

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและปัญหาความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจบริการ ให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

:

จากการศึกษาพบว่าธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยในประเทศไทย มีหลายรูปแบบ แต่มีธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยบางประเภทเท่านั้น ที่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจไว้ โดยชัดเจน เช่น โรงแรม หอพัก และ โฮมสเตย์ไทย แต่ยังมีธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยอีกหลายรูปแบบ ที่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยไว้โดยชัดเจน เช่น ธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งธุรกิจนี้มีความจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข อันเนื่องจากปัญหาช่องโหว่ทางกฎหมายในการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัย รวมถึงผู้ที่เข้ารับบริการเช่าที่พัก ปัญหาการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองความเสียหายอันเกิดแก่ผู้เช่าที่พักอาศัย ปัญหาการปรับใช้กฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยต่อทรัพย์สินของเช่าที่พักอาศัย และปัญหาหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการที่เช่าที่พักอาศัย ซึ่งบางปัญหาสามารถแก้ไขได้ด้วยการนำหลักกฎหมายใกล้เคียงและนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่บางปัญหาผู้วิจัยได้เสนอให้มีการตรากฎหมายออกมาใช้เป็นการเฉพาะกับธุรกิจประเภทนี้ โดยอาจจะตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดมาตรฐานการให้บริการเช่าที่พักอาศัยผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ พ.ศ. 2562 โดยกำหนดนิยามความหมายของธุรกิจดังกล่าว กำหนดมาตรฐานและหน่วยงานผู้มีหน้าที่ดูแล โดยตรงเป็นการเฉพาะและให้นำมาตรการประกันภัยเข้ามาเพื่อคุ้มครองผู้เช่าที่พักอาศัยในความเสียหายที่เกิดขึ้น และเป็นการที่ผู้เช่าที่พักอาศัยมีความชอบธรรมที่จะได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงที ส่วนในกรณีหน่วยงานในการกำกับดูแลเสนอให้หน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นนายทะเบียนในการดูแลมาตรฐานการให้บริการเช่าที่พักอาศัยให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น¹

¹ วัลลภินี สุรนเตร, รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี. (2560). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัย*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 1.

4.1 ปัญหากฎหมายของการประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ แบบ Airbnb ในปัจจุบันของประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุม และยังไม่สามารถบังคับใช้กับธุรกิจให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยได้ จึงทำให้ธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศแบบ Airbnb มีปัญหาการปรับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เข้าพัก จากการศึกษพบว่า ในธุรกิจของการให้บริการที่พักอาศัยมีเพียงที่พักอาศัยบางประเภทที่มีกฎหมายออกมาควบคุมมาตรฐานการให้บริการ เช่น โรงแรม อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หอพัก อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 และโฮมสเตย์ อยู่ภายใต้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 แต่ในความเป็นจริงยังพบว่า มีธุรกิจบริการผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ที่พักอาศัยอีกรูปแบบหนึ่ง คือการให้บริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศแบบ Airbnb ยังไม่มีความชัดเจนในความรับผิดชอบกฎหมาย อันเนื่องมาจากยังไม่มีการให้คำจำกัดความใดๆ ในธุรกิจประเภทนี้ ทำให้มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยที่ให้บริการทั้งในรูปแบบรายวันและรายเดือน ซึ่งในปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังเช่น กรณีของห้องพักอาศัยที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่เปิดให้นักท่องเที่ยวเข้าพัก ซึ่งหากเป็นกรณีที่ปล่อยให้พักอาศัยโดยเสียค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนนั้นจะไม่ผิดกฎหมาย เพราะไม่อยู่ในความหมายของห้องพักที่เข้าลักษณะโรงแรม ทำให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจการได้แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ประกอบการได้นำห้องพักไปดำเนินการธุรกิจที่ที่พักอาศัยให้มีลักษณะให้เช่าพักต่ำกว่ารายเดือนลงมาและทำธุรกิจในเชิงการค้าเพื่อหวังผลกำไรก็เป็นการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะถึง ความหมายของ “ธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ” ย่อมนำมาซึ่งการไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่อยู่ในปัจจุบัน อันทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ความรับผิดชอบคุ้มครองผู้เข้าพักอาศัย โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวในกรณีที่มีความเสียหายนั้นเกิดแก่ผู้เข้าพักอาศัยตามกฎหมายลักษณะละเมิดและสัญญา ซึ่งจากการที่ยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดความรับผิดชอบไว้เฉพาะสำหรับธุรกิจดังกล่าว ในเรื่องไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของลูกค้าหรือแม้แต่ความเสียหายที่เกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พักอาศัยเอง รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ประกอบ

ธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยว่าควรจะเป็นหน้าที่หรือความรับผิดชอบของผู้ใดบ้าง ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักหรือบริษัท Airbnb หรือบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายแพ่งในลักษณะ 5 เรื่อง ละเมิดและสัญญา ทำให้เกิดข้อสังเกตของปัญหา ดังนี้

1. หากความเสียหายเกิดจากกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัย สถานที่ที่ให้บริการที่ที่พักอาศัยมีความเสี่ยงจะเกิดอันตรายแก่ผู้เข้าพักอาศัยได้ตลอดเวลาที่เข้าพัก ไม่ว่าจะเป็น กรณีที่ผู้เข้าพักสามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ระหว่างทำสัญญาจองที่พักกับแอปพลิเคชัน Airbnb รวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัย สามารถรับรู้ถึงอันตรายเหล่านั้นหรือไม่ หากรู้ถึงอันตรายที่จะเกิดหรือมีโอกาสที่จะเกิดผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัย ย่อมต้องมีหน้าที่แจ้งให้ผู้เข้าพักอาศัยได้ทราบ หรือคิดป้ายคำเตือนเอาไว้ การที่ผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยละเลยไม่ดำเนินการแจ้งเตือนให้ผู้เข้าพักอาศัยทราบถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นเป็นเหตุให้ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน กรณีเหล่านี้ถือเป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้เข้าพักอาศัย และเป็นการผิดสัญญา หากการโฆษณาด้วยรูปภาพในแอปพลิเคชัน Airbnb กับสถานที่จริง มีความแตกต่างกันมาก ซึ่งสามารถนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด มาตรา 420 มาปรับใช้ เพื่อชี้ชัดและเยียวยาความเสียหาย

2. หากความเสียหายเกิดจากการกระทำของลูกจ้าง ซึ่งหากลูกจ้างได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยมีฐานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัยนายจ้างจะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำในทางการที่จ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425

3. กรณีความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงของผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัยกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากสัตว์เลี้ยงซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัย โดยหลักผู้เสียหายไม่มีภาระหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความผิดของผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัย ซึ่งเป็นเจ้าของสัตว์ ดังนั้น หากความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัยก็จำต้องรับผิดชอบโดยชัดแจ้ง ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 433 แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็กำหนดบทยกเว้นเพื่อปฏิเสธความรับผิดหากผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัย ซึ่งเป็นเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของสัตว์ พิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยง การรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น ย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังผู้ประกอบการธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยย่อมไม่ต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว อันเกิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้น

4. กรณีความเสียหายเกิดจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัย กฎหมายได้ กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ที่พักอาศัย มีลักษณะความรับผิดชอบเด็ดขาด หากมีความเสียหาย

เกิดขึ้น เพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่อง หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอ โดยที่ผู้ที่เข้าพักอาศัยไม่มีภาระในการพิสูจน์ความผิดของผู้ประกอบธุรกิจที่เข้าพักอาศัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 434 แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น หากผู้ประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่เข้าพักอาศัยสามารถพิสูจน์ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความระมัดระวังตามสมควร เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี²

4.2 ปัญหาความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่เข้าพักอาศัยผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบ Airbnb

