



การคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการใช้บริการห้องพักรายวัน

Protection of Tourists of Daily Rental Services

โดย

นางสาวสุภาพร แก้วตา

MISS. SUPAPORN KAEWTA

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

ปีการศึกษา 2561

การคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการใช้บริการห้องพักรายวัน



โดย

นางสาวสุภาพร แก้วตา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

ปีการศึกษา 2561

Protection of Tourists of Daily Rental Services

BY

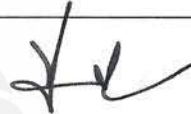
MISS. SUPAPORN KAEWTA



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE MASTER DEGREE OF LAWS
PRIVATE AND BUSINESS LAW
GRADUATE SCHOOL, FACULTY OF LAW
SIAM UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2018

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยสยาม
หน้าอนุมัติวิทยานิพนธ์

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการใช้บริการห้องพักรายวัน
ชื่อนักศึกษา นางสาวสุภาพร แก้วตา
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	ตำแหน่ง	ลายมือชื่อ
ศาสตราจารย์ ดร.จุมพต สายสุนทร	ประธานกรรมการ	
รองศาสตราจารย์สุพจน์ สุโรจน์	กรรมการ	
รองศาสตราจารย์นาวาอากาศตรี นิติ ผดุงชัย	กรรมการ	
รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีพฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง	ที่ปรึกษาและกรรมการ	

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีพฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง

บัณฑิตวิทยาลัยสาขานิติศาสตร์ อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว



(รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีพฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย (รักษาการแทน)

วันที่ 30 กรกฎาคม 2562

บทคัดย่อ

เรื่อง การคุ้มครองนักท่องเที่ยวในการใช้บริการห้องพักรายวัน
โดย นางสาวสุภาพร แก้วตา
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเอก กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ
อาจารย์ที่ปรึกษาประจำตัวนักศึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีพลฤทธิ ศิริศักดิ์บรรจง

ปัจจุบันนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติจำนวนมากหันมาให้ความสนใจใช้บริการห้องพักแบบโฮสเทล (Hostels) บุคคลทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงนำที่พักของตนเองแบ่งพื้นที่ให้เป็นห้องเช่ารายวันเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวในแบบของคนรุ่นใหม่ที่มีรูปแบบความต้องการห้องพักที่แตกต่างไปจากเดิมและมีความหลากหลายโดยคิดอัตราค่าบริการที่ถูกลงกว่าการใช้บริการห้องพักในโรงแรม มีการโฆษณาการให้บริการห้องเช่าพักรายวันผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต นักท่องเที่ยวที่ประสงค์ใช้บริการห้องพักในรูปแบบดังกล่าวสามารถค้นหาห้องพักได้อย่างรวดเร็ว

จากการศึกษาพบว่ากรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นำที่พักอาศัยของตนแบ่งพื้นที่ให้เป็นห้องเช่ารายวันนั้นเข้าข่ายการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 แต่คำนิยามศัพท์ของคำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา 4 มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงการให้บริการห้องพักรายวันดังกล่าว ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงแก้ไขคำนิยามศัพท์ให้ครอบคลุมถึงการให้บริการห้องพักรายวันเพื่อให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ รวมทั้งกำหนดให้มีมาตรฐานการให้บริการด้านต่างๆ เช่น ด้านการรักษาความสะอาด และด้านสุขอนามัย อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่นักท่องเที่ยวควรได้รับจากการใช้บริการห้องพักรายวัน ซึ่งในหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา มีการออกกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ครอบคลุมถึงทั้งทางด้านการปลอดภัย ด้านสัญญาเช่า เพื่อให้ความคุ้มครองทั้งผู้ประกอบการให้เช่าห้องพักรายวันและนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ

คำสำคัญ : แอร์บีเอนด์บี , ห้องพักรายวัน , ผู้บริโภค , นักท่องเที่ยว , ห้องพักรายวัน

ABSTRACT

Title : Protection of Tourists of Daily Rental Services
By : Miss. Supaporn Kaewta
Degree : Master Degree of Law
Major Field : Private and Business Law
Thesis Advisor : Assoc. Prof. Dr. Tavephut Sirisakbanjong

Nowadays, hostels have become more and more popular among foreigners for daily rent. People, who own any real estate, may easily separate their accommodations to supply travelers' desires, in aspect to new styles of daily rental. These hostels may cost less than proper hotels and travelers could conveniently search online to find a variety of hostels.

The research found that owners of separated accommodations for daily rents is within the scope of Thai Hotels Act, B.E.2475. However, the definition of "Hotels," section 4 of the Act, does not include daily rentals as a hotel. Therefore, there is a need to rectify the Act, especially the definition, to cover this type of rental in order to protect travelers, and determine fundamental service standards, such as, cleanness and hygiene. In comparison to other countries, for example, Japan and U.S.A., their laws are combined with safety measure, lease contract regulation etc., in order to protect both daily rental owners and customers.

Keyword : Hostels, Consumer, Tourist, Daily rental room

Approved by



.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่คอยช่วยเหลือให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี ทำให้ผู้ศึกษาเกิดความคิดและความเข้าใจในการศึกษาจนสำเร็จเป็นผลงานชิ้นนี้ ผู้ศึกษาจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

พร้อมกันนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร ที่กรุณารับเป็นประธานการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์นาวาอากาศตรี นิติ ผดุงชัย และรองศาสตราจารย์สุพจน์ สุโรจน์ กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้เสียสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่ง และยังคงให้คำแนะนำ ข้อคิด และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ อีกทั้งแนวทางการแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ที่ให้การอุปการะอบรมเลี้ยงดู ตลอดจนส่งเสริมในทุก ๆ ด้าน อีกทั้งขอขอบคุณญาติพี่น้อง เพื่อน ๆ และบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวมา ณ ที่นี้ ที่ให้กำลังใจในการจัดทำและสนับสนุนคอยช่วยเหลือด้วยดีเสมอมา และขอขอบพระคุณเจ้าของเอกสารและงานวิจัยทุก ๆ ท่านที่ผู้ศึกษาได้ค้นคว้านำมาอ้างอิงในการทำการศึกษา จนกระทั่งงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใดไม่ว่าทางใด ผู้ศึกษาขอมอบบุญกุศลนี้แด่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ผู้อบรมสั่งสอน ส่งเสริม และผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนทุกท่าน หากมีหรือพบข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สุภาพร แก้วตา

24 มิถุนายน 2562



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....(ก)

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....(ข)

กิตติกรรมประกาศ.....(ค)

สารบัญ.....(ง)

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.7 คำนิยามศัพท์.....	6

บทที่ 2 วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการ

ห้องพักรายวัน

2.1 วิวัฒนาการ และแนวคิดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรมในประเทศไทย.....	7
2.1.1 วิวัฒนาการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรมในประเทศไทย.....	7
2.1.2 วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่พักแรม ในประเทศไทย.....	11
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ.....	14
2.3 แนวคิดการบริโภคร่วมกัน.....	16
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบ่งปัน.....	18

(ง)

2.5 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค.....	20
2.5.1 ความหมายของคำว่า ผู้บริโภค.....	20
2.5.2 แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค.....	21
2.6 การพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย.....	25
2.7 สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	32

บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวและการควบคุมกำกับธุรกิจ ให้เข้าพื้นที่รายวัน

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยว.....	36
3.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522.....	36
3.1.2 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522.....	40
3.1.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ.2522.....	42
3.2 พระราชบัญญัติโรงแรมเพื่อการควบคุมธุรกิจให้เข้ารายวันของไทย.....	43
3.2.1 การกำกับดูแลธุรกิจให้เข้ารายวัน.....	43
3.2.2 การกำกับดูแลในด้านบริการ.....	45
3.2.3 การรักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้าพักในโรงแรม.....	47
3.2.4 การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547.....	58
3.3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจให้เข้ารายวันของต่างประเทศ.....	60
3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	60
3.3.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	66
3.3.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	70

บทที่ 4 ปัญหากฎหมายในการให้ควบคุมกำกับธุรกิจให้บริการที่พักรายวัน

4.1 ปัญหาด้านคำนิยามศัพท์คำว่า “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ.2547 ไม่สอดคล้องกับกิจการให้บริการห้องพักรายวัน.....	74
4.2 ปัญหามาตรการด้านการกำกับธุรกิจห้องพักรายวัน.....	78
4.2.1 ปัญหาเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน.....	79

4.2.2 ปัญหาเรื่องผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547	
ไม่สอดคล้องกับผู้จัดการห้องพักรายวัน.....	81
4.2.3 ปัญหาเรื่องทะเบียนผู้เข้าพัก.....	86
4.2.4 ปัญหาเรื่องการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง.....	87
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม	
ต่อทรัพย์สินของผู้เข้าพัก.....	89
4.4 ปัญหาเรื่ององค์กรที่ควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน.....	90
4.4.1 องค์กรตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547.....	91
4.4.2 องค์กรตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522.....	93
4.5 บทกำหนดโทษ.....	94
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 บทสรุป.....	99
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	103
บรรณานุกรม.....	107
ประวัติผู้เขียน.....	110

บทที่ 1

บทนำ

ธุรกิจโรงแรมหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยรูปแบบของความต้องการที่พักเพื่อการท่องเที่ยวแบบคนรุ่นใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ไปให้ความใส่ใจใช้บริการห้องพักรายวันซึ่งเป็นธุรกิจให้บริการที่เข้าข่ายการประกอบธุรกิจโรงแรมที่จะต้องได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามกฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดจะได้พิจารณาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลายธุรกิจ เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจการนำเที่ยว ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจการบิน ธุรกิจของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีส่วนช่วยในการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับชุมชน สร้างชื่อเสียงและสร้างโอกาสต่างๆ ให้กับประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงาม มีสถานที่ท่องเที่ยวมากมายเป็นแหล่งรวมทั้งศิลปะ วัฒนธรรมที่สวยงาม และหลากหลาย สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนช่วยกระตุ้นการลงทุนในด้านต่างๆ การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ มีการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวในหลายรูปแบบเพื่อสร้างความพึงพอใจและตอบสนองความต้องการให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) หมายถึง การประกอบกิจกรรมด้วยการนำปัจจัยการผลิตต่างๆ มารวมกันเพื่อก่อให้เกิดเป็นสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวขึ้น และนำไปจำหน่ายแก่นักท่องเที่ยวให้เกิดความสะดวกสบายหรือความพอใจ ดังนั้น อุตสาหกรรม

การท่องเที่ยวจะประกอบด้วยองค์การหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการผลิต การตลาด การท่องเที่ยวที่รองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวโดยตรง¹

พระราชบัญญัติท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไว้ว่า “อุตสาหกรรมท่องเที่ยว”² หมายความว่า อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรโดยมีค่าตอบแทน ตามมาตรา 4

สำหรับธุรกิจพักรแรมเป็นธุรกิจหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการท่องเที่ยว และเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้และสร้างอาชีพ ซึ่งธุรกิจที่พักแรมมีหลากหลายประเภท ได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ อพาร์ทเมนต์ โมเต็ล หอพัก และแคมป์ เป็นต้น การที่นักท่องเที่ยวจะตัดสินใจเลือกที่พักแบบใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น การบริการ ความปลอดภัย รายได้ สถานที่ที่นักท่องเที่ยวต้องการเดินทางไป ปัจจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่พักที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางการท่องเที่ยว ซึ่งพิจารณาได้จากนักท่องเที่ยวที่มีอัตราเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ธุรกิจโรงแรมมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันมีธุรกิจที่พักเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้ผู้เข้าพักมีตัวเลือกมากขึ้นและตอบสนองกับความต้องการมากที่สุด อย่างไรก็ตามในเรื่องของที่พักนั้น นักท่องเที่ยวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากยุโรปและสหรัฐอเมริกาไม่ได้ต้องการพักโรงแรมแบบเดิม แต่หันไปสนใจห้องพักแบบโฮสเทล (Hostel)³ กล่าวคือ เป็นที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวในราคาประหยัดที่มีเพียงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ เตียงนอน และที่เก็บของ ส่วนมากจะมีลักษณะคล้ายหอพักมีเตียงสองชั้นหลายๆ เตียงในห้องเดียวกัน สามารถรองรับผู้เข้าพักได้ตั้งแต่ 4 คนต่อห้อง 6 คนต่อห้อง 8 คนต่อห้อง ไปจนถึง 12 คนต่อห้อง ทั้งนี้ การเลือกพักโรงแรมแบบของรุ่นใหม่และเป็นแนวโน้มของรูปแบบธุรกิจสมัยใหม่ที่เรียกว่า “สังคมเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy)”

การหาห้องพักหรือการเช่าห้องพักของนักท่องเที่ยวผ่านผู้ให้บริการรับฝากห้องให้เช่าที่เรียกว่า Airbnb (Air bed & breakfast) ซึ่งเป็นตลาดแบบออนไลน์บนอินเทอร์เน็ตที่ช่วยให้

¹ บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา , อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจที่ไม่มีวันตายของประเทศไทย , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ซี.พี.บุ๊ค สแตนดาร์ด , 2548) , หน้า 1

² พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 4

³ <https://dsignsomething.com/2016/07/07/รู้จักโฮสเทล-ที่พักคู่ใจ>

บุคคลทั่วไปที่ลงทะเบียนเป็นสมาชิกสามารถเข้าใช้บริการในรูปแบบดังกล่าวได้ โดยที่สมาชิกผู้ลงทะเบียนจะเป็นได้ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่พัก มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่เช่าผ่านอินเทอร์เน็ต โปรแกรมบนโทรศัพท์เคลื่อนที่⁴ โดยสมาชิกที่เป็นผู้ให้บริการรับฝากห้องจะได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมจากผู้ให้เช่า สำหรับประเทศไทยได้มีผู้นำเอาบ้านพัก คอนโดมีเนียม ตึกแถวหรืออาคารพาณิชย์ต่างๆ มาทำธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักรายวันเพื่อตอบสนองต่อความเจริญเติบโตต่อธุรกิจท่องเที่ยวและต่อนักท่องเที่ยวที่ต้องการที่พักชั่วคราวในราคาที่ไม่แพงและอยู่ใกล้แหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ให้บริการที่พักรายวันจะได้เป็นคู่สัญญากับ Airbnb (Air bed & breakfast) หรือไม่ก็ตาม แต่การดำเนินธุรกิจในลักษณะดังกล่าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “โรงแรม” ไว้ว่า “โรงแรม” หมายความว่า⁵ สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันเข้าข่ายการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผู้ประกอบการให้บริการห้องพักพักรายวันโดยให้เช่าซึ่งมีค่าตอบแทน โดยผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมเท่านั้นจึงจะสามารถจัดห้องพักพักรายวันได้ และบุคคลทั่วไปไม่อาจนำเอาบ้านพักอาศัย ตึกแถว หรืออาคารพาณิชย์ ออกแบ่งเป็นห้องพักเพื่อเช่ารายวันได้ แม้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่เจ้าของบ้านพักอาศัย ตึกแถว หรืออาคารพาณิชย์ยังคงกระทำการฝ่าฝืน เนื่องจากได้ผลตอบแทนสูง ได้กำไรอย่างมากจากแบ่งบ้านพักอาศัยให้เป็นห้องพักพักรายวัน และได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวจำนวนมากเนื่องจากราคาห้องพักถูกกว่าการเข้าพัก

⁴ แอร์บีเอ็นบี , “วิธีการดำเนินการให้เช่า”,

https://th.airbnb.com/host/homesfrom_footer=1

⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4

ในโรงแรม ซึ่งการกระทำดังกล่าวของบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่ต้องสูญเสียรายได้จากนักท่องเที่ยว โดยคำนิยามศัพท์คำว่า “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงห้องพักรายวัน

นอกจากนี้ สิทธิที่นักท่องเที่ยวควรได้รับจากการใช้บริการที่พักรายวัน ซึ่งถือว่า นักเที่ยวคือผู้ใช้บริการโดยเสียค่าตอบแทนจากการ ให้บริการแก่ผู้ให้เช่าห้องพักรายวัน ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (1) ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจใช้บริการ ซึ่งเมื่อผู้ประสงค์ใช้บริการห้องพักรายวันอาจเกิดความเข้าใจผิดในลักษณะการใช้งานหรือสาระสำคัญของห้องนั้น โดยมีการบิดเบือนรายละเอียดข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น การโฆษณาโดยใช้รูปภาพของสภาพแวดล้อม สถานที่พัก ห้องพักที่ปลอดภัย สวยงาม ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจเลือกใช้บริการ แต่ในความเป็นจริงแล้วสภาพห้องพักเก่าทรุดโทรม ห่างไกลจากชุมชน ไม่มีรถสาธารณะผ่าน อยู่ในซอยเปลี่ยว ซึ่งไม่ตรงกับภาพและคำพรรณนาห้องพักที่ได้โฆษณาไว้ มีผลทำให้นักท่องเที่ยวหลงเชื่อและโอนเงินให้แก่ผู้ประกอบการให้เช่าห้องพักรายวันหรือเจ้าของห้องพัก ซึ่งหากเกิดกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สิน การฟ้องร้องดำเนินคดีมีความยุ่งยาก เนื่องจากนักท่องเที่ยวในฐานะผู้ใช้บริการมีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักรไทย เพียงเดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนเท่านั้น การแสวงหาหลักฐานในการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ให้เช่าย่อมประสบปัญหา แม้กฎหมายจะให้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีที่มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่นักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคมองว่าเป็นเรื่องที่เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลาในการดำเนินคดี ซึ่งผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไป โดยผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นปัญหาด้านกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ นักท่องเที่ยวในฐานะผู้ใช้บริการห้องพักรายวันได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงมีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวัน เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมถึงปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การ

ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวันอย่างเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายของการให้บริการห้องพักรายวันแก่นักท่องเที่ยว รวมถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสัญญาห้องพักรายวัน เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องในสัญญา

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันแก่นักท่องเที่ยวของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการด้านต่างๆ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันแก่นักท่องเที่ยว

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันจะมีลักษณะเช่นเดียวกับธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 รัฐได้ใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การส่งเสริมธุรกิจท่องเที่ยวในปัจจุบัน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาหลักการ แนวคิด และกลไกในการที่รัฐจะต้องเข้ามาทำการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวัน โดยจะทำการศึกษาสภาพปัญหาธุรกิจให้บริการที่พักรายวันในลักษณะว่าก่อให้เกิดผลเสียต่อภาครัฐและเอกชนอย่างไร และทำการศึกษา

ตัวบทกฎหมายของการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมและเป็นไปได้โดยคำนึงถึงสภาพสังคมเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ พระราชบัญญัติ หนังสือกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ และวารสารทางกฎหมายต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ รวมถึงคำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อนำข้อมูลมาสรุปและวิเคราะห์ปัญหาในการวิจัยเพื่อหาสถานะทางกฎหมายของห้องพักรายวัน เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับสัญญาการเข้าพักแบบห้องพักรายวัน

1.6.2 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการด้านต่างๆ ต่อการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันแก่นักท่องเที่ยว

1.6.3 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดกฎหมายที่เหมาะสม รวมทั้งกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ตรวจสอบ การประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันแก่นักท่องเที่ยว

1.7 คำนิยามศัพท์

Airbnb (Air bed & breakfast) หมายถึง การให้บริการเป็นคนกลางรับฝากที่พักอาศัยให้เช่าในระยะสั้น เช่น รายวัน รายสัปดาห์ ให้แก่นักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางมาพักค้างคืน

ห้องพักแบบโฮสเทล (Hostel) หมายถึง ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวในราคาประหยัด มีเพียงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน ได้แก่ เตียง ที่เก็บของ สามารถรองรับผู้เข้าพักได้ตั้งแต่ 4 คน ต่อห้องไปจนถึง 12 คนต่อห้อง



บทที่ 2

วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวัน

สำหรับในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงวิวัฒนาการของที่พักในประเทศไทย รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวัน โดยจะพิจารณาเป็นลำดับดังต่อไปนี้

2.1 วิวัฒนาการ และแนวคิดของกฎหมายที่เกี่ยวกับที่พักแรมในประเทศไทย

2.1.1 วิวัฒนาการและแนวคิดที่เกี่ยวกับที่พักแรมในประเทศไทย

วิวัฒนาการของที่พักแรมในประเทศไทยนั้น ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยลพบุรี และสมัยธนบุรี เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับที่พักของคนเดินทางต่างถิ่นต่างบ้านต่างเมืองและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นชาวยุโรปหรือชาวจีนที่มีการติดต่อซื้อขายสินค้า การทูต การทหาร การเมือง และการเยี่ยมเยียน ถ้าเป็นแขกบ้านแขกเมืองหรือคนสำคัญในอาชีพต่างๆ จะได้พักในพระราชวังของพระเจ้าแผ่นดิน พระราชวงศ์ บ้านพักของเสนาบดี หรือบ้านพักของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในราชสำนัก ส่วนคนเดินทางทั่วไปหรือพ่อค้าจะพักตามวัด จวนเจ้าเมือง บ้านพักของนายอำเภอ บ้านพักของกำนัน บ้านพักของผู้ใหญ่บ้าน บ้านเศรษฐี หรือศาลาที่มีอยู่ทั่วไปในหมู่บ้าน⁶ ซึ่งในเรื่องของวิวัฒนาการที่พักแรมในประเทศไทยสามารถสรุปได้ดังนี้⁷

ในสมัยรัชกาลที่ 1 (พ.ศ. 2325 – พ.ศ. 2352) ที่พักแรมของคนเดินทาง คนต่างถิ่น นอกจากบ้านเพื่อนหรือญาติแล้วจะมี “ศาลา” ซึ่งเป็นที่พักแรม ในสมัยก่อนมีอยู่ทั่วไปไม่เฉพาะแต่ในวังเท่านั้น แต่จะมีรายทางสำหรับคนเดินทางได้พักผ่อนหรือพักแรม ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ เป็นของที่สามารถใช้ร่วมกันได้ทุกคน โดยหมอแตเนียล บิช บรัดเลย์ (D.B.Bradley) มิชชันนารีอเมริกันซึ่งเป็นสหชาติกับพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ได้จัดพิมพ์ประวัติตำนาน

⁶ ปรีชา แดงโรจน์ , การโรงแรม (กรุงเทพมหานคร : ธงชัยการพิมพ์ , 2534) , หน้า 47

⁷ นิศา ชัชกุล , อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2550) , หน้า 141 – 162

ขนบธรรมเนียมไทย ความรู้ในภาษาไทยและศาสนา เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเมืองไทยให้ชาวยุโรป ชาวตะวันตกได้รู้จัก คนไทยที่สนใจเรื่องราวของชาวตะวันตกโดยเฉพาะเจ้านาย ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ ได้รับความรู้จากหมอแดเนียลเกิดความเข้าใจในการติดต่อสัมพันธ์กันได้สะดวกสบายขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งหมอแดเนียลได้มีบันทึกไว้ว่า “เจ้าพระยาคลัง ได้กรุณาปลูกสร้างบ้านสองหลังแบบยุโรปให้คณะเรา เฝ้าอยู่และท่านยังอนุญาตให้เราปลูกเพิ่มเติมเองได้ในที่ของท่าน คณะเรายินดีชำระค่าเช่าที่และ ค่าเช่าบ้านให้แก่ท่านเป็นรายเดือน”

กิจการที่พักแรมในประเทศไทยได้เริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ในปี พ.ศ. 2400 หลังจากที่คณะทูตที่มีสมเด็จพระราชโอรสไทยเป็นล่ามเสด็จกลับจากยุโรปได้ ประมาณ 3-4 ปี ได้มีหลักฐานปรากฏจากหนังสือภาษาอังกฤษพิมพ์จำหน่ายในประเทศออกเป็น รายชื่อประกาศแจ้งว่ามีโรงแรมอยู่ 3 แห่ง คือ โรงแรมยูเนียน (Union) โรงแรมโอเรียลเต็ล (Oriental Hotel) และโรงแรมฟิชเชอร์ (Fisher's Hotel) คนไทยในสมัยโบราณไม่รู้จักการตากอากาศชายทะเล ส่วนฝรั่งนิยมตากอากาศชายทะเล พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงเห็นว่า ตำบลอ่าวหิน แขวงเมืองชลบุรี มีอากาศดีควรเป็นที่ตากอากาศให้แก่ฝรั่งไปพักผ่อนได้ จึงทรงโปรดให้ สร้างตึกสองหลัง มีชื่อว่าตำหนักมหาราช มีจำนวน 24 เติง และตึกอีกหลังชื่อว่าตำหนักมหาราชินี มีจำนวน 20 เติง

ในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 – พ.ศ. 2453) เป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงประเทศ สร้างความเจริญในด้านต่างๆ มากมาย มีการติดต่อระหว่างชาติต่างๆ มากยิ่งขึ้น ทำให้ความต้องการ ที่พักมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้จากหลักฐานหนังสือบางกอกกาลเอนดาร์ ของหมอบรัดเลย์ ในปี พ.ศ. 2413 หรือ ค.ศ. 1870 มีการลงแจ้งไว้ 6 โรงแรม คือ โรงแรมยูเนียน (Union Hotel) โรงแรมมารีน (Marine Hotel) โรงแรมแฟล็ก (Falck's Hotel) โรงแรมเยอรมัน (German Hotel) โรงแรมแฮมเบิร์ก (Hamburg Hotel) สยามแทเวอร์น (Siam Tavern) ต่อมาในปี พ.ศ. 2414 มีโรงแรมเซ็นเตอร์ (Center'Hotel) โรงแรมแฟล็ก (Falck's Hotel) โรงแรมเยอรมัน (German Hotel) โรงแรมนอร์ฟอล์ก (Norfolk Hotel)

ใน พ.ศ. 2419 หรือปี ค.ศ. 1876 โรงแรมโอเรียลเต็ล (Oriental Hotel) สร้างขึ้น โดยนักเดินเรือชาวเดนมาร์ก ชื่อ เอช จาร์ค และซี ซาล์จ โรงแรมอยู่ใกล้กับสถานกงสุลฝรั่งเศส

เดิมโรงแรมโอเรียลเต็ลเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวสร้างอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นโรงแรมแห่งแรกในเมืองไทยที่มีไฟฟ้าใช้งาน ต่อมาโรงแรมได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของหลายคน ปัจจุบันเป็นการร่วมทุนของคนไทยกับบริษัทในฮ่องกง⁸

ในสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453 – 2486) มีโรงแรมต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เดินทางและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

ใน พ.ศ. 2452 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงริเริ่มกิจการโรงแรม จนได้รับการยกย่องว่าเป็น “พระบิดาแห่งการโรงแรมไทย” ทรงจัดสร้างบังกะโลเรือนไม้ริมทะเลขึ้นสำหรับให้คนทั่วไปได้เข้าพักเป็นโรงแรมตึกแบบยุโรป จัดให้มีการบริการอาหารและพนักงานรับใช้ มีผู้จัดการโรงแรมทำหน้าที่ดูแลมีชื่อว่า “โรงแรมหัวหิน” นับเป็นโรงแรมชายทะเลแห่งแรกในเมืองไทย

ในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2468 – พ.ศ. 2477) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้มีพระราชประสงค์ให้เปลี่ยนแปลงวังพญาไทเป็นโรงแรม ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นโรงแรมที่ทันสมัยที่สุดในเอเชียในสมัยนั้น ภายในโรงแรมมีความงดงามหรูหรา เพราะเป็นวังมาก่อน มีการคิดค่าเช่าคืนละ 120 บาท มีห้องอาหารและไนต์คลับไว้บริการ ปัจจุบันโรงแรมพญาไทเป็นสถานที่ตั้งของโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า ตามคำสั่งคณะปฏิวัติในสมัยรัชกาลที่ 7 แต่ต่อมาพระองค์ทรงโปรดเกล้าให้สร้างที่พักที่สถานีหัวลำโพง โรงแรมราชธานีจึงได้สร้างขึ้นในบริเวณสถานีรถไฟหัวลำโพง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เป็นโรงแรมปลายทาง ซึ่งในปัจจุบันนี้กลายเป็นกองโรงแรมและคลังพัสดุรอสืบการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำหรับนักท่องเที่ยวในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชการที่ 7 ส่วนใหญ่เป็นเศรษฐีที่ต้องการท่องเที่ยวโลก มีเรือโดยสาร 4-5 ลำ เท่านั้นที่มาเมืองไทยในปีหนึ่งๆ มีผู้โดยสารประมาณ 250-500 คนเท่านั้น ไม่มีร้านอาหารหรือร้านขายของเฉพาะนักท่องเที่ยว มีโรงแรมเพียงไม่กี่แห่ง กรุงเทพมหานครในสมัยนั้นมีความเสี่ยงต่อโรคภัยไข้เจ็บ โรคระบาด โรคหิวอดโรคระบาดทุกปีแต่นักท่องเที่ยวก็เดินทางมาเที่ยวกันเพราะทัศนียภาพของข้างเฝือกและมีชาวตะวันออกหลายชาติที่

⁸ <http://th.wikipedia.org/wiki>. สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2562

สนใจเช่นกัน ในสมัยนั้นยังไม่มีเครื่องปรับอากาศ มีแต่พัดลมพัดนาน ต่อมาจึงมีพัดลมตั้งโต๊ะ นักท่องเที่ยวที่เข้าพักต้องนอนในมุ้งผ้า เปิดหน้าต่าง ซึ่งนักท่องเที่ยวในสมัยนั้นมองว่าเป็นเรื่องแปลกใหม่น่าสนใจ น่าสนุก สิ่งที่น่าสนใจของคนเหล่านั้น คือ การบริการในโรงแรมต่างๆ ซึ่งเป็นไปอย่างยอดเยี่ยม ไม่มีที่ติ เงียบสงบ และสุภาพ ไม่มีพนักงานเสิร์ฟที่เป็นพนักงานหญิง มีแต่พนักงานชายในเครื่องแบบสีขาว หน้าตาเกลี้ยงเกลา สะอาด เรียบร้อย

ในสมัยรัชกาลที่ 8 ใน พ.ศ. 2485 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้สร้างโรงแรมรัตนโกสินทร์และโรงแรมสุริยานนท์ขึ้น ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “รอยัล” (Royal) และ “มาเจสติก” (Majestic)

ในสมัยรัชกาลที่ 9 (พ.ศ. 2489) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว” ในปี พ.ศ. 2502 และในปี พ.ศ. 2522 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ “การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” ขึ้นแทน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าที่พักแรมในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยาเกิดจากการค้าขายของชาวบ้านจากนอกเมืองเข้าสู่ในเมืองและไม่สามารถเดินทางกลับได้ภายในวันเดียว จึงต้องอาศัยพักค้างแรมตามบ้านเพื่อนญาติพี่น้อง หรือวัด เมื่อระยะเวลาผ่านไปมีคนเดินทางจำนวนมากขึ้นเกิดความไม่สะดวกในการพักแรม จึงได้มีการสร้าง “ศาลาที่พักคนเดินทาง” ไว้ในหมู่บ้าน ในป่า ริมทางเดินริมแม่น้ำลำคลอง มีลักษณะเป็นเรือนแถวชั้นเดียว พักอาศัยกินอยู่ และหลับนอนรวมกัน⁹ ซึ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีการดำเนินธุรกิจที่พักแรมเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่เรียกว่า “บอร์ดดิ้งเฮาส์ (Boarding House)”¹⁰

⁹ “การจัดการธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน้าที่ 8-15 หน้าที่ 10

¹⁰ เฟื่องอ้าง

สำหรับรองรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติหรือนักธุรกิจชาวต่างชาติ¹¹ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทย ประเทศอังกฤษ และชาติต่างๆ ในทวีปยุโรป ที่สามารถเจรจาตกลงค้าขายได้อย่างเสรี จึงทำให้ชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและมีถิ่นพำนักอยู่ทั่วราชอาณาจักร ซึ่งได้แก่ นายทหาร นักการทูต พ่อค้า และมิชชันนารี เป็นต้น¹² ซึ่งต่อมารัฐบาลไทยมีการสร้างที่พักตากอากาศชายทะเลขึ้นเป็นแห่งแรก โดยคนไทยในสมัยนั้นยังมิรู้จักการตากอากาศชายทะเล แต่การตากอากาศชายทะเลนั้นเป็นที่นิยมอย่างมากสำหรับชาวต่างชาติ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริให้สร้างตำหนักมหาราชและตำหนักมหาราชินี ที่ตำบลอ่างหิน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี สำหรับให้ชาวต่างชาติเข้าพักตากอากาศ

2.1.2 วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่พักแรมในประเทศไทย

เมื่อเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้ามากขึ้นเรื่อยๆ การประกอบธุรกิจที่พักแรมมีการขยายตัวตาม ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายออกเพื่อควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจที่พักแรมเพื่อให้เกิดมาตรฐานที่ดีแก่ผู้เข้าใช้บริการ ซึ่งกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ออกมาเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักแรม คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478¹³ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น มีมติเห็นสมควรให้โรงแรมมีระเบียบอันดี โดยมีแนวคิดที่ว่าควรมีการจัดระเบียบการประกอบธุรกิจโรงแรมให้อยู่ในระบบการควบคุมของกฎหมาย เพราะธุรกิจโรงแรมมีมากขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงแรม

¹¹ ปรากฏอยู่ในการบันทึกหลักฐานของหมอบรัดเลย์ (D.B.Bradley) ซึ่งถูกตีพิมพ์ลงในวารสารบางกอกคาเลนเดอร์ (Bangkok Calendar) ในปี 2504 ไว้ว่าบอร์ดยัดตั้งอยู่ที่ตำบลคอกควาย บริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ข้างสถานกงสุลฝรั่งเศส ซึ่งมีเจ้าของชื่อ Captain James White, Cater & Howard, G.W. Thomas และ Lewis. อ้างถึงใน “การจัดการธุรกิจที่พักแรม” การจัดการธุรกิจแหล่งท่องเที่ยว หน้า 76

¹² อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4

¹³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 52/45 หน้า 1368
วันลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 13 ตุลาคม 2478

พ.ศ. 2478 อีก 3 ครั้ง กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2484 เป็นการแก้ไขครั้งแรก ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 เป็นการแก้ไขในเรื่องให้ใบอนุญาตฉบับหนึ่งใช้ได้เฉพาะโรงแรมเดียวและสิ้นอายุในวันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี¹⁴ ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2495 ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 โดยหลักแล้วเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาต โดยมีแนวคิดว่าเป็นการสมควรที่จะขยายค่าธรรมเนียมในการเรียกเก็บให้เหมาะสมกับสถานการณ์ นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการจดหรือแจ้งของผู้เข้าพักหรือเจ้าสำนักที่จะจดลงในสมุดจดนามผู้พัก โดยต้องให้ข้อความที่เป็นความจริงหรือไม่เป็นข้อความที่เสียหายต่อผู้อื่นหรือสาธารณชน และยังมีข้อห้ามที่ห้ามเจ้าสำนักรับผู้พักที่เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ¹⁵ ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 โดยมีหลักการและเหตุผลในการแก้ไขกฎหมายโรงแรมในขณะนั้นจะมุ่งเน้นไปในด้านการกำหนดให้เจ้าสำนักโรงแรมหรือผู้ประกอบการธุรกิจที่พักแรมในขณะนั้นจัดทำรายชื่อผู้เข้าพักทุกครั้งเข้าพัก ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บภาษี จากเจ้าสำนักโรงแรมหรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 เป็นระยะเวลาที่ยาวนานอีกหลายปี จึงทำให้มีบทบัญญัติบางประการที่เก่าแก่และล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจที่พักแรมได้มีการพัฒนาขยายตัวขึ้นจากเดิมอย่างมาก โดยมีการประกอบธุรกิจในหลากหลายรูปแบบและมีลักษณะต่างๆ มากมาย และมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางด้านธุรกิจจากทั่วโลก รวมทั้งรูปแบบการให้บริการก็มีชื่อเรียกขานที่แตกต่างกันออกไป เช่น Guest House Home Stay Resort เป็นต้น ซึ่งมีทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ โดยในขณะนั้นถือว่าที่พักแรมซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น รวมทั้งการให้บริการที่พักในรูปแบบที่มีการเรียกเก็บค่าบริการเป็น

