

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย

วิลาสินี สุรนตร¹

รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี²

บทคัดย่อ

สภาพสังคมในปัจจุบันมีการพัฒนาจากภาคเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยการพัฒนายังคงจำกัดอยู่เฉพาะในเขตเมืองที่สำคัญเท่านั้น เป็นผลให้ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศ จำต้องมีการอพยพเข้ามาในเมืองเพื่อหางาน รวมทั้งเพื่อการศึกษา สิ่งที่ตามมาคือความต้องการด้านที่พักอาศัย ซึ่งที่พักอาศัย ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเหตุปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเลือกที่พักอาศัยของประชากรส่วนใหญ่ล้วนมาจากความสะดวกในการหาแหล่งอาหารและสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างอื่นที่จำเป็นในการดำรงชีวิต แต่อย่างไรก็ตามพบว่าประชาชนเหล่านี้ มักเป็นผู้มีรายได้น้อยไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะจัดหาที่พักอาศัยที่มีราคาแพงหรือเป็นการถาวรให้กับตนเองได้ อันเป็นเหตุให้ที่พักอาศัยที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวเป็นที่ต้องการของประชากรกลุ่มนี้ เป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาพบว่าธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยในประเทศไทย มีหลายรูปแบบ แต่มีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยบางประเภทเท่านั้น ที่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยไว้โดยชัดเจน เช่น โรงแรม หอพัก และโฮมสเตย์ไทย แต่ยังมีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย อีกหลายรูปแบบที่มีได้มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยไว้โดยชัดเจน เช่น ธุรกิจเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) เป็นต้น ซึ่งธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยเหล่านี้ มีความจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข อันเนื่องจากปัญหาข้อขัดข้องทางกฎหมายในการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการให้บริการที่พักอาศัย รวมถึงผู้ที่เข้ารับบริการ ปัญหาการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เช่าพักอาศัย ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ประกอบการให้บริการที่พักอาศัยต่อทรัพย์สินของผู้พักอาศัย และปัญหาหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัย ซึ่งบางปัญหาสามารถแก้ไขได้ด้วยนำหลักกฎหมายใกล้เคียงและนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่บางปัญหาผู้วิจัยได้เสนอให้มีการตรากฎหมาย

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

² ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ออกมาใช้เป็นการเฉพาะ โดยอาจจะตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัย พุทธศักราช 2559 โดยกำหนดนิยามความหมาย กำหนดมาตรฐานและหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแลโดยตรงเป็นการเฉพาะและให้นำมาตรการประกันภัยเข้ามาเพื่อคุ้มครองผู้เข้าพักอาศัยในความเสียหายที่เกิดขึ้น และเป็นการที่ผู้เข้าพักอาศัยมีความชอบธรรมที่จะได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที ส่วนในกรณีหน่วยงานในการกำกับดูแลเสนอให้หน่วยงานในท้องถิ่นเป็นนายทะเบียน ในการดูแลมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

1. บทนำ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยในปัจจุบันของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายที่มีบังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม และยังไม่สามารถบังคับใช้กับธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยได้ จึงทำให้ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นผู้ดูแลควบคุมกิจการดังกล่าว ผลของการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย มีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เข้าพักในธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย จากการศึกษาพบว่า ในธุรกิจของการให้บริการที่พักอาศัยมีเพียงที่พักอาศัยบางประเภทที่มีกฎหมายที่ออกมาควบคุมมาตรฐานการให้บริการ เช่น โรงแรม อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547 หอพัก อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติหอพัก พุทธศักราช 2558 และโฮมสเตย์ อยู่ภายใต้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พุทธศักราช 2554 แต่ในความเป็นจริงยังพบว่ามีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยอีกหลายรูปแบบ เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort) ซึ่งทำให้เห็นว่าธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยยังไม่มี ความชัดเจนไม่มีการให้คำจำกัดความใด ๆ ในธุรกิจประเภทนี้ ทำให้มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยที่ให้บริการในรูปแบบทั้งรายวันและรายเดือนซึ่งในปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังเช่น กรณีของห้องพักอาศัยที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547³ แต่เปิดให้นักท่องเที่ยวเข้าพัก ซึ่งหากเป็นกรณีที่ปล่อยให้พักอาศัยโดยเสียค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนนั้นจะไม่ผิดกฎหมาย เพราะไม่อยู่ในความหมายของห้องพักที่เข้าลักษณะโรงแรม ทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการได้ แต่อย่างไรก็ตามถ้าผู้ประกอบการได้นำห้องพัก ไปดำเนินการธุรกิจที่พักอาศัยให้มีลักษณะให้เข้าพักต่ำกว่ารายเดือนลง

³พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547 มาตรา 15

มา และทำธุรกิจในการเช่าเพื่อหวังผลกำไร ดังนั้น การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะถึงความหมายของ “ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย ย่อมนำมาซึ่งการไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่อยู่ในปัจจุบัน

2) ปัญหาการปรับใช้บทกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพักอาศัยตามกฎหมายลักษณะละเมิด จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort) เป็นต้น ยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดความรับผิดชอบไว้เฉพาะสำหรับธุรกิจดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของลูกค้าจ้างหรือแม้แต่ความเสียหายที่เกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยเอง และความเสียหายที่เกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัย ว่าควรจะเป็นหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้ใดตามประมวลกฎหมายแพ่งในลักษณะ 5 ละเมิด มาปรับบังคับใช้ประกอบการประกอบการธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยในรูปแบบของเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) โฮมสเตย์ (Home Stay) และรีสอร์ท (Resort) เป็นต้น ตามหลักกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังต่อไปนี้

1. หากความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัย หากสถานที่ที่ให้บริการที่พักอาศัย มีความเสี่ยงจะเกิดอันตรายแก่ผู้เข้าพักอาศัยได้ตลอดเวลาที่เข้าพัก ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้เข้าพักอาศัยสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ รวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ หากรู้ถึงอันตรายที่จะเกิดหรือมีโอกาสที่จะเกิดผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยย่อมต้องมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้เข้าพักอาศัยได้ทราบ หรือติดป้ายคำเตือนเอาไว้ การที่ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยละเลยไม่ดำเนินการแจ้งเตือนให้ผู้เข้าพักอาศัยทราบถึงอันตรายที่จะเกิด จนเป็นเหตุให้ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน กรณีเหล่านี้ถือเป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้เข้าพักอาศัย ซึ่งสามารถนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดมาตรา 420 มาปรับใช้ เพื่อชดใช้และเยียวยาความเสียหาย

2. หากความเสียหายเกิดจากการกระทำของลูกค้าจ้าง ซึ่งหากความเสียหายเกิดจากลูกค้าจ้างซึ่งได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยซึ่งเป็นนายจ้าง จะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำในทางหน้าที่จ้าง

3. กรณีความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากสัตว์เลี้ยงซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัย โดยหลักผู้เสียหายไม่มี

ภาระหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัย ซึ่งเป็นเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสัตว์ หรือไม่ ดังนั้น หากความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัยก็ต้องรับผิดโดยชัดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็กำหนดบทยกเว้นเพื่อปฏิเสธความรับผิดหากผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัย ซึ่งเป็นเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรับรักษาไว้แทนเจ้าของสัตว์ พิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยง การรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น ย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัยไม่ต้องรับผิดในค่าสินไหม ทดแทนดังกล่าว อันเกิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้น

4. กรณีความเสียหายเกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัยได้ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัย มีลักษณะความรับผิดชอบเด็ดขาด หากมีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่อง หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอ โดยที่ผู้เช่าพักอาศัยไม่มีภาระในการพิสูจน์ความผิดของผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัย แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น หากผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัยสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความ ระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความระมัดระวังตามสมควร เป็นเรื่อง ที่ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ

3) ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในเรื่องความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการที่พั กอาศัยต่อทรัพย์สินของผู้พักอาศัยจากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันธุรกิจการให้บริการที่พั กอาศัย ประเภท เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort) ยัง ไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความรับผิดกรณีที่ทรัพย์สินของผู้เช่าพั กสูญหายหรือเสียหาย ไม่ว่าจะ เป็นทรัพย์สินที่ได้ฝากไว้หรือ ทรัพย์สินสูญหายระหว่างการเข้าใช้บริการยังเป็นปัญหาอยู่ว่าจะ เป็น หน้าที่ใครที่จะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบในความสูญหายหรือเสียหายดังกล่าวด้วยเหตุดังกล่าวนี ผู้วิจัย เห็นว่าแม้การประกอบธุรกิจการให้บริการที่พั กอาศัยบางรูปแบบที่มีได้มีข้อกำหนดความ รับผิดชอบของผู้ประกอบการธุรกิจการให้บริการที่พั กอาศัยต่อทรัพย์สินของผู้พักอาศัยไว้เฉพาะ แต่ก็ ควรนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งในลักษณะ 10 ฝากทรัพย์ หมวด 3 วิธีเฉพาะสำหรับ เจ้าสำนักโรงแรมมาปรับบังคับใช้ประกอบกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พั กอาศัยในรูปแบบ ของเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) โฮมสเตย์ (Home Stay) และรีสอร์ท (Resort) เป็นต้น ตามหลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง

4) ปัญหาการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้บริการที่ พักอาศัยจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีธุรกิจการให้บริการที่พั กอาศัยมีเพียงที่พั กอาศัยบาง

ประเภทเท่านั้น ที่มีหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงโดยเฉพาะ เช่น โรงแรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547 หอพักที่อยู่ใต้พระราชบัญญัติหอพัก พุทธศักราช 2558 และโฮมสเตย์ อยู่ภายใต้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พุทธศักราช 2547 แต่ในทางกลับกันก็ยังพบว่ายังมีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยซึ่งมีรูปแบบใกล้เคียง โรงแรม หอพัก และ โฮมสเตย์ แต่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547 พระราชบัญญัติหอพัก พุทธศักราช 2558 หรือแม้กระทั่ง ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พุทธศักราช 2554 จึงทำให้เกิดปัญหาว่า มาตรฐานการให้บริการจะให้กับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มใดมีหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นการเฉพาะ

ในเรื่องของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยนั้นในปัจจุบันมีเพียงการให้บริการที่พักอาศัย 3 ประเภทเท่านั้น ที่มีกฎหมายและประกาศกำหนดหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลไว้ชัดเจน ดังนี้

1. ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทหอพัก อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติหอพัก พุทธศักราช 2558 โดยได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุม ไว้ในคำนิยามตามมาตรา 4 บัญญัติว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า (1) นายกรัฐมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล (2) นายกองค้การบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (4) นายกเมืองพัทยา สำหรับเขตในเขตพัทยา (5) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งสำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2. ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโรงแรม อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547 โดยได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุม ไว้ในคำสั่งที่ 463/2545 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ที่วางหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตั้งโรงแรมตลอดจนการสั่งปิดโรงแรมทั่วราชอาณาจักร เช่น ในการพิจารณาอนุญาตเปิดดำเนินกิจการโรงแรมในต่างจังหวัด คำสั่งที่ 463/2545 ข้อ 2 (2) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนโรงแรมผู้มีอำนาจอนุญาตโดยมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ของจังหวัด ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ กลับกรองการพิจารณาอนุญาตสร้างโรงแรมหรือตั้งโรงแรม การเปิดกิจการโรงแรม การเปลี่ยนชื่อ หรือย้ายหอ การย้ายสถานที่ การเพิ่มจำนวนห้องสำหรับพักแห่งโรงแรม และในการสั่งปิดโรงแรม เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายทะเบียน ตามคำสั่งนี้ เป็นต้น

3. ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโฮมสเตย์ อยู่ภายใต้บังคับประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พุทธศักราช 2554

ซึ่งกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา เป็นผู้ออกข้อกำหนดให้มีการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย” เพื่อตรวจประเมินและรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ในประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการมีอำนาจในการประเมิน แบ่งเป็น 2 คณะ (1) คณะกรรมการอำนวยการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย โดยมีอธิบดีกรมการท่องเที่ยว เป็นประธาน (2) คณะกรรมการตรวจประเมินโฮมสเตย์ประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

