

บทที่ 1

บทนำ

การประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) เป็นที่นิยมในประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่กลับพบว่าไม่มีกฎหมายใดมารับรองหรือควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว ทำให้การประกอบธุรกิจประเภทนี้ยังไม่มีสถานะในทางกฎหมายเพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญของเรื่องดังกล่าว ในบทนี้จึงได้ศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นมีหลากหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นโรงแรม (Hotel) หอพัก (Dormitory) หรือบ้านรับรอง (Guest House) เป็นต้น โดยกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้บังคับสำหรับการควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรม คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478¹ ซึ่งได้บัญญัติค่านิยมโรงแรม ไว้ในมาตรา 3² โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตและจดทะเบียนก่อนนายทะเบียน โดยถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง³) และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการ และกำหนดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงแรม

¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478. (2478, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52 (ตอนที่ 0 ก), หน้า 1368.

² มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงแรม” หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว

ฯลฯ

ฯลฯ

³ มาตรา 4 โรงแรมจะเปิดดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตและจดทะเบียน โดยถูกต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

พุทธศักราช 2478 (มาตรา 27 วรรคหนึ่ง⁴) ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงแรมอีก 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495⁶ และพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503⁷

ต่อมาสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจ โรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว มีทั้งโรงแรมขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ตลอดทั้งมีรูปแบบการให้บริการที่แตกต่างกันออกไป ทำให้พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่ครอบคลุมรูปแบบของโรงแรมได้ทั้งหมด จึงเกิดปัญหาในการตีความทางกฎหมายว่าที่พักประเภทใดบ้างเป็นโรงแรมและประเภทใดบ้างที่ไม่เป็นโรงแรม จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อแยกสถานที่พักที่เป็นโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม โดยกำหนดคำนิยามของการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมออกมาให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจ จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478⁸

แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁹ เป็นกฎหมายสำหรับการควบคุมธุรกิจโรงแรม กำหนดลักษณะ และประเภทของโรงแรมไว้ในรูปแบบต่าง ๆ ก็ตาม แต่ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จึงทำให้ธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเกิดการพัฒนารุจกให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในรูปแบบใหม่ที่กลุ่มนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเรียกธุรกิจดังกล่าว

⁴ มาตรา 27 ให้อำนาจออกกฎกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบการ และกำหนดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2484. (2484, 4 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 58 (ตอนที่ 0 ก), หน้า 1495.

⁶ พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495. (2495, 19 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 69 (ตอนที่ 11 ก), หน้า 117.

⁷ พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503. (2503, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 77 (ตอนที่ 112 ก ฉบับพิเศษ), หน้า 13.

⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

⁹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. (2547, 12 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 (ตอนที่ 70 ก), หน้า 12.