เมื่อเกิดความเสียหายทางทรัพย์สินของผู้ใช้บริการเช่าที่พักแล้ว ผู้ใช้บริการเช่าที่พักก็ไม่สามารถได้รับการเยียวยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 และมาตรา 675 จากผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักได้ อย่างเช่นผู้ประกอบการ โรงแรม อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ ปัญหาสถานะทางกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พัก ปัญหาสถานะทางกฎหมายของบริษัท Airbnb โดยปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเพียงเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาในอีกหลายประเทศที่มีการให้บริการเช่าที่พักทาง Airbnb เหตุที่เกิดปัญหาดังกล่าวเนื่องจากกฎหมายในแต่ละประเทศนั้นได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเป็นเวลานานจึงตามไม่ทันสังคมสมัยใหม่ที่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินธุรกิจ เช่น การดำเนินธุรกิจแบบเศรษฐกิจการแบ่งปัน ดังเช่น บริษัท Airbnb ซึ่งดำเนินการเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อระหว่างผู้ประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักกับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พักผ่านทางแอปพลิเคชัน Airbnb เพื่อให้ได้บำเหน็จเป็นการตอบแทน ซึ่งลักษณะการดำเนินการของ Airbnb ไม่สามารถปรับใช้กับกฎหมายใดได้ชัดเจน การดำเนินธุรกิจของ Airbnb มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่สามารถพิจารณาเข้ากับกฎหมายได้ โดยบางส่วนไม่สามารถปรับเข้ากับกฎหมายที่มีอยู่ได้ ทำให้บริษัท Airbnb ดำเนินการให้บริการโดยไร้สถานะทางกฎหมาย และเป็นการให้บริการโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย ในทุกประเทศที่มีการดำเนินธุรกิจดังกล่าว ก็เป็นการดำเนินธุรกิจโดยหลีกเลี่ยงถึงสถานะทางกฎหมายที่แท้จริง ส่งผลให้แต่ละประเทศมีการรับมือกับการดำเนินธุรกิจแบบเศรษฐกิจการแบ่งปันดังกล่าวนี้ อย่างเช่น การให้บริการ Airbnb แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศห้ามไม่ให้มีการบริการของ Airbnb โดยถือว่าเป็นการดำเนินธุรกิจที่ขัดต่อกฎหมายเดิม บางประเทศมีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อรองรับการให้บริการ Airbnb ให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือบางประเทศได้บัญญัติกฎหมายเฉพาะสำหรับการให้บริการของ Airbnb³

² เกษม จันทร์แก้ว. (2541). *วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 12-13.

³ วิลาสินี สุรนตร, รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี. *อสังหาริมทรัพย์* เล่มที่ 1. หน้า 8-10.

สำหรับสถานะของบริษัท Airbnb ในประเทศไทย ยังไม่สามารถระบุได้ว่าบริษัท Airbnb มีสถานะใด เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายมารองรับการให้บริการดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินกิจการที่แท้จริงของ Airbnb แล้ว กลับไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ของการดำเนินการแบบโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และบริษัท Airbnb ได้กำหนดสถานะของตนเองโดยอาศัยข้อกำหนดการให้บริการว่าเป็นบริษัทเทคโนโลยี แต่ความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการของ Airbnb นั้นควรถูกพิจารณาให้เป็นบริษัทธุรกิจบริการที่พักหรือบริษัทตัวแทนของผู้ประกอบธุรกิจบริการที่พัก

เนื่องจากไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดที่สามารถปรับใช้กับรูปแบบการดำเนินธุรกิจดังกล่าวได้ อีกทั้งในประเทศไทยยังไม่มีแนวทางความเห็นของศาลที่พิจารณาถึงสถานะของบริษัท Airbnb เพราะไม่เคยมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันในชั้นศาลฎีกาในประเทศไทย ทำให้ต้องกลับมาพิจารณาตามกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการให้บริการของ Airbnb ใกล้เคียงบทบัญญัติใด เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ไม่อาจนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในประเทศ ที่เมื่อเกิดความเสียหายทางทรัพย์สินของผู้เช่าแล้ว ผู้เช่าจะสามารถได้รับการเยียวยาตามมาตรา 674 และมาตรา 675 จากบริษัท Airbnb ได้ อย่างเช่นผู้ประกอบการโรงแรม

