

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันบริบทการพัฒนาประเทศไทยด้านเศรษฐกิจและสังคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยุทธศาสตร์ที่ 3 แนวทางการพัฒนาที่มีความสำคัญและผลักดันสู่การปฏิบัติ ข้อ 3.2 การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ การสร้างรายได้และกระจายรายได้สู่ชุมชน อันจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งของเศรษฐกิจในภาพรวม และเศรษฐกิจฐานราก ธุรกิจที่พักรวมถือได้ว่าเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดการสร้างงานและอาชีพให้แก่ คนในชุมชน เป็นแหล่งนำเงินได้เข้าสู่ประเทศและหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ เป็นแหล่งรับซื้อสินค้าและผลิตภัณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ อาหารและเครื่องดื่ม ของที่ระลึก เพอร์นิเจอร์ ของประดับตกแต่ง ฯลฯ รวมทั้ง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการท่องเที่ยวตามนโยบายรัฐ นอกจากนี้จากความจำเป็นที่จะต้องมีการเดินทางและพักค้างแรม เพื่อการประกอบอาชีพ การทำธุระส่วนตัว การศึกษา การย้ายถิ่นฐาน หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ จึงทำให้เกิดธุรกิจให้บริการที่พักรวมขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โรงแรม (Hotel) และหอพัก (Dormitory) โมเต็ล (Motel) เกสเฮาส์ (Guest House) บังกะโล (Bungalow) ธุรกิจบ้านพักในบ้านหรือในฟาร์ม (Home Stay, Farm Stay) แคมป์ คาราแวน (Caravan Bay Camping) หรือแพพัก (Jungle Raft) รวมทั้ง การที่เจ้าของที่พักได้แบ่งห้องพัก หรือต่อเติมที่พัก หรือดัดแปลงสิ่งอำนวยความสะดวกให้เช่าพักรวม โดยเรียกเก็บค่าตอบแทนอื่น เป็นต้น

ปัญหาของการวิจัยก็คือสถานที่พักรวมเหล่านั้นมีทั้งที่มีกฎหมายควบคุมการประกอบการ เช่น โรงแรมมีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หอพักมีพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ส่วนที่พักรวมประเภทอื่น ๆ นั้นในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบการ จึงเป็นปัญหาของการเป็นแหล่งอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้ง ภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว โดยที่ไม่มีองค์กรเฉพาะในการเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ และให้ผู้ประกอบได้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เพื่อการป้องกันปัญหาดังกล่าว ดังนั้น การวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์หลักคือการหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก

การวิจัยได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมที่พักพักรวม เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยหอพัก กฎหมายด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความ

เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายด้านความมั่นคง เช่น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายด้านสุขอนามัย เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ กฎหมายด้านสิทธิของผู้บริโภค เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งพบว่า กฎหมายโรงแรมและที่พักของญี่ปุ่น (Hotels and Inns Act 1948, พ.ศ. 2491) และ The Minpaku Home Sharing Law, 2018 (พ.ศ. 2561) รวมทั้ง สาธารณรัฐประชาชนจีน (ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่พักโรงแรม โฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities, 2001 (พ.ศ. 2554)) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ประชากรที่เกี่ยวข้องกับที่พักโรงแรม เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ประธานชมรมท่องเที่ยว ผู้ประกอบการที่พักโรงแรม นักวิชาการ รวมประชากรสัมภาษณ์ จำนวน 12 คน การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design ซึ่งเป็นวิธีวิทยาการวิจัยใหม่ที่กำหนดให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 16 คน ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มนักวิชาการ และนักกฎหมาย กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มผู้บริโภค มาร่วมออกแบบกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักโรงแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก และเมื่อได้ร่างกฎหมายแล้ว ได้นำคำตอบจากการวิจัยไปรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปปรับปรุงร่างกฎหมายต้นแบบที่ได้จัดทำขึ้นมาเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักโรงแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก พ.ศ.