ตามชื่อที่อยู่บนระบบค้นหาและการเข้าถึงข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต (Internet) ซึ่งเป็นสื่อกลางเชื่อมต่อผ่านระบบออนไลน์ (Online) ในการให้บริการที่มีชื่อว่า AirBNB¹⁰ โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะนำอสังหาริมทรัพย์ของตน ไม่ว่าจะเป็นโรงแรม หอพัก บ้าน อาคารชุด (Condominium) ห้องชุด (Apartment) บ้านพักตากอากาศ (Villa) หรือบ้านพักที่สัมผัสวัฒนธรรมชนบท (Home Stay) ออกให้นักท่องเที่ยวเช่าในระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ หรือที่เรียกว่าการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ซึ่งต่อไปนี้ผู้เขียนจะเรียกว่า AirBNB โดยนักท่องเที่ยวสามารถค้นหาที่พักผ่านระบบการค้นหาและการเข้าถึงข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตและ โปรแกรมบนมือถือ (Application) ของ AirBNB การพัฒนาการของเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้เกิดเป็นนวัตกรรมใหม่แตกต่างไปจากเดิม ที่นักท่องเที่ยวมักจะนิยมเลือกเข้าพักอาศัยเฉพาะแต่ใน โรงแรม เปลี่ยนไปเป็นการยอมรับแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy)¹¹ ในการแบ่งปันที่พักอาศัยเพื่อให้เช่าในระยะสั้น โดยการสร้างรายการ (Platform) ที่รวบรวมและนำเสนอที่พักอาศัยในหลากหลายรูปแบบ หลากหลายราคาออกให้เช่าผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ ซึ่งจะทำให้นักท่องเที่ยวสามารถค้นหาที่พักอาศัยได้อย่างสะดวก ตามที่ต้องการ และมีราคาที่ประหยัดกว่าการเช่าที่พักอาศัยในโรงแรม AirBNB จึงเปรียบเสมือนสื่อกลางในการนำเสนอที่พักอาศัยที่หลากหลายรูปแบบในราคาที่พึงพอใจให้แก่นักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจองที่พักผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศหรือ AirBNB จะมีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และสอดคล้องกับการพัฒนาของเทคโนโลยี แต่การให้บริการของ AirBNB ก็ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจโรงแรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแม้ AirBNB จะเป็นที่นิยมและมีแนวโน้มว่าจะมีการพัฒนามากขึ้นในอนาคตก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัด

¹⁰ แอร์บีเอ็นบี (AirBNB) คือ ตัวกลางเชื่อมโยง “เจ้าของที่พัก” กับ “นักเดินทาง” เข้าด้วยกัน โดยมีที่พักเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เจ้าของบ้านสามารถสร้างรายได้จากการแบ่งปันที่พักให้นักเดินทาง ให้ความสะดวกสบายในการสื่อสาร ระหว่าง เจ้าของที่พัก และ นักเดินทาง ผ่านโลกออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็น Website www.airbnb.com หรือ Application ของ AirBNB

¹¹ Sharing Economy” คือ รูปแบบเศรษฐกิจที่ผู้ใดมีทรัพย์สินใดสามารถนำออกมาแบ่งปันในรูปแบบการเช่า เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน การเกิดขึ้นของรูปแบบเศรษฐกิจนี้ เป็นผลพวงมาจากการที่บุคคลมีอินเทอร์เน็ตในการเข้าถึงกันได้ง่ายขึ้น โดยมีแพลตฟอร์ม (Platform) เป็นตัวกลางในการทำการตลาดในเชิงแบ่งปัน (Market Share)

ทางกฎหมายของประเทศไทย หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 538¹² จะเห็นได้ว่า การเช่าที่พักซึ่งมีกำหนดการเช่าไม่เกินสามปี กฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ดังนั้น การนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าเพื่อการพำนักในระยะสั้น จึงสามารถกระทำได้อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้เช่าที่พักอาศัยในระยะสั้น โดยเก็บค่าตอบแทน มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์เพื่อการท่องเที่ยว การพิจารณาว่าจะนำอสังหาริมทรัพย์ หรือที่พักออกให้เช่าในระยะสั้นได้หรือไม่ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อพิจารณาการดำเนินธุรกิจ Airbnb แล้ว จะเห็นว่า ด้วยความหลากหลาย ในลักษณะของอสังหาริมทรัพย์หรือที่พักอาศัยที่นำออกมาให้เช่าผ่านทาง Airbnb มีที่พักบางประเภท ที่ไม่มีลักษณะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และตามกฎหมายกระทรวงกำหนด ประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551¹³ ทำให้ไม่ต้องจดทะเบียนขอรับใบอนุญาต ต่อนายทะเบียนก่อนนำออกให้เช่า ที่พักจำนวนมากใน Airbnb จึงเป็นที่พักที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียน ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อไม่มีกฎหมายใดมาควบคุมการดำเนินธุรกิจ Airbnb เป็นการเฉพาะ การดำเนินธุรกิจ Airbnb จึงไม่ได้นำมาพิจารณาถึงความถูกต้องและความเหมาะสมในทางกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1¹⁴ กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน ไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว

¹² มาตรา 538 เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่า หรือผู้ให้เช่าไว้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

¹³ กฎกระทรวงกำหนดประเภท และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. (2551, 23 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 (ตอนที่ 70 ก), หน้า 7.