หากจะกำหนดสถานะของบริษัท Airbnb ในประเทศไทยว่า เป็นนายหน้าบริการเช่าที่พัก ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการกำหนดสถานะของบริษัท Airbnb ไปในทางเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทมากเกินไป เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้นายหน้าไม่ต้องรับผิดชอบไปถึงการชำระหนี้ตามสัญญาที่ได้ทำต่อกันเพราะว่าตนเป็นสื่อกลาง เนื่องจากนายหน้าเป็นเพียงผู้ชี้ช่องให้ได้ทำสัญญาเท่านั้น แต่ในการดำเนินการของ Airbnb เป็นมากไปกว่าการให้บริการแบบปัจจุบันทันด่วนในการเชื่อมต่อผ่านทางแอปพลิเคชัน หากบริษัท Airbnb ไม่ต้องรับผิดชอบไปถึงหนี้ตามสัญญาที่เกิดขึ้นอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้ใช้บริการเช่าที่พักหรือบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการดังกล่าว

ในการพิจารณาว่าสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างบริษัท Airbnb กับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พักว่าเป็นไปตามลักษณะของสัญญาใดตามกฎหมายไทย เห็นได้ว่ากฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะมาปรับใช้กับรูปแบบการดำเนินการดังกล่าว เมื่อพิจารณากฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การทำสัญญาดังกล่าวเพื่อให้บริษัท Airbnb จัดหามาให้ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักเพื่อให้เกิดการให้บริการเช่าที่พัก ถือได้ว่าบริษัท Airbnb เป็นผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักผ่านแอปพลิเคชัน ซึ่งการให้บริการดังกล่าวเป็นการให้บริการรูปแบบใหม่ที่ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายใดปรับใช้ได้ จึงสามารถพิจารณาความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างบริษัท Airbnb กับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พัก ว่าอาจเป็นตามสัญญาเช่าที่พักในฐานะตัวแทน

ผู้วิจัยเห็นว่า บริษัท Airbnb เป็นองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ที่ดำเนินการในการจับคู่ผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าที่พักกับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พัก ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการบริการให้เช่าที่พักขึ้น แม้ว่าจะไม่ใช่ผู้ที่ให้บริการเช่าที่พักอย่างแท้จริง แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับบ่าเหม็จเมื่อเกิดการบริการให้เช่าที่พักขึ้นในแต่ละครั้งถือเป็นกำไรจากการดำเนินธุรกิจของ Airbnb เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการให้บริการเช่าที่พักที่บริษัท Airbnb เป็นผู้ดำเนินการให้เกิดขึ้น จึงควรมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคม ควรเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พัก

จากการศึกษาถึงกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อปรับให้เข้ากับธุรกิจ Airbnb ซึ่งมีชื่อว่า “มินปากุ” (minpaku) เป็นระเบียบเกี่ยวกับการเช่าที่พักอาศัยให้กับนักท่องเที่ยวโดยมีข้อกำหนดว่า เจ้าของบ้านที่ประกาศเปิดบ้านรับแขกใน Airbnb จะต้องให้ผู้ที่พักอยู่อย่างน้อย 1 สัปดาห์ โดยกลุ่มสมาคมผู้ให้บริการที่พักของประเทศญี่ปุ่นและอุตสาหกรรมโรงแรมระบุว่าหากให้เจ้าของบ้านใน Airbnb สามารถเปิดที่พักแบบคืนเดียวได้ก็ถือเป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรมกับผู้ประกอบการโรงแรม และเป็น การไม่ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมโรงแรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศญี่ปุ่นบัญญัติกฎหมายอนุญาตให้บริการแบ่งปันที่พักอาศัยเป็นธุรกิจได้ แต่จะมีข้อจำกัด คือสามารถนำห้องพักส่วนตัวมาแบ่งเช่าได้ไม่เกินปีละ 180 วันต่อปี จากเดิมที่ไม่มีการจำกัดจำนวน และยังเปิดให้หน่วยงานท้องถิ่นเสนอกฎระเบียบ ข้อบังคับเพิ่มเติมได้ด้วย และกฎหมายของประเทศเดนมาร์กที่ได้แก้ไขกฎหมายบังคับให้ Airbnb ต้องส่งข้อมูลภาษีให้แก่รัฐบาลประเทศเดนมาร์กแทนที่จะเรียกเก็บข้อมูลจากผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พักเอง