ซึ่งเมื่อพิจารณาหน่วยงานผู้มีส่วนที่รับผิดชอบของธุรกิจที่พักอาศัยของต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ซึ่งธุรกิจที่พักอาศัยในรูปแบบอื่นนอกจากโรงแรม กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องลงทะเบียนกับผู้ที่มีอำนาจปกครองกล่าวคือ สำหรับการประกอบธุรกิจระดับรัฐบาลกลางคือกระทรวงการขนส่งและการสื่อสาร ระดับการปกครองเขต คือสภาเทศบาล ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภาเทศบาล และในระดับท้องถิ่น คือผู้ที่มีอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งธุรกิจที่พักอาศัยในรูปแบบของโรงแรม ได้กำหนดให้อำนาจในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักอาศัยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่รัฐมนตรีอาจยกเลิกการแต่งตั้งในเวลาใดก็ได้ และรัฐมนตรีจะแต่งตั้งเลขานุการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการฯ ได้ตามความเห็นสมควร

2. บทสรุป

ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยได้กลายมาเป็นธุรกิจอย่างแพร่หลายในสังคมปัจจุบัน อันสืบเนื่องมาจากที่ประชากรมีความต้องการเรื่องที่อยู่อาศัยไม่ว่า จะเพื่อเข้ามาศึกษา หรือทำงาน ก็ล้วนแต่ทำให้ธุรกิจประเภทนี้มีความเจริญเติบโตมากขึ้น แต่ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทนี้โดยตรงเรายังกลับไม่พบว่าในประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายรวมถึงหน่วยงานใดเข้าไปมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการประเภทนี้ ดังนั้น จึงควรให้มีการตรากฎหมายเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัย พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมาย โดยกำหนดนิยามความหมาย กำหนดมาตรฐานและหน่วยงานผู้มีส่วนที่ดูแลโดยตรงเป็นการเฉพาะและให้นำมาตรการประกันภัยเข้ามาเพื่อคุ้มครองผู้เข้าพักเบื้องต้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ผู้เข้าพักจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาอย่างทันที่ ส่วนในกรณีหน่วยงานในการกำกับดูแลเสนอให้หน่วยงานในท้องถิ่นเป็นนายทะเบียน ในการดูแลมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการการให้บริการที่พักอาศัยของประเทศไทย พบว่ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ปัญหาธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย ที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ อาทิ เช่น เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีตรากฎหมายเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัย พ.ศ. 2559 เพื่อให้ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย มีมาตรฐานยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในเรื่องของการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เข้าพักในธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการตรากฎหมายเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัย พ.ศ. 2559 เพื่อใช้บังคับกับธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย แต่ละประเภทไว้โดยเฉพาะโดยเพื่อให้เกิดความชัดเจนในนิยามความหมายของธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย ในข้อที่ 3 โดยได้นิยามคำว่า “สถานบริการที่พักอาศัย” หมายถึง สถานที่พักนอกจากที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม และตามพระราชบัญญัติหอพัก ที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวหรือหลายอาคารซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว เป็นรายวันและเป็นรายเดือน สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการหารายได้ ซึ่งต้องลงทะเบียนต่อนายทะเบียนตามมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยที่ประกาศนี้กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ในบทนิยาม

2) ในเรื่องของปัญหาการปรับใช้บทกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เข้าพักอาศัย ตามกฎหมายลักษณะละเมิดผู้วิจัยขอเสนอแนะว่าควรนำบทบัญญัติตามตามประมวลกฎหมายแพ่งในลักษณะ 5 ละเมิด มาปรับบังคับใช้ตามหลักกฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไปและเห็นควรให้มีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการประกันภัยมาใช้ด้วยวิธีการวางข้อกำหนดในกฎหมายที่จะใช้บังคับโดยเฉพาะ ในผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยก่อนลงทะเบียนจะต้องมีหลักประกันที่เพียงพอต่อความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งความมากน้อยของหลักประกันผู้วิจัยขอเสนอแนะว่าอาจจะพิจารณาจากโครงสร้างของขนาดธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยก็ได้จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ที่มีกฎหมายบังคับกับธุรกิจที่พักอาศัยในรูปแบบอื่น เช่น กรณีของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้นำระบบประกันภัยมาใช้บังคับ โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจัดหาประกันภัยก่อนที่จะขอลงทะเบียนการประกอบธุรกิจที่พักอาศัย (โฮมสเตย์) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีบริษัทประกันภัยมาเฉลี่ยความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่พักอาศัย ย่อมจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เข้าพักอาศัย ในทางกลับกันย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการด้วยที่จะมีผู้เข้ามาเฉลี่ยความรับผิดชอบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบริหารงาน

3) ในเรื่องของประเด็นปัญหาการปรับใช้กฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจ การให้บริการที่พักอาศัย ต่อทรัพย์สินของผู้พักอาศัยผู้วิจัยเห็นว่าควรนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะ 10 ฝากทรัพย์ หมวด 3 วิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม มาตรา 674 - 679 มาปรับใช้กับการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยในรูปแบบอื่นที่มีลักษณะคล้ายหรือใกล้เคียง กับที่พักอาศัยในรูปแบบโรงแรมหรือโฮเต็ล อาทิเช่น เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โฮเต็ล (Motel) โฮมสเตย์ (Home Stay) และรีสอร์ท (Resort) โดยอาศัยหลักกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ในการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เข้าพักอาศัยมากที่สุด ในกรณีที่ได้เข้าพักแล้ว เกิดความสูญหาย เสียหายหรือบุบสลายอย่างใด ๆ ในทรัพย์สินของตน

4) ในเรื่องของปัญหาการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจ การให้บริการที่พักอาศัยซึ่งจากประเด็นปัญหาข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่า กรณีการประกอบธุรกิจที่พักอาศัย ในรูปแบบของเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โฮเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort) เป็นต้นซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานใดควบคุมเป็นกิจลักษณะ อีกทั้ง มาตรฐานการ ให้บริการย่อมเป็นที่เห็นแน่ชัดว่ามีมาตรฐานการให้บริการที่ต่ำกว่าธุรกิจที่พักอาศัยประเภทโรงแรม ดังนั้น การจะให้ธุรกิจที่พักอาศัยเหล่านี้ จะต้องให้ได้มาตรฐานการควบคุมและการให้บริการ เช่นเดียวกับโรงแรมแล้ว ย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่อาจจะก่อให้เกิดต้นทุนในการ ประกอบกิจการที่สูงขึ้น อีกทั้งในส่วนของผู้เข้าพักอาศัยซึ่งเป็นผู้บริโภคก็เช่นกัน หากธุรกิจที่พักอาศัย เหล่านี้จะต้องมีมาตรฐานที่สูงเทียบเท่าโรงแรม ย่อมส่งผลต่อราคาที่พักที่สูงขึ้นตามมาแน่นอน อันจะ ส่งผลให้มีผู้เข้าพักอาศัยลดลงหรือเปลี่ยนรูปแบบของการเข้าพักอาศัยที่มีราคาที่ถูกลง ผู้วิจัยจึงเห็น ควรตรากฎหมายเพื่อให้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบกับธุรกิจที่พักอาศัยในรูปแบบเซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โฮเต็ล (Motel) และรีสอร์ท (Resort) เป็นต้น เป็นการเฉพาะ โดยอาจมี มาตรฐานการตรวจสอบการให้บริการเช่นเดียวกับ ธุรกิจที่พักอาศัยแบบโฮมสเตย์ไทย และเห็นว่าควร นำแนวคิดการควบคุมแบบสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ที่ให้ผู้มีอำนาจในท้องถิ่นนั้น ๆ มี ส่วนรวมในการดูแลมาตรฐานการให้บริการ

โดยผู้วิจัยได้จัดทำเป็นร่าง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการ ให้บริการที่พักอาศัย พ.ศ. 2559 โดยได้ให้คำนิยาม คำว่า “นายทะเบียน” ที่จะมีหน้าที่ควบคุมดูแล มาตรฐานการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัย ในร่าง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยพ.ศ. เพื่อให้ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยมีมาตรฐานที่ดี ยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

เกษม จันทรแก้ว. (2541). *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม*. วิทยาลัยสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

จตุรรัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). *สังคมวิทยาอาชญากรรม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
ไม่ปรากฏนามผู้เขียน. *อสังหาริมทรัพย์ให้เช่า 3 ประเภทตามกฎหมายไทย*. สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน
2557. สืบค้นจาก <http://www.home.co.th>

พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547