

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันทิศทางการพัฒนาประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจและการท่องเที่ยว ประกอบกับการรวมตัวของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ทำให้เกิดการเดินทางของนักธุรกิจและนักท่องเที่ยวจำนวนมาก จึงเกิดธุรกิจประเภทหนึ่งขึ้น คือ ธุรกิจที่พักแรม (Accommodation) ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจขายบริการที่พักแรมชั่วคราว อาจมีการให้บริการอาหารและเครื่องดื่มด้วย ธุรกิจให้บริการที่พักแรมนี้ มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากสร้างรายได้หรือเงินตราเข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการหมุนเวียนและกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่น มีการนำเอาทรัพยากรมาใช้อย่างคุ้มค่า ช่วยลดปัญหาการว่างงาน ทำให้คนในสังคมหรือท้องถิ่นรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เช่น การนำผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่นมาขายเป็นสินค้าพื้นเมืองหรือของที่ระลึก เป็นต้น

จากความจำเป็นที่จะต้องมีที่พักแรมสำหรับคนเดินทางจากต่างถิ่นที่ต้องการพักค้างนี้เอง ทำให้เกิดธุรกิจที่พักแรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น โรงแรม (Hotel) หอพัก (Dormitory) โมเต็ล (Motel) รีสอร์ท (Resort) คอนโดมิเนียม (Condominium/Condotel) อพาร์ทเมนต์ (Apartment) ที่พักประเภทถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน (Time Sharing) พาราเดอร์ส (Paradors) มอเตอร์โฮเต็ล (Motor Hotels) ธุรกิจเรือนแรม หรือเพ็นชั่น หรือบอร์ดดิ้งเฮาส์ (Guest House, Pension, Boarding House) ธุรกิจบังกะโล หรือกระท่อม หรือเรือนทัศน اجر (Bungalow, Cottage, Tourist - House) ธุรกิจบ้านพักในบ้านหรือบ้านพักในฟาร์ม (Home Stay, Farm Stay) ธุรกิจที่ตั้งแคมป์หรือที่จอดรถคาราแวน (Campground, Caravan Parking) ธุรกิจเรือที่พักแรม (House Boat) เป็นต้น

ความจำเป็นของความต้องการที่พักแรมชั่วคราวนี้มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การที่ประเทศไทยเป็นประเทศท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมแห่งหนึ่งของโลก เนื่องจากมีรูปแบบการท่องเที่ยวหลากหลาย เช่น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและประเพณี (Cultural and Traditional Tourism) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Eco Tourism) การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) เป็นต้น จึงส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวนมากตามเป้าหมายการท่องเที่ยวของแต่ละคน ดังเช่น ใน พ.ศ. 2558 มีนักท่องเที่ยวเข้ามามากถึง 29.88 ล้านคน และ

ประเมินว่าใน พ.ศ. 2559 จะมีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเที่ยวในประเทศไทย อยู่ระหว่าง 32.54 - 34.02 ล้านคน (วรรณศิริ โมรากุล, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ 36 ฉบับ วันที่ 7 - 9 มกราคม พ.ศ. 2559) และจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี นำมาซึ่งรายได้เข้าประเทศจำนวนมาก จนจัดได้ว่าเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ผลที่ติดตามมาก็คือ ความต้องการในด้านที่พักแรมได้ขยายเพิ่มตามไปด้วย และหากกล่าวเฉพาะที่พักแรมที่มีอยู่ ทั้งที่พักแรมที่ระบบการบริหารจัดการที่ดี มีความสะดวกสบาย และมีการควบคุมความปลอดภัยที่ชัดเจน คือ โรงแรม ที่มีจำนวนมากเพื่อสนองตอบความต้องการของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงแรม ในจังหวัดท่องเที่ยว (สำนักบริหารการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 10) แต่ราคาค่าที่พักแรมจะสูงไปด้วย และเหมาะสมสำหรับนักท่องเที่ยวระดับหรูที่มีความสามารถและความพร้อมในการเข้าพักแรมในโรงแรมได้ ในขณะที่มีนักท่องเที่ยวอีกกลุ่มหนึ่งชอบการผจญภัยหรือนักท่องเที่ยวประเภท “Backpacker” ซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวที่ต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยวโดยจะพักแรมในที่พักที่มีราคาถูกที่มีใช้โรงแรม เดินทางอย่างเรียบง่าย ไม่เน้นความหรูหรา ทั้งนี้รวมถึงผู้ที่ต้องการที่พักแรมชั่วคราวที่ไม่ประสงค์จะเข้าพักในที่พักแรมที่มีราคาสูง จึงทำให้มีการสร้างที่พักแรมตามจังหวัดที่มีสถานที่ท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับ เช่น ตรอกข้าวสาร กรุงเทพมหานคร อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม หรืออำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ฯลฯ เป็นต้น