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ การดำเนินการของ Airbnb ที่เป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าที่พักกับนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พัก เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดบริการเช่าที่พักเพื่อให้ได้รับค่าบ่าเหม็จจากการให้บริการดังกล่าว พิจารณาในทางปฏิบัติบริษัท Airbnb มีอำนาจในการรับชำระค่าบริการจากนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พักก่อนล่วงหน้าและผู้ประกอบการธุรกิจให้เช่าที่พักไม่ได้อิสระในการทำสัญญาเช่าอย่างแท้จริง เนื่องจากบริษัท Airbnb มีอำนาจในการควบคุมการทำสัญญาเช่าของห้องพักเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงควรพิจารณาสถานะของบริษัท Airbnb ไปในทางเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่

1. บัญญัติกฎหมายอนุญาตให้บริการแบ่งปันที่พักอาศัยเป็นธุรกิจได้ แต่จะมีข้อจำกัดคือสามารถนำห้องพักส่วนตัวมาแบ่งเช่าได้ไม่เกินปีละ 180 วันต่อปี
2. ผู้เช่าหรือผู้เข้าพักต้องเช่าที่พักที่เดียวกันต่อเนื่องเป็นเวลา 7 วัน
3. ผู้ให้เช่าต้องลงทะเบียนที่พักกับหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบมาตรฐานที่พักอาศัย

รวมทั้งต้องส่งรายงานเกี่ยวกับรายละเอียดการเข้าพักของนักท่องเที่ยวต่อหน่วยงานท้องถิ่น ผู้รับผิดชอบเป็นประจำทุก ๆ 2 เดือน เป็นต้น

4. ผู้ให้เช่าในบางพื้นที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเฉพาะ เช่น จังหวัดเกียวโต กฎหมายกำหนดให้ผู้เช่าเปิดให้เช่าที่พักได้ระหว่างวันที่ 15 มกราคม-15 มีนาคม ของทุกปีเท่านั้น เพื่อไม่ให้ Airbnb แข่งขันกับธุรกิจโรงแรมในช่วงเทศกาลท่องเที่ยวและควบคุมจำนวนนักท่องเที่ยวในช่วงฤดูใบไม้ผลิและใบไม้ร่วงไม่ให้อยู่ในระดับที่ไม่มากเกินไป

5. ในกรณีที่ผู้ให้เช่าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย กฎหมายกำหนดบทลงโทษขั้นต่ำคือการปิดให้บริการที่พักดังกล่าวเป็นการชั่วคราว และบทลงโทษสูงสุดคือการปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน

6. การเช่าที่พักระหว่างผู้เช่าต่อผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พัก เป็นไปตามสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537 แต่การที่ บริษัท Airbnb เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พักกับนักท่องเที่ยวผู้ให้บริการเช่าที่พัก อันมีลักษณะเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พัก แต่เมื่อหากเกิดความเสียหายขึ้นกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ของนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พัก ก็ไม่สามารถเอาผิดกับ บริษัท Airbnb ให้ร่วมรับผิดชอบกับผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้ เนื่องจากไม่มีตัวแทนในประเทศไทย จึงนำมาร่วมรับผิดชอบตามกฎหมายไทยไม่ได้ ฉะนั้นจึงต้องแก้กฎหมายให้บริษัท Airbnb ต้องมีตัวแทนในประเทศไทย โดยการจดทะเบียนกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบของภาครัฐให้ถูกต้องตามกฎหมาย อันทำให้ผู้เช่าในฐานะผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้ตามกฎหมายธุรกิจ ให้บริษัท Airbnb รับผิดชอบในฐานะตัวแทนของผู้ประกอบการบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศในฐานะตัวการได้

ซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้นจากการให้บริการดังกล่าว ทำให้สามารถคุ้มครองนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเช่าที่พักหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายได้มากขึ้น

4.3 ปัญหาการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับมีเพียงธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยบางประเภทเท่านั้น ที่มีหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยเฉพาะ เช่น โรงแรมที่อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หอพักอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 และ โฮมสเตย์ อยู่ภายใต้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2547 แต่ในทางกลับกันก็ยังพบว่ายังมีธุรกิจ

การบริการให้เช่าที่พักอาศัยซึ่งมีรูปแบบใกล้เคียง โรงแรม หอพัก และ โฮมสเตย์ แต่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 หรือแม่กระทั่ง ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 จึงทำให้เกิดปัญหาว่า มาตรฐานการให้บริการถูกควบคุมกำกับดูแลจากบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มใดที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นการเฉพาะ

ในเรื่องของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจการบริการให้เช่าที่พักอาศัยดังกล่าวนี้ในปัจจุบันมีเพียงการให้บริการที่พักอาศัย 3 ประเภทเท่านั้น ที่มีกฎหมายและประกาศ กำหนดหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลไว้ชัดเจน ดังนี้

1. ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทหอพัก อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 โดยได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุมไว้ในคำนิยามตามมาตรา 4 บัญญัติว่า “นายทะเบียน” หมายความว่า (1) นายกรัฐมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล (2) นายกองกิจการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขต กรุงเทพมหานคร (4) นายกเมืองพัทยา สำหรับเขตในเขตพัทยา (5) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้า คณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งสำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2. ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโรงแรม อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุมไว้ในคำสั่งที่ 463/2545 เรื่องการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ที่วางหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตั้งโรงแรมตลอดจนการสั่งปิดโรงแรมชั่วคราวอาญาจักร เช่น ในการพิจารณาอนุญาตเปิดดำเนินการโรงแรมในต่างจังหวัด คำสั่งที่ 463/2545 ข้อ 2 (2) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนโรงแรมผู้มีอำนาจอนุญาต โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ของจังหวัด ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ กลับกรอง การพิจารณาอนุญาตสร้างโรงแรมหรือตั้งโรงแรม การเปิดกิจการโรงแรม การเปลี่ยนชื่อ หรือยี่ห้อ การย้ายสถานที่ การเพิ่มจำนวนห้องสำหรับพักแห่ง โรงแรม และในการสั่งปิดโรงแรม เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นนายทะเบียนตามคำสั่งนี้ เป็นต้น

3. ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโฮมสเตย์ อยู่ภายใต้บังคับประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา เป็นผู้ออกข้อกำหนดให้มีการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย” เพื่อตรวจประเมินและรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ในประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการมีอำนาจในการประเมิน แบ่งเป็น 2 คณะ (1) คณะกรรมการอำนวยการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย โดยมีอธิบดีกรมการท่องเที่ยวเป็นประธาน (2) คณะกรรมการตรวจประเมินโฮมสเตย์ประจำจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นประธาน

เมื่อพิจารณาหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบของธุรกิจบริการให้เช่าที่พักอาศัยผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศแบบ Airbnb ของต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (ไต้หวัน) ซึ่งธุรกิจที่พักอาศัยในรูปแบบอื่นนอกจากโรงแรม กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องลงทะเบียนกับผู้มีอำนาจปกครองกล่าวคือ สำหรับการประกอบธุรกิจระดับรัฐบาลกลาง คือ กระทรวงการขนส่งและการสื่อสาร ระดับการปกครองเขต คือ สภามณฑล ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภามณฑลและในระดับท้องถิ่น คือ ผู้ที่มีอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งธุรกิจที่พักอาศัยในรูปแบบของโรงแรม ได้กำหนดให้อำนาจในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักอาศัยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่รัฐมนตรีอาจยกเลิกการแต่งตั้งในเวลาใดก็ได้ และรัฐมนตรีจะแต่งตั้งเลขาธิการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการฯ ได้ตามที่เห็นสมควร

สำหรับในประเทศไทย ปัญหาเรื่องอำนาจในการควบคุมของภาครัฐต่อธุรกิจประเภทนี้คือ เมื่อธุรกิจประเภทนี้ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในประเทศไทยจึงส่งผลกระทบต่อรัฐบาลไทยที่ไม่สามารถกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปตามแนวทางของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ อย่างเช่นที่ใช้ควบคุมธุรกิจโรงแรม

ผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานของรัฐในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบริการให้เช่าที่พักผ่านทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ผ่านบริษัท Airbnb ในประเทศไทย ควรเป็นหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีนายทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบดูแลมาตรฐานการให้บริการเช่าที่พักอาศัยดังกล่าวให้มีมาตรฐานมากขึ้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้บริการเช่าที่พักอาศัย อันเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย ทั้งยังเป็นการสร้างรายได้ สร้างความเจริญให้กับประเทศ