¹⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19/2484 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 30 กันยายน 2484 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484

¹⁵ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495

รายเดือน โดยมีสัญญา เช่น หอพัก อพาร์ทเมนต์ เป็นต้น ก่อให้เกิดความสับสนว่ากิจการประเภทใดที่เป็นโรงแรมและกิจการประเภทใดไม่เป็นโรงแรม

ด้วยเหตุผลนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹⁶ เพื่อแยกประเภทสถานที่พักแรมที่เป็นโรงแรมและสถานที่พักแรมที่ไม่เป็นโรงแรม โดยกำหนดคำนิยามการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมออกมาให้มีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งเพื่อส่งเสริมและปรับมาตรฐานการประกอบธุรกิจที่พักแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของธุรกิจที่พักแรมในแต่ละประเภท โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม โดยมีแนวคิดและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹⁷ กล่าวคือ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ดังนั้น เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยผลของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹⁸ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2503 และบรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งขัดหรือแย้งกับ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

¹⁶ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 70 ก วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

¹⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

¹⁸ มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478
- (2) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484
- (3) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2495
- (4) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2503

บรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และได้มีการกำหนดคำนิยามของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ใน ข้อ 1. แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้¹⁹ โดยการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย คณะที่ 2²⁰ ได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดสถานที่ที่ไม่เป็นโรงแรม พ.ศ. และได้สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมการปกครองเกี่ยวกับเหตุผลในการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ซึ่งผู้แทนกรมการปกครองชี้แจงว่าเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมที่มีความประสงค์จะให้การประกอบกิจการสถานที่พักประเภทโฮมสเตย์ (Home Stay) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการประกอบกิจการโรงแรม แต่ผู้ประกอบการมิได้มีการเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับผู้รับอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ปัจจุบันมีผู้ประกอบการสถานที่พักประเภทโฮมสเตย์เป็นจำนวนมาก โดยบางแห่งมีที่พักจำนวนมาก จึงสมควรให้กิจการดังกล่าวเข้ามาอยู่ในระบบการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ควรยกเว้นสถานประกอบการโฮมสเตย์ขนาดเล็กของชาวบ้านในท้องถิ่นที่มีห้องพักจำนวนน้อย สามารถหารายได้เพื่อเป็นอาชีพเสริมของครอบครัว โดยการให้เช่าห้องพักไม่เกินห้าห้อง หากไม่มีการออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นสำหรับกิจการดังกล่าวก็จะเข้าองค์ประกอบคำนิยาม “โรงแรม” โดยผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องตามตามเงื่อนไขตามที่กำหนดที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ ซึ่งต่อมาได้มีการเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม โดยมีหลักการและเหตุผลว่าผู้ประกอบการเพียงเล็กน้อยเพื่อจุนเจือครอบครัวโดยนำบ้านพักอาศัยของตนเองทำเป็นที่พักแรมมี

¹⁹ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1. ให้สถานที่พักแรมที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยไม่มีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

²⁰ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย , คณะที่ 2 ครั้งที่ 8/2550 วันพฤหัสบดีที่ 8 มีนาคม 2550 เวลา 09.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น 6 อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ห้องจำนวนไม่มาก มีผู้เข้าพักจำนวนไม่กี่รายควรได้รับการยกเว้นเพื่อถือว่าเป็นอาชีพเสริมของคนในท้องถิ่นหรือชาวบ้านเพื่อให้บริการนักท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ รวมทั้งเผยแพร่วัฒนธรรมท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ให้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่จากการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายได้พิจารณาและมีมติแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 โดยที่สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็ก ซึ่งมีห้องพักไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้เข้าพักไม่เกินยี่สิบคน โดยให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 และให้คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม หลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ²¹

สำหรับวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการออกหมายที่เกี่ยวข้องที่ที่พักแรมในประเทศไทย นั้น สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

- 1) เพื่อขยายขยายค่าธรรมเนียมในการเรียกเก็บให้เหมาะสมกับสถานการณ์
- 2) เพื่อการจดหรือแจ้งของผู้เข้าพักหรือเจ้าสำนักที่จะต้องให้ข้อความที่เป็นความจริงหรือไม่เป็นข้อความที่เสียหายต่อผู้อื่นหรือสาธารณชน
- 3) เพื่อห้ามมิให้เจ้าสำนักโรงแรมรับผู้พักที่เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ
- 4) เพื่อให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าพักทุกครั้งที่มีการเข้าพัก ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี
- 5) เพื่อกำหนดค่านิยามของสถานที่พักที่พักรับไม่โรงแรม ซึ่งสถานที่พักประเภทโฮมสเตย์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกิจการโรงแรมแต่มีห้องพักให้บริการน้อยกว่าการประกอบธุรกิจโรงแรม

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

²¹ เหตุผลในการประกาศใช้ท้ายกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551

เมื่อสังคมมีการพัฒนาเจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กลไกต่างๆ ที่จัดการให้สังคมมีความสงบสุขเกิดขึ้นนั้น จึงต้องมีการพัฒนาตามไปด้วย ซึ่งสังคมที่อยู่รวมกันอย่างสงบและสันตินั้น นอกจากจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดระเบียบแล้ว ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมยังเป็นแนวทางที่ใช้อย่างให้สังคมมีความมั่นคงและเข้มแข็ง โดยที่สิทธิและเสรีเป็นอีกกลไกหนึ่งในสังคมจะกำหนดว่าสังคมนั้นๆ มีความสุขสงบและสันติหรือไม่

คำว่า “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไปที่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและยังหมายถึงอำนาจที่กระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระโดยไม่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย²²

สำหรับคำว่า “สิทธิ” (Right) ในภาษากฎหมาย ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรองรับและคุ้มครองให้ โดยกฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเฉพาะเจาะจงและกฎหมายคุ้มครองประโยชน์นี้โดยบุคคลผู้ได้รับประโยชน์สามารถใช้สิทธิทางศาล²³ นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” หมายถึง ความถูกต้องหรือความชอบธรรม²⁴

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า คำว่า “สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิด มีความชอบธรรมที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ภายใต้กรอบกฎหมาย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในการเลือกประกอบอาชีพ สิทธิในการเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

²² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (หน้า 1193) ,โดยราชบัณฑิตยสถาน , กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์

²³ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (หน้า 188) , โดยหยุด แสงอุทัย , 2533 , กรุงเทพฯ : เจริญผล

²⁴ คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (หน้า 130) โดยสมยศ เชื้อไทย , 2553 กรุงเทพฯ : วิญญูชน

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเองโดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจแทรกแซงเกี่ยวกับการตัดสินใจนั้น และเป็นการตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำหรือไม่กระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แต่การที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมแล้ว แต่ละคนจะตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งใดนอกเหนือหรือนอกจากที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วย่อมต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ของสังคม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ดังเช่นศิลาจารึกหลักที่ 1 สมัยพ่อขุนรามคำแหงบ่งบอกถึงเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้อย่างน่าสนใจว่า “เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจะใคร่ค้าเงือนค้าทอง ค้า ...”²⁵

จึงอาจสรุปได้ว่าคำว่า “เสรีภาพ” เป็นคำที่ถูกใช้เคียงคู่กับคำว่าสิทธิเสมอว่า “สิทธิเสรีภาพ” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบ่งชี้ว่าสังคมหรือบ้านเมืองใดมีความสุข มีความสงบ มีสันติ มีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ บุคคลย่อมต้องมีอิสระในการที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งใด หรือเว้นการกระทำการสิ่งใด โดยไม่ถูกบังคับ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้กระทำการเช่นนั้นได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ภายใต้กรอบของกฎหมาย มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองในการเลือกที่จะเดินทางท่องเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจ เลือกที่พักแรมเพื่อการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ให้เหมาะสมกับการเดินทางหรือปัจจัยต่างๆ ของแต่ละบุคคล ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเพศ อายุ อาชีพ รายได้ หรือสถานที่ท่องเที่ยวที่นักท่องเที่ยวต้องการเดินทางไป ซึ่งนักท่องเที่ยวแบบคนรุ่นเก่าอาจเลือกที่พักเพื่อการท่องเที่ยวโดยพิจารณาจาก ความสะอาด สิ่งอำนวยความสะดวก และความปลอดภัย ในรูปแบบของการใช้การห้องพักในโรงแรม แต่นักท่องเที่ยวแบบคนรุ่นใหม่อาจพิจารณาเลือกห้องพักที่มีราคาถูก มีเพียงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น เตียงนอน และตู้เก็บสิ่งของ เลือกใช้บริการห้องพักแบบโฮสเทล โดยมีแนวคิดเรื่องการบริโภคร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยน แบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันซึ่งนักท่องเที่ยวแต่ละคนมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกใช้

²⁵ http://www.sukhothai.go.th/history/hist_08.htm ; สืบค้นวันที่ 2 เมษายน 2562

บริการห้องพักในรูปแบบต่างๆ ตามที่ตนเองต้องการภายใต้ปัจจัยของแต่ละบุคคลโดยไม่ถูกบังคับหรือถูกกดดัน

2.3 แนวคิดการบริโภคร่วมกัน (Collaborative Consumption)

แนวคิดการบริโภคร่วมกันเป็นการแสดงออกถึงรูปแบบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในลักษณะของการแบ่งปัน การเช่า การมอบของขวัญ การแลกเปลี่ยน การยืมและการให้ยืม เป็นพฤติกรรมของการแสดงออกถึงการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นเป็นหลัก ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความมีมารยาท ความมีน้ำใจ ต่อผู้อื่น โครงสร้างของกิจกรรมที่สนับสนุนชุมชน ส่งผลต่อบุคคลทั่วไปทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว เพื่อน หรือคนแปลกหน้า ทั้งในชีวิตประจำวันและในการสร้างสภาวะแวดล้อมภายใต้กิจกรรมของผู้บริโภคที่เกิดขึ้น เช่น การให้เพื่อนหรือคนรู้จักนั่งรถของตนเองกลับบ้านด้วยกัน แล้วเกิดการแบ่งปันการชำระค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าน้ำมัน เป็นต้น หรือการส่งมอบสิ่งอื่นให้เพื่อเป็นการตอบแทนน้ำใจ ได้ศึกษาถึงการเลือกใช้รูปแบบของการแบ่งปันพบว่า ความมีประโยชน์ ความเชื่อ การประหยัดค่าใช้จ่าย และความคุ้นเคย เป็นส่วนสำคัญที่มีผลกับความพึงพอใจของผู้ที่เลือกทางเลือกการแบ่งปันกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาจากเหตุผลในการแสวงหาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร อันได้แก่ สินค้าและบริการ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยที่สามารถประหยัดต้นทุนและลดค่าใช้จ่ายทางธุรกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าจะเกิดผลดีมากมาย แต่ภายใต้แนวคิดการบริโภคร่วมกันนั้น หากไม่ได้รับการร่วมมือที่ดี เช่นการมีบุคคลหนึ่งที่กำลังบริโภคสินค้าหรือบริการร่วมกันกับผู้อื่นอยู่ แล้วไม่ทำการแบ่งปันการชำระค่าใช้จ่าย ทำให้เกิดความไม่พอใจ เกิดความรู้สึกเอาเปรียบ หรือไม่ไว้วางใจกันของคนในชุมชน ดังนั้นความสามารถในการร่วมมือกันของผู้มีส่วนร่วมในแนวคิดการบริโภคร่วมกัน จึงต้องมีการสื่อสารที่ดี หรือการสร้าง kepercayaanถือร่วมกัน กุญแจสำคัญในการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งคือการมีปฏิสัมพันธ์ ประกอบไปด้วยการยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น และความเชื่อใจต่อผู้อื่น ความเชื่อใจเป็นสิ่งที่นำมาใช้ เชื่อมโยงกับแนวคิดริเริ่มในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริโภคร่วมกันของผู้คนในชุมชน การมีปฏิสัมพันธ์ซ้ำๆ จำเป็นต่อการทำให้การร่วมมือเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีที่เกิดขึ้นในระหว่างการแบ่งปัน เป็นความร่วมมือในลักษณะของความเป็นคนภายในครอบครัวมากกว่า บุคคลแปลกหน้าทำให้ต้องมีความเชื่อมั่นในตัวบุคคลสูง หรือเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่นมาจากเพื่อน ยังพบว่าความปลอดภัย สัมพันธ์โดยตรงต่อความไว้วางใจและความเชื่อถือที่มีต่อบุคคลอื่นในการสร้างการบริโภคร่วมกัน เนื่องจากการบริโภคร่วมกันเป็นกรอบ

แนวคิดที่มาจากการเชื่อมโยงทางสังคม และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนแปลกหน้า ดังนั้นเพื่อสร้างความปลอดภัย ความเชื่อใจเป็นเหมือนสิ่งขับเคลื่อน สำหรับการสร้างความรู้สึกถึงความเป็นเพื่อนบ้าน และความคุ้นเคยกันในชุมชนท้องถิ่น²⁶

ในปัจจุบันแนวคิดการบริโภคร่วมกัน (Collaborative Consumption) ได้ถูกนำมาใช้กับผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการห้องพักรายวันมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนของผู้ให้บริการมีแนวคิดที่จะนำห้องพักในบ้านของตนเองออกให้เช่าเพื่อให้เกิดรายได้แทนที่จะปล่อยทิ้งห้องให้ว่างไว้อยู่ ส่วนของผู้ใช้บริการมีแนวคิดที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายในส่วนของการเช่าที่พัก มีการใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกัน มีการแบ่งปันการชำระค่าใช้ต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกัน ซึ่งสามารถประหยัดต้นทุนและลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้กับทั้งผู้ให้เช่าและผู้เช่า และแนวคิดนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเศรษฐกิจแบ่งปันในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดร่วมกัน เพราะในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญที่นักท่องเที่ยวนำมาใช้ตัดสินใจในการเลือกใช้บริการห้องพักรายวันแบบโฮสเทล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบ่งปัน

แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันถือว่าเป็นแนวคิดสมัยใหม่ซึ่งหลักการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในรูปแบบเดิมไปอย่างสิ้นเชิง โดย Sharing Economy²⁷ เป็นแนวคิดสังคมเศรษฐกิจแบบแบ่งปันที่มีการกล่าวถึงในครั้งแรกเมื่อปี 1978 ในเชิงบทความวิชาการเรื่อง “Community Structure and Collaborative Consumption” โดย Marcus Felson และ Joe Spaeth ซึ่งทั้งคู่เป็นนักสังคมศาสตร์ประจำมหาวิทยาลัย Illinois at Urbana-Champaign ในปัจจุบัน

²⁶ การศึกษาการให้อำนาจของแอปพลิเคชันเพื่อการเดินทางในลักษณะแบ่งปัน ในมุมมองจากผู้ขับและผู้โดยสาร กรณีศึกษา แอปพลิเคชันอูเบอร์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (หน้า 11) , โดยน้ำทิพย์ เกิดน้อย, 2558, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁷ กันทิมา วงศ์สถาปัตย์ (2559) “Sharing Economy : การบริโภคยุคใหม่ไร้ซึ่งการครอบครอง”.เผยแพร่นิตยสารการเงินธนาคาร.หน้า 1

แนวคิดนี้ได้สะท้อนถึงความสามารถในการสร้างรายได้ที่มาจากการแลกเปลี่ยนการบริโภคสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่ไม่ได้ใช้แล้วระหว่างบุคคลและกลุ่มคนผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์มแบบฟอร์มรูปแบบต่างๆ โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับมากขึ้นมาจากปัจจัยอันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจที่อ่อนแอภายหลังวิกฤติการเงินโลกในปี ค.ศ.2008 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มียัตราการว่างงานสูง และการเข้าถึงข้อมูลบนเครือข่ายสังคมออนไลน์และการประมวลผลแบบ Cloud Computing ที่เพิ่มขึ้นซึ่งทำให้เข้าถึงข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณซึ่งเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความต้องการและพฤติกรรมผู้บริโภคดีขึ้น ทั้งนี้ ธุรกิจสามารถใช้เทคโนโลยีและข้อมูลดิจิทัลในการจับคู่ระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ โดยผู้ให้บริการสามารถจัดสรรเวลาในการแบ่งปันสินค้าหรือการบริการนั้นๆ ขณะที่ผู้บริโภคก็สามารถเลือกและเข้าถึงสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องเสียเงินซื้อมาจากเจ้าของ เช่น ห้องพัก ที่อยู่อาศัย เครื่องใช้ในบ้าน รถยนต์ เป็นต้น ภายใต้แนวคิด “เศรษฐกิจแบ่งปันส่วน” หรือ Sharing Economy โดย Platform เป็นโครงสร้างดิจิทัลพื้นฐานของการติดต่อแบบสองทางระหว่างคนสองคนหรือคนสองกลุ่มระหว่างผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการกับผู้บริโภค และการวางกฎเกณฑ์ธุรกิจเพื่อใช้บังคับ การปฏิบัติของธุรกิจแบบ Platform²⁸ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2007 Brian Chesky กับ Joe Gebbia คือคนที่ริเริ่มความคิดธุรกิจของ Airbnb โดยเปลี่ยนห้องรับรองที่พักของเขาเป็นห้องเช่าชั่วคราวในเมืองซานฟรานซิสโก โดยให้บริการที่พักอาหารเช้า และเป็นไกด์พาเที่ยว สิ่งที่เป็นเรื่องใหม่ๆ ของเศรษฐกิจแบบแบ่งปันส่วนในยุคปัจจุบันคือ เทคโนโลยีดิจิทัลทำให้การแบ่งปันทางเศรษฐกิจขยายตัวกว้างออกไปมากกว่าเดิมจากในสมัยโบราณ ซึ่งในปี ค.ศ. 2008 นักออกแบบคอมพิวเตอร์ชื่อ Nathan Blecharczyk มาร่วมงานและตั้งบริษัท Air Bad & Breakfast (Airbnb) ขึ้นมา ในระยะแรกทำธุรกิจในเมืองที่มีงานการประชุมใหญ่ๆ และห้องพักตามโรงแรมถูกจองเต็มหมดแล้ว ต่อมาไม่นาน Airbnb ก็ค้นพบว่าความต้องการที่พัก

²⁸ ปรีดี บุญซื่อ (2559) ยุคสมัยของธุรกิจแบบ Platform ภัยคุกคามที่อันตรายสุดต่อธุรกิจแบบดั้งเดิม (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก

<http://www.hpc4.go.th/director/data/jan2017/PlatformRevolution.pdf>. (สืบค้นวันที่ 4 เมษายน 2562)

อาศัยตามบ้านคนในท้องถิ่นในราคาไม่แพง จะมีอยู่ตลอดทั้งปี มีอยู่ทั่วสหรัฐอเมริกา และทั่วโลกด้วย

29

โครงสร้างธุรกิจแบบ Sharing Economy หรือที่คุ้นเคยกันในชื่อการบริโภคชนิดร่วมมือกัน (Collaborative Consumption) และการทำธุรกิจจากเพื่อนสู่เพื่อน (Peer to Peer : P2P) เป็นการทำธุรกิจในรูปแบบใหม่ ซึ่งช่วยให้บุคคลหรือองค์กรสามารถสร้างรายได้จากสิ่งของหรือทรัพย์สินที่ตนมีมากเกินไปจนความจำเป็นหรือไม่ได้ใช้แล้ว (Excess Capacity) ผ่านการใช้บริการบนแพลตฟอร์มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคอมพิวเตอร์ หรือสมาร์ทโฟน เพื่อที่จะเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการในการเข้าถึงสินค้าและบริการต่างๆ โดยผู้รับบริการจะอาศัยข้อมูลบนเครือข่ายสังคมออนไลน์เป็นพื้นฐานช่วยในการตัดสินใจ ตั้งแต่ห้องพัก ที่อยู่อาศัย รถยนต์ ไปจนถึงเสื้อผ้า สิ่งของมือสองและกระเป๋าแบรนด์เนม เป็นต้น ซึ่งแนวคิดนี้มีมาตั้งแต่ในสมัยอดีตแต่ถูกจำกัดด้วยข้อจำกัดหลายประการซึ่งเทคโนโลยีเป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการในการประสานจับคู่อุปสงค์และอุปทาน การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้บริโภคและเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่ อันได้แก่ เครือข่ายอินเทอร์เน็ตไร้สายความเร็วสูง การระบุตำแหน่ง (GPS) การจ่ายเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Payment) ที่ส่งผลให้ข้อจำกัดต่างๆ หดหายไปหรือลดน้อยลงอย่างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การให้บริการรถโดยสาร Uber โดยที่สมัยก่อนขาดสื่อกลางในการสื่อสารที่จะทำให้ทราบว่ามีผู้โดยสารและรถที่ว่างอยู่ที่ตำแหน่งไหนของเมือง หรือในกรณีการให้เช่าที่พักอาศัย Airbnb ที่ในอดีตตลาดที่พักระยะสั้นเป็นของโรงแรมเท่านั้น ในขณะที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เช่น คอนโดมิเนียม อาคารพาณิชย์ หรือบ้านพักอาศัย มักเป็นการปล่อยให้เช่าระยะยาวเท่านั้น เนื่องจากต้นทุนในการติดต่อสื่อสาร การจัดทำเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นายหน้าหรือคนกลางที่ทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อประสานงานระหว่างเจ้าของอสังหาริมทรัพย์กับผู้ให้บริการที่ประสงค์เช่าอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ระยะสั้นไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ บริษัท Airbnb จึงเข้ามาทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างนักท่องเที่ยวผู้ที่ต้องการใช้บริการห้องพักเช่าพักรายวันและเจ้าของบ้านหรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหากขาดเทคโนโลยี

²⁹ จุฑามาศ พูลสวัสดิ์ (2560) แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันและก้าวถัดไป (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก https://www.slideshare.net/FURD_RSU/uber-60326372. (หน้าที่ 1-2) (สืบค้นวันที่ 4 เมษายน 2562)

สารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย การแลกเปลี่ยนสินค้าหรือการใช้บริการในกรณีดังกล่าว จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หรือหากเกิดขึ้นก็จะเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ³⁰

สำหรับในประเทศไทยได้มีการนำหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการตามแนวคิดเกี่ยวกับ เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) มาใช้โดยผ่านแอปพลิเคชันรูปแบบต่างๆ ซึ่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการที่คนไทยเรียกใช้บริการรถแท็กซี่ผ่านแอปพลิเคชัน เช่น Grab และ Uber ที่ได้รับความนิยมอย่างมาก รวมทั้งการให้บริการห้องพักรายวันผ่าน Airbnb ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการเข้าไปแชร์หรือโพสต์เพื่อโฆษณาที่พักหรือใช้บริการจองห้องพักผ่านแอปพลิเคชันมากขึ้นเช่นกัน ในขณะที่ต่างประเทศได้เริ่มมีการวางหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อรองรับการดำเนินธุรกิจตามแนวคิดดังกล่าวแล้ว แต่สำหรับในประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดๆ รวมทั้งยังไม่มี การปรับแก้กฎหมายใดๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ยังคงบังคับใช้ตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่

2.5 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

2.5.1 ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค”

ในการศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีความจำเป็นที่ผู้ศึกษาจะต้องทราบ ความหมายของคำว่าผู้บริโภคเพื่อให้รู้ว่าผู้ใดคือผู้บริโภคที่ได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอก ล่าวถึงความหมายของคำว่าผู้บริโภคเพื่อความเข้าใจในการศึกษาเป็นลำดับแรก

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” หมายถึง ผู้ซื้อสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจาก ผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และในภายหลังได้รวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้รับบริการ จากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้จะมีได้เสียค่าตอบแทนก็ตาม³¹

³⁰ เฟิงอ้าง

³¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ . “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค”.(กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543),

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้บริโภคไว้ในมาตรา 3 ว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

จากความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ดังกล่าวข้างต้น จึงพอสรุปได้ว่าผู้บริโภค หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งได้รับสินค้าหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยทางนิติกรรมใดๆ ไม่ว่าจะเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการใช้สินค้าหรือบริการเป็นการส่วนตัวหรือภายในครัวเรือนซึ่งไม่ใช่ลักษณะของการประกอบธุรกิจหรือเพื่อวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้จะมีได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

2.5.2 แนวคิดในการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีส่งผลให้หลักการทางด้านสังคมศาสตร์ ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านนิติศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปด้วย ในสมัยที่การค้ายังอยู่ในลักษณะเฉพาะในท้องถิ่นหรือในเมืองนั้น ๆ โดยที่สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มี ความสลับซับซ้อน กระบวนการผลิตสินค้ายังมีลักษณะง่ายๆ เป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter) จนพัฒนาไปสู่การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ผู้ที่มีฝีมือกลายเป็นผู้ผลิตสินค้า เพื่อขายให้แก่บุคคลอื่น เกิดการรวมตัวของคนของพ่อค้า ในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งสมาคมอาชีพ สองลักษณะขึ้นในสมัยกลาง ในปี ค.ศ. 1100-1500 คือ สมาคมพ่อค้า (Merchant Guilds) และ สมาคมช่างฝีมือ (Craft Guilds)³² จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1760 เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม (The Industrial Revolution) ทั้งในประเทศอังกฤษและยุโรป ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการผลิตจากระบบการผลิตโดยช่างฝีมือมาเป็นระบบการผลิตโดยเครื่องจักรกลที่มีการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยี

³² พิเชษฐ เมลาณนท์.” ความคิดทางสังคม-กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรธุรกิจ”, เอกสาร การสอนชุดวิชากฎหมายพาณิชย์ 4 , สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2537
หน้า 20

สมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตสินค้า จึงสามารถผลิตสินค้าได้ในปริมาณมาก ๆ ทั้งยังช่วยในเรื่องการลดต้นทุนการผลิตอีกด้วย

นอกจากนี้ การปฏิวัติอุตสาหกรรมยังก่อให้เกิดผลกระทบแก่ความคิดทางการปกครองเกิดขึ้นอีกด้วย กล่าวคือ ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมระบบการปกครองทั้งในอังกฤษและยุโรปมีลักษณะเป็นแบบฟิวดัล (Feudal) ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอยู่ภายใต้การปกครองของขุนนาง ซึ่งเป็นชนชั้นกลางในแต่ละท้องถิ่นและเป็นผู้ตั้งข้อกำหนดกฎหมายให้แก่ฝ่ายประชาชนที่อยู่ในอาณาเขตการปกครองของตน ชนชั้นปกครองใช้อิทธิพลในการสนับสนุนบุคคลเพียงบางกลุ่มในการทำการค้า ระบบการปกครองเช่นนี้ทำให้หลายฝ่ายไม่พอใจจึงเกิดแนวคิดทางปรัชญาการปกครองแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่เน้นความเป็นอิสระของบุคคลและให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองและแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ที่เชื่อว่ารัฐบาลไม่ควรที่จะสร้างข้อกำหนดกฎหมายขึ้นมาจำกัดการประกอบอาชีพของประชาชน แต่ควรปล่อยให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการใช้สติปัญญาและความสามารถได้อย่างเต็มที่ อันจะเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งให้ตนเองและประเทศไทย แนวคิดดังกล่าวเป็นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) ที่ได้ส่งผลต่อหลักกฎหมายที่พัฒนาในระหว่างศตวรรษที่ 19 ถึงศตวรรษที่ 20 ซึ่งในระยะนี้เองประมวลกฎหมายต่างๆ ได้มีการจัดทำขึ้นในหลายประเทศและอย่างต่อเนื่อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1804 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1896 กฎหมายที่เกิดขึ้นในขณะนั้นจึงยึดหลักปัจเจกชนนิยมและหลักเศรษฐกิจเสรีเป็นพื้นฐาน ซึ่งประมวลกฎหมายในยุโรปได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อประมวลของกฎหมายของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงรัชกาลที่ 7 ³³

จากแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานว่ารัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน กล่าวคือ

1) ทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์สิทธิของทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือทฤษฎีแห่งการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งมาจากแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Lock) ชาวอังกฤษที่ว่าทรัพย์สินส่วนบุคคล

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค , (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2543) , หน้า 13-14

ช่วยทำให้บุคคลนั้นมีศักดิ์ศรีขึ้นและทำให้มีเสรีภาพมากขึ้น³⁴ ความคิดนี้ได้มีการรับรองในปฏิญญาว่า สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศส โดยกล่าวว่า กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีและไม่อาจจำกัดโดยอายุความ นอกจากนี้ในมาตรา 17 ของปฏิญญาดังกล่าวยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ละเมิดไม่ได้และศักดิ์สิทธิ³⁵

2) ทฤษฎีเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) มีหลักว่า เสรีภาพของเอกชนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งและจะถูกจำกัดได้ก็ด้วยความสมัครใจของตนเองเท่านั้น เสรีภาพของเอกชนในการทำสัญญาก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่เอกชนด้วยกันเอง³⁶ แนวคิดของทฤษฎีนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 1134 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสหรือที่เรียกกันว่า “ประมวลกฎหมายนโปเลียน” ของประเทศฝรั่งเศส (Code Napoleon)” ที่ว่า “ความตกลงที่สร้างขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้แก่ผู้ที่ทำความตกลงนั้น”³⁷

3) ทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดซึ่งใช้บทสันนิษฐานความผิด (Presumption of Fault) เป็นทฤษฎีความรับผิดที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอยู่ 2 หลัก คือ มีความรับผิดเมื่อมีความผิด กล่าวคือ ผู้กระทำละเมิดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหาย และหลักความรับผิดโดยกฎหมายสันนิษฐานว่ามีความผิดแม้มิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งบางกรณีเป็นการสันนิษฐานเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้นในการนำสืบหักล้าง (Absolute Liability) หรือ No Fault Liability ซึ่งหลักความรับผิดชอบทั้งสองแบบนี้เรียกโดยทั่วไปว่า “ความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)” ซึ่งหลักความรับผิดเด็ดขาดได้รับการยอมรับมากขึ้นเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลิตภัณฑ์ซึ่งมีความ

³⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์ , คำบรรยายหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป ชุดที่ 1 , (กรุงเทพมหานคร : ไทยสังฆภัณฑ์การพิมพ์ , 2515) หน้า 19

³⁵ อุกฤษ มงคลนาวิน , กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายฝรั่งเศส , บทบัญญัติ , เล่มที่ 29 , 2515 หน้า 579

³⁶ ดาราพร ธีระวัฒน์ , กฎหมายสัญญาสถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2542) หน้า 16

³⁷ วิชา มหาคุณ , ทฤษฎีกฎหมาย , วารสารกฎหมายปีที่ 1 (กันยายน 2517) หน้า 75

สลับซับซ้อนในการผลิต ผู้ใช้ได้รับความเสียหายไม่อาจพิสูจน์ถึงเหตุแห่งความเสียหายได้ว่าเป็นความผิดพลาดของผู้ใด³⁸

นอกจากทฤษฎีดังกล่าวแล้ว การยึดหลักปัจเจกนิยมและหลักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมยังก่อให้เกิดหลักกฎหมายในเรื่องซื้อขายขึ้นอีกหลักหนึ่ง คือ “หลักผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor หรือ Let the Buyer Beware)³⁹ กล่าวคือ เมื่อผู้ซื้อสินค้าไม่ระมัดระวังตรวจสอบตราดูสินค้าที่ตนได้ซื้อ ในขณะที่รับมอบสินค้าจากผู้ขาย และต่อมาปรากฏว่าสินค้านั้นมีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้น ผู้ซื้อจำต้องรับเคราะห์ในความเสียหายหรือความชำรุดบกพร่องของสินค้าที่เกิดขึ้นนั้น โดยผู้ซื้อจะไปเรียกร้องเอาจากผู้ขายไม่ได้ ซึ่งหลักกฎหมายนี้เป็นข้อสันนิษฐานที่ว่า “บุคคลทุกคนมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกัน มีอิสระที่จะตกลงหรือมีนิติสัมพันธ์อย่างใดก็ได้ การที่ผู้ซื้อสมัครใจซื้อสินค้านั้น จึงต้องรับภาระในความเสียหายนั้นเอง ซึ่งต่อมากการผลิตสินค้ามีการนำความรู้ทางด้านเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้ามาใช้ในการแข่งขันทางการตลาดของผู้ประกอบกิจการแต่ละราย เพื่อแข่งขันทางการค้าและเพื่อให้ผู้ประกอบการรายอื่นผลิตสินค้าประเภทเดียวกันออกขายเพื่อแข่งขันในทางธุรกิจ โดยที่ผู้ประกอบการแต่ละรายคิดค้นวิธีการในการผลิตสินค้าหรือบริการของตนให้มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้บริโภคมักถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการเนื่องจากผู้บริโภคไม่มีความรู้เท่าเทียมกับผู้ประกอบกิจการที่มีทั้งความรู้และความชำนาญรวมทั้งเทคโนโลยีในการผลิตสินค้าหรือบริการ จนทำให้ผู้ประกอบการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคที่ไม่มีความรู้เท่าเทียม ส่งผลให้ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 นักนิติศาสตร์เริ่มมีความเห็นว่าทฤษฎีและหลักกฎหมายต่างๆ มีข้อบกพร่องควรได้รับการแก้ไขเนื่องจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่มิได้เอื้ออำนวยความยุติธรรมระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคเท่าที่ควร การผลิตสินค้าโดยใช้วัตถุดิบในการผลิตและกรรมวิธีการผลิตที่เกินกว่าความรู้ความสามารถของผู้บริโภคดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบและไม่มีอำนาจที่จะต่อรอง ซึ่งนักนิติศาสตร์มีความเห็นว่าผู้บริโภคควรได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายและต้องหา

³⁸ สุขุม ศุภนิตย์ ,คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค , พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2551 หน้า 10

³⁹ เฟิงอ้าง

มาตรการในการคุ้มครองให้แก่ผู้บริโภคจำเป็นต้องเข้ามาช่วยเหลือผู้บริโภคโดยนำหลักกฎหมายเดิมมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ

สำหรับกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้ใช้บริการห้องพักรายวันนั้น ปัจจุบันธุรกิจการให้บริการที่พักประเภท เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮาส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) โมเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort) เป็นต้น ยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดความรับผิดไว้โดยเฉพาะสำหรับธุรกิจดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการเช่าห้องพักหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดของลูกจ้างหรือแม้แต่ความเสียหายที่เกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ประกอบการธุรกิจ และความเสียหายที่เกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยว่าควรจะเป็นหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้ใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามลักษณะละเมิดมาปรับใช้ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ

1) หากความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน หากสถานที่ที่ให้บริการมีความเสี่ยงจะเกิดอันตรายแก่ผู้เข้าพักได้ตลอดเวลาที่เข้าพัก ไม่ว่าจะเป็นกรณี que ผู้เข้าพักสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ รวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ หากรู้ถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นหรือมีโอกาสที่จะเกิดผู้ประกอบการธุรกิจย่อมมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้เข้าพักอาศัยทราบหรือมีการติดป้ายคำเตือน หากผู้ประกอบการธุรกิจละเลยไม่ดำเนินการแจ้งเตือนให้ผู้เข้าพักอาศัยทราบถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นจนเป็นเหตุให้ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน กรณีเหล่านี้ถือเป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้เข้าพัก การเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายจะนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้

2) หากเกิดความเสียหายจากการกระทำของลูกจ้างหรือพนักงาน ซึ่งหากความเสียหายเกิดจากลูกจ้างซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ผู้ประกอบการธุรกิจถือเป็นนายจ้างจะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำในทางที่จ้างนั้น

3) กรณีความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ประกอบการธุรกิจ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากสัตว์เลี้ยงซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัย โดยหลักผู้เสียหายไม่มี

ภาระหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสัตว์หรือไม่ ดังนั้น หากความเสียหายเกิดขึ้นผู้ประกอบธุรกิจจำต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดบทยกเว้นเพื่อปฏิเสธความรับผิดหากผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสัตว์พิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์หรือพฤติกรรมอย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว

4) หากความเสียหายเกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ผู้ประกอบธุรกิจมีลักษณะความรับผิดเด็ดขาด หากความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้มีความชำรุดบกพร่องหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอ โดยที่ผู้เข้าพักอาศัยไม่มีภาระในการพิสูจน์ความผิดของผู้ประกอบธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้มีข้อยกเว้น หากกรณีผู้ประกอบธุรกิจสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความระมัดระวังตามสมควรนี้เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

2.6 การพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยการคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคเริ่มขึ้นโดยการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยการออกพระราชบัญญัติทางน้ำมัน พ.ศ. 2470 ในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยต่อมาได้มีการออกกฎหมายเพื่อป้องกันความเสียหายอันเนื่องจากการบริโภคของประชาชนเพิ่มขึ้น เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหาร พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติควบคุมการขายยา พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐให้สามารถควบคุมกำกับ ผู้ประกอบธุรกิจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภคของประชาชนให้ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้และมีโทษทางอาญาเป็นบทบังคับ แต่ยังไม่มีการบัญญัติถึงการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องจากการบริโภค

เมื่อปี พ.ศ. 2512 เจ้าหน้าที่ของสหพันธ์องค์การผู้บริโภคระหว่างประเทศ (International Organization of Consumer Unions หรือ IOCU) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาคมผู้บริโภคของประเทศต่างๆ ขึ้น มีการชักชวนองค์กรเอกชนในประเทศไทยให้มีการจัดตั้งสมาคม

ผู้บริโภชนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาของผู้บริโภคมีชื่อว่า “กรรมการศึกษาและส่งเสริมผู้บริโภค” และมีวิวัฒนาการเรื่อยมาในภาคเอกชนรวมทั้งได้ประสานงานกับ ภาครัฐบาลสมัยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครอง ผู้บริโภคขึ้น แต่ก็ได้สลายไปตามวิถีทางการเมือง⁴⁰

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นอีกครั้งและได้มีการศึกษามาตรการถาวรในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งในหลักทางสาระบัญญัติและการจัดองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค จึงได้พิจารณากร่าง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และตราเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีผล บังคับใช้ในวันที่ 5 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นมา ซึ่งได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐในการให้ความ คุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง รวมทั้งจัดตั้ง หน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานและให้ผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิใช้บริการ คือ สำนักงานคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภค แต่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีได้อำนาจหน้าที่ถึงงานที่หน่วยงานอื่นทำอยู่แล้ว แต่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่ยังไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบ

การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ขึ้นเพื่อบังคับใช้แต่ก็ยังมีได้มีหลัก กฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ การคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายไทยจึงยังอาศัย บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม ซึ่งได้แก่ หลักความรับผิดในทางสัญญา และหลักความรับผิดในทางละเมิด มีรายละเอียดดังนี้

1) หลักความรับผิดในทางสัญญา ตามหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญานั้นผู้ที่จะมีความ ผูกพันเป็นคู่สัญญาได้ต้องมีการทำคำเสนอและคำสนองที่สอดคล้องต้องกัน มุ่งประสงค์ที่จะผูกพันเป็น คู่สัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้ หลักการนี้นำมาปรับใช้กับการบริการบริโภคสินค้าและบริการด้วย บุคคล อื่นแม้จะเป็นผู้บริโภคสินค้าหรือบริการนั้นแต่หากมิได้เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบการก็ย่อมไม่มีสิทธิ เรียกร้องให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบตามสัญญาได้ โดยหลักกฎหมายว่าด้วยการซื้อขาย ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเรื่องความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องของสินค้าไว้ในมาตรา

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค , สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ออฟเซ็ท ครีเอชั่น, 2543) หน้า 1

472 ถึงมาตรา 474 ว่าด้วยเรื่องซื้อขายโดยกำหนดหน้าที่ของผู้ซื้อและผู้ขายให้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจตราสินค้าที่ซื้อขายกันและกำหนดให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของสินค้าไว้ในมาตรา 472 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ขายต้องรับผิดชอบเมื่อความชำรุดบกพร่องเป็นเหตุให้เสื่อมราคาหรือเสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์อันมุ่งจะใช้เป็นปกติหรือประโยชน์ที่มุ่งหมายโดยสัญญาและความชำรุดบกพร่องนั้นจะต้องมีอยู่ก่อนหรือขณะทำสัญญาซื้อขายโดยที่ผู้ซื้อไม่รู้และไม่ว่าผู้ขายจะทราบถึงความชำรุดบกพร่องหรือไม่ก็ตามก็ต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น และมีบทบัญญัติเรื่องข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้ขายไว้ในมาตรา 473 กล่าวคือ ผู้ขายย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีดังต่อไปนี้คือ

(1) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วแต่ในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่องหรือควรจะได้รู้อยู่เช่นนั้น หากได้ใช้ความระมัดระวังอันจะพึงคาดหมายได้แต่วิญญูชน

(2) ถ้าความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นอันเห็นประจักษ์แล้วในเวลาส่งมอบ และผู้ซื้อรับเอาทรัพย์สินนั้นไว้โดยมิได้อัดเอียน

(3) ถ้าทรัพย์สินนั้นได้ขายทอดตลาด

นอกจากนี้ มาตรา 483 บัญญัติว่า “คู่สัญญาซื้อขายจะตกลงกันว่าผู้ขายไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิก็ได้”

ผลของการชำรุดบกพร่องทำให้ผู้ซื้อ มีสิทธิประการหนึ่ง คือ สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายใดๆ อันเกิดเพื่อความชำรุดบกพร่องได้⁴¹ ส่วนจะต้องรับผิดชอบเพียงใดนั้นย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 222⁴² คือ ผู้ขายต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายทั้งปวง อันเป็นผลธรรมดาของการไม่ส่งมอบทรัพย์สินที่ปราศจากความชำรุดบกพร่องและอาจต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากคู่กรณีได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้า ค่าสินไหมทดแทนที่เรียกได้ เช่น การฟ้องเรียกค่าเสื่อมราคาจากผู้ขายหรือการลดราคาทรัพย์สิน

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย , ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ , พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม , 2538) หน้า 76 -77

⁴² กิตติศักดิ์ ปรกติ , ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตรเรื่องความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532 หน้า 41

การฟ้องเรียกค่าขาดประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สิน การฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมทรัพย์สิน การขอให้เปลี่ยนทรัพย์สิน หรือการฟ้องร้องเรียกค่าขนส่งเพื่อทดแทนส่วนที่ชำรุดบกพร่อง⁴³

มีปัญหาที่ถกเถียงกันในเรื่องความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องดังกล่าวว่าจะมีผลครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินอื่นของผู้ซื้ออันเกิดจากสินค้าที่ซื้อไปชำรุดบกพร่องด้วยหรือไม่ เช่น ผู้ซื้อได้ซื้อรถจักรยานยนต์จากผู้ขาย เมื่อนำมาขับขี่ได้ไม่นานปรากฏว่ารถคันดังกล่าวมีความชำรุดบกพร่องที่ระบบเบรก เป็นเหตุให้ผู้ซื้อประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บแก่ร่างกาย ซึ่งในปัญหานี้ นักกฎหมายมีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า ความรับผิดของผู้ขายในความชำรุดบกพร่อง นอกจากต้องคืนราคาแล้วยังอาจต้องรับผิดในผลแห่งความเสียหายที่ผู้ซื้อได้รับนอกจากราคาสินค้า⁴⁴ เช่น รับผิดในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายของผู้ซื้อด้วย ในเมื่อความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะการชำระหนี้ไม่ถูกต้องสมควรของผู้ขาย เช่น โจทก์ ซื้อกระเป๋ายางสำหรับใส่น้ำร้อนจากจำเลย เมื่อโจทก์เอาไปใส่น้ำร้อน กระเป๋าน้ำร้อนชำรุดบกพร่องแตกฉกโจทก์ เช่นนี้ จำเลยต้องรับผิดในความเสียหายที่โจทก์ได้รับอันตรายต่อร่างกายด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยบัญญัติไว้แต่เพียงว่า ผู้ขายจะต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องของตัวทรัพย์สินที่ขายเพียงใดเท่านั้น แต่ความรับผิดในอันตรายที่เกิดต่อร่างกายของบุคคลผู้ใช้ทรัพย์สินเป็นเรื่องของกฎหมายละเมิด⁴⁵ เช่น ผู้ขายขายขนมที่ใส่สีเป็นพิษ เมื่อผู้ซื้อรับประทานแล้วเกิดป่วย ผู้ขายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางละเมิด⁴⁶

⁴³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 33 หน้า 95

⁴⁴ ประพนธ์ ศาตะมาน และไพจิตร บุญญพันธุ์ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะซื้อขาย , พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ) หน้า 151

⁴⁵ พจน์ ปุษปาคม , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยาม , 2525) หน้า 463

⁴⁶ วงษ์ วีระพงษ์ , คำอธิบายลักษณะละเมิด , พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : อักษรสารการพิมพ์ , 2514) หน้า 16

สำหรับปัญหาเรื่องความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับ นักกฎหมายฝ่ายแรก กล่าวคือ ความรับผิดอันเกิดจากความชำรุดบกพร่องของสินค้านั้น ผู้ขายจะต้อง รับผิดในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สิน รวมทั้งรับผิดในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายของผู้ซื้อด้วย เนื่องจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 472 นั้น เป็นการยกเว้นหรือ จำกัดหลักกฎหมายทั่วไปของหลักผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor) เมื่อผู้ขายมีหน้าที่ต้องส่งมอบ สินค้าที่ขายให้แก่ผู้ซื้อ ผู้ขายก็ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่ขายโดยปราศจากความชำรุดบกพร่อง หาก ทรัพย์สินที่ผู้ซื้อได้ซื้อจากผู้ขายมีความชำรุดบกพร่อง ผู้ขายจำต้องรับผิดต่อผู้ซื้อ เมื่อเกิดกรณีที่ผู้ซื้อ หรือผู้ใช้สินค้าได้รับอันตรายจากการใช้สินค้านั้น

2) หลักความรับผิดในทางละเมิด ความรับผิดในทางละเมิดได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 โดยหลักทั่วไปได้บัญญัติไว้ในมาตรา 420 ซึ่งเป็นความ รับผิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based On Fault) ตามทฤษฎีความผิด (Fault Theory) โดยมีองค์ประกอบในเรื่องความจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่ทำให้เกิดความเสียหายว่าต้องมี ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำจึงจะเป็นละเมิด การดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบ ธุรกิจที่กระทำละเมิด ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อในการผลิตหรือ จำหน่ายของผู้ขายหรือผู้ประกอบการธุรกิจ และต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าความเสียหายนั้นเป็นผลที่เกิดจากการ กระทำละเมิดของผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ยากจนแทบจะพิสูจน์ไม่ได้เลยในกรณีที่สินค้า หรือบริการนั้นมีความสลับซับซ้อนในแง่เทคนิคการผลิตซึ่งอยู่ในความรับรู้และกำกับควบคุมโดยฝ่าย ผู้ประกอบการธุรกิจ

ดังจะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยยังคงยึดถือหลักเสรีภาพ ในการทำสัญญา หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนา และหลักความรับผิดในทางละเมิดที่ต้องมีความผิดซึ่ง เป็นหลักกฎหมายที่ประเทศต่างๆ ยึดถือก่อนที่จะมีการพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ที่สร้าง กฎเกณฑ์ในเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ในปี พ.ศ. 2541 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้แก้ไขบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้สินค้าและบริการโดย ชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทน และต่อมาได้มีการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ... ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดในผลิตภัณฑ์ โดยอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ตระหนักถึงการพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างแท้จริง และยึดถือตามทฤษฎีของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องการไม่ให้ความสำคัญกับความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาหรือเสรีภาพในการทำสัญญา และเรื่องทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดซึ่งใช้บทสันนิษฐานความผิดเช่นเดียวกับต่างประเทศ กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ได้กำหนดว่าข้อตกลงในสัญญาสำเร็จรูปเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น⁴⁷ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการพัฒนาตามหลักกฎหมายในเรื่องการไม่ให้ความสำคัญกับความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาหรือเสรีภาพในการทำสัญญา หรือร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ... ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม⁴⁸ ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ตามทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดซึ่งใช้บทสันนิษฐานความผิด (Presumption of Fault) โดยผู้บริโภคไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการอีกต่อไป และเป็นการไม่คำนึงถึงหลักทฤษฎีความรับผิดเฉพาะคู่สัญญาด้วยเนื่องจากในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้จำกัดว่าผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้บริโภคหรือคู่สัญญาเท่านั้น จึงมีความหมายถึงบุคคลที่ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าโดยไม่จำกัดเฉพาะ

⁴⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อตกลงในสัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพหรือในสัญญาสำเร็จรูปหรือในสัญญาขายฝากที่ทำให้ผู้ประกอบการการค้าหรือวิชาชีพได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเกินสมควรเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น”

⁴⁸ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ... มาตรา 5 “ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม”

คู่สัญญา โดยในส่วนของเนื้อหาของการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคไว้ 5 ประการ ได้แก่⁴⁹

(1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (right to be informed) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภค รวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม การได้รับข่าวสารเป็นการเพิ่มพูนความรู้แก่ผู้บริโภคและทำให้ผู้บริโภคมีพื้นฐานทางข้อมูลไว้ใช้ในการตัดสินใจในการเลือกหาสินค้าหรือบริการที่ต้องการ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารจึงเป็นการช่วยชดเชยข้อเสียเปรียบที่อาจเกิดแก่ผู้บริโภคหากผู้บริโภคไม่ได้รับข่าวสารที่ถูกต้องจากผู้ประกอบธุรกิจ โดยการโฆษณาข้อมูลเกี่ยวกับที่พักของผู้ให้บริการจะต้องไม่โฆษณาจนทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญจากการใช้ถ้อยคำพรรณนาที่เป็นเท็จ ไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือมีการบิดเบือนรายละเอียดต่างๆ เช่น การโฆษณาห้องพักผ่านเว็บไซต์โดยมีรูปภาพห้องพักที่สวยงาม มีข้อความโฆษณาถึงบริการที่ดี ห้องพักมีความสะอาดปลอดภัย อยู่ใกล้แหล่งชุมชน เมื่อนักท่องเที่ยวได้ดูภาพและอ่านข้อความโฆษณาเหล่านั้น เกิดความสนใจและมีการโอนเงินค่ามัดจำหรือค่าจองห้องพักให้แก่ผู้ประกอบการให้บริการห้องพักรายวันไป ซึ่งในความเป็นจริงแล้วห้องพักมีสภาพเก่าทรุดโทรม อยู่ห่างไกลจากแหล่งชุมชน เป็นต้น

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (right to choose) ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วยความสมัครใจของผู้บริโภคและปราศจากการชักจูงใจอันเป็นธรรม อิสระในการเลือกหาสินค้าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ยึดการแข่งขันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาคุณภาพของสินค้า หากผู้บริโภคขาดอิสระในการเลือกสินค้าย่อมแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องที่ไม่เป็นไปตามระบบนี้ สำหรับนักท่องเที่ยวนั้นย่อมมีอิสระในการตัดสินใจเลือกใช้บริการห้องพักรายวันได้ตามความต้องการของตนเอง ด้วยความสมัครใจ โดยไม่ถูกหลอกลวง ทำให้เข้าใจผิดโดยเหตุอันไม่เป็นธรรม

⁴⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4

(3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (right to safety) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว ความปลอดภัยแต่เดิมพิจารณาจากสินค้ากายภาพเป็นหลัก แต่การคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันย่อมรวมถึงความไม่บกพร่องของสินค้าหรือบริการต่างๆ ด้วย ดังนั้น หลักในปัจจุบันคือสินค้าและบริการต้องจัดให้มีขึ้นโดยไม่มีความบกพร่อง (defective) โดยต้องมีมาตรฐานเพียงพอแก่การใช้งานหรือให้บริการ สิทธิในข้อนี้ปัจจุบันอาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สิทธิในสินค้าหรือบริการที่ได้มาตรฐาน (right to standard goods or services)⁵⁰ สำหรับการให้บริการห้องพักรายวันของนักท่องเที่ยวนั้น ย่อมจะต้องได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการห้องพักรายวันจากผู้ประกอบการตั้งแต่วันแรกที่เข้าพักจนกระทั่งสิ้นสุดการใช้บริการ

(4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (right to fair contract) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มิได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ แต่ได้เพิ่มเติมขึ้นในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้บริโภคจำนวนมากร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญากับผู้ประกอบการมากขึ้น จึงควรกำหนดสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญาไว้โดยเฉพาะอีกประการหนึ่ง เมื่อนักท่องเที่ยวได้ทำสัญญาเช่าห้องพักจากผู้ประกอบการแล้ว ข้อตกลงย่อมผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ฝ่ายผู้ประกอบการจะยกเลิกการให้เช่าห้องพักโดยพลการไม่ได้

(5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (right to be heard) ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ถ้าสินค้าหรือบริการใดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ผู้บริโภคต้องมีหนทางได้รับการเยียวยาความเสียหายนั้น จึงจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่สมบูรณ์ การเยียวยาเป็นเรื่องปกติในทางกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงผู้บริโภคอยู่ในฐานะเสียเปรียบหลายประการ กฎหมายในส่วนนี้จึงต้องพัฒนาโดยเพื่อให้ผู้บริโภค

⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,

ได้รับความเป็นธรรม กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าห้องพักรายวันประมาณเดือนละหนึ่งพันบาท เป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวได้รับอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือต่อทรัพย์สินแล้ว นักท่องเที่ยวย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจอันเกิดขึ้นเพราะเหตุแห่งการละเมิดนั้น

สรุปว่า คำว่า “ผู้บริโภค” นั้น มีความหมายที่กว้าง โดยหมายความรวมถึงผู้เช่า ผู้ใช้บริการหรือผู้ใช้บริการ จากผู้ประกอบการโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งผู้ใช้บริการห้องพักรายวันถือเป็นผู้เช่า ผู้ใช้บริการหรือผู้ใช้บริการ โดยจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนการเช่าพักอาศัย ซึ่งถือเป็นผู้บริโภคตามกฎหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้รับรองสิทธิของผู้บริโภคไว้ 5 ประการดังกล่าวข้างต้น แม้ทบทวนคดีแห่งกฎหมายจะได้บัญญัติจะได้บัญญัติถึงสิทธิเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคไว้ แต่ในปัจจุบันผู้ใช้บริการห้องพักรายวันยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการในรูปแบบต่างๆ เช่น การโฆษณาบรรยายถึงข้อมูลห้องพักผ่านเว็บไซต์ซึ่งใช้ถ้อยคำพรรณนาที่เป็นเท็จ ไม่ตรงกับความเป็นจริงอันเป็นการละเมิดสิทธิของนักท่องเที่ยวตามกฎหมาย จนทำให้นักท่องเที่ยวหลงเชื่อตามคำพรรณนานั้น โดยไม่สามารถรู้ถึงข้อเท็จจริง หลงเชื่อโอนเงินเพื่อเป็นค่ามัดจำหรือค่าตอบแทนการใช้บริการและเมื่อเข้าพักจึงทราบถึงการโฆษณาห้องพักที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ทั้งไม่มีหน่วยงานในการตรวจสอบการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย รวมทั้งไม่มีหน่วยงานที่จะรับเรื่องราวร้องเรียน ประกอบกับนักท่องเที่ยวเพียงต้องการเดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนเท่านั้น การฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายหรือเรียกเงินมัดจำคืนเป็นเรื่องยุ่งยาก เสียเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจไม่คุ้มค่าเพราะพักอาศัยในประเทศไทยเพียงระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น

2.7 สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบทบัญญัติในเรื่องวิธีการเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมอันเป็นบทบัญญัติในลักษณะเดียวกับการฝากทรัพย์ แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องการฝากทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 657 เพราะลักษณะพิเศษแตกต่างออกมาจากเรื่องฝากทรัพย์ธรรมดา⁵¹ เพียงแต่ผู้ร่างประมวล

⁵¹ ไพฑูริย์ เอกจริยกร , คำอธิบาย ยืม ฝากทรัพย์ , พิมพ์ครั้งที่ 10 , กรุงเทพมหานคร :

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์คงมีความเห็นว่ามีส่วนคล้ายคลึงกันบ้างจึงไม่ได้แยกออกไปเป็นการเฉพาะ เพราะเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว เป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ซึ่งมีอยู่ต่อกันระหว่างเจ้าสำนักโรงแรมฝ่ายหนึ่งและคนเดินทางหรือแขกอาศัยอีกฝ่ายหนึ่งอันเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สิน ซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยพาเอาทรัพย์สินเข้ามาในโรงแรม ผู้ร่างกฎหมายจึงน่าจะเห็นว่าการที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยพาทรัพย์สินเข้ามาภายในโรงแรมนั้น มีลักษณะเดียวกับการฝากทรัพย์สิน คือฝากต่อเจ้าสำนักโรงแรม ดังนี้ จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในลักษณะฝากทรัพย์สิน⁵² เพราะมีทั้งการที่รับฝากทรัพย์สินที่พามาโดยตรงและโดยปริยาย กฎหมายจึงกำหนดวิธีการและความรับผิดชอบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง

ศ.ดร.จิต เศรษฐบุตร มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า จริงอยู่อาจมีข้อคัดค้านได้ว่า การนำทรัพย์สินเข้ามาในโรงแรมนั้น ดูออกจะไกลกับการส่งมอบอย่างในสัญญาฝากทรัพย์สินธรรมดา แต่เห็นว่าการกฎหมายได้บัญญัติความเรื่องนี้เป็นหมวดหนึ่งในลักษณะฝากทรัพย์สิน ข้อความดังกล่าวก็น่าจะยุติลง

นอกจากนี้ยังมีความเห็นจากนักกฎหมายท่านอื่นว่า⁵³ เมื่อคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้ตกลงทำสัญญาพักอาศัยในโรงแรม โฮเตลหรือสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้น เจ้าสำนักโรงแรมและคนเดินทางหรือแขกอาศัยย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยได้พามาหรือเอามาไว้ในโรงแรม โฮเตลหรือสถานที่ทำนองเช่นนั้น โดยเจ้าสำนักโรงแรมมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย ทั้งนี้ เนื่องจากการที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยมาพักนั้น เจ้าสำนักโรงแรมได้ประโยชน์ตอบแทนเป็นสินค้า คือ ค่าที่พัก จึงมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สิน ซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยนำเข้ามาในโรงแรมหรือที่พักนั้น ไม่ให้สูญหายหรือบุบสลายโดยถือว่าการเก็บทรัพย์สินไว้ในห้องพักเท่ากับเป็นการส่งมอบทรัพย์สินนั้นฝากไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมโดยปริยายแล้ว

⁵² จิต เศรษฐบุตร , ความรู้เบื้องต้นแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ยืมฝากทรัพย์สิน , แก้ไขเพิ่มเติมโดย จิตติ ดิงศรัทีย,สุธี ศุภนิตย์ , พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2531 หน้า 141

⁵³ สุปิน พูลพัฒน์ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ยืม ฝากทรัพย์สิน เก็บของในคลังสินค้า ประณีประนอมยอมความ การพนันและขั้นตอน , พิมพ์ครั้งที่ 3 , กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา , 2532 หน้า 123

สำหรับเจ้าสำนักโรงแรมนั้น⁵⁴ กฎหมายกำหนดมาตรฐานไว้เป็นพิเศษในฐานะที่ตนมีหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนซึ่งมาเป็นแขกอาศัยในสถานที่ของตน มิใช่เป็นการให้เช่าแต่สถานที่อย่างเดียวเท่านั้น ดังในเรื่องเช่าทรัพย์ โดยเมื่อเจ้าสำนักโรงแรมได้เสนอที่จะให้บริการแก่ผู้เดินทาง เจ้าสำนักโรงแรมก็มีหน้าที่หลายประการ เช่น การจัดหาห้องที่สงบให้แก่ผู้เดินทางได้พักตามที่ผู้เดินทางได้จองไว้ รับประกันความปลอดภัยแก่บุคคล โดยเจ้าสำนักโรงแรมมีหนี้ในผลสำเร็จและขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมนั้นจะขึ้นเมื่อมีสัญญาพักอาศัยในโรงแรมเกิดขึ้นก่อน

ในปัจจุบันประเทศไทยมีธุรกิจให้บริการห้องพักหลายประเภท แต่มีเพียงบางประเภทเท่านั้นที่มีกฎหมายควบคุม เช่น โรงแรม อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หอพักอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 โฮมสเตย์อยู่ภายใต้การควบคุมของของประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งในความเป็นจริงแล้วยังมีธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันที่ยังไม่มีการให้คำจำกัดความใดๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่มีความชัดเจนในธุรกิจประเภทนี้และยังไม่พบว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจน เช่นกรณีห้องพักที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่เปิดให้นักท่องเที่ยวเข้าพักในทางธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร ซึ่งในประเทศไทยมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกรณีการนำห้องชุดหรือคอนโดมิเนียมออกให้เช่ารายวันหรือออกให้เช่าในระยะสั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการประกอบธุรกิจที่เข้าข่ายการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยเจ้าของห้องชุด “วันเวลา เขาเต่า” นำห้องชุดออกให้เช่ารายวันและรายสัปดาห์ ซึ่งเป็นคอนโดหรูบนพื้นที่ 20 ไร่ ตั้งอยู่ในซอยหัวหิน 101 ถนนเพชรเกษม ตำบลหนองแก อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดดังกล่าวได้รับหนังสือจากที่ว่าการอำเภอหัวหินกรณีมีเรื่องร้องเรียนการปล่อยห้องในคอนโดดังกล่าวออกให้เช่ารายวันหรือรายสัปดาห์ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อตรวจสอบพบว่ามีห้องชุดที่กระทำความผิด จำนวน 3 ห้อง ที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

⁵⁴ ไพทิต เอกจริยกร , คำอธิบาย ยืม ผากทรัพย์ , พิมพ์ครั้งที่ 10 , กรุงเทพมหานคร :

ดังกล่าว จึงได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดหัวหิน ซึ่งศาลจังหวัดหัวหินได้มีคำพิพากษาแล้ว 2 คดี ส่วนคดีที่ 3 อยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอำเภอหัวหิน

โดยที่ศาลจังหวัดหัวหินได้มีคำพิพากษาในคดีแรก เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 59/2561 พิพากษาเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2561 ให้จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 , 15 , 59 ลงโทษปรับ 5,000 บาท และปรับรายวันอีกวันละ 500 บาท เป็นเวลา 20 วัน รวมเป็นเงิน 10,000 บาท และคดีที่สองเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 106/2561 พิพากษาเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ให้จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 , 15 , 59 ลงโทษปรับ 5,000 บาท และปรับรายวันอีกวันละ 100 บาท เป็นเวลา 81 วัน รวมเป็นเงิน 8,100 บาท นอกจากนี้ศาลจังหวัดเพชรบุรีได้มีคำพิพากษาในคดีลักษณะดังกล่าวเช่นกัน คือ คดีหมายเลขแดงที่ 782/2561 ซึ่งพิพากษาเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2561 ให้จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เนื่องจากจำเลยนำห้องชุดเลขที่ 10 อาคารชุดบ้านแสนงาม ตั้งอยู่ที่ ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ออกให้บริการเช่าพักรายวัน โดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการพักรายวันแก่นักท่องเที่ยวหรือคนเดินทางหรือบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทน โดยจำเลยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนและไม่ได้รับการยกเว้นใดๆ ตามกฎหมายที่จะนำห้องออกให้เช่ารายวัน ซึ่งศาลจังหวัดเพชรบุรีพิพากษาให้จำเลยมีความผิดตาม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 15 , 59 คงปรับ 10,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 คงปรับ 5,000 บาท และปรับรายวันอีกวันละ 500 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังคงกระทำการฝ่าฝืน

จากคำพิพากษาของศาลจังหวัดหัวหินและศาลจังหวัดเพชรบุรีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า บุคคลผู้ซึ่งนำห้องพักรายวันให้เช่าเป็นรายวันหรือรายสัปดาห์ก็ตาม โดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะถือเป็นการประกอบธุรกิจที่เข้าข่ายธุรกิจโรงแรม ซึ่งบุคคลผู้ซึ่งนำห้องพักรายวันให้เช่ารายวันหรือรายสัปดาห์นั้นไม่มีใบอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายที่ต้องระวางโทษทั้งจำและปรับ

สำหรับกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคที่ใช้บริการห้องพักพักรายวันกรณีเกิดความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพักหรือผู้เช่าห้องพักพักรายวัน ปัจจุบันยังไม่มี

กฎหมายได้กำหนดความรับผิดไว้โดยเฉพาะสำหรับการให้บริการห้องพักรายวันดังกล่าวไว้ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจหรือความเสียหายอันเกิดจากการกระทำลูกจ้างหรือแม้แต่ความเสียหายอันเกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ให้บริการ หรือแม้แต่ความเสียหายอันเกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ให้บริการ หากเกิดกรณีดังกล่าวจะต้องนำหลักตามบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะละเมิดซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ นอกจากนี้แล้วหากสถานที่หรือห้องพักที่ให้บริการมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายแก่ผู้เข้าพัก ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้พักหรือผู้เช่าห้องพักจะสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ให้บริการสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ หากรู้ถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นหรือมีโอกาที่จะเกิดขึ้นผู้ให้บริการย่อมมีหน้าที่ต้องแจ้งเตือนให้ผู้พักหรือผู้เช่าทราบด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม เช่น ติดป้ายคำเตือน หากผู้ให้บริการละเลยไม่ดำเนินการแจ้งเตือนให้ผู้เข้าพักหรือผู้เช่าทราบถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้ผู้เข้าพักหรือผู้เช่าได้รับอันตรายหรือความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินต่างๆ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้พักหรือแก่ผู้เช่าแล้ว การชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายจะต้องนำหลักตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวและการควบคุมกำกับธุรกิจ ให้เข้าพื้นที่รายวัน

การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและควบคุมกำกับธุรกิจให้เข้าพื้นที่รายวัน
ของไทยและต่างประเทศ ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับ

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองนักท่องเที่ยว

3.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้กำหนดวิธีการเยียวยาแก้ไขกรณีที่เกิดขึ้น
สิทธิของผู้บริโภคที่ถูกละเมิดไว้ทั้งในส่วนของการแก้ไขโดยใช้อำนาจฝ่ายบริหาร อันได้แก่ การใช้
อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรืออำนาจของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง โดยกำหนดให้มี
สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความ
เดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครอง
ผู้บริโภค หรือติดตามสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการอันมีลักษณะเป็นการ
ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค นอกจากนี้แล้วยังมีข้อกำหนดในเรื่องการดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ
ของผู้บริโภคไว้เป็นพิเศษ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญาทั่วไป ซึ่งบุคคลที่
จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ ผู้บริโภค โดยมีความหมายเฉพาะตามบทนิยามว่า
“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือ
การชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือ
ผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

ดังนั้น ความหมายของคำว่าผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค
พ.ศ. 2522 จึงแตกต่างไปจากความหมายโดยทั่วไปที่สื่อความหมายถึงการบริโภคอาหาร น้ำ หรือ
ยารักษาโรค และต่างจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคฉบับอื่นๆ ซึ่งรวมกันจนปัจจุบันนี้
มีมากกว่า 50 ฉบับ อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าบุคคลใดที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้บริโภค
ตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคต้องพิจารณาถ้อยคำอื่นๆ ประกอบด้วย โดยพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้บริโภคกำหนดความหมายที่กว้างกว่าความหมายที่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ดังนี้

“ซื้อ” หมายความว่ารวมถึง เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“ขาย” หมายความว่ารวมถึง ให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือจัดหาไม่ว่าด้วยประการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ตลอดจนการเสนอหรือการชักชวนเพื่อการดังกล่าวด้วย

“สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย

“บริการ” หมายความว่า การรับจัดทำการทำงานการให้สิทธิใดๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างงานตามกฎหมายแรงงาน

“ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม ปُرุง ประกอบ ประดิษฐ์ หรือแปรสภาพ และหมายความว่ารวมถึงการเปลี่ยนรูป การดัดแปลง การคัดเลือก หรือการแบ่งบรรจุ

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามข้างต้นประกอบกัน บุคคลที่กฎหมายคุ้มครองในฐานะผู้บริโภคได้มีความหมายเฉพาะผู้ซื้อเท่านั้น แต่รวมไปถึงผู้ให้ค่าตอบแทนเพื่อให้ได้สินค้าหรือบริการในเรื่องอื่นๆ เช่น เช่า เช่าซื้อ จ้างทำของ เป็นต้น และรวมถึงผู้ถูกเสนอหรือถูกชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนด้วย

การกำหนดให้ผู้บริโภคหมายความว่ารวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบแม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนนี้ เป็นการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมไปถึงผู้ที่บริโภคสินค้าหรือบริการโดยตรงหรือที่เรียกว่าผู้บริโภคคนล่าสุด (Ultimate Consumer) หรือผู้บริโภคในความเป็นจริง ซึ่งจากเดิมผู้บริโภคจะหมายความว่าผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยตรงเท่านั้น หรือมีฉะนั้นก็ต้องเป็นผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนจาก

ผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการ⁵⁵ อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบที่ต้องอาศัยความผูกพันตามสัญญา (Privity of Contract) ผู้เสียหายที่แท้จริงจึงไม่สามารถใช้สิทธิในฐานะเป็นผู้บริโภคตามคำนิยามเดิมได้ การแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวนี้ถือเป็นการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้ทัดเทียมกับกฎหมายประเทศอื่นๆ เนื่องจากทั้งในประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ต่างก็ยอมรับสิทธิของผู้บริโภคคนล่าสุดว่าผู้ผลิตหรือผู้ขายปลีกมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้บริโภคคนล่าสุด เพราะผู้ผลิตเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตภัณฑ์โดยตรง เมื่อผลิตภัณฑ์นั้นตกไปอยู่ในมือของผู้ซื้อและเกิดอันตรายขึ้น การไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ซื้อไม่ใช่เหตุผลที่จะแก้ตัวให้ผู้ผลิตหลุดพ้นจากการละเมิดต่อผู้บริโภคคนล่าสุดซึ่งได้รับอันตรายที่เป็นผลจากพฤติกรรมของผู้ผลิต โดยผู้บริโภคคนล่าสุดสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ผลิตและผู้ขายปลีกได้⁵⁶

การเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้ไม่จำกัดว่าบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่จะเป็นผู้บริโภคได้ นิติบุคคลที่มีการบริโภคสินค้าหรือบริการต่างๆ ก็เป็นผู้บริโภคได้เช่นกัน ซึ่งเรื่องนี้เป็นที่ถกเถียงกันพอสมควรจากร่างเดิมของพระราชบัญญัติคุ้มครองเฉพาะบุคคลธรรมดาแต่ละบุคคล (Individual) เท่านั้น โดยในบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ใช้คำว่า คือ บุคคลธรรมดาซึ่งซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้า หรือได้รับบริการที่จัดหามาหรือทำขึ้นโดยผู้ประกอบการโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นและให้หมายความรวมถึงผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบการให้ซื้อ เช่า เช่าซื้อ หรือได้มาซึ่งสินค้าหรือได้รับบริการโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนด้วย แต่เมื่อแปรบัญญัติในรัฐสภาแล้วปรากฏออกมาเป็นตัวพระราชบัญญัติใช้คำว่า ผู้บริโภค

⁵⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 (เดิม) “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบการ หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบการเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ

⁵⁶ คดี Henningsen V. BloomField Motors, Inc., 161 A.2D 69 (N.J. 1960) หรือคดี Baker V, Ford Motor Co., 12 p.2f 409 (wash.1932)

หมายความว่า “ผู้ซื้อหรือได้รับบริการ” ซึ่งอาจแปลความได้กว้าง คือ รวมตลอดถึงนิติบุคคลที่มีการบริโภคสินค้าหรือบริการต่างๆ ที่อาจบริโภคได้ด้วย⁵⁷