ผลการวิจัยสรุป อภิปรายผลได้ ดังนี้

1. สรุป อภิปรายผล

ในการสรุปและอภิปรายผลนั้น การวิจัยจะนำเอาคำตอบจากผลของการวิจัยในประเด็นต่าง ๆ มาอภิปรายผลร่วมกันในเชิงการบูรณาการผลของคำตอบจากการวิจัย

เป้าหมายหลักที่เป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีเหตุผลคือ จัดทำกฎหมายต้นแบบ เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขภาพพลานามัย สิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ความมั่นคงของรัฐ และภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว รวมทั้ง ส่งเสริมกิจการที่พักโรงแรมให้กิจการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

การวิจัยสรุปคำตอบที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัยได้ว่า โดยที่พักรวมประเภทนี้ มีลักษณะเป็นอาคารที่พักอาศัยแต่ต่อเติมหรือดัดแปลงเป็นห้องออกให้เช่าภายหลัง รวมทั้ง สักริมทรัพย์ที่ดัดแปลงใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองนำออกหาประโยชน์ โดยการให้เช่าพักชั่วคราว และได้ไปซึ่งคำตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น ที่พักรวมในลักษณะเช่นนี้ เป็นบ่อเกิดหรือแหล่งของปัญหาต่าง ๆ เช่น ด้านอาชญากรรม (Crime) ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Tidiness of the Town) ด้านสุขอนามัย (Sanitation and Hygiene) ด้านสิ่งแวดล้อม

(Environment) ด้านการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (Consumer Rights) ด้านความมั่นคงของรัฐ (State Security) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย สุขอนามัยของผู้เข้าพัก บุคคลที่พักอาศัยอยู่ใกล้เคียงที่พัก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว และแม้ว่าปัญหาแต่ละประเภทดังกล่าวนี้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องใช้บังคับเมื่อเกิดปัญหาหรือร้องเรียนแต่ก็เป็นมาตรการปราบปราม

สิ่งที่แสดงถึงความแตกต่างกับที่พักแรมประเภทอื่นซึ่งมีลักษณะในการให้บริการที่เป็นสถานที่พักอาศัยชั่วคราวและเรียกเก็บค่าตอบแทนที่เหมือนหรือคล้ายกัน เช่น โรงแรมซึ่งมีกฎหมายควบคุม คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และที่พักแรมที่เป็นหอพักซึ่งก็มีกฎหมายควบคุม คือ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2548 โดยเมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลของการจัดให้มีที่พักแรม ไม่ว่าจะเป็นที่พักแรมที่เป็นโรงแรมหรือหอพักหรือที่พักแรมรูปแบบอื่นต่างก็มีเป้าหมายเดียวกันคือ เป็นสถานที่อาศัยพักค้างชั่วคราว เพื่อการท่องเที่ยวหรือประกอบธุรกิจ หรือธุรกิจอื่น ๆ และเพื่อให้ได้ใช้บริการอื่นที่ที่พักแรมจัดหาให้ ความแตกต่างเช่นนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่ติดตามมา กล่าวคือ ที่พักแรมที่มีกฎหมายควบคุมย่อมเป็นกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ ตรวจสอบตรา และต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเท่ากับเป็นการป้องกันปัญหาได้ ส่วนที่พักแรมที่ไม่มีกฎหมายรองรับย่อมหมายความว่า ขาดเจ้าหน้าที่ที่จะรับผิดชอบโดยตรงจะมีเพียงกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐจะเข้าไปดำเนินการเพียงเท่าที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้จึงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหามากกว่า ทั้งนี้ที่พักแรมประเภทนี้มีลักษณะของการให้บริการที่พักแรมเหมือนหรือคล้ายกับโรงแรมและหอพักซึ่งมีกฎหมายควบคุมกำกับโดยตรง คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้กิจการที่พักรทั้งสองประเภทจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจหรือจะเกิดจากการเข้าพักแรม และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม แต่ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักกลับไม่มีกฎหมายเฉพาะควบคุม จึงทำให้ยากต่อการจัดระเบียบเพื่อการป้องกันปัญหาและส่งเสริมกิจการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงทำให้เป็นแหล่ง ที่นำมาหรือแฝงด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาและเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากที่พักแรมประเภทนี้ใกล้ชิดกับเจ้าของกิจการและชุมชน