การที่เกิดกิจการที่พักแรมประเภทนี้ขึ้นก็เนื่องจากการให้บริการที่พักแรมที่ง่าย สะดวก และราคาไม่สูง ในด้านงบประมาณการลงทุนของผู้ประกอบการก็ไม่สูงนัก บางครั้งเพียงแบ่งพื้นที่อยู่อาศัยก็สามารถจัดให้เป็นที่พักแรมได้ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคม ถือได้ว่าเป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ให้แก่ประชาชนตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ซึ่งกำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ค้ำจุน ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ประกอบกับภาครัฐยังได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ผ่านยุทธศาสตร์และแผนงานด้านการท่องเที่ยวในทุกระดับ ได้แก่ ระดับนานาชาติ เช่น แผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวอาเซียน (พ.ศ. 2559 – 2568) แผนการตลาดการท่องเที่ยวอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (พ.ศ. 2558 – 2563) กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น CLMVT (กัมพูชา ลาว เมียนมา เวียดนาม ไทย) ระดับนโยบาย เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) (แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 – 2564) (คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 17) ซึ่งน่าจะเป็นผลกระทบทางด้านบวก

ที่เกี่ยวข้องกับที่พักแรมในลักษณะของที่พักที่มีใช้โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558

ในการวิจัยนี้กำหนดให้ ที่พักแรมที่เป็นประเด็นนำไปสู่การวิจัยก็คือ ที่พักแรมที่ไม่มีใช้โรงแรมหรือหอพัก ที่หมายความรวมถึง ธุรกิจที่ผู้ประกอบการนำที่พักหรือห้องพักหรือบ้านที่อยู่อาศัยแบ่งเป็นที่พักแรม โดยเก็บค่าตอบแทนจากผู้ที่พักแรมเข้าอาศัย ราคาห้องพักไม่แพงมาก ไม่มีกฎเกณฑ์ ระเบียบหรือการควบคุมจากผู้ประกอบการมากนัก จัดว่าเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่มีได้ทำธุรกิจลักษณะของโรงแรมหรือหอพัก ซึ่งจากการสำรวจ พบว่ามีประมาณ 1.5 - 2 หมื่นแห่ง มากกว่า 5 แสนห้อง (หนังสือพิมพ์ ฐานเศรษฐกิจ หน้า 15 ฉบับที่ 3,479 วันที่ 16 - 19 มิถุนายน พ.ศ. 2562) และยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้สำรวจ ตลอดจนที่พักซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์นั้น ดัดแปลงออกหาประโยชน์ในการให้เช่าพัก โดยได้ไปซึ่งค่าตอบแทน เช่น เรือ แพ บ้านบนต้นไม้ รถ เป็นต้น รวมทั้ง การที่เจ้าของที่พักแชร์ที่พักหรือให้บริการที่พักผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชัน (<http://www.depa.or.th/th/article/sharing-economy> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2561) ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจในยุคดิจิทัลจากกระแสเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ในตลาดของธุรกิจ โรงแรมและที่พักอาศัย โดยตัวกลางจะให้ผู้ที่มีบ้านหรือห้องว่างอยู่ในทำเลต่าง ๆ โพสต์ข้อมูลและปล่อยเช่า ทำให้ผู้ที่กำลังมองหาบ้านเช่าหรือห้องพักสามารถจองที่พักจากเจ้าของที่พักได้อย่างง่ายดายผ่านแอปพลิเคชันหรือซอฟต์แวร์ เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายและสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ อันเนื่องมาจากที่พักแรมในลักษณะเช่นนี้ ได้ให้ความสะดวกแก่ผู้พักค้างแรมซึ่งพักค้างตามความหลากหลายในการเข้าพักของแต่ละคน ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดหรือมีเป้าหมายของการพักแรมแตกต่างกันอย่างไร เช่น เพื่อเป็นที่พักในระหว่างการท่องเที่ยว การศึกษา หรือทำกิจกรรม ฯลฯ แต่ผลที่ติดตามมาก็คือ ปัญหาด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปัญหาความมั่นคง ปัญหาสุขภาพพลานามัย การละเมิดสิทธิของผู้เข้าพัก การเป็นแหล่งหลบภัยของคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองหรือหนีคดี และการหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น ที่สำคัญก็คือ ยังไม่มีกฎหมาย โดยตรงที่จะใช้ในการควบคุมการประกอบกิจการ จะมีก็แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่นำมาใช้บังคับได้เฉพาะเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อร้องเรียนขึ้นมา เช่น ประมวลกฎหมายอาญากรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น

ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการควบคุมโดยการจัดระเบียบการบริหารจัดการที่พักแรมนี้ เพื่อการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยมีมาตรการที่เหมาะสมและมีกฎหมายรองรับโดยตรง

ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายควบคุมการดำเนินกิจการที่พักรวมเพียง 2 รูปแบบเท่านั้น ในขณะที่รูปแบบของกิจการที่มีความหลากหลายดังได้กล่าวไว้แล้ว ยังไม่มีกฎหมายรองรับ และยังคงเป็นปัญหา ก็คือ รูปแบบของที่พักแรมนอกเหนือจากโรงแรมและหอพัก ซึ่งที่พักรูปแบบนี้หากจะพัฒนาให้ที่พักรวมเป็นโรงแรมหรือหอพักเพื่อที่จะได้มีกฎหมายใช้บังคับในการควบคุมการประกอบการและในการคุ้มครองความปลอดภัยด้านต่าง ๆ แก่ผู้เข้าพักก็ย่อมทำได้ยาก เนื่องจากการจัดให้มีที่พักรวมลักษณะเช่นนี้ในระยะเริ่มแรกมิได้มีเป้าหมายในเชิงธุรกิจเหมือนกิจการโรงแรมหรือหอพัก เพียงแต่ต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นจากทรัพยากรที่มีอยู่แต่เดิมเท่านั้น แต่โดยเหตุที่กิจการที่พักรวมนี้เป็นแหล่งที่มีโอกาสเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายดังได้กล่าวมาแล้ว และหากยังคงไม่มีกฎหมายในการควบคุมโดยตรง การวิจัยคาดว่าน่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความปลอดภัยด้านต่าง ๆ ทั้งแก่ชุมชนโดยรอบหรือใกล้เคียงบริเวณที่พักรวมนี้ หรือต่อนักท่องเที่ยวได้

ดังนั้น การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก เพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ เพื่อให้ที่พักรวมประเภทนี้ได้ดำเนินกิจการตามที่กฎหมายฉบับนี้จะได้กำหนดไว้ โดยผลที่จะเกิดขึ้นหากมีกฎหมายนี้ใช้บังคับคือ เกิดประโยชน์ในด้านของการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขภาพพลานามัย สิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ความมั่นคงของรัฐ การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม และภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว รวมทั้ง ส่งเสริมกิจการที่พักรวมให้กิจการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 นั้น มีความสำคัญต่อผู้ที่ต้องการที่พักชั่วคราว ซึ่งมีทั้งที่เป็นนักท่องเที่ยวหรือผู้มีกิจกรรมชั่วคราวที่ยังคงมีความจำเป็นสำหรับผู้เข้าพักบางคนรวมทั้ง นักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและต่างประเทศที่เลือกเข้าพัก เพราะมีราคาถูกและสมประโยชน์ตามที่ต้องการ แต่ก็ยังเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น เป็นแหล่งมั่วสุม เป็นสถานที่ประกอบอาชญากรรมต่าง ๆ ได้ง่าย ซึ่งสร้างความไม่ปลอดภัยให้กับผู้เข้าพักอาศัย รวมทั้งสุขอนามัย สิ่งแวดล้อม ที่ยากต่อการควบคุมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และแก้ไข ป้องกันปัญหา เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่จะใช้ในการควบคุมกำกับ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัย เพื่อหาคำตอบในประเด็นศึกษาเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักรวมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก โดยมีประเด็นสำคัญในการศึกษาและวิจัย ดังนี้

## 1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่พักรวม

ในการประกอบธุรกิจที่พักรวมนั้น มีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกันหลายประการ เช่น

1.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม เนื่องจากที่พักรวมเป็นแหล่งที่ก่อหรือเตรียมการเพื่อก่อปัญหาอาชญากรรม หรือเป็นสถานที่ประกอบอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ ได้ง่าย ซึ่งสร้างความไม่ปลอดภัยให้กับผู้เข้าพักอาศัย ประกอบด้วยแนวคิด ดังนี้

แนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) เป็นมาตรการในการลดคดีที่มีโทษทางอาญาหรือ ปิดช่องทางกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องรับโทษทางอาญา เพื่อให้เกิดผลกระทบและความเดือดร้อนต่อสังคมให้น้อยที่สุด

แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม (Crime Prevention Concepts) ซึ่งเชื่อว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมหรือจับกุมอาชญากรมาลงโทษทางอาญาตามกฎหมายได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

แนวคิดการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Control Through Environmental Design) เชื่อว่าสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อปัญหาอาชญากรรม

1.2 แนวคิดการบริการ (Services) การบริการจะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยทั่วไป นอกจากนี้ การบริการยังมีส่วนช่วยให้การดำเนินชีวิตของผู้บริโภคมีความสะดวก สบายมากยิ่งขึ้น

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค (Protection of Consumers' Rights) ในการประกอบธุรกิจจะต้องปฏิบัติด้วยความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่เข้าไปใช้บริการ ไม่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือทำให้ไม่ได้รับความปลอดภัยในการพักอาศัย หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้านอัตราค่าเช่าและค่าบริการต่าง ๆ

1.4 แนวคิดความมั่นคงของรัฐ (State Security) เป็นเรื่องการรักษาความเป็นอิสระของรัฐและความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชนในรัฐ รวมทั้ง ความเรียบร้อยทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคมและเอกชน

1.5 ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory) ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ประกอบด้วย 1. ความต้องการทางกาย (Physiological Needs) 2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety and Security Needs) 3. ความต้องการทางสังคม (Social or Belongingness

Needs) 4. ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Needs) และ 5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self-Actualization Needs)

1.6 หลักการความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว (Tourist Safety) บุคลากรในทุกภาคส่วนจะต้องให้ความร่วมมือในการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้เกิดขึ้นในภาคการท่องเที่ยว

## 2. สภาพปัญหาและผลกระทบจากที่พักรวม

2.1 ด้านอาชญากรรม (Crime) โดยอาชญากรรมนั้นเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย หรือบรรทัดฐานทางสังคม ก่อให้เกิดอันตรายหรือความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน และเนื่องจากที่พักรวมเป็นที่รวมของคนจำนวนมาก หลากหลายอาชีพ และที่มา จึงเป็นแหล่งมั่วสุมและบ่อเกิดของปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เหตุเค็ดรื้อนราคาญแก่ผู้เข้าพัก

2.2 ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Tidiness of the Town) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างปกติสุขในสังคม ในแง่ของการอยู่ร่วมกันหรือเกื้อกูลกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่คุณประกอบธุรกิจที่พักรวมต้องให้ความสำคัญ หากผู้ประกอบการมักง่ายหรือขาดวินัยในการดำเนินกิจการ จะส่งผลกระทบต่อผู้เข้าพัก บุคคลที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง และสังคม

2.3 ด้านสุขอนามัย (Sanitation and Hygiene) ซึ่งเป็นภาวะแห่งความสมบูรณ์ทางร่างกาย จิตใจ และการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความปกติสุข ปราศจากโรคหรือทุพพลภาพ ซึ่งหากผู้ประกอบการที่พักรวม ไม่ให้ความสำคัญหรือละเลยการปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายของผู้เข้าพัก จึงเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าของหรือผู้ครองครองที่พักรวมที่จะต้องทำให้ที่พักรวมอยู่ในภาวะที่มีความสะอาด (Cleaning) หรือปราศจากโรค (Sanitizing) และมีมาตรการในการป้องกันโรคติดต่อ (Protection Against Contagious Disease) ฯลฯ อันเกี่ยวข้องกับเรื่องของคุณภาพชีวิต (Quality of Life)

2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment) เป็นเรื่องที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์สร้างขึ้น ประกอบด้วยสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแนบแน่นและเป็นประโยชน์ ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งในการประกอบกิจการที่พักรวมหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นในการเข้าพักอาจเกิดขยะ ฝุ่นละออง น้ำเสีย เขม่าควัน มลพิษ เป็นต้น

2.5 ด้านการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (Consumer Rights) เนื่องจากกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค (Consumer Protection) ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการที่พักรวม เช่น สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ (The Right to Safety) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง

ครบถ้วนที่จำเป็นเกี่ยวกับบริการ (The Right to be Information) สิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความ เป็นธรรม (The Right to be Heard) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและค่าชดเชยความเสียหาย (The Right to Redress) และสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย (The Right to Healthy Environment)

2.6 ด้านความมั่นคงของรัฐ (State Security) ซึ่งหมายถึง สภาวะการณ์ของชาติ อันประกอบไปด้วยกลุ่มคนหรือประชาชนที่มีวัฒนธรรม ประเพณีเดียวกัน อาศัยอยู่ร่วมกันใน ดินแดนภูมิรัฐศาสตร์ ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตย ในสภาพที่มีความปลอดภัย จากอันตรายทั้งปวง อันเป็นคุณภาพของชาติหรือรัฐ ที่มีหลักประกันในการดำรงอยู่อย่างถาวร ปลอดภัยจากอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น หรือมีแนวโน้มจะเกิดขึ้น รวมถึงการป้องกันชาติให้พ้น จากอันตรายทั้งปวงในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ ในการประกอบ ธุรกิจที่พักรวมภายในประเทศ มีกิจกรรมหลายประการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ

### 3. รูปแบบและกฎหมายที่พักรวมของต่างประเทศ

รูปแบบที่พักรวมที่หลากหลายมิใช่มีเพียงของไทย ในต่างประเทศก็มีที่พักรวมหลาย ประเภทด้วยกัน ซึ่งประเทศเหล่านั้นได้เห็นถึงความจำเป็นและให้ความสำคัญกับที่พักรวม โดยกำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละประเทศ จึงได้ทำการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำ กฎหมายต้นแบบ ดังนี้

#### 3.1 สหราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติโรงแรมของประเทศอังกฤษ (The Hotel Proprietors Act 1956 (พ.ศ. 2499) หรือ HPA 1956 กำหนดให้ที่พักรวมทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสถานที่พักผ่อน หลับนอนแก่คนเดินทางที่จ่ายค่าตอบแทน โดยปราศจากสัญญาพิเศษต่อกัน (Without Special Contract) เช่น สัญญาบ้านเช่า ที่พักรวมของชมรมหรือสมาคม หรือพักรวมเป็นเวลานาน อยู่ในบังคับ ของกฎหมายโรงแรม โดยกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการอันเกี่ยวกับ ทรัพย์สินของแขก

#### 3.2 ประเทศญี่ปุ่น

พระราชบัญญัติโรงแรมและที่พักรวมของญี่ปุ่น (Hotels and Inns Act 1948 (พ.ศ. 2491) ได้แบ่งที่พักรวมออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ Hotels, Ryokan , Low-cost lodging Houses, และ Boaring Houses โดยครอบคลุมข้อบังคับหลายประการ ที่กำหนดให้ที่พักรวมต้องได้รับอนุญาต กฎหมายมาตรฐานสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายประกอบธุรกิจ โรงแรม กฎหมายด้านสุขอนามัย อาหาร ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย The Minpaku Home Sharing Law, 2018 (พ.ศ. 2561)

อนุญาตให้ประชาชนนำห้องในบ้านของตนออกให้นักท่องเที่ยวเช่าพักเพื่อเพิ่มรายได้โดยอยู่ในการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.3 สาธารณรัฐประชาชนจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีกฎหมายในส่วนของที่พักขนาดเล็กหรือเรียกว่า กฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่พักแรมโฮมสเตย์ (Regulations for the Management of Home Stay Facilities, 2001 (พ.ศ. 2554)) โดยกำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินการจะต้องขออนุญาตจากเขตปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการต้องซื้อประกันคุ้มครองผู้เข้าพัก จะต้องบันทึกข้อมูลการเข้าพักในแต่ละวันในรูปแบบที่กำหนด และส่งให้ข้อมูลดังกล่าวแก่สถานีตำรวจท้องที่ เมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง มีอาวุธหรือสิ่งของที่เป็นอันตราย มีการเสพยาเสพติด มีการส่งเสียงดัง เล่นการพนัน หรือมีพฤติกรรมที่สร้างความวุ่นวายแก่สาธารณชน หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคมในห้องพัก จะต้องแจ้งตำรวจท้องที่ทันที

### 3.4 สาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายโรงแรมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Hotel Act 1954 (พ.ศ. 2497)) มีการนำเอาปัจจัยจำนวนห้องไม่เกิน 4 ห้องเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากสถานที่นั้นมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง ก็ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม โดยมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมโรงแรมเหมือนกับกฎหมายว่าด้วยโรงแรมของประเทศไทย

### 3.5 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้บัญญัติกฎหมายในการควบคุมที่พักแรมประเภทต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เรียกว่า “กฎและระเบียบทั่วไปเพื่อควบคุมการให้การรับรองของโรงแรม ที่พักนักท่องเที่ยว โมเทล อพาร์ทเทล รีสอร์ท เพนชั่นเฮาส์ และสถานประกอบการที่พักอื่น (Rules and Regulations to Govern the Accreditation of Hotels, Tourists Inns, Motels, Apartels, Resorts, Pension Houses and other Accommodation Establishments, 2009 (พ.ศ. 2552))” โดยกำหนดเงื่อนไขและมาตรฐานของแต่ละประเภทไว้ชัดเจน โดยให้ความสำคัญกับปัญหาอาชญากรรม กล่าวคือ ห้ามมิให้ผู้ประกอบการปล่อยให้มีการเล่นการพนันในทุกรูปแบบ การเมาสุรา หรือความประพฤติ ที่ไม่ชอบในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง การค้าประเวณี และกิจกรรมที่ผิดศีลธรรมอื่น