¹⁴ ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4

สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า โรงแรม ในมาตรา 4 แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า นายทะเบียนมักจะไม่รับแจ้งที่พักที่นำออกให้เช่าผ่านทาง AirBNB ให้เป็นที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เพราะธุรกิจ AirBNB เป็นธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากโดยสภาพที่พักใน AirBNB ไม่เป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น¹⁵ และที่ผ่านมายังไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าวของนายทะเบียน จึงยังไม่มีการชี้ที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนว่าที่พักใน AirBNB เป็นที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ทำให้ AirBNB ยังขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและมาตรฐานในการกำหนด การควบคุม และการส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักชั่วคราว ทั้งยังเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการโรงแรมที่จดทะเบียนและเสียค่าธรรมเนียม โดยถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่นำที่พักออกให้เช่าผ่านทาง AirBNB ส่วนใหญ่จะไม่เสียค่าธรรมเนียมและเป็นที่พักที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่สอง การพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522¹⁶ มีเจตนารมณ์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอาศัยในอาคารชุดเดียวกัน มีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วน และจ่ายค่าบำรุงรักษาอาคารและทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการควบคุมการจัดการอาคารชุดให้เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ซื้อที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายอาคารชุดบัญญัติให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นมา เพื่อดูแลและจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง ดังนั้น หากเจ้าของห้องชุดในอาคารนำห้องชุดออกให้บุคคลอื่นเช่า ในลักษณะเชิงพาณิชย์ ก็ถือเป็นการดำเนินกิจการเชิงโรงแรม เป็นการนำอาคารชุดไปใช้เพื่อกิจการอื่นซึ่งขัดต่อ

¹⁵ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0307.6/17775 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2554 เรื่อง หารือการรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม. หน้า 1.

¹⁶ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522. (2522, 30 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 (ตอนที่ 67), หน้า 29.

เจตนาของกฎหมายอาคารชุด และมีผลต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมในทรัพย์สินส่วนกลาง ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวอยู่นอกกรอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดและผู้จัดการอาคารชุดตามนัยมาตรา 33¹⁷ และมาตรา 36 (1)¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จึงมีอำนาจนำอาคารชุดดังกล่าวมาขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้แต่อย่างใด

ประการที่สาม การนำที่พักของตน โดยเฉพาะห้องชุดในอาคารชุดให้บุคคลภายนอกเช่ารายวันหรือในระยะสั้น ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้พักอาศัยภายในอาคารชุดรายอื่น ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ส่งเสียดังภายในอาคารรบกวนเจ้าของห้องชุดรายอื่น ๆ ทั้งยังเพิ่มค่าใช้จ่ายให้กับเจ้าของห้องร่วมอื่น ๆ จากการที่ผู้เช่าพักมักไม่ใส่ใจที่จะดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นเครื่องเรือน (Furniture) ต่าง ๆ กระจ่างน้ำ ห้องออกกำลังกาย ห้องพักผ่อน ซึ่งเมื่อมีการเสื่อมสีกหรือเสียหาย นิติบุคคลก็ต้องนำเงินในกองทุนของนิติบุคคลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม บำรุง หรือซื้อของใหม่มาทดแทนของเก่าที่ชำรุด ซึ่งเงินกองทุนดังกล่าวเป็นเงินที่เก็บจากเจ้าของร่วมทุก ๆ ห้อง ทำให้เจ้าของร่วมส่วนใหญ่ที่ไม่ได้มีรายได้จากค่าเช่าดังกล่าวต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว และประการที่สำคัญอาจเกิดเป็นปัญหาความเป็นส่วนตัวและความไม่ปลอดภัยในการพักอาศัยของเจ้าของห้องชุดข้างเคียง และอาจมีผู้ก่อการร้าย (Terrorist) หรือมิจฉาชีพ (Criminals) แฝงตัวเข้ามาในอาคารชุดได้

ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาหลักกฎหมาย มาตรการ และนโยบายของสหรัฐอเมริกา ประเทศในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น โดยพิจารณาว่าสมควรกำหนดกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อรับรองให้การประกอบธุรกิจดังกล่าวเป็นธุรกิจที่สามารถดำเนินการต่อไปโดยถูกต้องตามกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งศึกษาวิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจ

¹⁷ มาตรา 33 นิติบุคคลอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 31 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลอาคารชุดมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการ และดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง และให้มีอำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมติของเจ้าของร่วมภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

¹⁸ มาตรา 36 ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 ตามข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

ให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ในประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และทันต่อการพัฒนาของเทคโนโลยีต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อให้เข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหามาตรการทางกฎหมาย ในการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ในประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาและค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB)

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ในประเทศไทย

1.2.5 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์และสังคมในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักชั่วคราวมีการประกอบธุรกิจที่เรียกว่า การประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ซึ่งเป็นการแบ่งปันที่พักอาศัยโดยการให้บริการค้นหาและจองที่พักผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ และเมื่อพิจารณากฎหมายภายในประเทศไทยแล้ว ไม่มีกฎหมายสำหรับการรับรองและควบคุมการประกอบธุรกิจเรื่องดังกล่าว การที่ไม่มีกฎหมายรับรองและควบคุมเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญดังต่อไปนี้

1.3.1 การประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) โดยการนำเอาอาคารชุดที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็น โรงแรมเสนอออกให้

บุคคลภายนอกเช่าไม่เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงสมควรที่จะต้องทำการศึกษาประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและวิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยการกำหนดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อรับรองให้การประกอบธุรกิจดังกล่าว เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

1.3.2 การที่เจ้าของทรัพย์สินนำที่พักของตนออกให้บุคคลภายนอกเช่าในลักษณะให้เช่ารายวันหรือในระยะสั้น โดยจำนวนห้องพักที่นำมาให้เช่านั้น มีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน ผู้ให้เช่าไม่ต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4¹⁹ และมาตรา 15²⁰ ประกอบกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 ทำให้การประกอบธุรกิจประเภทนี้ปราศจากการควบคุมจากทางภาครัฐ จึงสมควรมีการศึกษาประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและวิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ในประเทศไทยต่อไป

1.3.3 การที่เจ้าของทรัพย์สินนำที่พักของตนออกให้บุคคลภายนอกเช่า อาจก่อให้เกิดปัญหาเป็นการรบกวนหรือคุกคาม และอาจก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยกับเจ้าของห้องชุดอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในอาคารชุดเดียวกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าว ถือเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงสมควรมีการศึกษาประเด็นปัญหาในทางกฎหมายและวิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของทรัพย์สินที่นำที่พักของตนออกให้บุคคลภายนอกเช่าต่อเจ้าของห้องชุดอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในอาคารเดียวกัน

¹⁹ มาตรา 4 “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้โดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

²⁰ มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษาค้นคว้าเพื่อหาวิธีทางกฎหมายเพื่อนำไปบังคับและปรับใช้กับการประกอบธุรกิจให้เข้าที่พักออาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ในประเทศไทยต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาที่ใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ จากหนังสือ ระเบียบ ข้อบังคับ บทความในวารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสารทางวิชาการ เอกสารที่ใช้ในการประกอบการเรียนการศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจให้เข้าที่พักออาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ตลอดจนข้อมูลทางกฎหมายจากระบบค้นหาและเข้าถึงข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายต่าง ๆ หรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ กับหลักกฎหมายของประเทศไทย รวมถึงคำพิพากษาของศาล แล้วนำมาวิเคราะห์สรุปผลและเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายในการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เข้าที่พักออาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) หรือ AirBNB ในประเทศไทย โดยทำการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) หรือกฎกระทรวง ระเบียบหรือข้อสั่งการ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและการควบคุมผู้ประกอบการให้เข้าที่พักในต่างประเทศ โดยเน้นเปรียบเทียบ กับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเสนอปรับปรุงกฎหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมายให้มีผลใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจ AirBNB ในประเทศไทย ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา ความหมายและความสำคัญของปัญหาการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB)