การวิจัยสรุปคำตอบที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัยได้ว่า ที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักนั้น ในด้านบวกถือได้ว่าเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดการสร้างงานและอาชีพให้แก่คนในชุมชน เป็นแหล่งนำเงินได้เข้าสู่ประเทศและหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ เป็นแหล่งรับซื้อสินค้าและผลิตภัณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ อาหารและเครื่องดื่ม ของที่ระลึก เฟอร์นิเจอร์ ของประดับตกแต่ง ฯลฯ สอดรับกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยุทธศาสตร์ที่ 3 แนวทางการพัฒนาที่มีความสำคัญสูงและสามารถผลักดันสู่การปฏิบัติ ข้อ 3.2 การเสริมสร้างและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ การยกระดับศักยภาพในการ

แข่งขันของประเทศ สร้างรายได้และกระจายรายได้สู่ชุมชน อันจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งของเศรษฐกิจในภาพรวม และเศรษฐกิจฐานราก แต่ในขณะเดียวกันผลกระทบด้านลบเป็นแหล่งหรือบ่อเกิดของปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา

จากคำตอบที่ได้มาว่า ในการควบคุมและส่งเสริมธุรกิจพักรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ที่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักนั้น จะต้องมีโครงสร้างประกอบไปด้วย

1. องค์การควบคุม

จากข้อค้นพบของการวิจัยสรุปได้ว่า สาเหตุที่มาของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในที่พักรมประเภทนี้ เช่น ด้านอาชญากรรม ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ด้านสุขอนามัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ด้านปัญหาความมั่นคง ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการไม่มีหน่วยงานเฉพาะในให้คำแนะนำตั้งแต่ก่อนประกอบกิจการ และเมื่อประกอบกิจการแล้ว ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุม กำกับ ตรวจสอบ ติดตามการดำเนินกิจการ หรือให้คำปรึกษาเมื่อปัญหา รวมทั้ง ไม่มีมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้กิจการดำเนินไปด้วยดี ซึ่งปกติในการประกอบกิจการต่าง ๆ ในเชิงพาณิชย์ ผู้ประกอบการจะต้องมาขออนุญาตหรือแจ้งในรัฐทราบ เพื่อตรวจสอบมาตรฐาน ความพร้อมด้านต่าง ๆ การป้องกันปัญหาที่จะติดตามมา การจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม รวมถึง ฐานข้อมูลกิจการประเภทนั้น ๆ

1.1 คณะกรรมการกำกับและส่งเสริม

ในการประกอบธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมเกี่ยวข้องกับการลงทุน การบริการ การทำนิติกรรม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบายและแผน รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำกับ ดูแล และส่งเสริมกิจการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม การติดตาม กำกับ ประเมินผลและมีแนวทางในการแก้ไขปรับการประกอบกิจการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม

จากการวิจัยพบว่า เพื่อให้การประกอบกิจการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จะต้องมีการจัดตั้งกลุ่มของบุคคลหรือตัวแทนซึ่งได้รับมอบหมายและได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการกำกับและส่งเสริม เพื่อให้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือระดมประสบการณ์ เพื่อให้กระทำการใด ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อกำหนดนโยบายและแผนในส่งเสริม ควบคุม กำกับการประกอบกิจการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการประกอบธุรกิจ การแข่งขันด้านตลาดที่พัก โดยให้มีคณะกรรมการเพียงคณะเดียว อยู่ในระดับจังหวัด