## 4. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมที่พักแรมของไทย

4.1 กฎหมายที่ควบคุมกำกับที่พักแรมโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558



4.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่พักแรม ซึ่งกระจายไปอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นต้น

## 5. การจัดกฎหมายต้นแบบเพื่อจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก

ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ การวิจัยจึงมีเป้าหมายในการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ให้เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการบริหารจัดการหรือการให้บริการของผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม การกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการควบคุม กำกับการประกอบธุรกิจตั้งแต่เริ่มต้น เช่น การกำหนดและพิจารณาหลักฐานเบื้องต้นในการรับจดทะเบียน การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ การรับเรื่องร้องเรียน การให้คำปรึกษา รวมทั้ง ส่งเสริมหรือเสนอแนะแนวทางในการประกอบธุรกิจที่พักแรมให้มีมาตรฐานในการบริการที่ดีหรือสาระในการให้บริการที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขอนามัยสิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของ ผู้เข้าพัก และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้ง สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้เข้าพักแรม โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวต่างประเทศในด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว

หากได้มีการจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อจัดระเบียบธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพักแล้ว จะส่งผลต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่พักแรมและจะเป็นกฎหมายที่สร้างความชัดเจนให้แก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการกำหนดมาตรการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อควบคุม จัดระเบียบและส่งเสริมธุรกิจที่พักแรม รวมทั้ง ผู้ประกอบการจะได้รู้ถึงแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายที่ถูกต้อง ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และส่งเสริมกิจการให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยตามที่ได้กล่าวมา

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่พักแรม
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบจากที่พักแรม

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยที่พักแรมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจากการให้บริการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก
5. เพื่อจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก

### 3. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ประกอบด้วย

#### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

##### 1) ประเด็นวิเคราะห์

1. ลักษณะ รูปแบบและประเภทของการประกอบธุรกิจที่พักแรม ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
2. สภาพปัญหาและผลกระทบจากที่พักแรม รวมทั้ง ป้องกันและแก้ไข
3. แนวทางการควบคุมที่พักแรมและกฎหมายของต่างประเทศ
4. การคุ้มครองผู้เข้าพักอาศัยในที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก
5. มาตรการส่งเสริมที่พักแรม
6. การมีส่วนร่วมของประชาชน

##### กฎหมายต่างประเทศ

1. กฎหมายที่พักแรมของสหราชอาณาจักร
  - The Hotel Proprietors Act, 1956 (พ.ศ. 2499)
2. กฎหมายที่พักแรมของประเทศญี่ปุ่น
  - Hotels and Inns Act, 1948 (พ.ศ. 2491)
  - The Minpaku Home Sharing Law, 2018 (พ.ศ. 2561)
3. กฎหมายที่พักแรมของสาธารณรัฐประชาชนจีน
  - Regulations for the Management of Home Stay Facilities, 2001 (พ.ศ. 2544)
4. กฎหมายที่พักแรมของสาธารณรัฐสิงคโปร์
  - Hotel Act 1954 (พ.ศ. 2497)
5. กฎหมายที่พักแรมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

- Rules and Regulations to Govern the Accreditation of Hotels, Tourists Inns, Motels, Apartels, Resorts, Pension Houses and other Accommodation Establishments, 2009 (พ.ศ. 2552)

### กฎหมายไทย

#### 5.1 กฎหมายที่ควบคุม ที่พักแรม โดยตรง

- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558

#### 5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่พักแรม

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม
  - (1) ประมวลกฎหมายอาญา
  - (2) พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478
  - (3) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522
  - (4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  - (1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
  - (2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
  - (3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

#### - กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัย

- (1) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

#### - กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

- (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

#### - กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้บริโภค

- (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- (2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### - กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ

- (1) พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485
- (2) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499

(3) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(4) ประมวลรัษฎากร

### 5.3 กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

(3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(4) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

(6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. สมาคมหรือชมรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่พักแรม
3. ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรม
4. ผู้ใช้บริการที่พักแรม และประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับสถานที่พักแรม
5. นักวิชาการ อาจารย์ ซึ่งมีองค์ความรู้เกี่ยวกับธุรกิจที่พักแรมและการบริการ

### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

งานวิจัยนี้ ทำการศึกษาพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของที่พักแรมในกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสงคราม

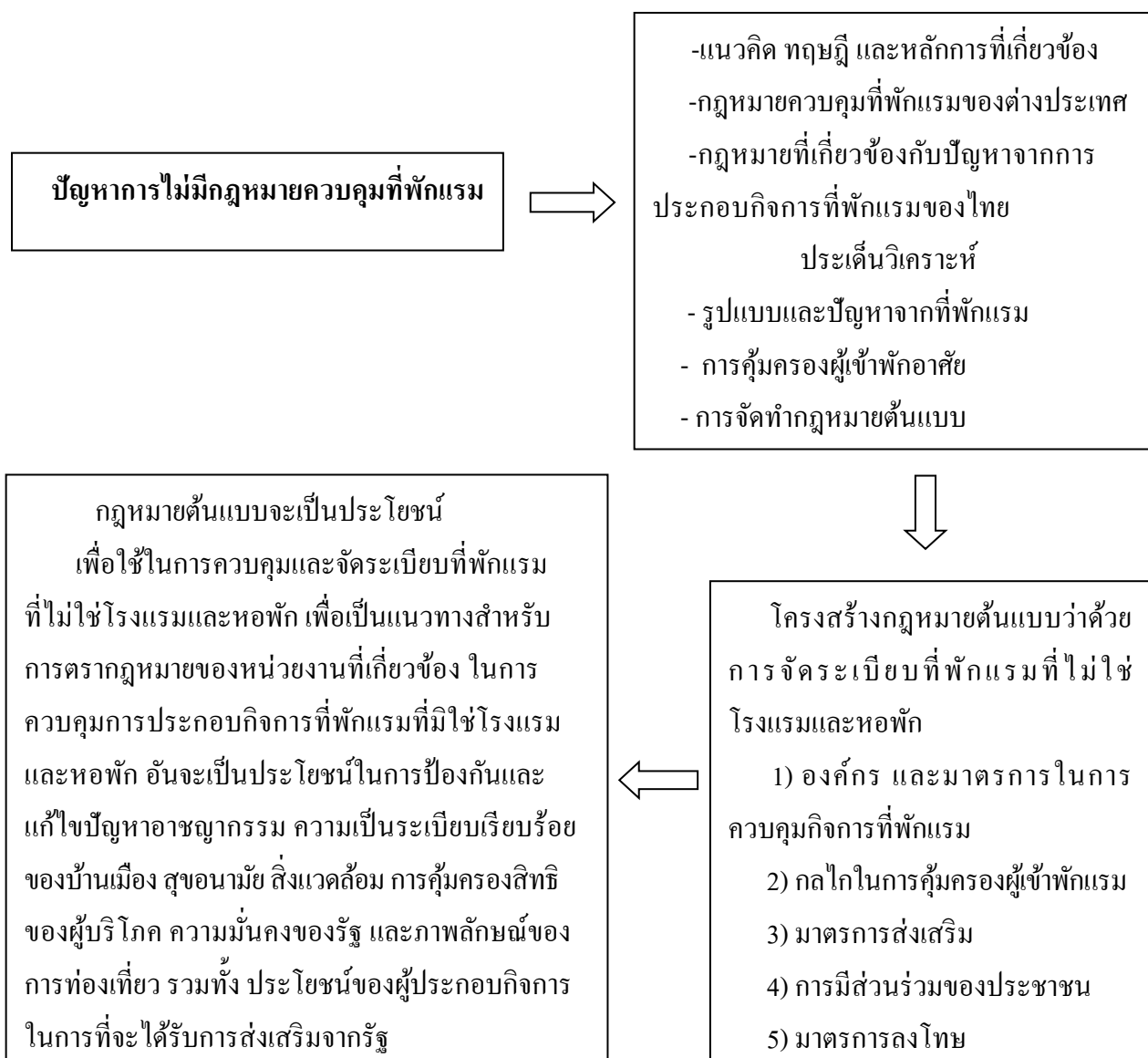
## 4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การประกอบกิจการที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม การละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ความมั่นคงของประเทศ และภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว โดยปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายและองค์กรที่ชัดเจนในการควบคุมให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้ง ส่งเสริมกิจการ จึงจำเป็นที่จะต้องมียกกฎหมายเฉพาะที่ใช้เป็นต้นแบบสำหรับการจัดทำเป็นกฎหมาย โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ รวมทั้งกฎหมาย

ต่างประเทศเป็นแนวทางในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบที่มีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย องค์กร กลไกในการควบคุม การคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพัก มาตรการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของ ประชาชน และมาตรการลงโทษที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมให้เกิดระเบียบ เรียบร้อยและป้องกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดหรือจะเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการที่พักรวม (ดูภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)

ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย

ธุรกิจที่พักแรมที่สร้างหรือดัดแปลงขึ้นเพื่อให้บริการพักรับพักราวแก่คนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดในเชิงธุรกิจ ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มีปัญหาในการควบคุม เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อการควบคุมกำกับและส่งเสริมการดำเนินกิจการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งกระจัดกระจายไปตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ แต่จะนำมาบังคับใช้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมาแล้วได้ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม สิทธิของผู้บริโภค และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้ง ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐ การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ให้เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินกิจการ การบริหารจัดการและการให้บริการของผู้ประกอบกิจการที่พักแรม โดยมีมาตรการที่เหมาะสมและมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการควบคุม กำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการตั้งแต่เริ่มต้น รวมทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบจากกฎหมายของต่างประเทศ และอาศัยแนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม การบริการ การคุ้มครองผู้บริโภค ความมั่นคงของรัฐ ความต้องการของมนุษย์ และความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เศรษฐกิจและประเทศในด้านของการป้องกันปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองสิทธิและสุขอนามัยของผู้เข้าพัก ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงของรัฐ และส่งเสริมภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว

#### 5. คำถามการวิจัย

1. กิจการที่พักแรมที่มิใช่โรงแรมและหอพักมีความจำเป็นและสำคัญอย่างไร
2. ที่พักแรมที่มิใช่โรงแรมและหอพักมีรูปแบบอะไรบ้าง และแต่ละรูปแบบส่งผลกระทบต่ออย่างไร
3. ปัญหาจากที่พักแรมที่มิใช่โรงแรมและหอพักมีกระบวนการหรือวิธีการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร
4. มีมาตรการในการป้องกันปัญหาหรือไม่ อย่างไร
5. แนวทางหรือกลไกทางกฎหมายของต่างประเทศเป็นอย่างไร
6. กฎหมายต้นแบบมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วยอะไรบ้าง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลผลิตที่ได้จากการวิจัย คือ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดระเบียบที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรมและหอพัก ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยกฎหมายต้นแบบนี้ จะเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการควบคุมและส่งเสริมการประกอบกิจการที่พักแรม อันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองสิทธิและสุขอนามัยของผู้บริโภคที่เข้าพักและผู้ซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียง ในอันที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและไม่ได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญ รวมทั้ง ประโยชน์ของผู้ประกอบกิจการที่พักแรมในการที่จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐ และส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐในด้านของการลดปัญหาอาชญากรรม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยว

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

### 1. ที่พักแรม หมายความว่า

(1) อสังหาริมทรัพย์ หรือสถานประกอบการอื่นใดที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองนำออกหาประโยชน์โดยการให้เช่าพักชั่วคราว และได้ไปซึ่งค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น

(2) สังหาริมทรัพย์ที่ดัดแปลงใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองนำออกหาประโยชน์โดยการให้เช่าพักชั่วคราว และได้ไปซึ่งค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น

### 2. ประเภทของที่พักแรม หมายถึง ที่พักแรม ดังนี้

(ก) ที่พักแรมประเภทที่ 1 คือ ที่พักแรมที่เป็น สังหาริมทรัพย์

(ข) ที่พักแรมประเภทที่ 2 คือ ที่พักแรมที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีขนาดห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง หรือผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน

(ค) ที่พักแรมนอกเหนือจากประเภทที่ 1 และ 2 ซึ่งไม่สามารถปรับปรุง แก้ไข หรือดำเนินการให้เป็น โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพักได้ โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงที่พักแรมซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา หรือที่พักแรมอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. ผู้ประกอบกิจการ หมายความว่า ผู้แจ้งหรือขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่พักกับนายทะเบียน

4. ผู้เข้าพัก หมายความว่า บุคคลซึ่งเข้าพักในที่พักรวม โดยการจ่ายค่าตอบแทน ไม่ว่าจะตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นผู้จ่าย ในลักษณะเป็นประโยชน์แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่พักรวม
5. การบริหารจัดการ หมายความว่า กระบวนการบริหารจัดการการดำเนินธุรกิจที่พักรวมและการให้บริการ
6. มาตรการ หมายความว่า สภาพบังคับที่นำมาใช้บังคับเพื่อการควบคุม กำกับ ส่งเสริม
7. ผู้แจ้งความ หมายความว่า บุคคลซึ่งนำความไปแจ้งแก่นายทะเบียนถึงการกระทำผิดของผู้ประกอบกิจการที่พักรวมที่ผู้แจ้งพบ โดยต้องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีและมีความประสงค์จะขอรับเงินรางวัล