1.6.2 ทำให้เข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB)

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ

1.6.4 ทำให้ทราบปัญหาที่เกี่ยวกับการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) ในประเทศไทย

1.6.5 ทำให้ทราบแนวทางในการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์และสังคมในประเทศไทย

1.7 นิยามศัพท์

“AirBNB” คือ ตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างเจ้าของที่พักกับนักเดินทางเข้าด้วยกัน โดยมีที่พักเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้เจ้าของบ้านสามารถสร้างรายได้จากการแบ่งปันที่พักให้นักเดินทาง ให้ความสะดวกสบายในการสื่อสาร ระหว่างเจ้าของที่พักและนักเดินทาง ผ่านโลกออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็น Website www.airbnb.com หรือ Application ของ AirBNB

“Application” คือ โปรแกรมที่อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ที่ออกแบบมาสำหรับโทรศัพท์มือถือ (Mobile) แท็บเล็ต (Tablet) หรืออุปกรณ์เคลื่อนที่อื่น ๆ ซึ่งในแต่ละระบบปฏิบัติการจะมีผู้พัฒนาแอปพลิเคชัน (Application) ขึ้นมามากมายเพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้งาน โดยจะมีให้ดาวน์โหลดทั้งมีค่าใช้จ่ายและไม่มีค่าใช้จ่าย

“Internet”²¹ คือ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ทั่วโลกเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้เกิดการสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน โดยอาศัยตัวเชื่อมเครือข่ายภายใต้มาตรฐานการเชื่อมโยงเดียวกัน คือ TCP/IP Protocol ซึ่งเป็นข้อกำหนดวิธีการติดต่อสื่อสารระหว่างคอมพิวเตอร์ในระบบเครือข่าย ซึ่ง โพรโตคอล (Protocol) นี้จะช่วยให้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ที่มีฮาร์ดแวร์ (Hardware) แตกต่างกันสามารถติดต่อถึงกันได้

“Market Share” คือ ส่วนแบ่งการตลาด เป็นตัวเลขที่ใช้บอกสัดส่วนยอดขายของสินค้าหนึ่งเมื่อเทียบกับมูลค่ายอดขายสินค้าอื่นที่มีลักษณะเดียวกันของทุกแบรนด์รวมกัน โดย Market Share จะเป็นตัวเลขที่ใช้ชี้วัดว่าสินค้าของยี่ห้อ (Brand) หนึ่งได้สัดส่วนยอดขายมากน้อยขนาดไหนเมื่อเทียบกับกำลังซื้อทั้งหมด

“Platform”²² คือ โครงสร้างพื้นฐานของสถาปัตยกรรมคอมพิวเตอร์ที่ทำหน้าเป็นฐานบริการให้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์สามารถทำงานได้ในสภาพแวดล้อมเดียวกัน โดยผู้พัฒนาโปรแกรมต่าง ๆ จะต้องกำหนดว่าโปรแกรมนั้น ๆ สามารถใช้งานบน Platform อะไรบ้าง ตัวอย่างเช่น Facebook สามารถใช้งานได้ทั้ง iOS Platform และ Android Platform

“Sharing Economy”²³ คือ รูปแบบเศรษฐกิจที่ผู้ใดมีทรัพย์สินใดสามารถนำออกมาแบ่งปันในรูปแบบการเช่า เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน การเกิดขึ้นของรูปแบบเศรษฐกิจนี้ เป็นผลพวงมาจากการที่บุคคลมีอินเทอร์เน็ตในการเข้าถึงกันได้ง่ายขึ้น โดยมีแพลตฟอร์ม (Platform) เป็นตัวกลางในการทำตลาดในเชิงแบ่งปัน (Market Share)