กรณีที่ผู้ผลิตซื้ออุปกรณ์บางชิ้นเพื่อนำไปประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ออกขายหรือเพื่อการทำงานภายในของตน หรือกรณีซื้อมาเพื่อขายต่อ จะถือว่าเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ หากแปลความตามตัวอักษรแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ หมายถึง ผู้ซื้อ หรือผู้รับบริการโดยให้ค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น หรือผู้ซื้อหรือรับบริการโดยได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น กรณีผู้ผลิตซื้ออุปกรณ์บางชิ้นมาประกอบเป็นวัตถุดิบใหม่เพื่อจำหน่าย น่าจะเป็นผู้บริโภคตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ได้ ส่วนกรณีซื้อมาเพื่อขายต่อ ถ้าพิจารณาตามบทนิยามของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ซื้อที่จะเป็นผู้บริโภคได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่อยู่ในความหมายของผู้ประกอบธุรกิจแล้ว อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายไทยบางท่านเห็นว่ากรณีผู้ซื้อซื้อสินค้าหรือบริการใดๆ โดยมุ่งหมายจะใช้บริโภคอย่างการบริโภคทั่วไป มิได้มุ่งหมายเพื่อขายสินค้านั้นต่อไปอีกทอดหนึ่ง เช่น ซื้อชิ้นส่วนมาประกอบเป็นสินค้าชนิดใหม่เพื่อจำหน่ายหรือซื้อเครื่องปรุงมาผลิตอาหารสำเร็จรูปขาย การซื้อนั้นเป็นการซื้อภายใต้ความหมายของการบริโภคและน่าจะอยู่ในฐานะผู้บริโภคได้⁵⁸

การกำหนดว่าใครคือผู้บริโภคนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันในประเทศอื่นๆ ที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเช่นกัน ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายในการให้ความคุ้มครองแคบหรือกว้างเพียงใด และระบบการเยียวยาชดใช้ของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น กฎหมาย Trade Practices Act 1974 Section 4 (3) ของประเทศออสเตรเลีย นิยามคำว่าผู้บริโภค หมายความว่า บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสินค้า ถ้าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ใช้เพื่อการบริโภคของบุคคลตามปกติและบุคคลนั้นจะต้องมิใช่ผู้ได้มาซึ่งสินค้าหรือครอบครองสินค้านั้นไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการขายต่อ และบุคคลซึ่งได้รับบริการ หากบริการดังกล่าวเป็นการบริการที่มีไว้เพื่อการบริโภคของบุคคลตามปกติและบุคคลนั้นจะต้องมิใช่ผู้ได้รับการ

⁵⁷ สุขุม ศุภนิธย์ , คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540) หน้า 147

⁵⁸ เพิ่งอ้าง

บริการหรือมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการประกอบวิชาชีพ ประกอบธุรกิจ การค้า หรือเพื่อประโยชน์
จากสาธารณชน⁵⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 คือ
บุคคลทั่วไปที่ซื้อสินค้าหรือบริการใดๆ จากผู้ประกอบการธุรกิจหรือใช้สินค้าหรือบริการใดๆ โดยชอบ
รวมถึงผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการและผู้ประกอบ
ธุรกิจที่ซื้อสินค้ามาใช้ส่วนตัวโดยมิได้นำมาขายต่อหรือมิได้ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต ถือเป็นผู้บริโภค
สินค้านั้นๆ ได้

3.1.2 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มี
ความสำคัญอย่างมากต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งนำมาสู่การสร้าง
รายได้ให้แก่ประเทศอย่างมหาศาล โดยมีวัตถุประสงค์ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมถึง
หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีการพัฒนามาตรฐานการให้บริการด้านการท่องเที่ยวไปสู่ระดับสากล
และมีมาตรการทางกฎหมาย สำหรับคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

⁵⁹ The Trade Practices Act, 1974, Section 4(3) “ For the Purpose of this Act,
Unless the contrary intention appears

(a) a person who acquires goods shall be taken to be a consumer of the
goods if the goods are of a kind ordinarily acquired for private use or consumption
and the person does not acquire the goods or hold himself out as acquiring the
goods for the purposes of re-supply; and

(b) a person who acquires services shall be taken to be a consumer of the
services if the services are of a kind ordinarily acquired for private use or
consumption and the person does not acquire the services for the purposes of, a
profession, business, trade or for a public purpose”

มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการให้บริการท่องเที่ยวหรือถูกหลอกลวงด้วยเหตุอันไม่
เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยว

1) ความหมายของคำว่า “นักท่องเที่ยว”

ความหมายของคำว่า “นักท่องเที่ยว” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการ
ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หมายถึง บุคคลที่เดินทางจากท้องถิ่นอันเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติ
ของตนไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจและด้วยวัตถุประสงค์ที่มีใช้เพื่อการ
ประกอบอาชีพหรือหารายได้

ส่วนคำว่า “นักท่องเที่ยว” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542
หมายถึง บุคคลที่เดินทางมาจากท้องถิ่นอันเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติของตนเองไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการ
ชั่วคราวด้วยความสมัครใจและด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้⁶⁰

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า “นักท่องเที่ยว” หมายถึง ผู้ที่เดินทางไป
อยู่ในสถานที่อื่นมิใช่ที่พำนักถาวรของตนเอง ซึ่งเป็นการเดินทางไปเป็นการชั่วคราวในระยะเวลาสั้นๆ
ด้วยความสมัครใจ ด้วยวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ตามที่มีใช้เพื่อการประกอบอาชีพหรือหารายได้

2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

(1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการ
ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 6 มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยกำหนดใช้ชื่อย่อว่า ททท.
และกำหนดชื่อภาษาอังกฤษว่า Tourism Authority of Thailand หรือ TAT ซึ่งมีสำนักงานอยู่ใน
กรุงเทพมหานครและจัดตั้งสำนักงานสาขาในจังหวัดอื่นด้วย ตามมาตรา 7 และบัญญัติถึงวัตถุประสงค์
ของ ททท. ไว้ในมาตรา 8 ดังนี้

ก. ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพ
ของคนไทยในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

⁶⁰ ราชบัณฑิตยสถาน.(2554). นักท่องเที่ยว. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2562, จาก

ข. เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปะวัฒนธรรม การกีฬา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่น อันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

ค. อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว

ง. ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัยการท่องเที่ยว

จ. ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว⁶¹

(2) กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลและให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยว รวมทั้งมีภาระหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวและให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว รวมถึงธุรกิจการให้บริการห้องพักด้วย⁶²

(3) ศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวหรือ ศช.ทท. เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นจากร่วมมือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) โดยจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2525 มีบทบาทหน้าที่ในการบริการอำนวยความสะดวกด้านการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนใน ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของนักท่องเที่ยว โดยการดำเนินงานของศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวมี ลักษณะเป็นการร่วมมือและประสานงานกันระหว่างตำรวจท่องเที่ยวเจ้าของพื้นที่ หากเป็นมีเรื่องราว ร้องทุกข์ที่ไม่สำคัญเร่งด่วนศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวจะรับเรื่องราวร้องทุกข์และดำเนินการสอบสวน ในเบื้องต้นก่อนที่จะส่งเรื่องให้สถานีตำรวจนครบาลเจ้าของพื้นที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

⁶¹ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 8

⁶² “องค์การที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว” ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หน้า 12

ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของเจ้าพนักงานตำรวจเจ้าของพื้นที่และช่วยให้นักท่องเที่ยวได้รับการช่วยเหลือที่รวดเร็วและทันท่วงทีมากยิ่งขึ้น⁶³

สรุปพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงความหมายของนักท่องเที่ยวและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมอำนวยความสะดวกนักท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อีกทั้งได้บัญญัติเกี่ยวกับศูนย์ให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวในการบริการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ รวมถึงการรับแจ้งเรื่องร้องเรียนเพื่อให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ

3.1.3 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1) ความหมายของคำว่า “อาคาร”

คำว่า “อาคาร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้หมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ สำนักงาน และสิ่งที่สูงขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และให้หมายความรวมถึง สะพาน ทาง หรือท่อระบายน้ำ ทำน้ำ ทำจอดเรือ กำแพงรั้วหรือประตูที่สูงขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สูงขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอยและพื้นที่หรือสิ่งที่สูงขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กักเก็บรถ และทางเข้าออกของรถ และให้หมายความรวมถึงส่วนต่างๆ ของอาคารด้วย

ส่วนคำว่า “อาคาร” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง เรือน โรง สิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะคล้ายคลึงเช่นนั้น ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สูงขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงสิ่งที่สูงขึ้นอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด⁶⁴

⁶³ เฟื่องอ้าง

⁶⁴ ราชบัณฑิตยสถาน.(2554). นักท่องเที่ยว. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2562, จาก

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความหมายของคำว่า “อาคาร” มีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้าง และตามความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ใช้ในการควบคุมธุรกิจที่พักทุกประเภท ทั้งที่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และห้องพักประเภทอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล และควบคุม ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เพราะลักษณะของสถานที่พักแรมทุกประเภท อันได้แก่ โรงแรม โฮมสเตย์ รีสอร์ท เรือนแพ เกสต์เฮาส์ และรวมถึงห้องพักรายวันด้วย เพราะผู้ให้บริการให้เช่าห้องพักรายวันได้นำตึกแถว อาคารพาณิชย์ หรือบ้านพักอาศัยของตนเองซึ่งอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวล้วนอยู่ในความหมายของคำว่าอาคารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งสิ้น โดยมีการดัดแปลงแบ่งออกเป็นห้องเพื่อให้บริการเช่าพักรายวัน มุ่งหวังรายได้ แสวงหากำไรในเชิงธุรกิจจากนักท่องเที่ยวที่ต้องการใช้บริการห้องพักรายวันที่มีราคาถูกกว่าการใช้บริการห้องพักในโรงแรมเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในระหว่างที่เดินทางท่องเที่ยว

3.2 พระราชบัญญัติโรงแรมเพื่อการควบคุมธุรกิจให้เช่ารายวันของไทย

จากสถานะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนการลงทุนทางการเงินโดยเฉพาะในประเภทเงินฝากที่ได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่ค่อนข้างต่ำอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุทำให้นักลงทุนต้องแสวงหาช่องทางการลงทุนประเภทอื่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า เช่น การลงทุนซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อเก็งกำไรซึ่งให้อัตราผลตอบแทนที่ค่อนข้างดี ไม่ว่าจะเป็นจากการปล่อยให้เช่าหรือกำไรจากส่วนต่างของราคาของอสังหาริมทรัพย์จากวันที่ซื้อจนถึงวันที่ขาย เป็นต้น แต่ด้วยสภาพการแข่งขันในตลาดปัจจุบันซึ่งมีจำนวนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการปล่อยให้เช่ารายเดือนมีผลตอบแทนที่ลดน้อยลง ซึ่งเป็นผลให้นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์จำต้องแสวงหาช่องทางในการประกอบธุรกิจที่สร้างผลตอบแทนที่ลดน้อยลง ซึ่งเป็นผลให้นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์จำต้องแสวงหาช่องทางในการประกอบธุรกิจที่สร้างผลตอบแทนที่ดีกว่านั้นคือการประกอบธุรกิจที่พักรายวันในหลายรูปแบบที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน ซึ่งนับวันจะมีจำนวนมากขึ้นเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางภาคธุรกิจการท่องเที่ยว อาทิ รีสอร์ท (Resort) หรือโมเต็ล (Motel) หรือเกสต์เฮาส์ (Guest house) หรือโฮมสเตย์ (Home stay) จึงเกิดประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจว่า

การประกอบธุรกิจที่พักรายวันประเภทใดบ้างที่ถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมหรือไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมาย อีกทั้งประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักรายวันเหล่านี้หรือไม่ ประการใดบ้าง ตลอดจนการนำคอนโดที่ต้องจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพื่อปล่อยให้เช่ารายวันนั้น จะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักรายวันนั้นเป็นธุรกิจในการให้บริการที่พักชั่วคราวแก่ผู้เข้าพักโดยมีค่าตอบแทน ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลในด้านต่างต่อไปนี้

3.2.1 การกำกับดูแลธุรกิจให้เช่ารายวัน

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ถือเป็นกฎหมายที่วางมาตรการและระเบียบการจัดตั้ง การขออนุญาต การเปิดดำเนินการ การเข้าพัก หรือการห้ามมิให้มีการมั่วสุมกันภายในโรงแรมเพื่อส่งเสริมและยกคุณภาพของธุรกิจที่พักแรมให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น เนื่องจากธุรกิจที่พักแรมมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่สาธารณะโดยมีค่าตอบแทน และมีความสำคัญต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีบริการที่มีคุณภาพ และปลอดภัยมากยิ่งขึ้น

โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขอบเขตของการบังคับใช้ด้วยการให้นิยามคำว่า “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน

ทั้งนี้ การประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันหากเข้าข่ายเป็นโรงแรมตามนิยามของกฎหมายแล้ว ต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนจึงจะประกอบกิจการได้⁶⁵ มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้ง

⁶⁵ มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

จำทั้งปรับ และมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่⁶⁶ เว้นแต่โรงแรมเปิดดำเนินการมาก่อนหรือในวันที่ 12 พฤษภาคม 2548 ให้ประกอบธุรกิจต่อไปได้ โดยต้องมายื่นคำขออนุญาตต่อนายทะเบียนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงแรมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 13 มีผลใช้บังคับ⁶⁷ โดยไม่มีความผิดฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 แต่อาจมีความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น

3.2.2 การกำกับดูแลในด้านบริการ

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมเพื่อทำหน้าที่บริหารโรงแรม ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

1) ผู้จัดการ หมายถึง ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะมีผลให้ผู้ดำเนินการบริหารจัดการธุรกิจที่พักโรงแรมประเภทรีสอร์ทโฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล บ้านบนเรือ ทางเดินเท้า ไม่ใช่ผู้จัดการตามบทบัญญัติพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

⁶⁶ มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

⁶⁷ มาตรา 63 ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 13 ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้นายทะเบียนรับคำขอดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

2) ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการคนหนึ่งให้มีหน้าที่จัดการโรงแรมซึ่งกฎหมายไม่ได้บังคับว่าผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม และผู้จัดการโรงแรมจะต้องเป็นคนละบุคคลเช่นนี้ จึงเป็นบุคคลเดียวกันได้

3) คุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรมนั้น จะต้องมียายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และต้องเป็นผู้ได้รับวุฒิปัตร์ หรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง

4) มาตรา 33 กำหนดว่าผู้จัดการโรงแรมจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

(1) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(4) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเด็กหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(5) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุตาม มาตรา 33 (6) แต่เวลาล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

5) เมื่อผู้จัดการโรงแรมที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ประกอบการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 แล้วให้นายทะเบียนออกใบรับแจ้งตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นในวันที่รับแจ้งและให้ผู้แจ้งเริ่มต้นเป็นผู้จัดการได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้ง

6) กรณีที่ผู้จัดการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน ให้มีผู้จัดการแทนซึ่งอาจเป็นผู้ประกอบธุรกิจเอง หรือมอบหมายให้บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 โดยมีระยะเวลาปฏิบัติแทนไม่เกิน 90 วัน ซึ่งต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนรับทราบภายใน 3 วัน นับแต่วันที่เข้าดำเนินการแทนด้วย (มาตรา 32 วรรคหนึ่ง)

7) ในกรณีผู้จัดการพ้นจากหน้าที่ ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการแทนและให้ผู้จัดการที่ได้รับแต่งตั้งนั้น แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามมาตรา 31 (มาตรา 32 วรรคสอง)

8) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการแทนตามวรรคหนึ่งให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้จัดการ (มาตรา 32 วรรคท้าย)

จากบทบัญญัติข้างต้นทำให้เกิดข้อสังเกตว่า “ผู้จัดการโรงแรม” เป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินงานให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจ และการบริหารจัดการความปลอดภัยสุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พัก

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ ร่วมกัน ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีป้ายชื่อโรงแรมติดไว้หน้าโรงแรม⁶⁸
- (2) จัดให้มีการแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม

⁶⁸ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 20 ชื่อโรงแรมต้องเป็นอักษรไทยที่มองเห็นได้ชัดเจนแต่จะมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ท้ายหรือได้ใช้อักษรไทยด้วยก็ได้ และจะต้อง

(1) ไม่ฟ้องหรือมุ่งหมายให้คล้ายกับพระปรมาภิไธยหรือพระนามของพระราชินีหรือองค์พระราชทายาท

(2) ไม่ซ้ำหรือพ้องกับชื่อโรงแรมอื่นที่ได้รับอนุญาตไว้แล้ว เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมนั้น

(3) ไม่มีคำหรือความหมายหยาบคาย

- (3) จัดให้มีเลขที่ประจำห้องพักติดไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง⁶⁹
- (4) จัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม
- (5) จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรมและห้องพักทุกห้องและป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรม
- (6) จัดให้มีเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบที่มาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ไว้ในโรงแรมและห้องพักทุกห้อง⁷⁰
- (7) ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของโรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข
- (8) ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง และระบบการป้องกันอัคคีภัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- (9) ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (10) ดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีเกิดอัคคีภัย อุทกภัย หรือเกิดอันตรายใดๆ ขึ้นในโรงแรม

การดำเนินการใดที่ผู้จัดการต้องได้รับอนุมัติจากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม หากผู้จัดการมีหนังสือขออนุมัติแล้วผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการ ผู้จัดการไม่ต้องรับผิดชอบ

3.2.3 การรักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้เข้าพักในโรงแรม

⁶⁹ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 7 ห้องพักต้องมีเลขที่ประจำห้องพักกำกับไว้ทุกห้องเป็นตัวอารบิก โดยแสดงไว้บริเวณด้านหน้าห้องพักที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน และในกรณีที่โรงแรมใดมีหลายอาคารเลขที่ประจำห้องพักแต่ละอาคารต้องไม่ซ้ำกัน

⁷⁰ ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม เรื่อง กำหนดแบบเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบที่มาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 52 ง หน้า 155 25 พฤษภาคม 2549

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการโรงแรมเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโรงแรมดังนี้

3.2.3.1) การจัดให้มีทะเบียนผู้พักไว้

(1) ผู้จัดการต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พักในทันทีที่มีการเข้าพัก โดยให้ผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก หากผู้พักมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ เข้าพักตามลำพัง ให้ผู้จัดการหรือผู้แทนลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย และนำไปบันทึกลงในทะเบียนผู้พักให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก⁷¹ โดยหลักของการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพักลงในบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พัก พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ต้องบันทึกทุกรายการให้ครบถ้วนทุกรายการ ห้ามไม่ให้ปล่อยช่องว่างไว้โดยไม่มีเหตุผลสมควร และผู้จัดการจะต้องเก็บรักษาบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี และต้องให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ โดยรูปแบบของบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พัก จะต้องเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศกำหนด⁷²

(2) ผู้จัดการจะต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์ แล้วให้นายทะเบียนทำใบรับมอบให้ไว้เป็นสำคัญ หากโรงแรมใดอยู่ห่างไกลหรือไม่สามารถส่งได้ตามกำหนดดังกล่าว นายทะเบียนจะต้องพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งสำเนาดังกล่าวแล้วแจ้งให้ผู้จัดการทราบ⁷³

⁷¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 35

⁷² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ข้อ 2 บัตรทะเบียนผู้พักโรงแรมจัดทำขึ้นโดยใช้กระดาษแข็ง สีขาว ขนาดกว้าง 11 ซม. ยาว 16 ซม. มีรายการเป็นภาษาไทยตามแบบ ร.ร. 3 โดยโรงแรมจะพิมพ์เป็นภาษาต่างประเทศกำกับไว้ได้อักษรภาษาไทยด้วยก็ได้ ส่วนทะเบียนผู้พักนั้นให้จัดทำตามแบบ ร.ร. 4 ในการบันทึกรายการต่างๆ ในทะเบียนผู้พัก หากมีการบันทึกเป็นภาษาต่างประเทศให้ผู้จัดการให้มีการบันทึกรายการเป็นภาษาไทยกำกับไว้ด้วย

⁷³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 36

(3) กรณีที่บัตรทะเบียนผู้พักที่เก็บรักษาไว้ในโรงแรมสูญหายหรือถูกทำลาย ผู้จัดการต้องดำเนินการขอคัดลอกสำเนาทะเบียนผู้พักนั้นจากนายทะเบียนมาเก็บรักษาไว้แทน⁷⁴

3.2.3.2) หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการโรงแรมเกี่ยวกับการดูแลไม่ให้เกิดการกระทำผิดอาญา⁷⁵

เนื่องจากผู้จัดการที่พักแรมเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ภายในที่พักแรม จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเอาใจใส่ป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้าย หรือความเสียหายเกิดขึ้น แก่แขกท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการเป็นสำคัญซึ่งเรียกว่า “หน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่อง”

พระราชบัญญัติโรงแรมซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อระมัดระวังและป้องกันไม่ให้เกิดการหลบซ่อน มั่วสุม กระทำความผิดหรือการกระทำใด ๆ ในลักษณะที่เป็นภัยอันตรายแก่ผู้อื่น หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้กำหนดหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการโรงแรม ดังนี้

(1) ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ดูแลไม่ไห้บุคคลใดหลบซ่อนตัว หรือมั่วสุมในเขตโรงแรมในลักษณะอันควรเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองหรือจะมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม (มาตรา 38 (1))

(2) ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีหรือได้มีการหลบซ่อน หรือมั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นตาม มาตรา 38 (1) ให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่แจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบโดยทันที (มาตรา 38 (2))

(3) ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลเข้าพักในโรงแรมได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อความรำคาญแก่ผู้พักคนอื่นในโรงแรม (มาตรา 39 (1))

ข. มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นโรคติดต่ออันตราย หรือโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ (มาตรา 39 (3))

⁷⁴ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 37

⁷⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 38

ทั้งนี้ มาตรา 38 (1) และ (2) และมาตรา 39 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่มีมาตรการให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องดูแลไม่ให้บุคคลหลบซ่อนมั่วสุมหรือกระทำความผิดอาญาภายในเขตโรงแรม และมีหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานของรัฐให้ทราบถึงความผิดปกติทันทีจัดว่าเป็นบทบัญญัติที่มีประโยชน์ และจำเป็นต่อการรักษาความปลอดภัยและป้องกันเหตุร้ายภายในโรงแรมได้เป็นอย่างดี เพราะหน้าที่ระมัดระวังสอดส่องตามข้างต้น ย่อมรวมไปถึงการใช้ความระมัดระวังสอดส่องความผิดปกติอื่น ๆ ภายในโรงแรม และการแก้ไขปัญหาเช่นการบอกกล่าวนักท่องเที่ยวที่มีพฤติกรรมที่ผิดปกติให้เลิกการกระทำหรือแจ้งเตือนนักท่องเที่ยวผู้อื่นให้ระมัดระวังปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของตนอีกด้วย

3.2.3.3) การดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินของผู้เข้าพัก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เข้าพักนั้น ต้องพิจารณาตามสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติในเรื่องวิธีการเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมอันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะเดียวกับการฝากทรัพย์สิน แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องการฝากทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 657 เพราะมีลักษณะพิเศษแตกต่างออกจากเรื่องฝากทรัพย์สินธรรมดา⁷⁶ เพียงแต่ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คงเห็นว่ามีส่วนคล้ายกันบ้างจึงไม่ได้แยกออกไปเป็นการเฉพาะ เพราะเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว เป็นการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ซึ่งมีอยู่ต่อกันระหว่างเจ้าสำนักโรงแรมฝ่ายหนึ่งและคนเดินทางหรือแขกอาศัยอีกฝ่ายหนึ่ง อันเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้พามาในโรงแรม ผู้ร่างกฎหมายน่าจะเห็นว่าการที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยพาเอาทรัพย์สินมาในโรงแรมนั้น มีลักษณะอย่างเดียวกับการฝากทรัพย์สิน คือ ฝากต่อ

⁷⁶ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, คำอธิบาย ยืม ฝากทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น.247

เจ้าสำนักโรงแรม ดังนี้ จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในลักษณะฝากทรัพย์⁷⁷ เพราะมีทั้งการที่รับฝากทรัพย์ที่พามาโดยตรงและโดยปริยาย กฎหมายจึงกำหนดวิธีการและความรับผิดชอบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง

ทั้งนี้ ท่าน ศ.ดร. จิต เศรษฐบุตร มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า จริงอยู่อาจมีข้อคัดค้านได้ว่าการนำทรัพย์สินเข้ามาในโรงแรมนั้น ดูออกจะไกลกับการส่งมอบอย่างในสัญญาฝากทรัพย์ธรรมดา แต่เห็นว่า กฎหมายได้บัญญัติความเรื่องนี้เป็นหมวดหนึ่งในลักษณะฝากทรัพย์ ข้อความดังกล่าวก็น่าจะยุติลง

นอกจากนี้ยังมีความเห็นจากนักกฎหมายท่านอื่นว่า⁷⁸ เมื่อคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้ตกลงทำสัญญาพักอาศัยในโรงแรม โฮเตล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้น เจ้าสำนักโรงแรมและคนเดินทางหรือแขกอาศัยย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันเกี่ยวกับทรัพย์สินที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยได้พามาหรือเอามาไว้ในโรงแรม โฮเตล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้น โดยเจ้าสำนักโรงแรมมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากว่าการที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยมาพักนั้น เจ้าสำนักโรงแรมได้ประโยชน์ตอบแทนเป็นสินจ้าง คือ ค่าที่พัก จึงมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สิน ซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัย นำเข้ามาในโรงแรมหรือที่พัก ไม่ให้สูญหายหรือบุบสลาย โดยถือว่าการเก็บทรัพย์สินไว้ในห้องพักเท่ากับเป็นการส่งมอบทรัพย์สินนั้นฝากไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมโดยปริยายแล้ว

สำหรับเจ้าสำนักโรงแรมนั้น⁷⁹ กฎหมายกำหนดมาตรฐานไว้เป็นพิเศษในฐานะที่ตนมีหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนซึ่งมาเป็นแขกอาศัยในสถานที่ของตน มิใช่เป็นการให้เช่าแต่สถานที่อย่างเดียวเท่านั้น ดังในเรื่องเช่าทรัพย์ โดยเมื่อเจ้าสำนักโรงแรมได้เสนอที่จะให้บริการแก่ผู้เดินทาง เจ้าสำนัก

⁷⁷ จิต เศรษฐบุตร, ความรู้เบื้องต้นแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์, แก้ไขเพิ่มเติมโดย จิตติ ดิงศรัทธี, สุธีร์ ศุภนิตย์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น.141

⁷⁸ สุปิน พูลพัฒน์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ยืม ฝากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประณีประนอมยอมความ การพนันและขั้นตอน, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2532), หน้า123

⁷⁹ ไพทิต เอกจริยกร, อ้างแล้ว, น.249

โรงแรมก็มีหน้าที่หลายประการ เช่น การจัดหาห้องที่สงบให้ผู้เดินทางได้พักตามที่คุณเดินทางได้จองไว้ รับประกันความปลอดภัยแก่บุคคล โดยเจ้าสำนักโรงแรมมีหน้าที่ในผลสำเร็จและขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมนั้นจะมีขึ้นเมื่อมีสัญญาพักอาศัยในโรงแรมเกิดขึ้นก่อน

1) ความหมายของเจ้าสำนักโรงแรม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายว่า "เจ้าสำนักโรงแรม" มีความหมายว่าอย่างไร แต่มีปรากฏในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 มาตรา 3 ซึ่งเป็นฉบับที่ได้ยกเลิกไปแล้วว่า⁸⁰ "เจ้าสำนักโรงแรม" หมายถึง ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม แต่บรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่ได้บัญญัติว่า "เจ้าสำนักโรงแรม" แต่ได้บัญญัติคำว่า "ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม"⁸¹ ซึ่งหมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้ และบัญญัติคำว่า "ผู้จัดการ" ซึ่งหมายถึง ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งทั้งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดเอาไว้ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้น เจ้าสำนักโรงแรมตามความหมายของกฎหมายในปัจจุบัน อาจเป็นได้ทั้งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะว่าเจ้าสำนักโรงแรมอาจไม่ใช่ตัวผู้ถือกรรมสิทธิ์แห่งสถานที่อันเป็นโรงแรม

⁸⁰ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478
- (2) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484
- (3) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2495
- (4) พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2503

⁸¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4

"ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม" หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

"ผู้จัดการ" หมายความว่า ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

โฮเทล หรือสถานที่อื่นเช่นว่านี้ได้ เช่น อาจมีคนเช่าสถานที่แห่งหนึ่งแล้วได้จัดตั้งสถานที่นั้นเป็นโรงแรม โฮเทล หรือสถานที่เช่นว่านั้น⁸² ถ้าผู้เช่านี้เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมและเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือผู้เช่านี้ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้แต่งตั้งบุคคลอื่นใดเป็นผู้จัดการและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและได้แจ้งการแต่งตั้งการเป็นผู้จัดการให้นายทะเบียนทราบ ก็ถือว่าเป็นเจ้าสำนักโรงแรมตามความหมายของกฎหมายได้ ซึ่งจะเป็นผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม รวมถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อาจารย์ พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา ได้ให้ความหมายของเจ้าสำนักโรงแรมไว้ว่า⁸³ เจ้าสำนัก หมายถึง บรรดาผู้ควบคุมและจัดการสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือพักชั่วคราว

2) ความหมายของคนเดินทางหรือแขกอาศัย (ผู้พัก)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายว่า "คนเดินทางหรือแขกอาศัย (ผู้พัก)" มีความหมายว่าอย่างไร แต่ปรากฏในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้พัก" หมายความว่า คนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักชั่วคราวของโรงแรม ซึ่งสามารถอธิบายความหมายได้ว่า⁸⁴ หมายถึง ผู้ที่มาพักอาศัยในโรงแรมโดยเสียค่าพักอาศัย ไม่หมายถึงคนอื่นๆ เช่น คนที่อยู่ในโรงแรมเพราะเจ้าสำนักจ้างให้มาทำงานหรือคนที่เดินทางหรือแขกอาศัยได้ต้อนรับเข้ามาในโรงแรม และแขกอาศัยนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดินทางมาพักและเดินทางต่อไป อาจเป็นผู้ที่ไม่เดินทางแต่มาทำงาน โดยมาพักในโรงแรมก็เรียกว่า แขกอาศัย แต่ต้องมีการเสียสินจ้าง ไม่ใช่คนที่มาอาศัยอยู่เฉยๆ เพราะเป็นสถานการณ์ค้าประกอบกิจการค้า ไม่ใช่เช่าห้องหนึ่งในบ้านที่ตนอยู่ หรือให้คนอาศัยอยู่อย่างธรรมดา⁸⁵

⁸² จิต เศรษฐบุตร, อ้างแล้ว, น.142.