การวิจัยได้ข้อค้นพบ สรุปได้ว่า คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมจะต้องมีตัวแทนจากผู้ประกอบการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียอยู่เป็นกรรมการด้วย

เพื่อพิจารณาปัญหา การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรมประเภทนี้ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการมีความสมบูรณ์

1.2 หน่วยงานควบคุม

การประกอบกิจการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักเกี่ยวข้องกับความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัยและสุขภาพ การก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนในท้องถิ่น การรักษาสีสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศน์ ความเป็นอยู่ของชุมชน การส่งเสริมการท่องเที่ยว อาคารสถานที่ เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรที่รับผิดชอบประเด็นที่กล่าวมานี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสม เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในท้องถิ่นของตนเองในด้านสาธารณสุข โภชนาการ สาธารณูปการ ส่งเสริมสนับสนุนด้านต่าง ๆ อาทิ การท่องเที่ยว การสร้างรายได้ในชุมชน ฯลฯ รวมไปถึงการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นนั้น ๆ

1.3 วิธีการควบคุม

ในการควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริการในเชิงพาณิชย์ มาตรการของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ติดตาม ก็คือ การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบกิจการนั้น ๆ ในบางกรณีก็จะแฝงไปด้วยรูปแบบของการรับแจ้งหรือใบอนุญาตหรือรายงานให้ทราบ เพื่อเจ้าหน้าที่นั้นได้ตรวจสอบเบื้องต้น และอาจกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ

จากข้อค้นพบของการวิจัย พบว่า รูปแบบในการควบคุมการประกอบกิจการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพและผ่านความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการควบคุม ดังนี้

1) นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่

กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจในการตรวจสอบสถานที่ คุณสมบัติ และออกไปรับแจ้งหรือใบอนุญาต การส่งพัก ระวังเพลิงถนอมใบรับแจ้งหรือใบอนุญาต รวมทั้ง เข้าไปในที่พักแรมเพื่อตรวจสอบ เรียกผู้ประกอบกิจการที่พักแรมหรือบุคคลที่ทำงานในที่พักแรมมาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจง หรือส่งเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

2) ใช้ระบบการแจ้งและอนุญาต

กำหนดให้ ที่พักแรมที่เป็น สักริมทรัพย์ และที่พักแรมที่มีขนาดห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง หรือผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน เมื่อจะประกอบกิจการจะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบก่อน ส่วนที่พักแรมลักษณะอื่นเมื่อจะประกอบกิจการจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

ผลการวิจัยในเรื่องการใช้ระบบการแจ้งและอนุญาตนั้น จะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบกิจการมากนัก และจะต้องมีการออกกฎหมายระดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข แบบและรายละเอียดเกี่ยวกับการแจ้ง และ ใบอนุญาต

2. การบริหารจัดการที่พักรวม

การบริหารจัดการที่พักรวม เป็นกระบวนการบริหารและจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ ของผู้ประกอบการเพื่อให้ธุรกิจที่พักรวมให้บริการตามวัตถุประสงค์

ข้อค้นพบจากการวิจัย พบว่า ผู้ประกอบกิจการมีหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการที่พักรวมและการคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพัก ดังนี้

2.1) ก่อนดำเนินกิจการ

ผู้ประกอบกิจการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร

2.2) ในระหว่างดำเนินกิจการ

(1) ดูแลไม่ให้ผู้พักก่อความรำคาญแก่ผู้พักอื่นหรือ ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับที่พัก

(2) ดูแลรักษาความสะอาด ด้านสุขลักษณะและอนามัยของที่พักแรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข

(3) ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(4) ดูแลไม่ให้นुकคไลดหลบชอนหรือมั่วสุมในที่พักแรมในลักษณะอันควรเชื่อว่า จะก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองหรือจะมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นในที่พักแรม

(5) จัดให้มีการประกันภัย และมีข้อจำกัดความรับผิดชอบ

(6) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

2.3) เลิกกิจการ

ผู้ประกอบกิจการจะต้องคืนเงินค่าเช่าล่วงหน้า หรือค้ำมัดหรือเงินประกันแล้วแต่กรณี เรียบร้อยแล้วก่อนวันเลิกกิจการ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

ผลการวิจัยในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการที่พักรวมและคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพักให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายระดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานในการดำเนินกิจการที่พักรวม รวมทั้ง วิธีการตรวจสอบประวัติผู้เข้าพัก การรายงานหรือแจ้งนายทะเบียน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองผู้เข้าพัก

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การประกอบกิจการธุรกิจที่พักรวมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม อันนำมาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระบบและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

ในชุมชน แต่อย่างไรก็ตามในทางลบได้เกิดผลกระทบต่อประชาชนตามมาเช่นกันก็คือ เป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่พักรักษาประเภทนี้ ในลักษณะของการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ

จากข้อค้นพบของการวิจัย รัฐจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกิจการที่พักรักษา เช่น การเฝ้าระวัง ติดตาม แจ้งข่าว ร้องเรียน

ผลการวิจัยในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่พักรักษา โดยมีสิทธิได้รับเงินรางวัลจากการแจ้งข่าวกรณีพบเห็นการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ และรัฐจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในส่วนนี้ เพื่อให้ได้รับความปลอดภัย เช่น มีมาตรการในการรับเรื่อง การปกป้องความลับ การจัดเก็บข้อมูล เป็นต้น ซึ่งรัฐจะต้องออกกฎหมายระดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิด

สำหรับผลสรุปของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักรักษาที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักที่จัดทำขึ้นมานี้ มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยกฎหมายต้นแบบนี้จะเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการควบคุมและส่งเสริมการประกอบกิจการที่พักรักษา อันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองสิทธิและสุขอนามัยของผู้บริโภคที่เข้าพักและผู้ซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียง ในอันที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญ รวมทั้ง ประโยชน์ของผู้ประกอบกิจการที่พักรักษาในการที่จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐ และส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐในด้านของการลดปัญหาด้านอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สิ่งแวดล้อม ระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคง และภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย

โครงสร้างร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักรักษาที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 35 มาตรา แบ่งเป็น 8 หมวด และบทเฉพาะกาล ดังนี้

บททั่วไป มี 5 มาตรา เป็นการระบุนิยามของชื่อกฎหมาย วันที่บังคับใช้นิยามความหมายที่สำคัญเพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของเนื้อหาฉบับนี้ที่จะใช้บังคับ รวมถึง ผู้รักษาการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศได้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

หมวด 1 คณะกรรมการกำกับและส่งเสริม มี 3 มาตรา เป็นชื่อกฎหมายที่กำหนดองค์การที่เข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับการบริหารจัดการที่พักรักษา ซึ่งประกอบไปด้วย หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำกับ ติดตาม ส่งเสริม และเสนอแนะ ตลอดจนมีการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรรมการไว้อย่างชัดเจน

หมวด 2 นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ มี 7 มาตรา เป็นการกำหนดหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย และให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชน

หมวด 3 การแจ้งและการขออนุญาตประกอบกิจการ มี 2 มาตรา เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการประกอบกิจการที่พักรวม

หมวด 4 ผู้ประกอบการและผู้ดูแล มี 6 มาตรา เป็นข้อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่พักรวม

หมวด 5 มาตรการส่งเสริม มี 1 มาตรา เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดแนวทางในการส่งเสริมกิจการที่พักรวม

หมวด 6 การมีส่วนร่วมของประชาชน มี 2 มาตรา เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน

หมวด 7 บทกำหนดโทษ มี 6 มาตรา เป็นการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดที่สร้างความเสียหายต่อสังคมหรือส่วนรวมให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย

หมวด 8 อูธรณ์ มี 2 มาตรา เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการอูธรณ์ในพระราชบัญญัตินี้