“Website” คือ หน้าเว็บเพจที่จัดทำขึ้น เพื่อนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ผ่านทางคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต โดยจะมีหน้าเว็บเพจหลาย ๆ หน้า ที่เชื่อมโยงเข้ากับไฮเปอร์ลิงก์ (Hyperlink) เพื่อให้สามารถเปิดไปยังหน้าเพจต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็วโดยจัดเก็บไว้ใน www. (World Wide Web) ซึ่งเว็บไซต์ (Website) ส่วนใหญ่ จะมีทั้งเว็บไซต์ที่เปิดให้เข้าชมได้ฟรี และเว็บไซต์ที่ต้องสมัครสมาชิกและเสียค่าบริการจึงจะสามารถเข้าใช้งานเว็บได้ ซึ่งข้อมูลในเว็บไซต์ก็จะมีหลายแบบ ขึ้นอยู่กับความต้องการ

²¹ พุทธรักษ์ มูลเมือง. (2557). *ความหมายของอินเทอร์เน็ต*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนครวัดใหม่. หน้า 1.

²² ภัทธกรณ์ สุ่มมาตย์. (2563). *ความหมายของแพลตฟอร์ม (platform)*. ปทุมธานี: พิพิธภัณฑสถานเทคโนโลยีสารสนเทศองค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ. หน้า 1.

²³ กันทิมา วงศ์สถาปัตย์. (2559). *Sharing Economy: การบริโภคยุคใหม่ ไร้ซึ่งการครอบครอง*. กรุงเทพฯ: นิตยสารการเงินธนาคาร. หน้า 1.

นำเสนอของเจ้าของเว็บไซต์ การเรียกดูเว็บไซต์จะเรียกดูผ่านทางซอฟต์แวร์ (Software) ในลักษณะของเบราว์เซอร์ (Browser)

“เครือข่ายสารสนเทศ”²⁴ คือ กลุ่มของคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ถูกนำมาเชื่อมต่อกัน เพื่อให้ผู้ใช้ในเครือข่ายสามารถติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูล และใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ในเครือข่ายร่วมกันได้

“เทคโนโลยีสารสนเทศ”²⁵ คือ การนำวิทยาการที่ก้าวหน้าทางด้านคอมพิวเตอร์และการสื่อสารมาสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสารสนเทศ ทำให้สารสนเทศมีประโยชน์และใช้งานได้กว้างขวางมากขึ้น เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ในการรวบรวม จัดเก็บ ใช้งาน ส่งต่อ หรือสื่อสารระหว่างกัน เทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวข้อง โดยตรงกับเครื่องมือเครื่องใช้ในการจัดการสารสนเทศ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เสริมคอมพิวเตอร์ ขั้นตอนวิธีการดำเนินการซึ่งเกี่ยวข้องกับซอฟต์แวร์ (Software) เกี่ยวข้องกับข้อมูล บุคลากร และกรรมวิธีการดำเนินงาน เพื่อให้ข้อมูลเกิดประโยชน์สูงสุด

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและการควบคุมการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB) พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษา และสมมุติฐานของการศึกษาที่ได้ตั้งไว้แล้ว ในบทต่อไปผู้เขียนจะได้ดำเนินการศึกษาปัญหาในเรื่องดังกล่าว แบบวิจัยเอกสาร ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง โดยจะได้ดำเนินการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ (AIR BED AND BREAKFAST: AirBNB)

²⁴ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์กรุงเทพมหานคร. (2560). *เครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Network)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์กรุงเทพมหานคร. หน้า 1.

²⁵ เกรรชิต มาลัยวงศ์. (2540). *นวัตกรรมทางเทคโนโลยี 200 ทศนะไอที*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น. หน้า 77.