⁸³ พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา, สรุปรวิชากฎหมาย ยืม ฝากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประณีประนอมยอมคาม การพนันขึ้นต่อ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2535), น.95

⁸⁴ จิต เศรษฐบุตร, อ้างแล้ว, น.143

⁸⁵ พจน์ ปุชปาคม, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ยืม กู้ยืม ฝากทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ), หน้า.268

3) หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม หน้าที่ของเจ้าสำนักโรงแรมต่อทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย มีดังนี้ คือ

(1) หน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้พามาในโรงแรม กล่าวคือ ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้รับความปลอดภัย คือ สูญหายหรือบุบสลายลง เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น ดังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 ซึ่งบัญญัติว่า "เจ้าสำนักโรงแรมหรือโฮเต็ล หรือสถานที่อื่น ทำนองเช่นนั้น จะต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยหรือบุบสลายอย่างใดๆ อันเกิดแก่ทรัพย์สินซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยหากได้พามา"

ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมเพื่อทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยที่สูญหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 และ 675 มิได้จำกัดแต่เฉพาะในทรัพย์สินที่คนเดินทางพาเข้าไปในห้องพักหรือพาเข้าไปในบริเวณตัวอาคารของโรงแรมเท่านั้น ดังคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1370/2526 ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมเพื่อทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยที่สูญหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 และ 675 มิได้จำกัดแต่เฉพาะในทรัพย์สินที่คนเดินทางพาเข้าไปในห้องพักหรือพาเข้าไปในบริเวณตัวอาคารของโรงแรมเท่านั้น เมื่อโจทก์มาพักโรงแรมของจำเลย และนำรถยนต์จอดไว้ที่โรงรถ หรือลานจอดรถในบริเวณโดยล้อมคอกกุญแจประตูล็อกไว้ ต่อมารถยนต์สูญหายโดยถูกคนร้ายลักไป และโจทก์ได้แจ้งให้จำเลยทราบทันที จำเลยก็ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หรือกรณีที่โรงแรมจำเลยในคดีอยู่ริมถนนไม่มีโรงรถหรือที่จอดรถเต็ม ผู้มาพักโรงแรมต้องนำรถยนต์จอดที่ถนนหน้าโรงแรมล้อมคอกกุญแจห้ามล้อ คลัทช์ พวงมาลัย และฝากระดกพนักงานโรงแรมแล้ว เมื่อรถถูกคนร้ายลักไป จำเลยต้องรับผิดชอบ ดังคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 727/2536 โจทก์ได้เข้าห้องพักในโรงแรมของจำเลยและนำรถยนต์ไปจอดไว้ที่ถนนหน้าโรงแรมตามที่พนักงานโรงแรมบอกให้จอด เพราะที่จอดรถยนต์

ในโรงแรมเต็ม เมื่อรถยนต์ของโจทก์หายไป จำเลยในฐานะเจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674

เหตุผลทางกฎหมายในการที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบเพื่อ ความสูญหายหรือบุบสลายแห่งทรัพย์สินทั้งหลายที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยได้พาเข้ามาในโรงแรม โดยต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น มีเหตุผล 2 ประการ คือ⁸⁶

ก. เป็นการให้ความปลอดภัยแก่คนเดินทาง ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการคมนาคม

ข. เป็นการสันนิษฐานเจตนาของคนเดินทางหรือแขกอาศัยและเจ้าสำนักโรงแรม กล่าวคือ คนเดินทางหรือแขกอาศัยย่อมมีความหวังว่าตนและทรัพย์สินจะเข้ามาพักอาศัยอยู่ในโรงแรมด้วยความปลอดภัย และทางฝ่ายเจ้าสำนักโรงแรมก็จะไม่ปฏิเสธความปลอดภัย

(2) ข้อสันนิษฐานเจตนาจะให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินที่นำเข้ามาในโรงแรมนี้จะถูกลบล้างเสียโดยการที่เจ้าสำนักปิดคำแจ้งความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบได้ไม่ เพราะคนเดินทางหรือแขกอาศัยอาจไม่รู้เห็นด้วย ดังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 677 บัญญัติว่า ถ้ามีคำแจ้งความปิดไว้ในโรงแรม โฮเตล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นว่านี้ เป็นข้อความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าสำนักไซ้ ท่านว่าความนั้นเป็นโมฆะ... ซึ่งป้าประกาศข้อความยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบนี้ หากเป็นเรื่องที่เจ้าสำนักโรงแรมทำขึ้นฝ่ายเดียวตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 677

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้ตกลงชัดแจ้งในการยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม (คือ ยอมตกลงว่าเจ้าสำนักโรงแรมจะไม่ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายใดในการที่ทรัพย์สินได้บุบสลายหรือสูญหาย) หรือในการจำกัดความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม (คือ ยอมตกลงว่าเจ้าสำนักโรงแรมจะรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงเท่านั้นเท่านั้น) ข้อตกลงนั้นย่อมมีผลทางกฎหมายใช้บังคับกันได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 677 ตอนท้าย "... เว้นแต่คนเดินทางหรือแขกอาศัยจะได้ตกลงด้วยชัดแจ้งในการยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบดังว่านั้น"

⁸⁶ จิต เศรษฐบุตร, อ้างแล้ว, น.144

(3) ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 ดังกล่าวข้างต้นนี้ เจ้าสำนักโรงแรมมีทางที่จะพิสูจน์ทำให้ตนรอดพ้นไม่ต้องรับผิด 3 ประการ ตามมาตรา 675 วรรคสาม ดังนี้

มาตรา 675 วรรคสาม "แต่เจ้าสำนักไม่ต้องรับผิดเพื่อความสูญหายหรือบุบสลายอันเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือแต่สภาพแห่งทรัพย์สินนั้น หรือแต่ความผิดของคนเดินทางหรือแขกอาศัยผู้นั้นเอง หรือบริวารของเขา หรือบุคคลซึ่งเขาได้ต้อนรับ"

กล่าวคือ ในเมื่อทรัพย์สินแห่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยได้พามาสูญหายหรือบุบสลายขึ้นนั้น ถ้าพิสูจน์ได้ว่าความสูญหายหรือบุบสลายนั้นเกิดขึ้นโดย

(ก) สภาพของทรัพย์สินนั้นเอง เช่น คนเดินทางหรือแขกอาศัย นำทรัพย์สินซึ่งเป็นผลไม้เข้ามาในโรงแรม แล้วเกิดเน่าเสีย ดังนี้ เจ้าสำนักโรงแรมไม่ต้องรับผิด

(ข) ความผิดของคนเดินทางหรือแขกอาศัยผู้นั้นเอง หรือบริวารของเขาหรือบุคคลซึ่งเขาได้ต้อนรับ เช่น คนเดินทางเดินเลาะไม้ใส่กุญแจห้อง เป็นเหตุให้คนร้ายมาลักทรัพย์เอาของในห้องพักไปได้ หรือว่าบริวารของเขาหรือคนที่เขานำมานั้น ได้ทำการลักทรัพย์เสียเอง

(ค) เหตุสุดวิสัย คำว่า เหตุสุดวิสัย หมายความว่า⁸⁷ เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น เช่น พายุพัด แผ่นดินไหว น้ำท่วม เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ แต่ก็อาจเกิดขึ้นโดยการกระทำของมนุษย์ก็ได้ เช่น สงคราม วางเพลิง ปล้นทรัพย์

สำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการกระทำมนุษย์นั้นมีลักษณะพิเศษสำหรับเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมอยู่บ้าง กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 วรรคแรก ได้กล่าวว่า "เจ้าสำนักต้องรับผิด ในการที่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยสูญหายหรือบุบสลายไปอย่างไรๆ แม้ถึงว่าความสูญหายหรือบุบสลายนั้นจะเกิดขึ้นเพราะผู้คนไปมาเข้าออก ณ โรงแรม โฮเทล หรือสถานที่เช่นนั้น ก็คงต้องรับผิด" ซึ่งหมายความว่า หากความสูญหายหรือบุบสลายไปอย่างไรๆ

⁸⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8

ได้เกิดขึ้นเพราะผู้คนไปมาเข้าออก ณ โรงแรม โฮเต็ล หรือสถานที่เช่นนั้น เช่น มีคนไปมาในโรงแรม นั้นเองเป็นผู้ลักทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย ดังนี้ เจ้าสำนักโรงแรมก็จะต้องรับผิดชอบ

ข้อสังเกต ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมนี้ดูหนักกว่าความรับผิดชอบของผู้รับฝากธรรมดา กล่าวคือ ผู้รับฝากธรรมดานั้นแม้ตนสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้กระทำความผิดอันใด คือ ได้ส่งวน ทรัพย์สินถูกต้องตามที่กฎหมายบังคับแล้ว ผู้รับฝากก็พ้นจากความรับผิดชอบไม่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่สำหรับในเรื่องเจ้าสำนักโรงแรมนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 วรรคสาม อนุญาตให้พิสูจน์เพื่อพ้นความรับผิดชอบเพียง 3 ทางเท่านั้น คือ (1) สภาพของทรัพย์สิน (2) ความผิดของ ฝ่ายคนเดินทางหรือแขกอาศัย (3) เหตุสุดวิสัย

(4) โดยเหตุที่ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมดูหนักอยู่ จึงมีการผ่อนผันในเรื่องอื่นให้ภาระ ของเจ้าสำนักโรงแรมเบาลงบ้าง คือ กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์บังคับแก่คนเดินทางหรือแขกอาศัยอยู่ ประการหนึ่ง ได้แก่ คนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องแจ้งความให้เจ้าสำนักทราบในทันทีที่ได้พบเห็นว่า ทรัพย์สินได้สูญหายหรือบุบสลาย หากคนเดินทางหรือแขกอาศัยละเลยมิได้บอกในทันทีที่ได้พบเห็น เจ้าสำนักโรงแรมก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 676 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งมิได้นำฝากบอกราคาชัดเจนนั้น เมื่อพบเห็นว่าสูญหายหรือบุบสลายขึ้น คนเดินทางหรือ แขกอาศัยต้องแจ้งความนั้นต่อเจ้าสำนักโรงแรม โฮเต็ล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้นทันที มิฉะนั้น ท่านว่าเจ้าสำนักโรงแรมย่อมพ้นจากความรับผิดชอบดังบัญญัติไว้ในมาตรา 674 และ 675"

เหตุที่กฎหมายวางหลักบังคับให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องแจ้งความสูญหายหรือ บุบสลายในทันทีเช่นนี้ เพราะเพื่อป้องกันการหลอกลวงของคนเดินทางหรือแขกอาศัย กล่าวคือ การนำทรัพย์สินเข้ามาในโรงแรมนั้น เจ้าสำนักโรงแรมย่อมจะไม่รู้เห็นได้ทั้งหมด ดังนี้ ย่อมเป็นการง่าย ที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยที่จะกล่าวอ้างว่าตนได้นำสิ่งนั้นสิ่งนี้เข้ามาในโรงแรมแล้วได้หายไป เจ้า สำนักโรงแรมต้องรับใช้ การบังคับให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องบอกกล่าวในทันทีที่พบเห็นว่าหาย

ยอมเป็นวิธีหนึ่งในการแสดงความรู้สึกของคนเดินทางหรือแขกอาศัยว่าทรัพย์สินที่พามาได้หายหรือ
บุบสลายไปจริง⁸⁸

ดังนี้ หากเป็นกรณีที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยได้นำทรัพย์สินนั้นมาฝากและบอกราคา
ชัดเจนแล้ว เมื่อเกิดการสูญหายหรือบุบสลายแก่ทรัพย์สินนั้นขึ้น คนเดินทางหรือแขกอาศัย
ก็หาจำต้องแจ้งความในทันทีที่ได้พบเห็นนั้นไม่ ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา
676 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งมิได้นำฝากบอกราคาชัดเจนนั้น เมื่อพบเห็นว่าสูญหายหรือบุบสลายขึ้น
คนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องแจ้งความนั้นต่อเจ้าสำนักโรงแรม โฮเตล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้น
ทันที มิฉะนั้นท่านว่าเจ้าสำนักโรงแรมยอมพ้นจากความรับผิด ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 674 และ 675"
เพราะการนำมาฝากและบอกราคาก่อนเช่นนี้ ย่อมจะไม่มีโอกาสหลงได้

(5) สำหรับประเภทของทรัพย์สินบางชนิด คือ เงินทองตรา (ได้แก่ เงินเหรียญ) ธนบัตร
ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณี หรือของมีค่าอื่นๆ นั้น เมื่อเกิดมีความ
สูญหายหรือบุบสลายแล้ว กฎหมายจำกัดให้เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบแต่เพียงห้าพันบาทเท่านั้น
เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนี้ไว้แก่เจ้าสำนักและได้บอกราคาแหล่งของนั้นชัดเจน⁸⁹

คำว่า "ของมีค่า" ตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675
วรรคสอง นั้น หมายถึง ทรัพย์สินที่มีคุณค่า อันมีลักษณะพิเศษ ทำนองเดียวกับ เงินทองตรา
ธนบัตร ตัวเงิน ฯลฯ

(6) อายุความเพื่อฟ้องจำกัดให้เจ้าสำนักโรงแรมให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนปรากฏใน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 678 ได้บัญญัติว่า "ในข้อความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁸⁸ เพราะการที่ตนทราบว่าทรัพย์สินได้หายหรือบุบสลายไป ก็เคยเมຍไม่บอกกล่าวให้ผู้ใด
ทราบนั้น ย่อมเป็นของผิดปกติทำให้สงสัยว่าไม่มีความสูญหายหรือบุบสลายเกิดขึ้น อนึ่ง การบอก
กล่าวในทันใดนั้นย่อมจะทำให้เจ้าสำนักโรงแรมมีโอกาสค้นหา

⁸⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 วรรคสอง บัญญัติว่า "ความรับผิดชอบนี้
ถ้าเกี่ยวข้องกับเงินทองตรา ธนบัตร ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณี หรือของ
มีค่าอื่นๆ ให้จำกัดไว้เพียงห้าพันบาท เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนี้ไว้แก่เจ้าสำนักและได้บอกราคา
แหล่งของนั้นชัดเจน"

เพื่อทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยสุญหายหรือบุบสลายนั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นเวลาหกเดือนนับแต่วันที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยออกไปจากสถานที่นั้น"

(7) สิทธิของเจ้าสำนักโรงแรม นอกจากกฎหมายได้บัญญัติถึงหน้าที่ของเจ้าสำนักโรงแรมดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าสำนักโรงแรมในอันที่จะใช้บังคับแก่คนเดินทางหรือแขกอาศัยนั้น ดังได้กล่าวไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 679 มีข้อความดังนี้

"เจ้าสำนักชอบที่จะยึดหน่วงเครื่องเดินทางหรือทรัพย์สินอย่างอื่นของคนเดินทางหรือแขกอาศัยอันเอาไว้ในโรงแรม โฮเตล หรือสถานที่เช่นนั้นได้จนกว่าจะได้รับใช้เงินบรรดาที่ค้างชำระแก่คนเพื่อการพักอาศัยและการติดตามได้ทันทั่วๆ ที่ทำให้เจ้าสำนักโรงแรมมีโอกาสรับผิดชอบน้อยลง อนึ่งให้ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 164/2489 ซึ่งวินิจฉัยว่าการบอกกล่าวนี้ บอกกล่าวแก่ผู้แทนของเจ้าสำนัก (เจ้าหน้าที่ของโรงแรม) อันได้ทำให้แก่คนเดินทางหรือแขกอาศัยตามที่เข้าพึ่งต้องการนั้นรวมทั้งการขาดใช้เงินทั้งหลายที่ได้ออกแทนไปด้วยเจ้าสำนักจะเอาทรัพย์สินที่ได้ยึดหน่วงไว้เช่นนั้นออกไปขายทอดตลาด แล้วหักเอาเงินใช้จำนวนที่ค้างชำระแก่คน รวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการขายทอดตลาดนั้นจากเงินขายทรัพย์สินนั้นก็ได้ แต่ท่านมิให้เจ้าสำนักใช้สิทธิดังว่านี้ จนเมื่อ

(1) ทรัพย์สินนั้นตกอยู่แก่ตนเป็นเวลาถึงหกสัปดาห์ยังมีได้รับชำระหนี้สิน และ

(2) อย่างน้อยเดือนหนึ่งก่อนวันขายทอดตลาด ตนได้ประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ประจำท้องถิ่นฉบับหนึ่งแจ้งความจำนงค์ที่จะขายทรัพย์สิน บอกลักษณะแห่งทรัพย์สินที่จะขายโดยย่อ กับถ้ารู้ชื่อเจ้าของก็บอกด้วย

เมื่อขายทอดตลาดหักใช้หนี้ดังกล่าวแล้ว มีเงินเหลืออยู่อีกเท่าใดต้องคืนให้แก่เจ้าของ หรือฝากไว้ ณ สำนักงานฝากทรัพย์สินตามบทบัญญัติในมาตรา 331 และ 333"⁹⁰

⁹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 331 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าหนี้บอกปิดไม่ยอมรับชำระหนี้ก็ดี หรือไม่สามารถจะรับชำระหนี้ได้ก็ดี หากบุคคลผู้ชำระหนี้วางทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งหนี้ไว้

3.2.4 การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังมีมาตรการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในโรงแรม ด้วยวิธีการ “ควบคุมทางทะเบียน” ดังต่อไปนี้

1) นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมได้ต่อเมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ออกตามมาตรา 13 ซึ่งหมายถึงกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะสิ่งอำนวยความสะดวกและมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม ที่ออกเพื่อประโยชน์ในการกำหนด และควบคุมความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของโรงแรม

2) ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการโรงแรมเพิ่ม หรือลดจำนวนห้องพักในโรงแรมอันมีผลกระทบต่อโครงสร้างของโรงแรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ธุรกิจให้บริการที่พักแรมตามคำนิยามศัพท์ คำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโรงแรมดังต่อไปนี้

(1) สถานที่ตั้งของโรงแรม

เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่แล้ว ก็ย่อมจะเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ได้ ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีบุคคลผู้ชำระหนี้ไม่สามารถจะหยั่งรู้ถึงสิทธิ หรือไม่รู้ตัวเจ้าหนี้ได้แน่นอน โดยมีใช่เป็นความผิดของตน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 333 บัญญัติว่า "การวางทรัพย์นั้นต้องวาง ณ สำนักงานวางทรัพย์ประจำตำบลที่จะต้องชำระหนี้"

ถ้าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับเฉพาะการในเรื่องสำนักงานวางทรัพย์ เมื่อบุคคลผู้ชำระหนี้ร้องขอ ศาลจะต้องกำหนดสำนักงานวางทรัพย์ และแต่งตั้งผู้พิทักษ์ทรัพย์ที่วางนั้นขึ้นผู้วางต้องบอกกล่าวให้เจ้าหนี้ทราบการที่ได้วางทรัพย์นั้นโดยพลัน"

ข้อ 3 กำหนดให้สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และอนามัยของผู้พักและมีการคมนาคมที่สะดวกและปลอดภัย และเส้นทางเข้าออกโรงแรมจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร

(2) สิ่งอำนวยความสะดวก

ข้อ 7 กำหนดให้ประตูห้องพักจะต้องมีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง

(3) ระบบแสงสว่าง

ข้อ 11 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมต้องมีการจัดแสงสว่างอย่างเพียงพอ

ข้อ 16 กำหนดให้อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันเกิน 2,000 ตารางเมตร ภายในอาคารต้องจัดให้มีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉิน เช่น แบตเตอรี่ หรือเครื่องกำเนิดไฟฟ้า แยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ตามปกติ และสามารถทำงานได้โดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน

(4) การตรวจสอบสภาพอาคาร

ข้อ 9 กำหนดว่า อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ จะต้องหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรม หรือมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ข้อ 10 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยโดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบอาคารที่ใช้สำหรับรับรองนักท่องเที่ยว ผู้เข้าพัก ถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะในแต่ละวันมีการเข้าไปใช้สอยห้องพักในสถานที่พักเป็นจำนวนมาก อาคารที่ใช้สำหรับพักแรมจึงควรมีระบบ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่ชำรุดหรือขาดตกบกพร่อง เช่น ระบบไฟฟ้าและแสงสว่าง ระบบระบายอากาศ ระบบการแจ้งเตือนภัยและป้องกันอันตราย รวมถึงโครงสร้างของตัวอาคารจะต้องมีสภาพที่มั่นคงแข็งแรงและไม่มีสิ่งปลูกสร้างที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยวอีกด้วย เช่นนี้ ผู้ประกอบธุรกิจ

จึงต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบที่มีความชำนาญ และได้รับการรับรองจากภาครัฐให้ทำการตรวจสอบ และ
ซ่อมบำรุงรักษา แล้วรายงานผลให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบต่อไป

5) มาตรการป้องกันอัคคีภัย

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับป้องกัน
อัคคีภัยในโรงแรมที่เป็นหลักปฏิบัติของการดำเนินงานโรงแรมไว้ดังนี้

- (1) จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้แต่ละชั้นของโรงแรม และห้องพักทุกห้องและ
ป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรม (มาตรา 34 (5))
- (2) ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง และมีระบบป้องกันอัคคีภัย
ให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 34 (8))
- (3) ดูแล และอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีที่เกิดอัคคีภัย (มาตรา 34 (10))

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมธุรกิจให้เข้ารายวันของต่างประเทศ

3.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศมีระบบกฎหมาย Common Law และมีระบบ
กฎหมายสหพันธรัฐซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีอำนาจนิติบัญญัติของตนเอง ยกเว้นแต่ในกรณีที่เป็นภารกิจ
ของรัฐบาลกลางจึงเป็นเรื่องของสภา Congress ที่จะตรากฎหมายมาใช้บังคับ เนื่องจากแต่ละมลรัฐ
ต่างก็มีสถานะนิติบัญญัติของตนเอง ดังนั้นในแต่ละมลรัฐจึงมีอำนาจตรากฎหมายควบคุมกำกับการเข้า
อสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ดี การที่มลรัฐต่างๆ ใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่พักอาศัยที่
แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน เมื่อประชาชนในมลรัฐที่ใช้
กฎหมายฉบับหนึ่งเข้าไปใช้บริการเช่าที่พักอาศัยในมลรัฐที่ใช้กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง การให้ความ
คุ้มครองผู้เช่าที่พักอาศัยในแต่ละมลรัฐจึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ประกอบกับการเช่าที่พัก
อาศัยของผู้เช่าภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไป Landlord and Tenant Law
ก่อให้เกิดปัญหาการเอาเปรียบผู้เช่าทั้งในด้านความปลอดภัยของผู้เช่าพักแลทางด้านการทำ
สัญญาเป็นอย่างมาก การใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวจึงถูกมองว่าไม่เหมาะสมกับสภาพ

การพักอาศัยในสังคมอย่างเช่นยุคปัจจุบัน จากปัญหาดังกล่าวต่อมาใน พ.ศ.2515 จึงได้มีการประชุมร่วมกันของตัวแทนในแต่ละรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเช่าที่พักอาศัยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและให้การเช่าที่พักอาศัยในแต่ละมลรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยออกเป็นกฎหมายที่เรียกว่า Uniform Residential Landlord and Tenant Act ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการเช่าที่พักอาศัยไว้อย่างครอบคลุมทั้งในด้านความปลอดภัยของผู้เช่าที่เข้าพักอาศัย และคุ้มครองผู้เช่าเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา รวมถึงการคุ้มครองผู้เช่าที่เข้าพักอาศัยจากการกระทำโดยมิชอบของผู้ให้เช่า

โดยกฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตในการใช้บังคับกับความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่าที่ได้ตกลงทำสัญญาเช่าอันมีวัตถุประสงค์สำหรับการพักอาศัยเท่านั้น โดยจะไม่ใช้กับสัญญาเช่าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเพื่อการค้า การอุตสาหกรรม กสิกรรม หรือสัญญาเช่าที่มีวัตถุประสงค์มากกว่าการพักอาศัย⁹¹ สำหรับที่พักอาศัยตามความหมายของกฎหมายนี้เรียกว่า “สถานที่พักอาศัย” โดยหมายความรวมถึง หน่วยที่พักอาศัย ซึ่งได้แก่ สิ่งก่อสร้างหรือลักษณะใดของสิ่งก่อสร้างที่ใช้เป็นบ้านที่พักอาศัยหรือที่หลับนอนของบุคคลคนเดียวหรือมากกว่าสองคนขึ้นไปรวมอยู่ในครอบครัว และรวมทั้งโครงสร้างที่อยู่บริเวณสถานที่ดังกล่าวที่สร้างเพื่อความสะดวกในการใช้ทรัพย์สินนั้นด้วย⁹²

1) สาระสำคัญของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์

(1) การเกิดสัญญาเช่า กฎหมายนี้ได้ให้ความหมายของ “สัญญาเช่าที่พักอาศัย” (Rental Agreement) ไว้ซึ่งได้แก่ บรรดาข้อตกลงทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหนังสือหรือตกลงด้วยวาจาที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้และการครอบครองหน่วยที่พักอาศัยและสถานที่ดังนั้นการเช่าที่พักอาศัย โดยหลักแล้วคู่สัญญาสามารถตกลงกันด้วยวาจาได้ ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือก็สามารถ

⁹¹ Uniform Residential Landlord and Tenant Act, Section 1.101. [Short Title] This Act shall be known and may be cited as the “Uniform Residential Landlord and Tenant Act.”

⁹² Uniform Residential Landlord and Tenant Act, Section 1.301.

ใช้บังคับได้ แต่หากมิได้ทำเป็นหนังสือจะมีผลบังคับได้เพียง 1 ปีเท่านั้น ตามมาตรา 1.402 ของ Uniform Residential Landlord and Tenant Act ⁹³

ดังนั้น ผู้เช่าไม่ว่าจะทำสัญญาเช่าโดยปากเปล่าหรือทำเป็นหนังสือก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่การทำเป็นหนังสือนั้นจะได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมากกว่า ซึ่งสาระสำคัญของสัญญาที่ผู้เช่าควรพิจารณาก่อนการทำสัญญา 2 ประการ คือ

(ก) ควรอ่านสัญญาที่มีทั้งหมดอย่างละเอียด พร้อมทั้งสอบถามได้ในกรณีไม่เข้าใจในสาระสำคัญของสัญญา

(ข) ผู้เช่าสามารถขอเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดซึ่งเป็นรายละเอียดเล็กน้อยที่มีใช้สาระสำคัญในสัญญาเช่าได้ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิของผู้เช่าในการขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเล็กน้อยในสัญญาเช่า แต่ถ้าผู้ให้เช่าปฏิเสธที่จะให้เปลี่ยนแปลงสัญญาเช่า ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้เช่าที่จะตกลงเช่าหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นสัญญาอย่างหนึ่งจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักการทำสัญญาทั่วไปด้วย เช่น ความสามารถของคู่สัญญาในการทำสัญญาเจตนาของคู่สัญญาต้องตรงกัน วัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าต้องชอบด้วยกฎหมายเป็นต้น นอกจากนี้ในการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์คู่สัญญามักจะกำหนดข้อตกลงที่สำคัญเพื่อให้มีผลบังคับกันได้ นั่นคือ

ประการหนึ่ง ต้องมีการแสดงเจตนาโดยคู่สัญญาว่ามุ่งประสงค์ที่จะผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน

ประการที่สอง ผู้ให้เช่าต้องจัดให้มีการโอนการครอบครองทรัพย์สินที่เช่าให้ผู้เช่า เมื่อสัญญาเช่าเริ่มมีผลบังคับใช้

ประการที่สาม ต้องมีข้อกำหนดให้ผู้ให้เช่ากลับเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่าเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลง

ประการที่สี่ ต้องมีข้อกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดของทรัพย์สินที่เช่า

ประการที่ห้า กำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับระยะเวลาเช่า ตลอดจนจำนวนค่าเช่า วิธีการชำระค่าเช่า และกำหนดเวลาที่ต้องชำระค่าเช่า⁹⁴

⁹³ Uniform Residential Landlord and Tenant Act, Section 1.402.

2) ระยะเวลาการเช่า

การทำสัญญาเช่าตามปกติเป็นสิทธิของคู่สัญญาที่จะทำความตกลงในเรื่องระยะเวลาการเช่าเพียงใดก็ได้ และในประเทศสหรัฐอเมริกาสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ (Leases) อาจแบ่งแยกประเภทได้หลายวิธี โดยส่วนมากมักจะแบ่งประเภทการเช่าได้ดังนี้ (1) การเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเช่า (Lease by duration of term) (2) การเช่าตามประเภทการใช้ทรัพย์สินที่เช่า (Lease by type of use) และ (3) การเช่าตามวิธีการชำระค่าเช่า (Lease by method of rental payment)

3) หน้าที่ของคู่สัญญา

(1) หน้าที่ของผู้ให้เช่า

โดยปกติแล้วผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องดูแลรักษาสถานที่เช่าให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยแก่ผู้เช่าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ดังนี้คือ

(ก) ต้องดูแลโครงสร้างหลักของอาคารที่อยู่อาศัย เช่น หลังคา พื้นบ้าน และปล่องไฟให้อยู่ในสภาพดี

(ข) ต้องดูแลรักษาที่อยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่ภูมิอากาศ

(ค) ต้องจัดให้มีระบบล็อกประตูและกุญแจที่เพียงพอ

(ง) ต้องจัดให้มีเครื่องอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องทำความร้อน และน้ำเย็นตามที่จำเป็น

(จ) ต้องจัดให้มีถังขยะ และสถานที่เก็บขยะไปทิ้งที่มิดชิด ยกเว้นในครอบครัวเดียว

(ฉ) ต้องดูแลรักษาพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน เช่น ห้องนั่งเล่น ทางเดินระหว่างห้องให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและสะอาด

(ช) ต้องดูแลควบคุมมิให้สัตว์อันตรายรบกวนในที่อยู่อาศัยเว้นแต่กรณีการเช่าบ้านเดี่ยว หรือผู้เช่าเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหานั้นขึ้นเอง

(ซ) ต้องดูแล ซ่อมแซมทรัพย์สินที่ให้เช่าให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ก่อนผู้เช่าย้ายเข้าพัก

⁹⁴ Kenneth W. Clarkron, Roger Leroy Miller, Gaylord A. Jentz, Frnanh B. Cross, West's Business Law, 7th ed. (U.S.A: West Education Publishing, 1998), p.910.

(ณ) จะต้องมีการเตรียมเครื่องใช้ไฟฟ้า และระบบน้ำไฟให้เรียบร้อยตามสัญญาที่ตกลงกัน

(ญ) ต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้ให้เช่าหรือตัวแทนให้กับผู้เช่าทราบ

(ฎ) ต้องตั้งมิเตอร์น้ำให้ได้อุณหภูมิ 120 องศา ก่อน ผู้เช่าย้ายเข้าพัก

(ฏ) มีสิทธิเรียกค่ามัดจำหรือเงินประกันความเสียหายแก่ผู้อยู่อาศัยได้

(ฐ) ในเรื่องของการเข้าไปในสถานที่พักอาศัยของผู้ให้เช่าในช่วงระยะเวลาที่ผู้เช่าครอบครองสถานที่เช่าตามสัญญาเช่า ผู้ให้เช่าจะเข้าไปในสถานที่เช่าได้ก็ต่อเมื่อผู้เช่ายินยอมให้เข้าไปเพื่อ

ประการที่ 1 ติดตั้งสิ่งที่เป็นที่ที่จะต้องจัดให้มีสำหรับผู้พักอาศัย

ประการที่ 2 ซ่อมแซม ปรับปรุงการให้บริการต่างๆ

ประการที่ 3 แสดงที่พักอาศัยแก่ผู้ที่คาดว่าจะมาซื้อ ผู้รับจ้างเอง ผู้เช่ารายใหม่ คนงานและผู้รับจ้างของผู้ให้เช่า

การเข้าไปในสถานที่พักอาศัยนั้นถ้ามิใช่กรณีฉุกเฉินผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งแก่ผู้เช่าให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วันและจะต้องเข้าไปในเวลาที่เหมาะสม หากผู้ให้เช่าต้องการเข้าไปในสถานที่พักอาศัยในกรณีอื่นดังที่ได้กล่าวข้างต้น ผู้ให้เช่าจะเข้าไปในสถานที่พักอาศัยได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากศาลและเมื่อมีกรณีที่กฎหมายให้อำนาจผู้ให้เช่าที่จะเข้าไปได้

การคุ้มครองผู้เช่าที่พักอาศัยตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากจะมีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เช่าในด้านความปลอดภัยและในด้านการทำสัญญาดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้เช่าที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้เช่าในการขับไล่ผู้เช่าและการงดการให้บริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้เช่า เช่นการตัดไม้ให้มีระบบทำความร้อน น้ำประปา เครื่องใช้ไฟฟ้า แก๊ส และอุปกรณ์ที่จำเป็นอย่างอื่น ถ้าหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้เช่ามีสิทธิที่จะเรียกคืนซึ่งการครอบครองหรือจะบอกเลิกสัญญาเสียก็ได้ และในกรณีเช่นนี้ผู้เช่าสามารถที่จะเรียกคืนค่าเช่าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ให้เช่าได้ไม่เกิน 3 เดือน หรือจะเรียกค่าเสียหายเป็น

สามเท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งโดยพิจารณาว่าอย่างไรจะมากกว่ากัน หากมีการเลิกสัญญาผู้ให้เช่าจะต้องคืนเงินมัดจำให้แก่ผู้เช่าด้วย⁹⁵

4) หน้าที่ของผู้เช่า

- (1) จ่ายค่าเช่าหรือค่าเครื่องอำนวยความสะดวกตามที่ตกลงกัน
- (2) ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ดูแลรักษาที่อยู่อาศัยให้มีความสะอาดและสุขอนามัยที่ดี ดูแลการทิ้งขยะให้

เหมาะสม

(4) ต้องเสียค่าใช้จ่ายในกรณีสร้างความรำคาญกรณีผู้เช่าปล่อยควันอันก่อให้เกิดความรำคาญแก่เพื่อนบ้าน

- (5) ใช้ระบบปั๊มน้ำ ไฟฟ้า หรือระบบทำความร้อนให้เหมาะสม
- (6) ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ที่อยู่อาศัยชำรุดเสียหาย
- (7) ต้องไม่สร้างความรำคาญให้กับผู้พักอาศัยอื่น
- (8) ในกรณีที่ย้ายออก ผู้เช่าจะต้องจัดเก็บสิ่งต่างๆ ให้อยู่ในสภาพเดิม และซ่อมแซม

ที่อยู่อาศัย เว้นแต่เป็นการชำรุดเนื่องจากการอยู่อาศัยตามปกติ

ถ้าผู้ให้เช่าขึ้นค่าเช่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะจะทำให้ผู้เช่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าว จึงห้ามมิให้ผู้ให้เช่าขึ้นค่าเช่า งดหรือลดการให้บริการที่จำเป็นต่างๆ แก่ผู้เช่า และการทำการข่มขู่ผู้เช่า หลังจากที่ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐบาล หรือฟ้องผู้ให้เช่าและการที่ผู้เช่ามีการจัดตั้งหรือได้เข้าเป็นสมาชิกในสมาคมที่มีการรวมกันของผู้เช่า หรือที่มีลักษณะคล้ายกับองค์การ หากผู้ให้เช่ากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องนี้ ผู้เช่ายังมีสิทธิที่จะป้องกันการกระทำของผู้ให้เช่าที่จะไม่ให้ผู้เช่าเช่าที่พักอาศัยนั้นต่อไปได้ โดยการฟ้องผู้ให้เช่าภายใน 1 ปี ที่มีการสันนิษฐานว่าผู้ให้เช่าจะกระทำการดังกล่าว

5) ความสิ้นสุดของสัญญาเช่า

(1) สิ้นสุดเมื่อครบระยะเวลาเช่า กรณีการเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเช่าแน่นอนตามสัญญาเช่า เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาเช่า สัญญานั้นก็จะสิ้นสุดลงทันที

⁹⁵ Uniform Residential Landlord and Tenant Act, Section 4.107.