บทเฉพาะกาล มี 1 มาตรา เพื่อให้เกิดความชัดเจนกับการประกอบกิจการที่พักรวมที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมที่จัดทำขึ้นมานี้ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ มาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารจัดการหรือการให้บริการที่ดี และการส่งเสริมกิจการที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ซึ่งส่งผลให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้ง สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้เข้าพักในด้านความปลอดภัย และภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว การส่งเสริมกิจการที่พักรวมให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่า ยังมีปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นข้อเสนอแนะของการวิจัย ดังนี้

2.1 แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

สาระสำคัญจากผลการวิจัย เพื่อให้การดำเนินกิจการที่พักรวมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยนั้น

(1) ผู้ประกอบการ

-จะต้องจัดให้มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ทั้งความปลอดภัยจากการเดินทาง ความปลอดภัยจากแหล่งท่องเที่ยว และความปลอดภัยในที่พักรวม

-จัดทำข้อบังคับของที่พักรวม รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพัก เพื่อเป็นกติการะหว่างผู้ประกอบการกับผู้เข้าพัก

-จะต้องดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขลักษณะในที่พัก

(2) ผู้เข้าพักหรือนักท่องเที่ยว

-ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสภาพแวดล้อม เช่น ทิ้งขยะในภาชนะจัดเก็บ ไม่ตัดไม้ทำลายป่า จอดรถให้เป็นระเบียบ ไม่ส่งเสียงดังรบกวน เป็นต้น

-ปฏิบัติตามระเบียบที่ที่พักนั้น ๆ กำหนดไว้

(3) ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงที่พัก

-สอดคล้อง ฝ่าละอองธุลีพระบาทปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดจากการประกอบกิจการที่พักรวม หากพบให้แจ้งเจ้าหน้าที่ทราบโดยเร็วเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็ว

-ให้คำแนะนำแก่นักท่องเที่ยว เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของชุมชน

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

-จะต้องสร้างการรับรู้และสร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

-เพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่พักรวม

-ตั้งคณะทำงานเพื่อประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการประกอบกิจการ

2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประสิทธิผลในควบคุม กำกับ และส่งเสริมกิจการที่พักรวม

1) รัฐบาลจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับ

หลักเกณฑ์ รายละเอียดในการปฏิบัติ ประกอบไปด้วย

(1) กำหนดประเภทหรือลักษณะของที่พักแรมอื่นเพิ่มเติม รวมทั้ง ที่พักแรมที่ยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้

(2) หลักเกณฑ์ เงื่อนไข แบบและรายละเอียดการแจ้ง ใบรับแจ้ง ใบคำขอและใบอนุญาต

(3) หลักเกณฑ์ เงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานในการดำเนินการ การเสนอขายบริการหรือโฆษณาของผู้ประกอบการที่พักรวม รวมทั้ง วิธีการตรวจสอบประวัติ ผู้เข้าพักและการรายงานหรือแจ้งนายทะเบียน

(4) หลักเกณฑ์ในการทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองผู้เข้าพัก

(5) หลักเกณฑ์ขอบเขตความรับผิดชอบของที่พักแรมแต่ละประเภท

(6) หลักเกณฑ์ลดหย่อน หรือยกเว้นภาษี และประกาศนียบัตรหรือประกาศเกียรติคุณแก่ที่พักแรม

(7) ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำผิด

(8) บัญชีมาตรฐานกำหนดโทษปรับผู้กระทำผิดในทางอาญา

2.3 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

- 1) กำหนดมาตรการส่งเสริมกิจการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก
- 2) กำหนดรูปแบบและวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) กำหนดรูปแบบหรือลักษณะข้อความในการ โฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบการ

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยมีการกำหนดขอบเขตของการวิจัยเพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก จึงมีบางประเด็นที่การวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาและวิจัยในรายละเอียด ดังนั้น การวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อในหัวข้อเรื่อง ต่อไปนี้

1) “การคุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เป็นผู้เสียหายจากการเข้าพักแรม”

กรณีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่ใช้บริการที่พักแรม ระหว่างเดินทางหรือเดินทางกลับประเทศแล้วว่าตนเองได้รับความเสียหายหรือถูกละเมิดสิทธิจากการเข้าพัก โดยไม่ได้แจ้งความดำเนินคดีหรือร้องเรียนกับหน่วยงานไว้ ยังไม่มีกลไกของรัฐในการให้ความช่วยเหลือในการเรียกค่าเสียหายแทน หรือรับช่วงฟ้องร้องแทน

2) “แนวทางการส่งเสริมการประกอบการที่พักแรม”

ด้านการจัดเก็บภาษีที่พักแรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เนื่องจากรัฐมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและสร้างรายได้สู่ชุมชน สนับสนุนให้ประชาชนสร้างที่พักแรมรองรับนักท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้ในครัวเรือน ชาวบ้านหลายรายนำบ้านของตน ที่อยู่ในฟาร์มหรือที่ดินชนบท หรือบ้านเก่าโบราณต่อเติม ดัดแปลงแบ่งห้องเช่า ควรรยกเว้นการคิดภาษีโรงเรือนและที่ดินที่พักแรมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติด้านการคำนวณภาษีเงินได้และประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดภาษีที่ดินและโรงเรือนเป็นประเภทการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่เมื่อมีรายได้เสริมขึ้นมาจากการให้เช่าอาคารสถานที่ ฐานในการคิดภาษี หากตีความกฎหมายเคร่งครัดจะเป็นเรื่องของธุรกิจ จึงยังไม่มี ความชัดเจนในส่วนนี้

3) “การควบคุมที่พักแรมที่ดำเนินกิจการโดยรัฐ รัฐวิสาหกิจ สถานศึกษา วัด หรือหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง”

เนื่องจากหน่วยงานหรือองค์กรเหล่านี้ระเบียบ กฎเกณฑ์ในการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณ

4. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐาน

ข้อสรุปของผลการวิจัยนี้เมื่อนำไปสู่การพิสูจน์สมมติฐานการวิจัย ที่กำหนดว่าที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักยังไม่มีกฎหมายโดยตรงในการควบคุม ส่งเสริม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและป้องกัน แก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิผู้บริโภค ความมั่นคงของประเทศ รวมทั้ง ภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว สามารถบริหารจัดการได้โดยให้มีกฎหมายที่นำไปเป็นต้นแบบของกฎหมายได้ โดยมีโครงสร้างองค์ประกอบกฎหมายประกอบด้วย คณะกรรมการกำกับและส่งเสริม หน่วยงานควบคุม การบริหารจัดการ มาตรการส่งเสริม

สรุปผลการพิสูจน์สมมติฐานการวิจัย ได้ว่า คำตอบที่ได้มาเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ว่า ปัญหาของที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักไม่มีกฎหมายเฉพาะโดยตรงในการควบคุมกำกับและส่งเสริม โดยกฎหมายที่จะร่างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น จะต้องประกอบไปด้วย คณะกรรมการกำกับและส่งเสริม นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ การแจ้งและการขออนุญาตประกอบกิจการหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ มาตรการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพบว่าสมมติฐานนั้นมีความถูกต้อง เพราะจะทำให้สามารถจัดการปัญหาด้านต่าง ๆ และผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้หน้าที่ของตน ความรับผิดชอบและสิทธิของตน

การสรุปคำตอบที่ได้มาตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ว่า มีคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัยครบทุกข้อ คือ

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่พักแรม ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 2
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบจากที่พักแรม ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยที่พักแรมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจากการให้บริการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 4
- 5) เพื่อจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ปรากฏคำตอบอยู่ในบทที่ 5

จากผลการศึกษาจึงได้รูปแบบของพระราชบัญญัติการจัดระเบียบที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก เพื่อเป็นกฎหมายเฉพาะในการบริหารจัดการที่พักที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้ง ภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว