใครท่องเที่ยวอยู่ในเมืองเดียวที่ประเทศญี่ปุ่นนานขนาดนั้น ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เข้มแข็งคุ้มครองนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภค โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย ตามกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2511

2) ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักชั่วคราวของประเทศสิงคโปร์ คือ Hotel Act: Chapter 127, Section 2 (ฉ.ร.นันทน์ หิรัญศรีสมบัติ, 2556) กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่าสถานที่ส่วนบุคคลซึ่งมีห้องพักให้คนเช่าพักอาศัยได้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 4 ห้อง โดยผู้พักมีการเสียค่าตอบแทนหรือค่าเช่าไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม เป็นโรงแรม อนึ่ง Innkeeper Act, Chapter 139, Section 3 (2)(3) (ฉ.ร.นันทน์ หิรัญศรีสมบัติ, 2556) กำหนดว่าเจ้าสำนักโรงแรมไม่มีสิทธิที่จะจำกัดความรับผิดชอบตนต่ำกว่าจำนวนเพดานที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ คือไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ อนึ่ง ถ้าเจ้าสำนักโรงแรมปฏิเสธไม่รับฝาก หรือรับฝากแต่เข้าไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ปลอดภัย หรือถ้าผู้เข้าพักอาศัยไม่สามารถฝากทรัพย์สินเพราะความผิดของเจ้าสำนักโรงแรม เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบตามราคาของทรัพย์สินที่สูญหายหรือบุบสลาย

3) ประเทศอังกฤษ



กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวของประเทศอังกฤษคือ Hotel Proprietors Act 1956 กฎหมายฉบับนี้ไม่ให้สิทธิเจ้าสำนักโรงแรมกำหนดเงื่อนไขในการรับฝากทรัพย์สินของผู้มาพัก เจ้าพนักงานโรงแรมที่มีหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับทรัพย์สินของผู้มาพักที่ได้นำฝากไว้ เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบไม่เกิน 50 ปอนด์ ต่อของหนึ่งชิ้น หรือไม่เกิน 100 ปอนด์ต่อของทั้งหมด หากเจ้าสำนักโรงแรม ปฏิเสธไม่รับฝากทรัพย์สิน หรือรับฝากแต่นำทรัพย์สิน ไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ปลอดภัย เป็นเหตุให้ทรัพย์สินนั้นหายหรือสูญหายไป แต่หากเจ้าสำนักโรงแรม ปฏิเสธที่จะรับฝากของนั้นไว้ เพราะความผิดของตน เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องรับผิดชอบตามราคาทรัพย์สินที่สูญหายหรือสูญหายโดยไม่จำกัดความรับผิด

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยที่กฎกระทรวงได้กำหนดว่าที่พักชั่วคราวไม่ใช่โรงแรม จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น ที่พักชั่วคราวจะอยู่บังคับของกฎหมายฉบับใด ซึ่งวิจัยฉบับนี้พบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดควบคุมที่พักชั่วคราว แต่อาจนำกฎหมายหลายฉบับ อาทิ ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ประกาศกรมการท่องเที่ยว” ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 (เอกเทศสัญญา) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะ 4 (เช่าทรัพย์สิน) ลักษณะ 10 (ฝากทรัพย์สิน) มาปรับใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านี้ กำกับควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวได้เพียงบางส่วน ซึ่งไม่ตรงกับปัญหาของการประกอบธุรกิจประเภทนี้ โดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่เกิดแก่ผู้เข้าพัก การเสียหายของผู้ประกอบธุรกิจ

มาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในด้านความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวหรือผู้มาพัก ไม่ใช่บังคับกับที่พักชั่วคราวเพราะกฎกระทรวงกำหนดว่าที่พักชั่วคราวไม่ใช่โรงแรม ดังนั้น จึงอาจไม่มีความปลอดภัยเพียงพอสำหรับนักท่องเที่ยวหรือผู้มาพัก สถานที่ที่ไม่ปลอดภัยจะไม่สามารถดูใจหรือชักนำให้นักท่องเที่ยว หรือนักคนอื่นใดไปเยือน เนื่องจากอาจจะทำให้เกิดความกังวลหรือไม่มั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยของตน

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายเฉพาะ ควบคุมที่พักชั่วคราวในทุกมิติดังกล่าวข้างต้น เพื่อประโยชน์ด้านความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้มาพัก รวมทั้งเป็นการสร้างความมั่นใจและแรงจูงใจให้นักท่องเที่ยว โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น และสนับสนุนการท่องเที่ยวของประเทศไทยอันจะเป็นผลต่อไปของรายได้ของประเทศไทย เพื่อการดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยอาจศึกษากฎหมาย และทางปฏิบัติของต่างประเทศ บางประเทศ ที่มีประสบการณ์ในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในด้านความรู้ และแนวทางที่อาจนำมาปฏิรูปกฎหมายไทยต่อไป

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 มีข้อเสนอแนะประเด็นที่ศึกษาดังต่อไปนี้

เนื่องจากธุรกิจให้บริการที่พักชั่วคราวที่ไม่เป็น โรงแรมไม่มีสถานะเป็น โรงแรมไม่อยู่ในความหมายของ “โรงแรม” ตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีความไม่ชัดเจนว่า ธุรกิจประเภทนี้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับใด ความไม่ชัดเจนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของผู้เข้าพักอาศัย และนักท่องเที่ยว ซึ่งจะเป็นผลต่อไปทำให้นักท่องเที่ยวได้รับอันตราย



และไม่มี ความเชื่อมั่นที่จะมาพักในที่พักชั่วคราวเหล่านี้ ซึ่งจะกระทบต่อจุดประสงค์ และนโยบายของประเทศไทยในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ให้ครอบคลุมถึงที่พักชั่วคราว ซึ่งไม่ใช่โรงแรม เพื่อใช้บังคับกับที่พักชั่วคราว ซึ่งไม่ใช่โรงแรมโดยตรง ครอบคลุมในทุกมิติ อาทิ ใบอนุญาต ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ความรับผิดชอบของเจ้าของที่พักชั่วคราวซึ่งไม่ใช่โรงแรม และอื่น ๆ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยดี เนื่องจากผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์อย่างสูงยิ่งจากอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ชเนศ สุจารีกุล และ ผศ.ดร.ภูมิ มุสิกศิลป์ ศ. (พิเศษ) วิชา มหาคุณ ขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐนันท์ หิรัญศรีมัสกุล. (2556). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็น โรงแรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ปิยะนุช มีเหว่าพันธ์. (2562). ลักษณะของอุตสาหกรรมและธุรกิจท่องเที่ยว. สืบค้นจาก <https://chaisupar3.wordpress.com/> ความเป็นมาและความสำคัญ/ลักษณะของอุตสาหกรรม
- พงศ์สันต์ สุวรรณะชญ และทรรศนีย์ ลีตระกูล. (2551). มาตรฐานที่พักเพื่อการท่องเที่ยวไทย. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 6, 31-46.
- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. ราชกิจจานุเบกษา. 121, ตอนพิเศษ 70ก (12 พฤศจิกายน 2547).
- พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์. (2558). มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัยของนอมัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วิลาลินี สุเรนทร. (2560). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- Thaireform. (2018). เติบโตอย่างก้าวกระโดด Airbnb แพลตฟอร์มจองที่พัก สถาปนิก ชีไทยยังไม่มีมาตรการรองรับ. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/thaireform/thaireform-documentary/69151-airbnb69151.html>