(2) สิ้นสุดเพราะการบอกเลิกสัญญา ในกรณีของสัญญาเช่าปีต่อปี (Estate from year to year or tenancy from year to year) นั้นถ้าหากว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการเลิกสัญญาเช่า ก็สามารถบอกกล่าวให้คู่สัญญาอีกฝ่ายทราบภายในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งหากผู้ให้เช่าจะใช้สิทธิเลิกสัญญาเช่ากับผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ดังนี้⁹⁶

ก. สัญญาเช่าที่ทำกันเป็นรายสัปดาห์ผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน

ข. สัญญาเช่าที่ทำกันเป็นรายเดือนผู้ให้เช่าจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน

(3) สิ้นสุดเพราะความตายของคู่สัญญา

สำหรับสัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเป็นปี (Estate for years) นี้ คือสัญญาเช่าที่กำหนดระยะเวลาเป็นจำนวนปีแน่นอน ซึ่งส่วนมากมักจะมีระยะเวลาการเช่ายาวกว่าหนึ่งปี ถ้าหากผู้เช่าตายในระหว่างระยะเวลาเช่าที่ยังเหลืออยู่ ทายาทของผู้เช่าย่อมรับไปในบรรดาสินทรัพย์และหน้าที่ตามที่มีผู้เช่ามีอยู่ในสัญญาเช่า และสัญญาเช่าจะเลิกไปโดยอัตโนมัติเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า

6) ธุรกิจการแบ่งพื้นที่ให้เช่ารายวัน (Home-Sharing Ordinance)

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของแนวคิดสังคมเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน โดยการกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจการแบ่งพื้นที่ให้เช่ารายวันเป็นอำนาจของท้องถิ่น ในรายงานการศึกษานี้จะยกตัวอย่างกฎหมายของ City of Santa Monica ซึ่งได้มีการตราเทศบัญญัติเกี่ยวกับธุรกิจการแบ่งพื้นที่ให้เช่ารายวัน (Home-Sharing Ordinance) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2017 ซึ่งปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายท้องถิ่นของเมือง Santa Monica ซึ่งสาระสำคัญดังนี้

(1) พื้นที่ให้เช่า ได้แก่ พื้นที่หรือห้องที่ได้ถูกสร้างหรือออกแบบแยกส่วนออกมาต่างหากจากพื้นที่หรือห้องที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยไม่ว่าจะเป็นบ้านพักสำหรับครอบครัวเดี่ยว (single-family residence) อพาร์ทเมนต์ (apartment) คอนโดมีเนียมเพื่อการอยู่อาศัย (residential

⁹⁶ Uniform Residential Landlord and Tenant Act, Section 4.301.

condominium unit) ทั้งนี้ ไม่รวมถึงพื้นที่ส่วนกลางของคอนโดมิเนียม ห้องพักในโรงแรมโมเต็ล เคบิล หรือสิ่งปลูกสร้างใดๆที่อยู่ในความดูแลของเจ้าสำนักโรงแรม (innkeeper)

(2) แขก หรือผู้มาพัก (Guest or Visitor) หมายถึง บุคคลที่เข้าพักที่หรือห้องอันเป็นส่วนหนึ่งของบ้าน อพาร์ทเมนต์หรือคอนโดมิเนียม

(3) ผู้ให้เช่า (Host) หมายถึง บุคคลที่ให้เช่าพื้นที่

(4) ระยะเวลาเช่า การเช่ามีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 30 วันหรือน้อยกว่านั้น

(5) ในการโฆษณาให้เช่าพื้นที่รายวันไม่ว่าจะทำในสื่อใดๆจะต้องระบุถึงค่าบริการ และการบริการที่จัดให้แขกหรือผู้มาพักอย่างชัดเจน

(6) แขก หรือผู้มาพักจะต้องเสียภาษีเพื่อการอยู่อาศัยตามจำนวนที่กำหนดไว้

7) หน้าที่ของผู้ให้เช่าหรือให้บริการมีดังนี้

7.1) ผู้ให้เช่าจะต้องไม่นำเอาส่วนหนึ่งส่วนใดของบ้านที่ไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ ได้แก่ โรงรถ ห้องเพดาน เป็นต้น

7.2) การให้บริการให้เช่าพื้นที่ของบุคคลหรือนิติบุคคลจะต้องได้รับอนุญาตจากเมือง Santa Monica รวมทั้งการโฆษณาการให้บริการเช่าพื้นที่ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของเมือง Santa Monica

7.3) ผู้ให้เช่าจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทางออกฉุกเฉินแก่แขกหรือผู้เข้าพัก

7.4) บุคคลหรือนิติบุคคลจะสามารถขออนุญาตให้บริการให้เช่าพื้นที่ได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น

3.3.2 ประเทศฝรั่งเศส

เนื่องจากการเช่าทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์นั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้จัดหมวดหมู่ของสัญญาเช่า (Lease) นี้ให้อยู่ในหมวดหมู่ของสัญญาแลกเปลี่ยน (Exchange) โดยระบุไว้ว่าสัญญาเช่ามีทั้งสิ้น 2 ชนิด คือ

ชนิดที่ 1 Lease of Thing

ชนิดที่ 2 Lease of Work

ซึ่งการเช่าทรัพย์สินนั้น คือ สัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ใช้ หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ต้องใช้ราคาเพื่อการใช้ทรัพย์สินนั้น การเช่าทั้งสองชนิดดังกล่าวนี้สามารถแบ่งแยกได้เป็นการเช่า เฉพาะอย่างหลากหลายอย่าง ซึ่งก็รวมถึงการเช่าบ้าน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่เรียกว่า การเช่า อสังหาริมทรัพย์เพื่อยู้อาศัยด้วย โดยสัญญาเช่านั้นจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้

ดังนั้น ตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น มีสัญญาที่มีลักษณะเป็นการเช่าทรัพย์สินอยู่เป็นสองจำพวก ใหญ่ๆ ได้แก่ Rente Fonciere คือ การเช่าอสังหาริมทรัพย์ชนิดตลอดไปและการเช่าทรัพย์สิน คือ Lease ซึ่งอาจแยกพิจารณาความหมายของแต่ละชนิดเป็นลำดับไปได้ดังนี้

1) Rente Fonciere คือ สัญญาที่ก่อให้เกิดการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายปี (Annuity) เพื่อ ตอบแทนราคาสำหรับการได้มา (Acquisition) ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ สัญญาชนิดนี้ไม่ก่อให้เกิดบุคคลสิทธิ เท่านั้น หากแต่ก่อให้เกิดสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ด้วย โดยสัญญาชนิดนี้เจ้าของเดิมไม่จำเป็นต้อง บริหารทรัพย์สินนั้นก็สามารมีรายได้สุทธิที่แน่นอนและตลอดไป (Perpetual Income, Net and Safe)

สิทธิตามสัญญาชนิดนี้มีลักษณะเป็นอสังหาริมทรัพย์ (Immovable) ซึ่งอาจนำไปจำนองได้ (Could be mortgaged) และไม่อาจไถ่ถอนได้ (Not redeemable)

สัญญาเช่า Rente Fonciere ในยุคสมัยใหม่ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยถือว่าเป็น สถานะเป็นเพียงสิทธิเรียกร้องธรรมดา (Mere claim, A personal obligation) มิใช่ทรัพย์สินสิทธิ (Real Right) อีกต่อไป

2) Lease คือ สัญญาที่ผู้ให้เช่ายินยอมให้ทรัพย์สิน (Property) ของตนเข้าไปอยู่ในการดูแล จัดการ (Administration) ของผู้ซึ่งจะจ่ายค่าเช่าให้ ซึ่งเรียกว่าผู้เช่าภายในระยะเวลาอันจำกัด

3) ระยะเวลาการเช่า

ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์ไว้เป็นเรื่อง กฎเฉพาะสำหรับการเช่าที่อยู่อาศัย (มาตรา 1752 ถึงมาตรา 1762) โดยประมวลกฎหมายแพ่ง ฝรั่งเศสในมาตรา 1758 ซึ่งมีใจความว่า

“การเช่าอพาร์ทเมนต์ที่ตกแต่งเรียบร้อยแล้วเป็นรายปี ในกรณีที่ได้ตกลงเช่ากันเป็นระยะเวลา 1 ปี โดยการนับเป็นรายเดือน ในกรณีที่ได้ตกลงเช่าเป็นระยะเวลา 1 เดือน โดยการนับเป็นรายวัน ในกรณีที่ได้ตกลงเช่าเป็นระยะเวลา 1 วัน

ในกรณีที่ไม้อาจพึงสันนิษฐานได้ว่ากำหนดระยะเวลาการเช่าจะได้ทำกันเป็นรายปี รายเดือน หรือรายวัน ให้ถือว่ากำหนดเวลาเช่าได้ทำขึ้นตามธรรมเนียมการเช่าสถานที่นั้นๆ”

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เช่าบ้าน หรือห้องเช่ายังคงครอบครองทรัพย์สินที่เช่าภายหลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาการเช่า ซึ่งได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้ให้เช่ามิได้คัดค้าน ให้ถือว่าผู้เช่าได้เช่าทรัพย์สินนั้นภายใต้ข้อตกลงเดิม โดยมีกำหนดเวลาเช่าตามธรรมเนียมการเช่าของสถานที่นั้นๆ และผู้เช่ามีอาจออกหรือถูกขับไล่ออกจากทรัพย์สินที่เช่า เว้นแต่ผู้เช่าจะได้รับการบอกกล่าวเลิกสัญญาเช่าตามปกติธรรมเนียมของการใช้ทรัพย์สินที่เช่า

4) หน้าที่ของผู้สัญญา

(1) หน้าที่ของผู้ให้เช่า ตามมาตรา 1719 ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสกล่าวว่า ผู้ให้เช่าต้อง

- ก) ส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าแก่ผู้เช่าและต้องส่งมอบที่อยู่อาศัยที่ให้เช่าในสภาพที่เหมาะสม
- ข) ดูแลรักษาทรัพย์สินที่ให้เช่า เพื่อจะได้สามารถให้เช่าได้ตามปกติ
- ค) ดูแลความปลอดภัยเพื่อให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ได้ตามสมควรตลอดระยะเวลาการเช่า
- ง) รับประกันคุณภาพทรัพย์สินที่ให้เช่าตลอดสัญญาเช่า

โดยผู้ให้เช่าต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าในสภาพที่ซ่อมแซมดีแล้ว และตลอดระยะเวลาการเช่า ผู้ให้เช่าต้องจัดการซ่อมแซมทุกอย่างบรรดาซึ่งเป็นการจำเป็นขึ้น เว้นแต่การซ่อมแซมชนิดซึ่งมีกฎหมายหรือจารีตประเพณีว่าผู้เช่าจะพึงต้องทำเอง⁹⁷

ผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบสภาพเสียหาย หรือความชำรุดบกพร่องของทรัพย์สินที่เช่า แม้ผู้ให้เช่าจะไม่ทราบถึงความเสียหายเหล่านั้นในเวลาทำสัญญาเช่า ถ้าเกิดความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้เช่าเนื่องมาจากข้อบกพร่องนั้น ผู้ให้เช่าต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เช่า⁹⁸

⁹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1720.

⁹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1721.

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาตรา 1756 มีการกำหนดว่าผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายของการทำความสะอาดบ่อน้ำ และบ่อรับน้ำโสโครก เว้นแต่จะตกลงกันได้เป็นอย่างอื่นในสัญญา

ในกรณีของการเช่าบ้าน อพาร์ทเมนต์ หรือร้านค้า ผู้ให้เช่าต้องจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้เช่า ซึ่งได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย ในกรณีที่มีความเสียหาย โดยมีมูลค่าเท่ากับราคาของสิ่งที่เช่า ในช่วงเวลานั้นโดยให้เป็นไปตามการใช้สถานที่ในช่วงที่มีการบอกกล่าวเลิกสัญญาไปจนถึงออกจากสถานที่เช่า

(2) หน้าที่ของผู้เช่า

ผู้เช่ามีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ผู้เช่าต้องใช้ทรัพย์สินที่เช่าอย่างระมัดระวังรอบคอบ และใช้ทรัพย์สินนั้นตามวัตถุประสงค์ของการเช่า และตามประเพณีนิยมปกติ ถ้าปราศจากข้อกำหนดในสัญญา

ประการที่ 2 ผู้เช่ามีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่าตามกำหนดเวลาที่ตกลงกันได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้กำหนดให้ผู้เช่ามีหน้าที่ซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาตามปกติเว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น การซ่อมแซมหรือบำรุงรักษาดังกล่าวนั้น อาจพิจารณาจากการใช้ทรัพย์สินอย่างปกติ และสิ่งที่ผู้เช่าต้องรับผิดชอบในการซ่อมแซม คือ เตาผิง และส่วนประกอบของเตาผิง หิ้งเหนือเตาผิง และหลังเตาผิงที่มีลักษณะเป็นชั้นวางของ ผืนที่เป็นปูน และที่อื่นๆ ในที่อยู่อาศัย โดยสูงไม่เกิน 1 เมตร จากพื้นทางเดินและกระเบื้องที่ปูในห้องต่างๆ หากมีการแตกหักเพียงเล็กน้อย เว้นแต่การแตกนั้นเกิดจากลูกเห็บ หรืออุบัติเหตุอื่นๆ เหตุผิดธรรมชาติ และเหตุสุดวิสัยที่ผู้เช่าจะไม่ต้องรับผิดชอบ ประตู หน้าต่าง ฉากกั้นห้อง บานพับ สลักประตู กลอนซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ต้องซ่อมบำรุงตามปกติ

ผู้เช่าไม่ต้องรับผิดชอบในค่าซ่อมแซมที่ปกติเป็นหน้าที่ของผู้เช่า ถ้าความเสียหายนั้นเกิดจากการเสื่อมโดยธรรมชาติ หรือโดยเหตุสุดวิสัย และในกรณีการสิ้นสุดของสัญญา เนื่องมาจากความผิดของผู้เช่า ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่าตามช่วงระยะเวลาการหาผู้เช่ารายใหม่ โดยไม่นับถึงความเสียหายที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้ทรัพย์สินที่เช่าในทางที่ผิด

(3) ความสิ้นสุดของสัญญาเช่า

ก) สิ้นสุดเมื่อครบกำหนดเวลาเช่า สัญญาเช่าที่ทำเป็นหนังสือ การเช่าจะสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าที่กำหนดไว้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้า

ข) สิ้นสุดเพราะการบอกเลิกสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1722 กล่าวว่า ถ้าในระหว่างระยะเวลาของการเช่าทรัพย์สินที่เช่าถูกทำลายไปทั้งหมดโดยเหตุสุดวิสัย การเช่าจะสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย ถ้าในกรณีที่ทรัพย์สินที่ให้เช่าถูกทำลายไปบางส่วน ผู้เช่าจะเรียกให้ลดค่าเช่าลงตามส่วนที่เสียหายก็ได้ หรือผู้เช่าจะบอกเลิกสัญญาก็ได้ซึ่งไม่ว่าผู้เช่าจะใช้สิทธิอย่างใดจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายใดๆทั้งสิ้น

ค) ความตายของคู่สัญญา ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส มีสัญญาเช่าอยู่ 2 ชนิด คือ สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ชนิดยาวนาน (Rente Fonciere) ซึ่งความตายของผู้เช่าไม่ส่งผลกระทบต่อภาระต่อสัญญาเช่า และชนิดสัญญาเช่าธรรมดา (Lease) ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายไทย

ในกรณีของสัญญาเช่าทรัพย์สินชนิด Lease นี้เมื่อผู้เช่าถึงแก่ความตายลงผลจะเป็นเช่นไรตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1742 ได้มีหลักว่าสัญญาเช่าจะไม่สิ้นสุดลงด้วยความตายของผู้ให้เช่า หรือของผู้เช่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ตามกฎหมายฝรั่งเศสนำมาใช้สำหรับกรณีเช่าที่พักอาศัยส่วนตัว (Personal Habitation) ด้วย

(4) กฎหมายควบคุมธุรกิจการให้เช่าพื้นที่รายวัน (Loi ALUR)

ในส่วนของกฎหมายให้เช่าพื้นที่เป็นรายวันนั้น ในขณะนี้มีเฉพาะในนครปารีสหรือ Ville-de-Paris นี้ เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (région) ที่ชื่อว่า "Ile-de-France" แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขตพิเศษอยู่แล้วตั้งแต่การออกกฎหมาย ในปี ค.ศ.1884 ในปัจจุบันการบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อมๆ กัน กล่าวคือเป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (département)

ทั้งนี้ ในนครปารีสได้มีการออกเทศบัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ตกแต่งแล้วสามารถแบ่งพื้นที่ให้เช่าได้ในลักษณะธุรกิจให้เช่าพื้นที่หรือห้องพักในลักษณะรายวันได้ไม่เกิน 120 วันต่อปี (โดยมีระยะเวลาไม่ต่อเนื่องกัน) โดยอนุญาตให้เช่าได้ในพื้นที่ที่มีที่อยู่อาศัยเกิน 200,000 แห่งที่

เรียกว่า ย่าน "Petite Couronne" โดยจะต้องนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาจดทะเบียน และสามารถให้เช่าผ่านอินเทอร์เน็ตได้⁹⁹

3.3.3 ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่น ธุรกิจในการให้เช่าห้องพักหรือที่รู้จักในนามของ “Minpaku”¹⁰⁰ ได้มีการลักลอบเปิดดำเนินการมาหลายปี และเมื่อเศรษฐกิจแบบแบ่งปันได้แพร่หลายในญี่ปุ่นก็มีผู้เข้าสู่ธุรกิจให้เช่าห้องพักในระยะสั้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งขัดกับกฎหมายธุรกิจโรงแรมในญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการให้เช่าห้องพักโดยมีค่าตอบแทนซึ่งถือว่าการเช่าขายที่ต้องได้รับใบอนุญาตธุรกิจโรงแรม อย่างไรก็ตามรัฐบาลของนายชินโซะ อาเบะ เห็นว่าเพื่อเป็นการกระตุ้นธุรกิจญี่ปุ่นให้ดีขึ้นจึงได้มีการเสนอกฎหมายให้เช่าห้องพักในระยะสั้น ที่มีชื่อว่า “The Home-Sharing Business Act” ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านสภาไดเอ็ตเรียบร้อยแล้ว มีผลบังคับใช้ในปี 2018 เป็นต้นไป ทั้งนี้ เป็นการรองรับมหกรรมกีฬาซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในญี่ปุ่นหลายรายการ¹⁰¹ ได้แก่ โอลิมปิกฤดูหนาว 2018 เทศกาลกระท่อมหิมะแห่งเมืองโยโคเตะ (Yokote Kamakura Matsuri / Yokote Snow Festival) ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในวันที่ 15 – 16 กุมภาพันธ์ที่เมืองโยโคเตะในจังหวัดอะคิตะ (Yokote City, Akita) เป็นต้น

โดยกฎหมาย มีสาระสำคัญดังนี้¹⁰²

(1) บุคคลที่ทำธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่าจะต้องรายงานทรัพย์สินที่จะแบ่งปันให้เช่าต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่¹⁰³

⁹⁹ <https://bilingualminds.com/2017/09/29/airbnb-in-france-rules-and-regulations/>

¹⁰⁰ <https://www.bangkokbiznews.com> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2562

¹⁰¹ Home Sharing Law Enacted, Report Is Required, May Be Enforced January 2018, NIKKEI (June 9, 2017)

¹⁰² <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/japan-law-on-renting-rooms-in-private-homes-to-tourists/>

¹⁰³ Home-Sharing Business Act 2018 section 3.

(2) บุคคลที่ต้องห้ามมิให้ทำธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่า ได้แก่ ผู้ที่มีประวัติเป็นอาชญากรมาก่อน มีประวัติการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นสมาชิกในองค์กรอาชญากรรม เช่น แก๊งค์ยาгуซ่า เป็นต้น¹⁰⁴

(3) บุคคลที่ทำธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่ามีหน้าที่จะต้องอธิบายหรือบอกกล่าวให้ผู้เข้าพักได้ทราบ ถึงความจำเป็นที่จะต้องไม่ส่งเสียงดังอันเป็นการรบกวนเพื่อนบ้าน ในกรณีที่ผู้เข้าพักเป็นชาว ต่างประเทศก็จะต้องมีหน้าที่อธิบายให้ผู้เข้าพักด้วยภาษาต่างประเทศได้เข้าใจด้วย¹⁰⁵

(4) ในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการส่งเสียงดังจนเป็นที่หนวกหูรำคาญแก่เพื่อนบ้าน ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องจัดการการรบกวนดังโดยพลัน¹⁰⁶

(5) ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับการเข้าพักของชาวต่างประเทศ จำนวนวัน รวมทั้งข้อมูลต่างๆที่จำเป็นต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

(6) ผู้ประกอบการต้องไม่ให้เช่าห้องพักเกิน 180 วันต่อปี¹⁰⁷

(7) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงกิจการ หาก ละเมิดคำสั่ง ผู้ว่าราชการการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักการประกอบธุรกิจได้ไม่เกิน 1 ปี¹⁰⁸

(8) ตัวแทนที่จัดให้มีสัญญาให้เช่าห้องพัก เช่น Airbnb เป็นต้น มีหน้าที่ต้องจดทะเบียนต่อ องค์การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย¹⁰⁹

นอกจากนี้ จังหวัดโอซาก้าซึ่งเป็นจังหวัดในเขตยุทธศาสตร์แห่งชาติ (National Strategic Ward) ที่มีการประกาศใช้กฎหมายอนุญาตให้เช่าที่พักในระยะสั้น (Short term accommodation) ที่มีข้อบังคับอย่างเข้มงวด โดยมีสาระสำคัญดังนี้¹¹⁰

(1) จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก่อนให้เช่าอสังหาริมทรัพย์

(2) มีข้อตกลงการให้เช่าที่พักระหว่างเจ้าของห้องพักกับผู้เข้าพัก

¹⁰⁴ Home-Sharing Business Act 2018 section 4.

¹⁰⁵ Home-Sharing Business Act 2018 section 9.

¹⁰⁶ Home-Sharing Business Act 2018 section 10.

¹⁰⁷ Home-Sharing Business Act 2018 section 2.

¹⁰⁸ Home-Sharing Business Act 2018 section 72-79.

¹⁰⁹ Home-Sharing Business Act 2018 section 46.

¹¹⁰ <https://www.bangkokbiznews.com> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2562

(3) ขนาดของห้องพักต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 25 ตารางเมตร ทั้งนี้ ในแต่ละห้องจะต้องมีห้องน้ำที่สามารถล็อกได้ รวมทั้งมีห้องสุขา และห้องครัว

(4) ระยะเวลาให้เช่าต้องไม่ต่ำกว่า 7 วัน 6 คืน

(5) เจ้าของห้องพักมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีสมุดบันทึกผู้เข้าพัก (a quest book) ซึ่งจะต้องมีรายชื่อผู้เข้าพัก เลขที่หนังสือเดินทาง รวมทั้งบรรยายลักษณะของผู้เข้าพัก

(6) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเข้าตรวจห้องพัก หากห้องพักมิได้เป็นไปตามกฎหมายตามที่กำหนดไว้ เจ้าของห้องพักจะต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(7) เมืองที่ได้รับอนุญาตในจังหวัดโอซาก้า ได้แก่ เมืองโอซาก้า เมืองซาไก เมืองทาเกสูกิ เมืองฮิกาชิ-โอซาก้า เมืองโทโกนากะ และเมืองฮิราคาตะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศเป้าหมายหลักของนักท่องเที่ยว ด้วยเหตุที่มีนโยบายผ่อนปรนเรื่องวีซ่าทำให้มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางไปท่องเที่ยวในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลให้ธุรกิจ Airbnb (Air bed & breakfast) ในประเทศญี่ปุ่นเติบโตอย่างรวดเร็วและยังเป็นประเทศแรกๆ ในเอเชียที่มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับและควบคุมการให้บริการธุรกิจ Airbnb (Air bed & breakfast) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ประการแรก ผู้ให้เช่าถูกจำกัดให้เปิดที่พักให้เช่าได้ 180 วันต่อปี ซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดจำนวนที่เปิดให้บริการแก่ผู้เข้าพัก ข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของผู้ให้บริการเช่าที่พัก แต่ในทางกลับกันก็ถือเป็นการสนับสนุนผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม นอกจากนี้ยังช่วยในเรื่องการควบคุมคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวที่อาจเกิดปัญหาต่างๆ จากนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นคนต่างถิ่นเข้ามาท่องเที่ยวและพักอาศัยในระยะสั้น เช่น ปัญหาเรื่องความปลอดภัยของคนในชุมชน ปัญหาการส่งเสียงดังรบกวน ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล และปัญหาการจราจร เป็นต้น

ประการที่สอง ผู้ให้เช่าที่พักจะต้องลงทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อการตรวจสอบมาตรฐานที่พัก เช่น ขนาดของห้องพัก ระบบรักษาความปลอดภัย เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ให้เช่าห้องพักจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับการเข้าพักให้กับหน่วยงานท้องถิ่นทุกๆ 2 เดือน โดยรายงานเกี่ยวกับจำนวนและสัญชาติของผู้เข้าพัก

ประการที่สาม ผู้เข้าพักจะต้องเช่าห้องพักครั้งละไม่ต่ำกว่า 7 วันหรือ 6 คืน จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศญี่ปุ่นมีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม เนื่องจากหากปล่อยให้มีการเช่าห้องได้แบบพักค้างคืนเพียงคืนเดียวจะเป็นการสร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม เพราะการให้บริการห้องพักแบบ Airbnb (Air bed & breakfast) มีราคาค่าบริการต่อคืนต่ำกว่าการใช้บริการเข้าพักภายในโรงแรม สำหรับในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การใช้บริการที่พักของนักท่องเที่ยวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวเพราะนักท่องเที่ยวมักจะไม่พักอาศัยเพื่อท่องเที่ยวในเมืองเดียวติดต่อกันเป็นเวลานานถึง 7 วัน

สำหรับประเทศญี่ปุ่นที่มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการให้บริการห้องพักรายวัน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การให้บริการเช่าห้องพักรายวันเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย โดยสร้างหลักเกณฑ์และข้อจำกัดต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการเช่าห้องพักแบบรายวันและผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมด้านการลงทุนที่สอดคล้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย ส่วนในประเทศไทยนั้นความเจริญเติบโตด้านการท่องเที่ยวที่มีการเจริญเติบโตที่สูงเช่นกัน ซึ่งส่งผลให้การให้บริการห้องพักรายวันโดยการให้บริการผ่าน Airbnb (Air bed & breakfast) มีการเจริญเติบโตสูงตามไปด้วย แต่ปัจจุบันไม่มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อรองรับธุรกิจให้บริการห้องพักประเภทดังกล่าว ซึ่งกฎหมายที่บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังไม่ครอบคลุมถึงการให้บริการเช่าที่พักรายวัน นอกจากนี้กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดยกเว้นให้ผู้ประกอบกิจการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ชั่วคราวนั้นต้องมีใบอนุญาตดำเนินกิจการโรงแรม หากอสังหาริมทรัพย์นั้นมีทั้งหมด 4 ห้อง หรือน้อยกว่า ซึ่งหมายความว่าหากผู้ให้เช่ามีห้องพักเพียง 4 ห้อง หรือน้อยกว่า 4 ห้องแล้วจะไม่อยู่ภายใต้กฎกระทรวงดังกล่าว โดยปกติแล้วผู้ที่นำห้องพักออกให้เช่ารายวันมักมีห้องพักให้เช่ารายวันเพียง 1-2 ห้องเท่านั้น

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวัน

ในปัจจุบันธุรกิจด้านการท่องเที่ยวถือว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจให้บริการเช่าห้องพักที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นระดับต้นๆ หากเทียบกับธุรกิจประเภทอื่น จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นธุรกิจที่ช่วยสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามหากธุรกิจให้บริการเช่าที่พักที่ให้บริการแบบเช่าพักรายวัน ไม่ได้รับการควบคุม กำกับดูแล จากหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจังแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาด้านความปลอดภัยของผู้เข้าพัก ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาด้านมลพิษ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านอาชญากรรมและการก่อการร้าย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศไทย

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวันทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศแล้ว ทำให้สามารถวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและผลกระทบต่างๆ อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขมาตรการทางกฎหมายให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่จะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านคำนิยามศัพท์คำว่า “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่สอดคล้องกับกิจการให้บริการห้องพักรายวัน

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมธุรกิจที่พักของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า “โรงแรม” ไว้ให้หมายถึงสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน และได้ยกเว้นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ 3 ลักษณะ คือ

(1) สถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ที่มีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแข่งขันกัน สถานที่พักประเภทนี้หากพบว่าการนำรายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันก็จะถือไม่ได้ว่าเป็นโรงแรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

(2) สถานที่พักที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไป การยกเว้นตาม (2) นี้ จะเน้นการคิดค่าบริการให้เข้าที่พัก โดยหากมีการคิดค่าบริการลักษณะเป็นรายเดือน รายปี ก็ไม่เป็นโรงแรม แต่หากคิดค่าบริการต่ำกว่ารายเดือนลงมา เช่น รายสัปดาห์ รายวัน หรือรายชั่วโมง หรือคิดค่าบริการปนกันทั้งรายเดือนหรือต่ำกว่ารายเดือนก็จะถือว่าเป็นโรงแรมต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

(3) สถานที่พักอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะกำหนดข้อยกเว้นสถานที่พักประเภทใดบ้างไม่ให้เป็นโรงแรมตามกฎหมาย โดยจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงเท่านั้น

หากพิจารณาถึงกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 นั้น ย่อมหมายถึง กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเพื่อที่จะยกเว้นสถานที่พักไม่ให้เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรมดังกล่าว กล่าวคือ สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ถูกบัญญัติความหมายไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติความหมายของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมว่า “ให้สถานที่พักมีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้อง และมีจำนวนผู้เข้าพักรวมทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรม” ตามมาตรา 4 (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และเมื่อได้พิจารณาบทนิยามศัพท์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว สามารถอธิบายความหมายของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ดังนี้

- 1) เป็นสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันแล้วไม่เกินสี่ห้อง
- 2) มีจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมดแล้วไม่เกินยี่สิบคน
- 3) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักเป็นการชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด

- 4) มีการคิดค่าตอบแทนจากคนเดินทางหรือผู้ใช้บริการ
- 5) เป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม
- 6) ต้องแจ้งการเปิดให้บริการให้นายทะเบียนทราบ

ตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ดังกล่าวนั้นทำให้เกิดปัญหาว่าการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะลักษณะของสถานที่ให้บริการห้องพักเช่ารายวันนั้น มักจะมีลักษณะที่ดำเนินการภายในครอบครัวใช้ห้องพักที่เหลือยู่หรือพื้นที่ว่างภายในบ้านมาดัดแปลงให้เป็นห้องว่างเพื่อให้บริการเช่าพักสำหรับท่องเที่ยวที่ต้องการใช้บริการ เพื่อเป็นการหารายได้เสริมหรือเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ครัวเรือนเท่านั้น จึงมักมีห้องพักให้บริการไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้เข้าพักรวมกันไม่เกิน 20 คน ดังจะเห็นได้ว่าการปรับใช้มาตรา 4 (2) ซึ่งเป็นเรื่องของการกำกับดูแลสถานที่พักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น เช่น อพาร์ทเมนต์ หอพักนักศึกษา เมื่อการให้บริการพักอาศัยดังกล่าวมีการคิดค่าบริการเป็นรายเดือน การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะเช่าทรัพย์

ในปัจจุบันนี้พบว่าผู้ประกอบการที่เป็นประชาชนทั่วไป และผู้ประกอบการที่เป็นนายทุนได้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายในมาตรา 4 (3) เปิดธุรกิจให้บริการเช่าห้องพักรายวันโดยแสวงหาประโยชน์จากนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ และหลีกเลี่ยงไม่จดทะเบียนต่อนายทะเบียนประกอบกับห้องพักรายวันไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อห้องพักรายวันไม่อยู่ในความหมายของคำว่าโรงแรมและไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวัน ไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ด้วยเหตุเพราะคำนิยามศัพท์คำว่า “โรงแรม” ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่ครอบคลุมถึงห้องพักรายวัน ทำให้นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการห้องพักรายวันไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ได้รับสิทธิต่างๆ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน อันได้แก่

1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอกับสินค้าหรือบริการ (Right to be informed)

2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (Right to choose)

3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (Right to safety)

4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา (Right to fair contract)

5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (Right to be heard)

อันควรได้รับเมื่อใช้บริการโดยเสียค่าตอบแทน เมื่อนักท่องเที่ยวใช้บริการห้องพักรายวันดังกล่าว โดยการเสนอชักชวนจากผู้ประกอบการ และนักท่องเที่ยวได้จ่ายค่าตอบแทนจากการใช้บริการ จึงถือว่านักท่องเที่ยวอยู่ในฐานะผู้บริโภคตามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 “ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจและหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการด้วย เมื่อนักท่องเที่ยวอยู่ในฐานะผู้บริโภคตามกฎหมายแล้วย่อมได้รับสิทธิตามที่กฎหมายให้การรับรองไว้ 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันจะส่งผลให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

โดยปกติแล้วนักท่องเที่ยวจะค้นหาข้อมูลห้องพักผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือผ่านแอปพลิเคชัน (Applications) บนโทรศัพท์เคลื่อนที่ การตัดสินใจเลือกใช้บริการห้องพักของนักท่องเที่ยวจะตัดสินใจเลือกใช้บริการโดยพิจารณาจากการโฆษณาห้องพักของผู้ประกอบการที่มีการโฆษณาโดยใช้รูปภาพห้องพักที่สวยงาม สะอาด มีสภาพแวดล้อมที่ดี พรรณาด้วยข้อความที่ให้นักท่องเที่ยวหลงเชื่อว่าห้องพักนั้นมีความสวยงาม สะอาด ปลอดภัย เดินทางสะดวก ใกล้แหล่งชุมชน ทำให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจเลือกใช้บริการ มีการโอนเงินเพื่อเป็นค้ำมัดจำหรือค่าเช่าห้องพักล่วงหน้า ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้วห้องพักมีสภาพเก่าทรุดโทรม อยู่ในซอยเปลี่ยว ห่างไกลจากแหล่งชุมชน ห้องพักไม่มีความสะอาด และไม่ปลอดภัย ซึ่งไม่ตรงกับภาพและคำพรรณนาที่ได้โฆษณาไว้ โดยที่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมและกำกับดูแล ทำให้นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการถูกหลอกลวง ถูกเอารัดเอาเปรียบจาก

ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยในระยะยาวได้ รวมทั้งภาพลักษณ์ของนักท่องเที่ยวที่มีต่อประเทศไทยในภาพรวมด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเช่าที่พักอาศัย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อผู้ประกอบการและผู้เช่าพักไว้อย่างครอบคลุม มีขอบเขตการใช้ บังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า โดยกำหนดนิยามคำว่า “สถานที่พักอาศัย” หมายถึง หน่วยที่พักอาศัย ได้แก่ สิ่งก่อสร้างหรือลักษณะใดของสิ่งก่อสร้างที่ใช้เป็นบ้านที่พักอาศัย หรือที่หลับนอนของบุคคลคนเดียวหรือมากกว่าสองคนขึ้นไปรวมอยู่ในครอบครัว และรวมทั้ง โครงสร้างที่อยู่บริเวณสถานที่ดังกล่าวที่สร้างขึ้นเพื่อความสะดวกในการใช้ทรัพย์สินนั้นด้วย นอกจากนี้ยังออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจการแบ่งพื้นที่ให้เช่ารายวัน ซึ่งมีการกำหนด คำนิยามศัพท์คำว่า “พื้นที่ให้เช่า” หมายถึง พื้นที่หรือห้องที่ได้ถูกสร้างหรือออกแบบแยกส่วน ออกมาต่างหากจากพื้นที่หรือห้องที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยไม่ว่าจะเป็นบ้านพักสำหรับครอบครัว เดี่ยว (Single-Family Residence) อพาร์ทเมนต์ (Apartment) คอนโดมิเนียมเพื่อการอยู่อาศัย (Residential Condominium Unit) ทั้งนี้ไม่รวมถึงพื้นที่ส่วนกลางของคอนโดมิเนียม ห้องพักใน โรงแรม โมเต็ล หรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ที่อยู่ในความดูแลของเจ้าสำนักโรงแรม

ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาในเรื่องการปรับใช้กฎหมายเพื่อความคุ้มครองแก่ ผู้ใช้บริการห้องพักรายวันเนื่องจากคำนิยามศัพท์คำว่า “โรงแรม” ไม่ครอบคลุมถึงธุรกิจให้บริการ ห้องพักรายวันทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่สามารถขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการได้ ห้องพักรายวัน จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อีกทั้งลักษณะการประกอบธุรกิจมีความแตกต่างกัน เพราะผู้ประกอบการห้องพักรายวันมักจะเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องการหารายได้เสริม โดยใช้ห้องว่างหรือพื้นที่ว่างภายในบ้านดัดแปลงให้เป็นห้องพักเพื่อให้บริการ แก่นักท่องเที่ยวเช่าพักรายวัน มีฐานะทางการเงินและศักยภาพในการลงทุนไม่สูงมากนัก มีจำนวน ห้องให้เช่าพักไม่เกิน 4 ห้อง ดังนั้น จึงเห็นสมควรกำหนดคำนิยามศัพท์ของห้องพักรายวันเพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยกำหนดให้ “สถานที่พักรายวัน” หมายถึง สถานที่พักนอกจากที่ได้จดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารซึ่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวเป็นรายวัน สำหรับนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทาง โดยมี

ค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการหารายได้ ซึ่งต้องลงทะเบียนต่อหน่วยงานท้องถิ่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ธุรกิจห้องพักรายวันสามารถยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล ทั้งในด้านมาตรฐานการให้บริการ ด้านความปลอดภัย เป็นต้น เพื่อให้นักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักได้รับความคุ้มครองจากการใช้บริการ

4.2 ปัญหามาตรการด้านการกำกับธุรกิจห้องพักรายวัน

ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักมีมากมายหลายรูปแบบและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น เพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางภาคธุรกิจการท่องเที่ยว โดยมีชื่อเรียกประเภทห้องพักที่หลากหลาย เช่น โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ อพาร์ทเมนต์ โมเต็ล หอพัก แคมป์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีห้องพักทางของทางราชการที่เปิดให้บริการโดยให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าพักอาศัยได้ เช่น ห้องพักรับรองของมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม ห้องพักรับรองของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จึงทำให้เกิดความสับสนขึ้นว่ากิจการที่ที่พักประเภทใดบ้างที่เป็นโรงแรมตามกฎหมายและห้องพักประเภทใดที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้ง การขออนุญาต การเปิดดำเนินการ การเข้าพัก เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท โดยการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่ได้มีการดำเนินการจดทะเบียนในการประกอบธุรกิจ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นสำหรับห้องพักรายวัน คือ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในด้านต่างๆ เช่น การให้บริการ ความสะอาด สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพัก เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดมาตรฐานให้ผู้ประกอบกิจการทุกรายต้องปฏิบัติตาม โดยลักษณะทั่วไปของการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันนั้นเป็นการเปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยวหรือประชาชนทั่วไปที่ต้องการใช้บริการ มีลักษณะเป็นสถานที่สาธารณะซึ่งนักท่องเที่ยวหรือผู้ที่ต้องการใช้บริการมีสิทธิที่จะเข้าพักหรือได้รับบริการซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปกำกับดูแลให้กิจการให้มีความรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการ ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ คือ ความรับผิดชอบในการจัดหาบริการที่ดีที่สุด มีความปลอดภัยที่สุดให้แก่

ผู้ให้บริการ โดยหลักทั่วไปแล้วกลไกที่รัฐใช้ในการควบคุมกำกับดูแลให้บ้านเมืองมีความสงบสุข คือ การออกกฎหมายเพื่อกำหนดหน้าที่และมาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติในการดำเนินการ เช่น การออกประกาศ การออกกฎกระทรวง หรือหลักเกณฑ์ให้กิจการโรงแรมต้องมีใบอนุญาตประกอบกิจการที่ออกให้โดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถที่จะเข้ามากำกับดูแลตรวจสอบมาตรฐานในการประกอบการ เพื่อให้การประกอบธุรกิจลักษณะเดียวกันมีมาตรฐานเช่นเดียวกัน

เมื่อห้องพักรายวันไม่ได้อยู่ภายใต้คำจำกัดความของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามคำนิยามแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 จึงทำให้การเปิดให้บริการห้องพักรายวันไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุม กำกับดูแล ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายด้านการกำกับดูแลธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน

ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันถือว่าเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ และเป็นธุรกิจที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วซึ่งกลไกทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันจึงเป็นเรื่องจำเป็นและต้องให้ความสำคัญ เพราะหากไม่มีกลไกทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบกิจการให้บริการเช่าห้องพักรายวันแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจจะดำเนินการทางธุรกิจได้โดยอิสระ หวังเพียงผลกำไร ผลประกอบการที่คุ้มค่ากับการลงทุนเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงสิทธิต่างๆ ของนักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพัก อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่นักท่องเที่ยวควรได้รับจากการใช้บริการ

เมื่อพิจารณาถึงเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจการให้บริการห้องพักรายวันถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญมากอย่างหนึ่ง ที่จะสามารถทำให้รัฐสามารถควบคุม กำกับ ดูแลธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันทั้งในเรื่องการพิจารณาใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ และการกำหนดบทลงโทษ กรณีกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือละเมิดสิทธิของนักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพัก ซึ่งในปัจจุบันพบว่ากฎหมายที่บังคับใช้เรื่องใบอนุญาตประกอบกิจการห้องพักรายวัน มีเพียงการประกอบธุรกิจโรงแรมเท่านั้นที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้เรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ส่วนธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันยังไม่มีกลไกทางกฎหมายเรื่องใบอนุญาตในการควบคุม กำกับ ดูแล เมื่อขาดกลไกในเรื่องของใบอนุญาต ส่งผลให้นายทะเบียนไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล เช่น ด้านความปลอดภัย ด้านการให้บริการ ด้านสุขอนามัยของผู้เข้าพัก เป็นต้น รวมทั้งนายทะเบียนไม่อาจควบคุมเรื่องความมั่นคงและแข็งแรงของอาคารตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 18 ผู้ประกอบการซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอาจมีการต่อเติม ดัดแปลง เพิ่มจำนวนห้องพัก เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบของโครงสร้างอาคารที่พัก ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายจากอุบัติเหตุต่างๆ เช่น การทรุดตัวของโครงสร้างอาคาร รวมทั้งความเสียหายอันเกิดจากอัคคีภัย ซึ่งนายทะเบียนไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแล หรือลงโทษผู้ประกอบการได้เพราะเหตุที่ธุรกิจดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 22 และมาตรา 28

ส่วนกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้ผู้ให้เช่าหรือผู้ให้บริการซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลจะต้องได้รับอนุญาตการให้บริการ รวมทั้งการโฆษณาการให้บริการเช่าพื้นที่จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของเมืองแต่ละเมือง เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายสหพันธรัฐซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีอำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายหรือออกข้อบังคับได้เป็นการเฉพาะเพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในแต่ละมลรัฐ และในประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่า โดยกำหนดให้บุคคลที่ทำธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่าจะต้องรายงานทรัพย์สินที่จะแบ่งปันให้เช่าต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในท้องถิ่นที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันได้ ถึงแม้จะมีลักษณะการประกอบกิจการที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันทั้งในลักษณะของห้องพัก จำนวนห้องพัก รวมทั้งรูปแบบการให้บริการ จึงทำให้ขาดกลไกด้านกฎหมายเรื่องใบอนุญาตในการควบคุมกำกับดูแล ส่งผลให้นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่มีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล รวมทั้งไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคารหรือที่พักอาศัย โดยผู้ประกอบการมุ่งแสวงหาผลกำไรโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่นักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักอาจได้รับอันตรายจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีความมั่นคงและแข็งแรง

4.2.2 ปัญหาเรื่องผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่สอดคล้องกับผู้จัดการห้องพักรายวัน

สำหรับในเรื่องผู้จัดการโรงแรมพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้จัดการโรงแรมไว้ในมาตรา 30 และมาตรา 38 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) คุณสมบัติของผู้จัดการห้องพักรายวันที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมแต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 33 และให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยที่นายทะเบียนจะต้องออกใบแจ้งตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้จัดการเริ่มต้นทำหน้าที่ผู้จัดการได้ตั้งแต่วันรับแจ้ง

หากผู้จัดการที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและได้รับแจ้งเป็นผู้จัดการจากนายทะเบียนแล้วไม่สามารถทำหน้าที่ได้หรือพ้นจากตำแหน่งจะต้องแต่งตั้งผู้แทนตามเงื่อนไขดังนี้

(1) ในกรณีที่ผู้จัดการที่ได้รับแต่งตั้งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีคุณลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการมอบหมายเป็นผู้จัดการแทนได้ไม่เกิน 90 วัน และให้ผู้ที่ได้มอบหมายเป็นผู้จัดการแทนแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้าดำเนินการแทน

(2) ในกรณีที่ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการแทน และให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งแจ้งต่อนายทะเบียน โดยมีข้อยกเว้นหากผู้นั้นได้เคยแจ้งการเป็นผู้จัดการโรงแรมไว้แล้ว ในกรณีที่ไม่อาจตั้งผู้จัดการได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้จัดการแทนได้ไม่เกิน 90 วัน โดยจะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบด้วย

โดยพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 30 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการโรงแรมคนหนึ่งซึ่งอาจเป็นคนเดียวกับผู้ประกอบธุรกิจหรือไม่ก็ได้ ผู้จัดการโรงแรมนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการงานภายในโรงแรมให้เป็นเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ เกิดความราบรื่นในการประกอบการ หากโรงแรมใดไม่มีผู้จัดการโรงแรมแล้วย่อมจะทำให้ขาดผู้ทำหน้าที่ระมัดระวังสอดส่องความผิดปกติภายในโรงแรม ขาดผู้จัดการระบบรักษาความปลอดภัย หรือผู้ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว เมื่อนักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักต้องการความช่วยเหลือ หรือกรณีเกิดภัยอันตรายเกิดขึ้นในโรงแรม โดยคุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรมนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 33 กล่าวคือ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) เป็นผู้ได้รับวุฒิปัตริหรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง
- (3) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
- 7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุตาม (6) แต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

สำหรับเกณฑ์ในเรื่องอายุของผู้จัดการโรงแรมตามมาตรา 33 (1) นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้กำหนดบุคคลที่บรรลุนิติภาวะไว้ด้วย ดังจะเห็นได้ว่าผู้จัดการโรงแรมเป็นผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินงานด้านต่างๆ ทั้งหมด

ภายในโรงแรม สมควรที่จะต้องมีประสบการณ์และวุฒิภาวะเพียงพอที่จะเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ใช้เหตุผลในการแก้ไขปัญหาคสึ่คล้ายเหตุการณ์ต่างๆ ได้ ซึ่งการกำหนดให้มีวุฒิบัตรหรือหนังสือรับรองผ่านการฝึกอบรมการบริหารจัดการโรงแรมเพราะกฎหมายต้องการให้ผู้ทำหน้าที่ผู้จัดการโรงแรมมีความรู้ความสามารถเข้าใจในการบริหารงาน การแก้ไขปัญหหรือสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ให้สถานการณ์กลับมาเรียบร้อยเข้าสู่ภาวะปกติได้โดยเร็ว นอกจากนี้ยังได้กำหนดลักษณะไม่ต้องห้ามของผู้จัดการโรงแรมไว้ด้วย คือ ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ติดยาเสพติด หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมกำหนดไว้ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้เป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ซึ่งเป็นการบัญญัติเพื่อช่วยในเรื่องการคัดเลือกผู้จัดการโรงแรมให้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับธุรกิจให้บริการ

โดยที่มาตรา 33 (2) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมแก่ผู้จัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมรับรอง เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรม เป็นระยะเวลา 60 ชั่วโมง ตามหัวข้อและขอบข่ายวิชาตามประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองหลักสูตรการฝึกอบรมการบริหารจัดการโรงแรม อันประกอบไปด้วยความรู้เบื้องต้นในการบริหารโรงแรม มาตรฐานโรงแรมไทย การบริหารจัดการภาวะวิกฤตและการบริหารความเสี่ยง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโรงแรม การบริหารความปลอดภัยและการจัดการสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับตำแหน่งผู้จัดการในเรื่องของคุณวุฒิอย่างมากเพราะถือว่าเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการ จึงจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถด้านการบริหารโรงแรมจะต้องผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารโรงแรม ต้องมีประสบการณ์และผ่านการอบรมตามมาตรา 33 (2) หากผู้จัดการโรงแรมมีคุณสมบัติตามที่ไ้บัญญัติไว้ดังกล่าวแล้วย่อมจะทำให้ผู้ใช้บริการหรือผู้เข้าพักได้รับการบริการที่ดีและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 33 มีผลทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะกำหนดเรื่องผู้จัดการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เพื่อให้นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการห้องพักรายวันได้รับความสะดวก ความปลอดภัยในการใช้บริการ มาบังคับใช้กับธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันมักเป็นธุรกิจขนาดเล็กที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ว่างหรือห้องว่างภายในบ้านหรืออาคารพาณิชย์ของตนเองออกแสวงหาผลประโยชน์หรือรายได้ เปิดดำเนินการโดยบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจเป็นเจ้าของบ้านที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ ไม่ได้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจรองรับไว้ ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ไม่มีการบริหารจัดการมาตรฐานด้านต่างๆ ภายในห้องพักรายวันอย่างเป็นระบบ เมื่อผู้จัดการไม่มีความรู้ในการดูแลนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการห้องพักรายวัน ไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการตรวจตราความผิดปกติท่าทีหรือวิธีการของมิชชีพที่อาจแฝงตัวมาในลักษณะของนักท่องเที่ยว อาจเป็นเหตุให้เกิดการกระทำอันผิดกฎหมาย หรือก่ออาชญากรรมขึ้นได้ เช่น การลักทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว การข่มขืนกระทำชำเรา การเสพยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้จัดการที่ขาดประสบการณ์จะไม่มีทักษะในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที เช่น ปัญหาการทะเลาะวิวาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยวคนอื่นได้

2. หน้าที่ของผู้จัดการห้องพักรายวันที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ของผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 38 กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) ดูแลไม่ให้บุคคลใดหลบซ่อนหรือมั่วสุมในเขตโรงแรมในลักษณะอันควรเชื่อว่า จะก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง หรือจะมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม
- (2) แจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบโดยทันที ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีหรือได้มีการหลบซ่อนหรือมั่วสุมหรือการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรมตาม (1)

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อช่วยในการป้องกันอันตรายมิให้เกิดขึ้นภายในโรงแรม ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ดีมีความเหมาะสม และมีประโยชน์อย่างมากต่อผู้ให้บริการและผู้เข้าพักภายในโรงแรม ที่กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการโรงแรมให้มีหน้าที่ดูแลและระมัดระวังมิให้เกิดความผิดปกติเกิดขึ้นภายในโรงแรม ซึ่งผู้จัดการจะทราบข้อมูลของนักท่องเที่ยวผู้ให้บริการจากบัตรทะเบียนผู้เข้าพัก ซึ่งจะทำให้ทราบข้อมูลหรือประวัติส่วนตัวของนักท่องเที่ยว รวมทั้งทำที่พฤติกรรมกรรมการแสดงออกหรือพฤติกรรมที่มีลักษณะผิดปกติเพื่อจะแจ้งเตือนหรือป้องกันเหตุร้ายไม่ให้เกิดขึ้นภายในโรงแรม

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดให้ต้องมีผู้จัดการธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่ารายวัน แต่ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ให้เช่าให้มีหน้าที่ดังนี้

(1) ต้องดูแลโครงสร้างหลักของอาคารที่อยู่อาศัย เช่น หลังคา พื้นบ้าน และปล่องไฟให้อยู่ในสภาพดี

(2) ต้องดูแลรักษาที่อยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่ภูมิอากาศ

(3) ต้องจัดให้มีระบบล๊อคประตูและกุญแจที่เพียงพอ

(4) ต้องจัดให้มีเครื่องอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องทำความร้อน และน้ำเย็นตามที่จำเป็น

(5) ต้องจัดให้มีถังขยะ และสถานที่เก็บขยะไปทิ้งที่มิดชิด ยกเว้นในครอบครัวเดียว

(6) ต้องดูแลรักษาพื้นที่ที่ใช้ร่วมกัน เช่น ห้องนั่งเล่น ทางเดินระหว่างห้องให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและสะอาด

(7) ต้องดูแลควบคุมมิให้สัตว์อันตรายรบกวนในที่อยู่อาศัยเว้นแต่กรณีการเช่าบ้านเดี่ยว หรือผู้เช่าเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหานั้นขึ้นเอง

(8) ต้องดูแล ซ่อมแซมทรัพย์สินที่ให้เช่าให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ก่อนผู้เช่าย้ายเข้าพัก

(9) จะต้องมีการเตรียมเครื่องใช้ไฟฟ้า และระบบน้ำประปาให้เรียบร้อยตามสัญญาที่ตกลงกัน

(10) ต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้ให้เช่าหรือตัวแทนให้กับผู้เช่าทราบ

(11) ต้องตั้งมิเตอร์น้ำให้ได้อุณหภูมิ 120 องศา ก่อน ผู้เช่าย้ายเข้าพัก

ส่วนประเทศญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดให้ต้องมีผู้จัดการห้องพักระยะสั้น แต่กำหนดคุณสมบัติของผู้นำห้องพักรายวันให้เข้า โดยบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ทำธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่า ได้แก่ ผู้ที่มีประวัติเป็นอาชญากรมาก่อน มีประวัติการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นสมาชิกในองค์กรอาชญากรรม เช่น แก๊งค์ยาสูบ เป็นต้น และกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่ทำธุรกิจแบ่งพื้นที่ให้เช่ามีหน้าที่จะต้องอธิบายหรือบอกกล่าวให้ผู้เข้าพักได้ทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องไม่ส่งเสียงดังอันเป็นการรบกวนเพื่อนบ้าน และในกรณีที่ผู้เข้าพักเป็นชาวต่างประเทศก็ต้องมีหน้าที่อธิบายให้ผู้เข้าพักด้วยภาษาต่างประเทศให้เข้าใจด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติตามมาตรา 38 (1) และ (2) ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งทำให้ห้องพักรายวันขาดมาตรการในการดูแลและระมัดระวังมิให้มีการกระทำความผิดขึ้นภายในห้องพักรายวัน เนื่องจากนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการห้องพักรายวันบางกลุ่มอาจมีพฤติกรรมกระทำความผิดอาญา กล่าวคือ เล่นการพนัน การดื่มสุรา การใช้สารเสพติด การค้าประเวณี หรืออาจเป็นมิจฉาชีพที่แฝงตัวมาในลักษณะของนักท่องเที่ยว การขาดมาตรการดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดปัญหาอันจะกระทบต่อนักท่องเที่ยวรายอื่นได้ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเรื่องการทะเลาะวิวาท เมื่อห้องพักรายวันขาดมาตรการในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการแล้ว นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่ได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการห้องพักรายวัน

4.2.3 ปัญหาเรื่องทะเบียนผู้เข้าพัก

ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้จัดการต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพักและจำนวนผู้เข้าพักในแต่ละห้องลงในบัตร

ทะเบียนผู้พักทันทีที่มีการเข้าพัก ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการโรงแรมไว้เกี่ยวกับการจัดให้มีบัตรทะเบียนผู้พักไว้ดังนี้

(1) ผู้จัดการต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าพักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้เข้าพักในทันทีที่มีการเข้าพัก โดยให้ผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก หากผู้พักมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และเข้าพักตามลำพังให้ผู้จัดการหรือผู้แทนลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย และนำไปบันทึกลงในทะเบียนผู้พักให้เสร็จสิ้นภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก โดยหลักของการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพักลงในบัตรทะเบียนผู้เข้าพักและทะเบียนผู้เข้าพักนั้น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ต้องบันทึกทุกรายการให้ครบถ้วน ห้ามมิให้ปล่อยช่องใดช่องหนึ่งให้ว่างไว้โดยไม่มีเหตุผลสมควร และผู้จัดการจะต้องเก็บรักษาบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักไว้อย่างน้อย 1 ปี และต้องให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ โดยรูปแบบของบัตรผู้พักและทะเบียนผู้พักจะต้องเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

(2) ผู้จัดการจะต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์แล้วให้นายทะเบียนทำใบรับมอบให้ไว้เป็นสำคัญ หากโรงแรมใดอยู่ห่างไกลหรือไม่สามารถส่งได้ตามกำหนดดังกล่าว นายทะเบียนจะต้องพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งสำเนาดังกล่าวแล้วแจ้งให้ผู้จัดการทราบ

(3) กรณีที่บัตรทะเบียนผู้พักที่เก็บรักษาไว้ในโรงแรมถูกทำลายหรือสูญหาย ผู้จัดการจะต้องดำเนินการคัดลอกสำเนาทะเบียนผู้พักนั้นจากนายทะเบียนเพื่อมาเก็บรักษาไว้แทนฉบับที่สูญหายหรือถูกทำลายไป

ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดทำทะเบียนผู้เข้าพักดังกล่าว มีประโยชน์ต่อการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในที่พักได้ การจดแจ้งชื่อและนามสกุล การเก็บเอกสารหลักฐานของนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ จะทำให้ผู้จัดการสามารถทราบถึงประวัติ อายุ เพศ เชื้อชาติ สัญชาติ และภูมิลำเนาของนักท่องเที่ยวได้ในเบื้องต้น ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในกรณีที่นักท่องเที่ยวกระทำความผิดอาญา นอกจากนี้การจัดทำบัตรทะเบียนผู้เข้าพักที่บันทึกรายละเอียดต่างๆ ของนักท่องเที่ยวไว้จะทำให้ผู้จัดการสามารถทราบถึงประวัติพื้นฐาน ลักษณะท่าทางของนักท่องเที่ยว

ได้อย่างถูกต้อง และในมาตรา 36 ยังได้กำหนดให้ผู้จัดการต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้เข้าพักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนเป็นประจำทุกสัปดาห์ ย่อมทำให้นายทะเบียนได้รับข้อมูลของผู้เข้าพักและนายทะเบียนสามารถตรวจสอบได้ เพื่อประโยชน์ต่อการจับกุมผู้กระทำความผิดหรือคนร้ายที่แฝงตัวมาในลักษณะของนักท่องเที่ยว ส่วนการลงทะเบียนผู้เข้าพักของห้องพักรายวันอาจไม่ต้องเป็นรูปแบบเหมือนธุรกิจโรงแรม แต่ควรเป็นรูปแบบการเก็บข้อมูลแบบไม่ยุ่งยากซับซ้อน แต่มีข้อมูลที่ครบถ้วน เพื่อให้เจ้าของห้องพักรายวันทราบข้อมูลเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวแต่ละคน ใช้เป็นข้อมูลการเข้าพักของนักท่องเที่ยว และยังสามารถใช้ตรวจสอบความเคลื่อนไหวของนักท่องเที่ยวหากมีพฤติกรรมประพฤติน่าสงสัยหรือการหลบซ่อนตัวของมิจฉาชีพ อาชญากรที่แฝงตัวมาในลักษณะของนักท่องเที่ยว

สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับการเข้าพักของชาวต่างชาติถึงจำนวนวันที่เข้าพัก รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นอกจากนี้จะต้องจัดทำสมุดบันทึกผู้เข้าพัก (a quest book) ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ รายชื่อผู้เข้าพัก เลขที่หนังสือเดินทาง และบรรยายลักษณะของผู้เข้าพัก โดยให้ผู้ประกอบการส่งรายงานเกี่ยวกับการเข้าพักให้กับหน่วยงานท้องถิ่นทุกๆ 2 เดือน โดยต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสัญชาติของผู้เข้าพัก เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นตรวจสอบและกำกับดูแลมาตรฐานด้านการให้บริการ ด้านความปลอดภัย และด้านสุขอนามัย

ดังนั้น เมื่อธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันของไทยไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามกฎหมายแล้ว ย่อมไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทำให้ผู้จัดการห้องพักรายวันไม่ถูกบังคับให้ต้องจัดทำทะเบียนผู้เข้าพักเพื่อส่งให้แก่ นายทะเบียนสำหรับตรวจสอบรายละเอียดต่างๆ ของผู้เข้าพักเป็นประจำทุกสัปดาห์ ทำให้ขาดระบบการจัดเก็บและบันทึกข้อมูลของนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวัน เจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือหน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของนักท่องเที่ยวในกรณีเกิดอุบัติเหตุหรืออาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างที่ใช้บริการหรือพักอาศัยในห้องพักรายวันดังกล่าว อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมาย เพราะห้องพักรายวันไม่อยู่ในบังคับของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2547

4.2.4 ปัญหาเรื่องการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง

ตามมาตรา 34 (8) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้วางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักรวมไว้ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของนายทะเบียนตามมาตรา 18 ที่กำหนดให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตประกอบกิจการได้เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภท โดยการพิจารณานั้น จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 3. ดังนี้

- (1) ตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของผู้พักและมีการคมนาคมสะดวกและปลอดภัย
- (2) เส้นทางเข้าออกโรงแรมต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร
- (3) ในกรณีที่ใช้พื้นที่ประกอบธุรกิจโรงแรมในอาคารเดียวกันกับการประกอบกิจการอื่นต้องแบ่งสถานที่ให้ชัดเจน และการประกอบกิจการอื่นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประกอบธุรกิจโรงแรม
- (4) ไม่ตั้งอยู่บริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถานหรือสถานที่อันเป็นที่เคารพในทางศาสนา หรือสถานที่อื่นใดอันจะทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสม กระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถานที่ดังกล่าว หรือจะทำให้ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

นอกจากนี้ กฎกระทรวงดังกล่าวในข้อ 9 ยังได้กำหนดให้อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และในข้อ 10 กำหนดให้มีการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย โดยผู้ตรวจสอบต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายและผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนอีกด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องดูแลรักษาสถานที่เช่าให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยแก่ผู้เช่า ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องดูแลโครงสร้างหลักของอาคารที่อยู่อาศัย เช่น หลังคา พื้นบ้าน และปล่องไฟให้อยู่ในสภาพดี
- (2) ต้องดูแลรักษาที่อยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพเหมาะสมแก่ภูมิอากาศ
- (3) ต้องจัดให้มีระบบล็อกประตูและกุญแจที่เพียงพอ
- (4) ต้องดูแลซ่อมแซมทรัพย์สินที่ให้เช่าให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ก่อนที่ผู้เช่าจะเข้าพัก
- (5) ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทางออกฉุกเฉินแก่แขกหรือผู้เข้าพัก

ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดให้ห้องที่จะนำออกให้บริการเช่าพักจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 25 ตารางเมตร และในแต่ละห้องจะต้องมีห้องน้ำที่สามารถล็อกได้ รวมทั้งมีห้องสุขา นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบห้องพัก หากห้องพักไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าของห้องพักจะถูกเพิกถอนใบอนุญาต และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงกิจการ หากละเมิดคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักการประกอบธุรกิจได้เกินกว่า 1 ปี

สำหรับธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันของไทยนั้น เมื่อไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงส่งผลให้ธุรกิจประเภทนี้ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะใช้ในการควบคุมสถานที่ตั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้าง โดยผู้ประกอบการมุ่งเน้นแสวงหาผลกำไรและผลประโยชน์ตอบแทน โดยไม่เอาใจใส่บำรุงรักษาอาคารที่พักและสิ่งปลูกสร้างให้มีความมั่นคงแข็งแรง ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่มีความปลอดภัยเพียงพอต่อชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้มีคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์นักท่องเที่ยวหรือบุกรุกเข้ามาทำร้ายนักท่องเที่ยวโดยประสงค์ต่อชีวิตหรือทรัพย์สิน โดยคนร้ายสามารถกระทำการได้โดยง่ายเพราะอาคารและสิ่งปลูกสร้างไม่มีความมั่นคงแข็งแรง

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมต่อทรัพย์สินของผู้เข้าพัก

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้เจ้าสำนักโรงแรมมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยที่ได้พามา ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้รับความ

ปลอดภัย โดยอาจสูญหายหรือบุบสลาย เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามเสียหายนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 674 “เจ้าสำนักโรงแรมหรือโฮเต็ล หรือสถานที่อื่นทำนอง เช่นว่านั้น จะต้องรับผิดชอบเพื่อความสูญหายหรือบุบสลายอย่างใดๆ อันเกิดแก่ทรัพย์สินซึ่งคนเดินทาง หรือแขกอาศัยหากได้พามา” ทั้งนี้ เนื่องจากว่าคนเดินทางหรือแขกอาศัยมาพักนั้น เจ้าสำนักโรงแรมได้ประโยชน์ตอบแทนเป็นสินจ้าง คือ ค่าที่พัก จึงมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยนำเข้ามาในโรงแรมหรือที่พักนั้น ไม่ให้สูญหายหรือบุบสลายไป โดยถือว่าการเก็บรักษาทรัพย์สินไว้ในห้องพักเท่ากับเป็นการส่งมอบทรัพย์สินนั้นฝากไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมโดยปริยายแล้ว นอกจากนี้เจ้าสำนักโรงแรมจะมีหน้าที่ให้ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยที่ได้พามาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 แล้ว ยังได้มีกำหนดให้คนเดินทางหรือแขกอาศัยมีสิทธิในการที่จะฝากทรัพย์สินของตนเองไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมได้โดยตรงอีกด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 วรรคสอง “ความรับผิดนี้ ถ้าเกี่ยวข้องกับเงินทองตรา ธนบัตร ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณีหรือของมีค่าอื่นๆ ให้จำกัดไว้เพียงห้าพันบาท เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนี้ไว้แก่เจ้าสำนักและได้บอกราคาแห่งของนั้นชัดแจ้ง” และมาตรา 676 “ทรัพย์สินซึ่งมิได้นำฝากบอกราคาชัดแจ้งนั้น เมื่อพบเห็นว่าสูญหายหรือบุบสลายขึ้น คนเดินทางหรือแขกอาศัยต้องแจ้งความนั้นต่อเจ้าสำนักโรงแรม โฮเต็ล หรือสถานที่อื่นทำนองเช่นนั้นทันที มิฉะนั้นท่านว่าเจ้าสำนักโรงแรมย่อมพ้นจากความรับผิดดังบัญญัติไว้ในมาตรา 674 และ 675” ดังนั้น การที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยมีความประสงค์จะนำฝากทรัพย์สินของตนไว้กับเจ้าสำนักโรงแรมโดยตรงนั้นไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินมีค่าหรือไม่ก็ตาม จะต้องบอกราคาชัดแจ้งของทรัพย์สินนั้นกับเจ้าสำนักโรงแรมในการนำฝาก แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมิได้มีการบอกราคาชัดแจ้งในการนำฝากแก่เจ้าสำนักโรงแรมและเจ้าสำนักโรงแรมได้ตกลงรับฝากทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยนั้นไว้ในอารักขาแห่งตน ก็ถือว่าย่อมสมบูรณ์เป็นสัญญาฝากทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 657 สิทธิหน้าที่และความรับผิดของคู่สัญญาจึงเป็นไปตามสัญญาฝากทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว

สำหรับในการประกอบธุรกิจที่พักแรมนั้น ตามปกติธรรมดาในกรณีที่คนเดินทางหรือแขกอาศัยมิได้นำฝากทรัพย์สินโดยบอกราคาชัดแจ้งกับเจ้าสำนักโรงแรม เจ้าสำนักโรงแรมก็มีหน้าที่ให้

ความปลอดภัยแก่ทรัพย์สินซึ่งคนเดินทางหรือแขกอาศัยหากได้พาเข้ามาพักอยู่แล้ว ซึ่งธุรกิจการให้บริการห้องพักรายวันเป็นการให้บริการที่มีลักษณะทำนองเดียวกับโรงแรม แต่หลักเกณฑ์ในเรื่องการฝากทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันเพราะสัญญาฝากทรัพย์สินเป็นสัญญาที่ไม่ได้ก่อให้เกิดหนี้แก่คู่ความทั้งสองฝ่าย หากแต่ก่อให้เกิดหนี้ฝ่ายเดียวแก่ผู้รับฝากโดยมีหน้าที่ในการสงวนรักษาทรัพย์สินที่ฝากและจะต้องส่งคืนทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ฝาก ผู้ฝากไม่มีหนี้ที่จะต้องปฏิบัติแต่อย่างใด จึงเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบการ ดังนั้น การประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวัน ควรมีเงื่อนไขในเรื่องการฝากทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย โดยควรมีหลักเกณฑ์ในการรับฝากทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย โดยมีการกำหนดราคาของทรัพย์สินที่จะรับฝากไว้ หากมีราคาเกินกว่าที่กำหนดผู้ประกอบการสามารถปฏิเสธไม่รับฝากทรัพย์สินนั้นได้

4.4 ปัญหาเรื่ององค์กรที่ควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน

หน่วยงานภาครัฐเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีหน้าที่หลักในการให้ความคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน มีหน้าที่กระทำการใดๆ โดยกฎหมายรับรองไว้หรือให้อำนาจกระทำการได้ เพื่อให้สมประโยชน์แก่สาธารณะและปัจเจกชนสำหรับหน้าที่ของภาครัฐต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น เนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้แล้ว รัฐจำเป็นต้องเข้ามาอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลได้รับประโยชน์ตามสิทธินั้น รัฐจึงมีอำนาจหน้าที่หลักในการให้ความคุ้มครองประชาชนด้วยการใช้กลไกหรืออำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม ในกรณีของนักท่องเที่ยวที่เช่นกันย่อมมีความต้องการที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการใช้บริการ ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกหลอกลวง หรือการเลือกปฏิบัติจากผู้ประกอบอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ดำเนินการให้บุคคลได้รับสิทธิหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองไว้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่เข้ามาควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน เพื่อให้ความคุ้มครองนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ โดยแยกพิจารณา ดังนี้

4.4.1 องค์กรตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ตามมาตรา 4 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุม กำกับ ดูแล ธุรกิจโรงแรม รวมทั้งแต่งตั้งนายทะเบียนให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลธุรกิจโรงแรมในขั้นตอนต่างๆ เริ่มตั้งแต่การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การรับแจ้งการควบคุมคุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรม การรับมอบทะเบียนผู้พัก การดูแลเรื่องความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัยของโรงแรม นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการสั่งให้ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขคำสั่งพักใช้ เพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน และตามมาตรา 34 ยังกำหนดให้โรงแรมต้องจดทะเบียนต่อกรมการปกครอง โดยที่กรมการปกครองจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบโรงแรมเสียก่อน จึงจะพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการโรงแรมให้แก่ผู้ประกอบการได้

1) อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เข้าไปในโรงแรมระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ทะเบียนผู้พัก บัตรทะเบียนผู้พัก สภาพและลักษณะของโรงแรมหรือตรวจสอบห้องพักที่ว่าง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงแรมที่เปิดใช้ร่วมกันหรือเข้าไปในโรงแรมในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบจำนวนและประวัติของพนักงานโรงแรม ทั้งนี้เพื่อควบคุมให้การเป็นไปตามกฎหมาย

2. มีหนังสือเรียกผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของโรงแรมมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

3. เมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของโรงแรมนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่มีการตรวจสอบใกล้จะเสร็จสิ้นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าหากเน้นเข้าไปในการตรวจสอบจะมีการปกปิดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารหรือหลักฐานไปจากเดิม

2) ข้อปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องมีการแสดงบัตรประจำตัวและหนังสือมอบหมายจากนายทะเบียนแก่บุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง โดยในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กฎหมายได้ให้คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 47

จากการวิจัยพบว่า ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่ได้อยู่ในความหมายของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่มีบทบัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับบริการที่สะดวกและปลอดภัย เมื่อห้องพักรายวันไม่ได้อยู่ในความหมายของมาตรา 4 แล้ว ย่อมไม่มีองค์กรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล อีกทั้งห้องพักรายวันไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมที่ออกมาเพื่อควบคุม กำกับ ดูแล ส่งผลให้เจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐซึ่งแม้จะเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ดูแล หรือใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อลงโทษกรณีผู้ประกอบการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย อันเนื่องมาจากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการดังกล่าวได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าห้องพักรายวันที่เปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยววันไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องจดทะเบียนจัดตั้งสถานที่ประกอบการต่อกรมการปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่กรมการปกครองไม่สามารถเข้าทำการตรวจสอบห้องพักรายวันได้ เพราะไม่มีอำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ เมื่อกรมการปกครองไม่สามารถเข้าทำการตรวจสอบได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจได้อย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ผู้ประกอบการจึงเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการอันเป็นการกระทำละเมิดสิทธิอันควรได้รับตามกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม นายทะเบียน กรมการปกครอง ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ ควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจให้บริการห้องพักรายวัน รวมถึงไม่สามารถใช้บทลงโทษแก่ผู้ประกอบการที่กระทำการอันเป็นการ

ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพราะธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ประกอบกับ หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวข้างต้นมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุม กำกับ และดูแลคุณภาพและ มาตรฐานของโรงแรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เท่านั้น

4.4.2 องค์การตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานหลักด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หน่วยงานแรกที่ นักท่องเที่ยวจะนึกถึง คือ ตำรวจท่องเที่ยว ซึ่งหมายถึงกองบังคับการตรวจท่องเที่ยว มีหน้าที่ใน การป้องกันและปราบปราม สืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดคดีที่เกี่ยวกับนักท่องเที่ยว รวมทั้งให้ ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวที่ได้รับอันตราย หรือถูกละเมิดสิทธิเมื่อเดินทางมาท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังมีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวที่มีหน้าที่ อำนวยความสะดวกด้านการรับเรื่องราวร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่นักท่องเที่ยว โดยจะ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางระหว่างนักท่องเที่ยวและตำรวจท่องเที่ยวในการประสานงานและการ อำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งสองฝ่าย แม้ตำรวจท่องเที่ยวจะมีหน้าที่และภารกิจในการป้องกันและ ปราบปรามอาชญากรรมอันเกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว และมีศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวทำหน้าที่ ประสานงานและอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว แต่ในความเป็นจริงแล้วการปฏิบัติหน้าที่ ของตำรวจท่องเที่ยวจะต้องรอเจ้าพนักงานตำรวจท้องที่หรือพนักงานสอบสวนประจำท้องที่ในการ สืบสวน สอบสวน ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความซับซ้อน มีความล่าช้าในแต่ละ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่นักท่องเที่ยวได้

ผู้วิจัยเห็นว่า ตำรวจท่องเที่ยวมักเป็นหน่วยงานแรกที่นักท่องเที่ยวจะขอความ ช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาจากการใช้บริการห้องพักรายวัน เพื่อร้องเรียนและขอความช่วยเหลือ แต่ในความเป็นจริงแล้วตำรวจท่องเที่ยวหรือศูนย์ช่วยเหลือนักท่องเที่ยวมีจำนวนน้อย ประกอบกับ ห้องพักรายวันไม่มีการขึ้นทะเบียนที่พิกัดทำให้เป็นการยากในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจท่องเที่ยวจะเข้า ไปตรวจสอบ นอกจากนี้การตรวจสอบหรือการขอเข้าตรวจค้นกรณีมีเหตุต้องสงสัย จะต้องรอ เจ้าพนักงานตำรวจประจำท้องที่และมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น กรณีต้องทำ การตรวจค้นจะต้องรอเพื่อขออนุมัติให้ศาลออกหมายค้นเสียก่อนจึงจะเข้าทำการตรวจค้นได้

ซึ่งพยานหลักฐานอาจสูญหายหรือถูกทำลายไปแล้ว ยากแก่การเอาผิดกับผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการมักจะไม่วอมรับผิด ไม่ยอมเจรจาเพื่อหาข้อยุติปัญหาเมื่อเกิดความเสียหาย ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการห้องพักรายวันของผู้ประกอบการ และนอกจากนี้การที่นักท่องเที่ยวจะไปฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ประกอบการนั้น นักท่องเที่ยวมองว่าเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก เสียเวลา การแสวงหาหลักฐานเพื่อดำเนินคดีเป็นเรื่องที่นักท่องเที่ยวกระทำได้ยากเพราะเพียงเดินทางมาท่องเที่ยวพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่นานมากนัก นักท่องเที่ยวไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยการติดต่อกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นเรื่องยุ่งยากต้องใช้เวลามากกว่าจะได้รับการเยียวยา และผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่ากับสิ่งที่ต้องเสียไป

4.5 บทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มี 2 ลักษณะ คือ กำหนดโทษที่เป็นโทษทางอาญาและกำหนดโทษที่เป็นโทษปรับทางปกครอง

1) โทษอาญา ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 59 ถึง มาตรา 61 มีดังนี้

(1) เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

(2) เป็นผู้จัดการโรงแรมโดยไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่แจ้งการเป็นผู้จัดการโรงแรมให้นายทะเบียนทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) แจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พักหรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

2) โทษปรับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดโทษปรับทางปกครองในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้รับโอนใบอนุญาตหรือผู้จัดการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ดังนี้

(1) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาตดำเนินการเปลี่ยนแปลงประเภทโรงแรมเพิ่มหรือลดห้องพักในโรงแรม อันมีผลกระทบถึงโครงสร้างของโรงแรม โดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับรายวันอีกวันละไม่เกินสองหมื่นบาท

(2) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้รับโอนใบอนุญาตเปลี่ยนชื่อโรงแรม โดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับรายวันอีกวันละไม่เกินสองหมื่นบาท

(3) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาตไม่ยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

(4) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาตโอนใบอนุญาตไม่ได้ขออนุญาตจากนายทะเบียนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาทและปรับรายวันอีกวันละไม่เกินสองหมื่นบาท

(5) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาตเลิกกิจการโดยไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

(6) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาตไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบเมื่อโรงแรมได้รับความเสียหายจากอัคคีภัย หรือภัยอันตรายใดๆ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ภัยสิ้นสุดลงต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

(7) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมไม่จัดให้มีผู้จัดการต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละสองหมื่นบาท

(8) เป็นผู้จัดการโรงแรมโดยไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่แจ้งการเป็นผู้จัดการให้นายทะเบียนทราบต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาทและปรับรายวันอีกไม่เกินวันละสองหมื่นบาท

(9) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมไม่แต่งตั้งผู้จัดการแทน เมื่อผู้จัดการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน หรือไม่แต่งตั้งผู้จัดการแทนภายใน 7 วัน นับแต่ผู้จัดการพ้นจากตำแหน่งและยังไม่สามารถแต่งตั้งผู้จัดการคนใหม่ได้ และไม่แจ้งต่อนายทะเบียนทราบภายใน 3 วัน นับแต่ได้ตั้งผู้จัดการแทน ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท

(10) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการไม่จัดให้มีป้ายโรงแรมติดไว้ที่หน้าโรงแรม ไม่แสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม ไม่จัดให้มีเลขที่ประจำห้องพักติดไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง ไม่จัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม ไม่จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรมและห้องพักทุกห้อง ไม่จัดให้มีป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรม ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทและปรับรายวันอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาท

(11) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการไม่ดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีที่เกิดอัคคีภัย อุทกภัยหรือเกิดอันตรายใดๆ ขึ้นในโรงแรมต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

(12) ผู้จัดการไม่จัดให้มีการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พักในทันทีที่มีการเข้าพักตามที่กฎหมายกำหนดไม่ส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์ ไม่ดำเนินการคัดลอกสำเนาทะเบียนผู้พักจากนายทะเบียนมาเก็บรักษาไว้ในกรณีที่นายทะเบียนผู้พักที่เก็บรักษาไว้ในโรงแรมสูญหายหรือถูกทำลายต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

(13) ผู้จัดการไม่ลงรายการเกี่ยวกับผู้เข้าพักลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือนายทะเบียนผู้พักให้ครบถ้วนทุกรายการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

(14) ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท

(15) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการประกอบธุรกิจโรงแรมของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

ดังจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ประกอบการโรงแรมที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่สำหรับห้องพักรายวันเมื่อไม่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แล้ว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและไม่สามารถนำบทบัญญัติสภาพบังคับแห่งโทษบังคับแก่ผู้ประกอบการห้องพักรายวันที่กระทำการฝ่าฝืนได้ นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการจึงถูกละเมิดสิทธิอันควรได้รับ อีกทั้งไม่ได้รับความคุ้มครองกรณีที่ผู้ประกอบการห้องพักรายวันไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

จากการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวันนั้น จะเห็นได้ว่าธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันไม่มีกฎหมายในการกำกับดูแลกิจการเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้การประกอบกิจการขาดการจัดการอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยผู้ประกอบการสามารถเริ่มประกอบกิจการได้อย่างอิสระ โดยไม่ได้มีการพิจารณาถึงความปลอดภัยของบ้าน ห้องพัก สมาชิกหรือบุคคลในครอบครัว ในการดัดแปลงบ้าน อาคารพาณิชย์ สิ่งปลูกสร้างให้เป็นห้องพักเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวผู้เข้าพัก ตลอดจนความพร้อมของชุมชนหรือแหล่งท่องเที่ยวในบริเวณบ้านพักที่เปิดให้บริการเช่าพักรายวัน ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลในครอบครัว และบุคคลในชุมชน อีกทั้งการประกอบธุรกิจให้บริการห้องพักรายวันอาจสร้างความเสียหายในหลายด้าน เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความสะอาด ด้านความปลอดภัยแก่ผู้เข้าพัก ตลอดจนความสัมพันธ์ของชุมชนและคนในชุมชนอันกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย และความเชื่อมั่นของผู้เข้าพักได้

สำหรับในเรื่องคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวันนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยมีประวัติทางด้านอาชญากรรม ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบุคคลที่มีประวัติการกระทำความผิดดังกล่าว ไม่สามารถประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวันได้ ซึ่งหากมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นการช่วยในเรื่องการคัดกรองผู้ประกอบการและลดความเสียหายหรือเหตุอันตรายที่จะเกิดแก่นักท่องเที่ยว ผู้ใช้บริการอันเกิดจากคุณสมบัติของผู้ประกอบดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้ผู้เข้าพักเกิดความมั่นใจ มีความเชื่อมั่นในเรื่องของความปลอดภัยจากการใช้บริการห้องพักรายวัน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่าคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวันเป็นเรื่องที่ควรตระหนักถึงเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดเหตุอาชญากรรมภายในสถานที่พักนั้น และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้บริการหรือผู้เข้าพักแล้ว ควรพิจารณาถึงประวัติอาชญากรรมหรือประวัติด้านอื่นๆ ของบุคคลหรือสมาชิกภายในครอบครัวของผู้ประกอบกิจการที่ให้บริการห้องพักรายวันด้วย เพื่อเป็นการคัดกรองห้องพักที่สามารถเปิดให้บริการเช่าพักรายวันแก่นักท่องเที่ยว เพื่อให้มีมาตรฐานด้านการให้บริการและด้านความปลอดภัยในเบื้องต้น

ในเรื่องการจัดการด้านความปลอดภัยแก่ผู้เข้าพักนั้น เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวัน จึงเกิดปัญหาว่าห้องพักรายวันมีการจัดการด้านความปลอดภัยไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยในด้านสถานที่พักหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ของผู้เข้าพักได้ จึงควรกำหนดให้สถานที่ซึ่งเปิดให้บริการเช่าพักรายวันต้องจัดให้มีอุปกรณ์ด้านความปลอดภัย อันได้แก่ อุปกรณ์ควบคุมอัคคีภัย มีระบบสัญญาณเตือนไฟไหม้โดยอัตโนมัติ หรือแต่ละห้องพักจะต้องมีการติดตั้งสัญญาณเตือนไฟไหม้ เป็นต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดการด้านความปลอดภัยของห้องพักเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องตระหนักถึง เพื่อไม่ให้นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายต่อร่างกาย ต่อชีวิต หรือต่อทรัพย์สิน โดยผู้ประกอบการหรือผู้ให้บริการห้องพักรายวันจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นการคุ้มครองต่อผู้ใช้บริการหรือผู้เข้าพักในห้องพักรายวัน แม้การกำหนดหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยที่ให้ผู้ประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวัน

รายวันจะต้องปฏิบัติตามนั้น จะเป็นการเพิ่มภาระและต้นทุนในการประกอบกิจการในช่วงเริ่มต้นของการเปิดกิจการก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีหากได้พิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความคุ้มค่าและเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นทั้งต่อผู้เข้าพักและต่อผู้ประกอบการ รวมทั้งบุคคลในครอบครัวของผู้ประกอบการอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการห้องพักรายวันแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานสองหน่วยงาน อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการให้บริการห้องพักรายวัน โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายร่วมกันในการกำกับดูแลการประกอบกิจการให้บริการห้องพักรายวัน เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจกำหนดให้มีองค์กรส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในแหล่งชุมชนซึ่งมีความรู้ ความเข้าใจในลักษณะและสภาพแวดล้อมของชุมชนในแต่ละแห่ง อีกทั้งจำเป็นต้องทำความเข้าใจหรือการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการถึงรายละเอียดข้อบังคับหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการเพื่อให้มีความเข้าใจที่ชัดเจนถึงหลักเกณฑ์กระบวนการ ขั้นตอน หรือวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อให้มีมาตรฐานด้านต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับห้องพักรายวันทุกแห่งที่เปิดให้บริการ อันจะนำไปสู่ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยวที่ดี รวมถึงความเชื่อมั่นจากนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการห้องพักรายวัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของทั้งประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นในการควบคุมกำกับดูแล ธุรกิจการให้บริการห้องพักรายวัน รวมทั้งแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถสรุปรายละเอียดและเสนอแนะแนวคิดได้ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลายธุรกิจ เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจการนำเที่ยว ธุรกิจร้านอาหาร ธุรกิจการบิน ธุรกิจของที่ระลึกหรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีส่วนช่วยในการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับชุมชน สร้างชื่อเสียงและสร้างโอกาสต่างๆ ให้กับประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงาม มีสถานที่เที่ยวมากมาย เป็นแหล่งรวมทั้งศิลปะ วัฒนธรรมที่สวยงาม และหลากหลาย สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนช่วยกระตุ้นการลงทุนในด้านต่างๆ การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ มีการจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวในหลายรูปแบบเพื่อสร้างความพึงพอใจและตอบสนองความต้องการให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ

โดยที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry) หมายถึง การประกอบกิจกรรมด้วยการนำปัจจัยการผลิตต่างๆ มารวมกันเพื่อก่อให้เกิดเป็นสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวขึ้น และนำไปจำหน่ายแก่นักท่องเที่ยวให้เกิดความความสะดวกสบายหรือความพอใจ ดังนั้น อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะประกอบด้วยองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การผลิต การตลาด การท่องเที่ยวที่รองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวโดยตรง

สำหรับธุรกิจที่พักแรมเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับการท่องเที่ยว และเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้และสร้างอาชีพ ซึ่งธุรกิจที่พักแรมมีหลากหลายประเภท ได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ อพาร์ทเมนต์ โมเต็ล หอพัก แคมป์ เป็นต้น การที่นักท่องเที่ยวจะตัดสินใจเลือก

ที่พักแบบใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น การบริการ ความปลอดภัย รายได้ สถานที่ที่นักท่องเที่ยวต้องการเดินทางไป ปัจจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่พักที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางการท่องเที่ยว ซึ่งพิจารณาได้จากนักท่องเที่ยวที่มีอัตราเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ธุรกิจโรงแรมมีการแข่งขันที่สูงขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันมีธุรกิจที่พักแรมเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้ผู้เข้าพักมีตัวเลือกมากขึ้นและตอบสนองกับความต้องการของนักท่องเที่ยวให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามในเรื่องของที่พักนั้นนักท่องเที่ยวต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากยุโรปและสหรัฐอเมริกาไม่ได้ต้องการพักโรงแรมแบบเดิม แต่หันไปสนใจห้องพักแบบโฮสเทล (Hostel) กล่าวคือ เป็นที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวในราคาประหยัดที่มีเพียงสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานได้แก่ เตียงนอน และที่เก็บของ ส่วนมากจะมีลักษณะคล้ายหอพัก มีเตียงสองชั้นหลายๆเตียงในห้องเดียวกัน สามารถรองรับผู้เข้าพักได้ตั้งแต่ 4 คนต่อห้อง 6 คนต่อห้อง 8 คนต่อห้อง ไปจนถึง 12 คนต่อห้อง ทั้งนี้ การเลือกพักโรงแรมแบบของคอนรันใหม่และเป็นแนวโน้มของรูปแบบธุรกิจสมัยใหม่ที่เรียกว่า “สังคมเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy)” สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ได้มีผู้ที่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นำเอาบ้านพัก คอนโดมิเนียม ตึกแถวหรืออาคารพาณิชย์ต่างๆ ของตนเองมาทำธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักรายวันเพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตต่อธุรกิจท่องเที่ยวและต่อนักท่องเที่ยวที่ต้องการที่พักชั่วคราวในราคาที่ไม่แพงและอยู่ใกล้แหล่งท่องเที่ยว การหาห้องพักหรือการเช่าห้องพักของนักท่องเที่ยวผ่านผู้ให้บริการรับฝากห้องให้เช่าที่เรียกว่า Airbnb (Air bed & Breakfast) ซึ่งเป็นตลาดแบบออนไลน์บนอินเทอร์เน็ตที่ช่วยให้บุคคลทั่วไปที่ลงทะเบียนเป็นสมาชิกสามารถเข้าใช้บริการในรูปแบบดังกล่าวได้ โดยที่สมาชิกผู้ลงทะเบียนจะเป็นได้ทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่พัก มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่เช่าผ่านอินเทอร์เน็ต (Website) โปรแกรมบนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Application) โดยสมาชิกที่เป็นผู้ให้บริการรับฝากห้องจะได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมจากผู้ให้เช่า

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันเข้าข่ายการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เนื่องจากผู้ประกอบการให้บริการเช่าห้องพักรายวันโดยให้เช่าซึ่งมีค่าตอบแทน โดยผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมเท่านั้นจึงจะสามารถจัดห้องพักรายวันได้ และบุคคลทั่วไปไม่อาจนำเอาบ้านพักอาศัย

ตึกแถว หรืออาคารพาณิชย์ ของตนเองแบ่งออกเป็นห้องพักเพื่อเช่ารายวันได้ แม้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่เจ้าของบ้านพักอาศัย ตึกแถว หรืออาคารพาณิชย์ ยังคงกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เนื่องจากได้ผลตอบแทนสูง ได้กำไรอย่างมากจากการแบ่งบ้านพักอาศัยให้เป็นห้องเช่ารายวัน และได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวและนักเดินทางชาวต่างชาติจำนวนมาก เนื่องจากราคาห้องพักถูกกว่าการเข้าพักในโรงแรม ซึ่งการกระทำดังกล่าวของบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายที่ต้องสูญเสียรายได้จากนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ผู้ให้บริการห้องพักรายวันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้เข้าพักอาศัย เช่น โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างชำรุดบกพร่อง การรักษาความปลอดภัย และมาตรฐานด้านความสะอาด ด้านสุขอนามัย ด้านการให้บริการห้องพักรายวันแก่นักท่องเที่ยว หากจะพิจารณาถึงหลักกฎหมายทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 538 ที่บัญญัติให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์มีกำหนดไม่เกิน 3 ปี ไม่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การนำห้องพักให้เช่าลักษณะห้องพักรายวันสำหรับนักท่องเที่ยวจึงไม่อาจใช้หลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาได้ จะต้องใช้กฎหมายซึ่งบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง คือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังกล่าวข้างต้น แต่คำนิยามศัพท์คำว่า “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ก็ได้บัญญัติครอบคลุมถึงห้องพักรายวัน อย่างไรก็ตามแม้การให้บริการห้องพักรายวันแก่นักท่องเที่ยวของผู้ประกอบการจะเป็นส่วนหนึ่งของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแต่ก็เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนรวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เหมาะสมอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์โดยรวมของประเทศทั้งด้านการให้บริการและปัญหาอาชญากรรม ภาครัฐควรมีหลักเกณฑ์ นโยบาย หรือมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแล

นอกจากนี้ สิทธิที่นักท่องเที่ยวควรได้รับจากการใช้บริการห้องพักรายวัน ซึ่งถือว่านักท่องเที่ยวคือผู้ใช้บริการโดยเสียค่าตอบแทนจากการให้บริการแก่ผู้ให้เช่าห้องพักรายวันนั้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 (1) ได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจใช้บริการ ซึ่งเมื่อผู้ประสงค์ใช้บริการห้องพักรายวันอาจเกิดความเข้าใจผิดในลักษณะการใช้งานหรือสาระสำคัญของห้องนั้น โดยมีการบิดเบือนรายละเอียดข้อเท็จจริงต่างๆ

เช่น การโฆษณาโดยการใส่รูปภาพของสภาพแวดล้อม สถานที่พัก ห้องพักที่ปลอดภัย สวยงาม ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวตัดสินใจเลือกใช้บริการ แต่ในความเป็นจริงแล้วสภาพห้องพักเก่าทรุดโทรม ห่างไกลจากชุมชน ไม่มีรถสาธารณะผ่าน อยู่ในซอยเปลี่ยว ซึ่งไม่ตรงกับภาพและคำพรรณนาห้องพักที่ได้โฆษณาไว้ มีผลทำให้นักท่องเที่ยวหลงเชื่อและโอนเงินให้แก่ผู้ประกอบการให้เช่าห้องพัก หรือเจ้าของห้องพัก ซึ่งหากเกิดกรณีที่นักท่องเที่ยวได้รับอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สิน การฟ้องร้องดำเนินคดีมีความยุ่งยาก เนื่องจากนักท่องเที่ยวในฐานะผู้ใช้บริการมีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักรไทย เพียงเดินทางมาท่องเที่ยวพักผ่อนเท่านั้น การแสวงหาหลักฐานในการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ให้เช่าย่อมประสบปัญหา แม้กฎหมายจะให้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีที่มีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่นักท่องเที่ยวในฐานะผู้บริโภคมองว่าเป็นเรื่องที่เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลาในการดำเนินคดี ซึ่งผลที่ได้รับอาจไม่คุ้มค่างบค่าเสียจ่ายที่ได้เสียไป

สำหรับประเทศญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวจำนวนมาก เพราะมีนโยบายผ่อนปรนเรื่องวีซ่า ส่งผลให้ธุรกิจการให้บริการห้องเช่าแบบ Airbnb (Air bed & breakfast) ในประเทศญี่ปุ่นเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีผู้ลักลอบเปิดห้องเช่าพักรายวันเป็นจำนวนมากซึ่งขัดกับกฎหมายธุรกิจโรงแรมของประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า “The Home-Sharing Business Act” เพื่อควบคุมการให้บริการห้องพักรายวัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ กล่าวคือ ผู้ให้บริการเช่าที่พักสามารถเปิดห้องพักให้เช่าได้ 180 วันต่อปี เพราะหากปล่อยให้มีการเปิดให้บริการเกินกว่า 180 วันต่อปีแล้วจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนได้ เช่น ปัญหาเรื่องการจราจร ปัญหาเรื่องขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูล ปัญหาเรื่องความปลอดภัยของคนในชุมชน เป็นต้น โดยที่ผู้เช่าพักจะต้องเช่าพักครั้งละไม่ต่ำกว่า 7 วัน หรือ 6 คืน เนื่องจากมีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการธุรกิจ เพราะหากมีการปล่อยให้เช่าแบบค้างคืนเดียวได้จะเป็นการสร้างการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม เพราะการให้บริการห้องพักแบบรายวันมีราคาถูกกว่าการให้บริการห้องพักในโรงแรม และผู้ให้บริการเช่าที่พักจะต้องลงทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นตรวจสอบคุณภาพการให้บริการและมาตรฐานที่พัก นอกจากนี้ผู้ให้เช่าจะต้องส่งรายงานการเช่าพักให้หน่วยงานท้องถิ่นทราบถึงจำนวนและสัญชาติของผู้เช่าพัก ซึ่งหลักเกณฑ์นี้

ได้ถูกกำหนดเพื่อให้ความคุ้มครองคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนในแหล่งท่องเที่ยวและผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม รวมทั้งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้บริการห้องพักรายวันด้วยเพราะมีหน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการให้บริการและมาตรฐานของห้องพัก ซึ่งการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมด้านการลงทุนที่สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวที่นับวันจะเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมด้านการลงทุนที่สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ที่นับวันจะยิ่งเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างกว้างขวาง

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นประเทศต้นกำเนิดของแนวคิดสังคมเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน มีหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองผู้เช่าและผู้ให้เช่าที่พำนักอาศัยทั้งในด้านความปลอดภัยและในด้านการทำสัญญา กล่าวคือ ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ดูแลรักษาสถานที่เช่าให้อยู่ในสภาพปลอดภัยและจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น เครื่องทำความร้อน เครื่องใช้ไฟฟ้าที่จำเป็น หากผู้ให้เช่าไม่ปฏิบัติตามสัญญาผู้เช่าสามารถบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายคืนได้ และหากมีการเลิกสัญญาผู้ให้เช่าต้องคืนเงินมัดจำให้แก่ผู้เช่าด้วย และกรณีที่ผู้ให้เช่าได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้เช่า ผู้ให้เช่ามีสิทธิขับไล่ผู้เช่าและงดการให้บริการต่างๆ ที่จำเป็นแก่ผู้เช่าได้ รวมทั้งมีสิทธิเรียกคืนการครอบครอง บอกเลิกสัญญา และเรียกค่าเสียหายเป็นสามเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังมีการออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจการแบ่งพื้นที่ให้เช่ารายวัน (Home-Sharing Ordinance) เป็นการเฉพาะเพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถนำออกให้เช่ารายวันและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้คือ “พื้นที่ให้เช่า” ได้แก่ พื้นที่หรือห้องที่ได้ถูกสร้างหรือออกแบบแยกส่วนออกมาต่างหากจากพื้นที่หรือห้องที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยไม่ว่าจะเป็นบ้านพักสำหรับครอบครัวเดี่ยว (single-family residence) อพาร์ทเมนต์ (apartment) คอนโดมีเนียมเพื่อการอยู่อาศัย (residential condominium unit) ทั้งนี้ ไม่รวมถึงพื้นที่ส่วนกลางของคอนโดมีเนียม ห้องพักในโรงแรมโมเต็ล เคบิล หรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ที่อยู่ในความดูแลของเจ้าสำนักโรงแรม (innkeeper) ระยะเวลาเช่ามีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 30 วันหรือน้อยกว่านั้น การโฆษณาพื้นที่ให้เช่ารายวันไม่ว่าจะทำในสื่อใดๆ

จะต้องระบุถึงค่าบริการและการบริการที่จัดให้แขกหรือผู้มาพักอย่างชัดเจน แขกหรือผู้มาพักจะต้องเสียภาษีเพื่อการอยู่อาศัยตามจำนวนที่กำหนดไว้ การให้บริการให้เข้าพักที่รวมทั้งการโฆษณาการให้บริการเข้าพักที่ของบุคคลหรือนิติบุคคลใดจะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานท้องถิ่น บุคคลหรือนิติบุคคลจะสามารถขออนุญาตให้บริการให้เข้าพักที่ได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับผู้เช่า ที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผู้เช่าที่ต้องการเข้าพักที่รายวันโดยมีการกำหนดพื้นที่ที่สามารถนำออกให้เช่า รวมถึงการโฆษณาที่ต้องระบุถึงค่าบริการและบริการที่ได้จัดไว้เพื่อให้ไม่ให้ผู้เช่าถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ให้เช่า นอกจากนี้ยังได้กำหนดในเรื่องของการเสียภาษีไว้เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

โดยที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยไม่ได้บัญญัติครอบคลุมเพื่อให้ความคุ้มครองถึงห้องพักในรูปแบบดังกล่าว ซึ่งมีผลให้นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการใช้บริการ รวมทั้งไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ อันควรได้รับ เช่น ด้านการให้บริการ ด้านความสะอาด ด้านความปลอดภัย ด้านสุขอนามัย เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อการให้บริการเช่าห้องพักรายวันไม่ได้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดกลไกเรื่องสภาพบังคับแห่งโทษหากเกิดกรณีการฝ่าฝืนเปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักที่อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของอาคารสิ่งปลูกสร้าง เมื่อขาดกลไกเรื่องสภาพบังคับแห่งโทษผู้ประกอบการธุรกิจได้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพิกเฉยไม่จัดมาตรการดูแลด้านการรักษาความปลอดภัย และด้านสุขอนามัยให้แก่ผู้ใช้บริการ

ดังนั้น ภาครัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการห้องพักรายวัน ประกอบกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลานานและไม่ครอบคลุมถึงการให้บริการห้องพักรายวัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันนั้นมีความจำเป็นและสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง ควบคุม และกำกับดูแล

ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว เพราะรายได้หลักของประเทศไทยได้มาจากการเดินทางมาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ โดยรูปแบบของการท่องเที่ยวและการพักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวในปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ซึ่งนักท่องเที่ยวหันไปให้ความสนใจใช้บริการห้องพักรายวันมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการให้บริการห้องพักรายวันนี้เป็นธุรกิจให้บริการห้องพักในลักษณะเดียวกับโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่ห้องพักรายวันดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความหมายของห้องพักตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ส่งผลให้ห้องพักรายวันจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือออกระเบียบเพื่อควบคุม กำกับและดูแลธุรกิจให้บริการเช่าห้องพักรายวันเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองผู้พักอาศัยหรือผู้ใช้บริการ ให้ห้องพักรายวันดังกล่าวมีมาตรฐานด้านต่างๆ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่นักท่องเที่ยวควรได้รับจากการใช้บริการ โดยกำหนดให้มีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดคำนิยามศัพท์และประเภทของที่พักที่สามารถนำออกให้นักท่องเที่ยวเช่ารายวันได้ให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้ “สถานที่พักรายวัน” หมายถึง สถานที่พักนอกจากที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวเป็นรายวัน สำหรับนักท่องเที่ยวหรือคนเดินทาง โดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งต้องลงทะเบียนต่อหน่วยงานท้องถิ่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบกิจการหรือผู้ขอรับใบอนุญาต โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความสามารถ บุคคลวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน หรือบุคคลล้มละลาย
- (3) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

(4) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ ความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

3) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนายทะเบียนเพื่อตรวจสอบการขอรับใบอนุญาต โดยตรวจสอบสถานประกอบการ อันได้แก่ สถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกภายในห้องพัก ความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่พักอาศัย ความปลอดภัยและสุขอนามัย

4) กำหนดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการพักอาศัย เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกแห่ง อันได้แก่ ห้องพักมีลักษณะที่เป็นสัดส่วนมีระบบระบายอากาศที่ดีและเพียงพอ มีที่นอน หมอน มุ้ง ผ้าห่ม มีห้องอาบน้ำและห้องน้ำที่สะอาดมีประตูสามารถล็อกได้ รวมทั้งกำหนดให้เปลี่ยนที่นอน หมอน มุ้ง ผ้าห่ม ในห้องพักเป็นชุดใหม่ทุกครั้งหลังจากการใช้งาน

5) กำหนดให้มีมาตรการด้านความปลอดภัย โดยให้ผู้ประกอบกิจการมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของห้องพักให้มีความมั่นคงและแข็งแรง ตามกฎหมายควบคุมอาคาร จัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย สัญญาณเตือนภัย รวมทั้งแผนผังแสดงทางออกฉุกเฉินกรณีเกิดไฟไหม้ พร้อมทั้งคำแนะนำเมื่อเกิดอัคคีภัยไว้ภายในห้องพักซึ่งต้องมีภาษาอังกฤษเป็นอย่างน้อยเพราะเป็นภาษากลางในการติดต่อสื่อสารเพื่อให้นักท่องเที่ยวมีความเข้าใจ นอกจากนี้ควรจัดให้มีอุปกรณ์สำหรับการปฐมพยาบาลเบื้องต้นเพื่อให้บริการแก่ผู้เข้าพักด้วย

6) กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องราคาห้องพักเพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการ โดยกำหนดให้มีป้ายแสดงราคาห้องพักรายวัน ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดจากการรับบริการอื่นๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอัตราราคาที่พัก ต้องรายงานราคาต่างๆ ดังกล่าวแก่นายทะเบียนด้วย รวมทั้งกำหนดให้ติดป้ายแสดงราคาไว้ในสถานที่ที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน

7) กำหนดหน่วยงานเฉพาะในการควบคุม กำกับ ดูแล ตรวจสอบมาตรฐานของห้องพักและมาตรฐานด้านการให้บริการ ซึ่งการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักรายวัน กรณีการประกอบธุรกิจที่พักในรูปแบบดังกล่าวรวมทั้งรูปแบบของเกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) โมเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort)

ซึ่งปัจจุบันไม่มีหน่วยงานใดควบคุมเป็นกิจจะลักษณะ อีกทั้งมาตรฐานการให้บริการย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่ามีมาตรฐานในการให้บริการที่ต่ำกว่าการให้บริการห้องพักประเภทธุรกิจโรงแรม ดังนั้น หากจะให้ธุรกิจห้องพักเหล่านี้จะต้องใช้มาตรฐานการควบคุมและการให้บริการเช่นเดียวกับธุรกิจประเภทโรงแรมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนในการประกอบกิจการที่สูงขึ้น และในส่วนของผู้เข้าพักอาศัย หากธุรกิจประเภทห้องพักรายวันจะต้องมีมาตรฐานสูงเทียบเท่ากับธุรกิจโรงแรมแล้วย่อมส่งผลต่อราคาห้องพักที่สูงขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อผู้เข้าพักหรือผู้ใช้บริการ ในส่วนนี้ เห็นว่าควรมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบมาตรฐานห้องพักเป็นการเฉพาะ

8) ผู้ให้บริการห้องพักสามารถเปิดห้องพักให้เช่าได้ไม่เกินปี 180 วันต่อปี เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน เช่น ปัญหาด้านขยะมูลฝอย ปัญหาด้านการจราจร เป็นต้น รวมทั้งเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

9) ผู้ให้บริการเช่าห้องพักรายวันจะต้องแจ้งการได้รับอนุญาตประกอบกิจการ พร้อมทั้งลงทะเบียนกับหน่วยงานท้องถิ่น รวมทั้งจัดทำทะเบียนผู้เข้าพักหรือผู้ใช้บริการแจ้งให้หน่วยงานท้องถิ่นทราบถึงจำนวนและสัญชาติของผู้เข้าพัก ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของห้องพักและมาตรฐานด้านการให้บริการ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีประจำปีของหน่วยงานภาครัฐ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าหากภาครัฐมีการตรากฎหมาย ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อควบคุม กำกับดูแลห้องพักรายวันดังกล่าวเป็นการเฉพาะแล้วจะทำให้นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหากเกิดกรณีการละเมิดสิทธิต่างๆ จากการใช้บริการ โดยมีหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะในการควบคุม กำกับ ดูแล รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ดูแลให้นักท่องเที่ยวได้รับความเป็นธรรม ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการหรือผู้ให้บริการ อีกทั้งการมีกฎระเบียบเพื่อควบคุม กำกับดูแล จะสามารถช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทยได้อีกทางหนึ่งด้วย มีผลทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงเจริญเติบโตขึ้นไปอีก มีรายได้ด้านการท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งรายได้จากการท่องเที่ยวนั้นถือเป็นรายได้หลักของประเทศไทย

บรรณานุกรม

- กันทิมา วงศ์สถาปัตย์ . (2559). “Sharing Economy: การบริโภคยุคใหม่ไร้ซึ่งการครอบครอง”.
- การจัดการธุรกิจในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. (ม.ป.ป). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว”. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ, (2532). ผลงานวิจัยเสริมหลักสูตรเรื่องความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องในสัญญาซื้อขาย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิต เศรษฐบุตร. (2531). โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนความรู้เบื้องต้นแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยยืม ผูกทรัพย์, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฬามาศ พูลสวัสดิ์. (2560). แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันและก้าวถัดไป. วันที่สืบค้น 4 เมษายน 2562. เข้าถึงได้จาก https://www.slideshare.net/FURD_RSU/uber-60326372
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. (2543). กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณัฐจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา, (2524). “ความรับผิดชอบของประกอบการผลิต”. วารสารอัยการ, 39(4), 17-18
- ดารารพร ธีระวัฒน์. (2542). กฎหมายสัญญาสถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- น้ำทิพย์ เกิดน้อย. (2558). การศึกษาการให้อำนาจของแอปพลิเคชันเพื่อการเดินทางในลักษณะแบ่งปัน ในมุมมองจากผู้ขับและผู้โดยสาร กรณีศึกษา แอปพลิเคชันอุเบอร์. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิตา ชัชกุล. (2550). อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Industry). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจที่ไม่มีวันตายของประเทศไทย.
- ประพนธ์ ศาตะมาน. ไพจิตร บุญญพันธุ์. (ม.ป.ป). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะซื้อขาย. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

- ปรีชา แดงโรจน์. (2534). *การโรงแรม*. กรุงเทพฯ: องค์การพิมพ์
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2515). *คำบรรยายหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป ชุดที่ 1*. กรุงเทพฯ: ไทยสังฆภัณฑ์
การพิมพ์.
- ปรีดี บุญซื่อ. (2559). *ยุคสมัยของธุรกิจแบบ Platform ภัยคุกคามที่อันตรายสุดต่อธุรกิจแบบดั้งเดิม*.
วันที่สืบค้น 4 เมษายน 2562. เข้าถึงได้จาก
[http://www.hpc4.go.th/director/data/jan2017/Platform Revolution.pdf](http://www.hpc4.go.th/director/data/jan2017/Platform%20Revolution.pdf)
- ไพฑูริย์ เอกจริยกร. (2552). *คำอธิบาย ยืม ผากทรัพย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พจน์ ปุชปาคม. (ม.ป.ป). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ยืม กู้ยืม ผากทรัพย์*.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- พจน์ ปุชปาคม. (2525). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด*.
กรุงเทพฯ: กรุงสยาม.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา. (2535). *สรุปวิชากฎหมาย ยืม ผากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า*
ประนีประนอมยอมความ การพินัยข้อต่อ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พิเชษฐ เมลาณนท์. (2537). “เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายพาณิชย์ 4 ความคิดทางสังคม-กฎหมาย
เกี่ยวกับองค์กรธุรกิจ”. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วงศ์ วีระพงษ์. (2514). *คำอธิบายลักษณะละเมิด*. พระนคร: อักษรสารการพิมพ์.
- วิชา มหาคุณ. (2517). *ทฤษฎีกฎหมาย. วารสารกฎหมาย*, 1, 75.
- วิชญ์ เครื่องาม. (2537). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ซี.พี.บุ๊ก สแตนดาร์ด.
- สมยศ เชื้อไทย. (2538). *ย่อหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้*.
กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2543). *สคบ.กับการคุ้มครองผู้บริโภค*.
กรุงเทพฯ: ออฟเซ็ท ครีเอชั่น.

สุปน์ พูลพัฒน์. (2532). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ยืม ฝากทรัพย์

เก็บของในคลังสินค้า ประนีประนอมยอมความ การพินันและชั้นต่อ.

กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.

สุขุม ศุภนิธย์. (2540). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุขุม ศุภนิธย์. (2551). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หยุด แสงอุทัย. (2533). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: เจริญผล

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว. (ม.ป.ป). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว”. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อนันต์ จันทโรภากร. (2545). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ขาด

ความปลอดภัย. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Home Sharing Law Enacted, Report Is Required, May Be Enforced January 2018.

NIKKEI. Retrieved 9 June 2019. Retrieved from

<http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/japan-law-on-renting-rooms-in-private-homes-to-tourists/>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวสุภาพร แก้วตา
วันเดือนปีเกิด	15 ธันวาคม 2524
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรีบริหารธุรกิจบัณฑิต จากสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตบพิตรพิมุข จักรวรรดิ ปีการศึกษา 2547 ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2551
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้าพนักงานศาลยุติธรรมชำนาญการ สำนักอำนวยการประจำศาลจังหวัดนนทบุรี
ผลงานทางวิชาการ	บทความหัวข้อ “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนักท่องเที่ยว ที่ใช้บริการห้องพักรายวัน” ในการประชุมวิชาการระดับนานาชาติ ครั้งที่ 11 มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม