

บทที่ 4

ปัญหากฎหมายในการควบคุมกำกับธุรกิจให้บริการที่พักรายวัน

4.1 ปัญหามาตรการด้านการให้บริการของธุรกิจที่พักรายวัน

ในปัจจุบันธุรกิจให้บริการที่พักอาศัยรายวันในประเทศไทยมักจะถูกอยู่ในลักษณะของการนำเอาที่พักอาศัยไม่ว่าจะเป็นบ้าน คอนโดมีเนียม อพาร์ทเมนต์ (Apartment) เกสต์เฮาส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) รีสอร์ท (Resort) และโฮฟัก มาเปิดให้บริการแก่ผู้ประสงค์จะเช่าที่พักรายวันเป็นรายวันซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจ โรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจ โรงแรมแต่ละประเภท โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การกำหนดให้การประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักหากมีลักษณะการให้บริการตามบทนิยามของ โรงแรมตามกฎหมายแล้ว จะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนจึงจะประกอบกิจการได้¹ มิฉะนั้น จะมีความผิดตามกฎหมายซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่² ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดบทนิยามของคำว่า "โรงแรม" ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง "สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศลหรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยไม่ใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัย โดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 15

² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 59

ดังนั้น ความหมายของคำว่า "โรงแรม" ตามกฎหมายดังกล่าว ก็คือ สถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจที่พักรายวันโดยคิดค่าตอบแทน ซึ่งไม่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 4 (1) - (3) ด้วยเหตุนี้แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่ใช้ชื่อเรียกว่า "โรงแรม" โดยอาจกำหนดชื่อเรียกสถานที่นั้นเป็นอย่างอื่น เช่น รีสอร์ท หรือ โมเต็ล หรือ เกสต์เฮาส์ หรือ โฮมสเตย์ เป็นต้น ก็ตาม แต่หากสถานที่แห่งนั้นมีลักษณะการให้บริการตามบทนิยามหรือความหมายของคำว่า "โรงแรม" ตามมาตรา 4 และไม่เข้าข้อยกเว้นแล้วก็ย่อมถือได้ว่าเป็นโรงแรมตามกฎหมายฉบับนี้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับสถานที่ซึ่งมีลักษณะการให้บริการตามบทนิยามของโรงแรม แต่ไม่ให้ถือเป็นโรงแรมไว้ตามมาตรา 4 (1) - (3) ซึ่งต่อมาได้มีกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน (3) ของบทนิยาม คำว่า "โรงแรม" ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยในหมวด 1 ข้อ 1 ได้กำหนดข้อยกเว้นของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ว่า "ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยาม คำว่า "โรงแรม" ในมาตรา 4"

จะเห็นได้ว่า แม้สถานที่พักดังกล่าวจะมีลักษณะการให้บริการครบองค์ประกอบของบทนิยาม "โรงแรม" ตามมาตรา 4 แต่หากมีลักษณะของจำนวนห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ก็เข้าข้อยกเว้น ไม่เป็นโรงแรมที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายนี้

หากพิจารณาปัญหาการปรับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้เข้าพักในธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยแบบรายวัน จะเห็นได้ว่าในธุรกิจของการให้บริการที่พักอาศัยมีเพียงที่พักอาศัยบางประเภทที่มีกฎหมายที่ออกมาควบคุมมาตรฐานการให้บริการ เช่น โรงแรม อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หอพักอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 และ โฮมสเตย์ อยู่ภายใต้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พุทธศักราช 2554 แต่ในความเป็นจริงยังพบว่ามีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยอีกหลายรูปแบบ เช่น เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Service Apartment) เกสต์เฮาส์ (Guest House) แมนชั่น (Mansion) คอนโดมิเนียมโฮเต็ล (Condominium Hotel) โมเต็ล (Motel) และ รีสอร์ท (Resort) รวมไปถึงการแบ่งพื้นที่ในที่พักอาศัยเพื่อให้เช่าในระยะเวลาดำเนินๆ

จากกรณีดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยยังไม่มี ความชัดเจนไม่มีการให้คำจำกัดความใดในธุรกิจประเภทนี้ทำให้มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความหมายของธุรกิจ

การให้บริการที่พักอาศัยในรูปแบบต่างๆ ที่ให้บริการในรูปแบบรายวันซึ่งในปัจจุบันยังไม่พบว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ได้ให้ความหมายที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังเช่น กรณีของห้องพักอาศัยที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่เปิดให้นักท่องเที่ยวเข้าพัก ซึ่งหากเป็นกรณีที่ปล่อยให้พักอาศัยโดยเสียค่าใช้จ่ายเป็นรายวัน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันเจ้าของห้องชุดในคอนโดมิเนียมได้นิยมให้เช่าห้องเป็นรายวันกันมากขึ้น โดยเฉพาะหากห้องชุดมีทำเลอยู่ในใจกลางเมืองหรือในย่านแหล่งท่องเที่ยว ดิทริมแม่น้ำ อยู่ริมทะเล รวมถึงตามต่างจังหวัด หัวเมืองใหญ่แหล่งท่องเที่ยว อาทิเช่น หัวหิน เขาใหญ่ เชียงใหม่ พัทยา ด้วยเหตุนี้ ห้องชุดในคอนโดมิเนียมจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งในสถานที่พักซึ่งนักท่องเที่ยวทั่วโลกได้ให้ความสนใจในการเข้าพักเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายถูกกว่าโรงแรม ทำให้ผู้ให้บริการจัดหาที่พัก เช่น AIRbnb ต่างโฆษณาสื่อโซเชียลเพื่อให้ที่พักของตนเองตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวในทุกรูปแบบ แต่ในทางกลับกัน ธุรกิจให้เช่าห้องชุดแบบรายวันซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจโรงแรม เนื่องจากเป็นการทำธุรกิจที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และทำให้ผู้พักอาศัยในอาคารชุดขาดความเป็นส่วนตัวอันเป็นการละเมิดสิทธิ์ส่วนบุคคล

หากพิจารณาปัญหาทางกฎหมายของเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดจะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางกฎหมายดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่นำเอาห้องชุดไปให้เช่าเป็นรายวันซึ่งขัดต่อนิยามตาม พ.ร.บ. โรงแรมฯ ดังกล่าว และ พ.ร.บ.อาคารชุด พ.ศ.2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551) มิได้มีการกล่าวถึงเรื่องการให้เช่าห้องชุดไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น การนำห้องพักไม่ว่าจะเป็นห้องชุดในอาคารชุด โรงแรม บ้านพัก หรือห้องเช่าใดๆ ออกให้บริการหรือให้เช่าห้องนั้น ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะบังคับเอาไว้ในเรื่องของระยะเวลาที่ให้เช่า เพราะเรื่องการเช่าและระยะเวลาในการเช่าถือเป็นสัญญาระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องสัญญาเช่าซึ่งเป็นคนละกฎหมายกันกับพ.ร.บ.อาคารชุดฯ

ดังนั้น การที่เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดจะนำห้องออกให้เช่าเป็นแบบรายวัน ก็ไม่มีผลทำให้ห้องชุดคอนโดนั้นจะแปรเปลี่ยนสภาพเป็นกิจการ โรงแรมหรือตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโรงแรม เพราะเหตุที่ว่าเจ้าของห้องชุดในคอนโดไม่ได้มุ่งประสงค์จะประกอบการค้าเป็นแบบกิจการโรงแรม

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่าเจ้าของห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นของตนในการที่จะนำเอาทรัพย์สินออกให้เช่าก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551) ที่มุ่งจะให้เป็นที่อยู่อาศัยรูปแบบหนึ่งที่เจ้าของห้องชุดจะต้องแบ่งปันกรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของร่วมกับเจ้าของห้องชุดอื่น ๆ ในพื้นที่ส่วนกลาง

เช่น ทางเดิน บริเวณห้องโถง บันได ลิฟต์ โรงจอดรถ สระว่ายน้ำ สนามเด็กเล่น ซึ่งเจ้าของห้องทุกคนเป็นเจ้าของร่วมตามกฎหมาย ลักษณะของห้องในอาคารชุดจะเหมือนกับห้องอยู่อาศัยและจะต้องเคารพสิทธิในการอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในอาคารชุดนั้น ดังจะเห็นได้ว่าในมาตรา 15 ในกรณีที่มีการจัดพื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้าต้องจัดระบบการเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะไม่ให้รบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของเจ้าของร่วม นอกจากนี้ การนำเอาห้องชุดออกให้เช่ารายวันเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับธุรกิจ โรงแรมตามพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ต้องการจัดระเบียบธุรกิจ โรงแรม เป็นการคุ้มครองผู้เข้าพักในโรงแรม และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงจึงจะต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบการ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การนำเอาห้องชุดของตนเองออกให้เช่าโดยอ้างหลักกรรมสิทธิ์และอาศัยเหตุที่กฎหมายบัญญัติไม่ชัดเจนจึงเป็นเรื่องที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วย

ประการที่สอง การให้เช่าห้องชุดรายวันนั้นส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยรายอื่น เพราะการให้เช่ารายวันนั้นทำให้ผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดมีความเสี่ยงที่จะต้องพบปะกับคนแปลกหน้า โดยเฉพาะคนต่างชาติที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามา ทำให้สุ่มเสี่ยงต่อความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยในอาคารชุด

อย่างไรก็ดี มีผู้ให้ความเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้สามารถทำได้โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับในการห้ามนำเอาห้องชุดออกให้เช่าเป็นรายวัน ตาม พ.ร.บ.อาคารชุดฯ มาตรา 49 โดยมีมติร่วมกันเพื่อออกข้อบังคับ ห้ามมิให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในห้องชุดนำห้องชุดออกให้เช่ารายวันกับนักท่องเที่ยวต่างชาติ

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดข้อบังคับในอาคารชุดสามารถทำได้ในกรณีที่เป็น การจัดการทรัพย์สินส่วนกลางเท่านั้น ไม่สามารถไปจำกัดสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดส่วนบุคคลได้

ประการที่สาม การแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) กรณีมีบุคคลต่างด้าวเข้าพักอาศัยในเคหสถานตามกฎหมายคนเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 38 ที่ได้กำหนดว่า “เจ้าบ้าน เจ้าของบ้าน หรือ ผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการ โรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในห้องที่ เคหสถาน หรือ โรงแรมนั้นอยู่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าห้องที่ใด ไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจในท้องที่นั้น

ปัญหาการกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยจากการศึกษาเห็นได้ว่าปัจจุบันมีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยมีเพียงที่พักอาศัยบาง

ประเภทเท่านั้น ที่มีหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงโดยเฉพาะ เช่น โรงแรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หอพักที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 และโฮมสเตย์ที่อยู่ใต้ประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2547 แต่ในทางกลับกันก็ยังมีธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยซึ่งมีรูปแบบใกล้เคียงโรงแรม หอพัก และ โฮมสเตย์ แต่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 หรือแม้กระทั่งประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 จึงทำให้เกิดปัญหาว่ามาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยวันดังกล่าวจะให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มใดมีหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นการเฉพาะ

เป็นที่น่าสังเกตว่า หน่วยงานหรือองค์กรที่จะเข้ามาควบคุมดูแลธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยนั้นในปัจจุบันมีเพียงการให้บริการที่พักอาศัย 3 ประเภทเท่านั้น ที่มีกฎหมายและประกาศกำหนดหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลไว้ชัดเจน ดังนี้

1) ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทหอพัก อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 โดยได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุมไว้ในคำนิยามตามมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า

“นายทะเบียน” หมายความว่า (1) นายกรัฐมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล (2) นายกองกิจการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (4) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตพัทยา (5) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งสำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2) ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโรงแรม อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยได้กำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจควบคุม ไว้ในคำสั่งที่ 463/2545 เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ที่วางหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตั้งโรงแรมตลอดจนการสั่งปิดโรงแรมที่วาระอาญาจักร เช่น ในการพิจารณาอนุญาตเปิดดำเนินการโรงแรมในต่างจังหวัด คำสั่งที่ 463/2545 ข้อ 2 (2) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนโรงแรมผู้มีอำนาจอนุญาต โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลับนกรองการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ของจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ กลับนกรอง การพิจารณาอนุญาตสร้างโรงแรมหรือตั้งโรงแรม การเปิดกิจการโรงแรม การเปลี่ยนชื่อหรือยี่ห้อ การย้ายสถานที่ การเพิ่มจำนวนห้องสำหรับพักแห่งโรงแรม และในการสั่งปิดโรงแรม เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นนายทะเบียน ตามคำสั่งนี้ เป็นต้น

3) ธุรกิจการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโฮมสเตย์อยู่ภายใต้บังคับประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ซึ่งกระทรวง

ท่องเที่ยวและกีฬา เป็นผู้ออกข้อกำหนดให้มีการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย เพื่อตรวจประเมิน และรับรองมาตรฐาน โฮมสเตย์ในประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการมีอำนาจในการประเมิน แบ่งเป็น 2 คณะกล่าวคือ (1) คณะกรรมการอำนวยการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย โดยมีอธิบดี กรรมการท่องเที่ยว เป็นประธาน และ (2) คณะกรรมการตรวจประเมิน โฮมสเตย์ประจำจังหวัด โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

4.2 ปัญหามาตรการด้านความมั่นคงปลอดภัยของที่พักรายวัน

ปัญหาเรื่องหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการที่พักรายวัน โดยมาตรา 38 (1) และ (2) และมาตรา 39 (3) ซึ่งใช้บังคับกับกรณีที่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 38 ผู้จัดการมีหน้าที่

(1) ดูแลไม่ให้บุคคลใดหลบซ่อนหรือมั่วสุมในเขตโรงแรมในลักษณะอันควรเชื่อว่าจะก่อ ความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง หรือจะมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม

(2) แจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบโดยทันที ในกรณีที่มี เหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีหรือได้มีการหลบซ่อนหรือมั่วสุมหรือการกระทำความผิดอาญาขึ้นใน โรงแรมตาม (1)

มาตรา 39 ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าบุคคลนั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำการใด อันเป็นความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้พักอื่นในโรงแรม...

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มีประโยชน์ต่อการป้องกันอันตรายภายในโรงแรมได้ เป็นอย่างดี เพราะการกำหนดให้ผู้จัดการ โรงแรมมีหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องความผิดปกติ ภายในโรงแรมนั้น ถือว่ามีความเหมาะสมอย่างมาก เพราะผู้จัดการ โรงแรมเป็นผู้ทำหน้าที่รับ นักท่องเที่ยวเข้าพัก ทราบจำนวน และตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของนักท่องเที่ยวจากบัตรทะเบียนผู้ เข้าพัก อีกทั้งยังมีความรู้เรื่องโครงสร้างของทรัพยากรบุคคล รู้จักสภาพแวดล้อมทั้งหมดของ โรงแรม และเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในการตรวจตราความผิดปกติภายในโรงแรมได้อย่างดี ซึ่งจะช่วยให้ผู้จัดการที่พักสามารถพิจารณาข้อมูลส่วนตัวของนักท่องเที่ยว สังเกตพิรุธ ท่าทาง และพฤติกรรมที่เสี่ยงต่ออันตราย หรือความผิดปกติของนักท่องเที่ยว เพื่อจะได้ทำการแจ้งเตือน แก่ใจได้ทันท่วงทีอันจะช่วยป้องกันเหตุร้ายไม่ให้เกิดขึ้นภายในสถานที่พักได้

เป็นที่สังเกตได้ว่าการที่ธุรกิจเพื่อการพักรายวันไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 38 (1) (2) และมาตรา 39 (3) ย่อมทำให้ขาดมาตรการระมัดระวังสอดส่องดูแลภายในที่พักรายวันดังต่อไปนี้

(1) นักท่องเที่ยวอาจมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่นักท่องเที่ยวซึ่งพักอยู่ในห้องอื่น เช่น พฤติกรรมสูบบุหรี่บนที่นอนอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ หรือการดื่มสุรา ใช้สารเสพติด อาจทำให้มีอาการมึนเมากลายเป็นชนวนของการทะเลาะวิวาทระหว่างนักท่องเที่ยวด้วยกัน และนำไปสู่การทำร้ายร่างกาย ข่มขืนนักท่องเที่ยว หรือเหตุฆาตกรรมตามมาได้

(2) หากมีการเล่นการพนันภายในที่พักรายวัน อาจเป็นเหตุให้นักท่องเที่ยวต้องการเงินมาใช้ลงทุน หรือใช้หนี้การพนันอาจส่งผลให้เป็นมูลเหตุจูงใจกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์นักท่องเที่ยวผู้นอนภายในห้องพักได้

(3) นักท่องเที่ยวบางรายอาจมีวัตถุประสงค์ใช้ที่พักรายวันเป็นสถานที่สำหรับค้าประเวณี แอบแฝง ซึ่งนอกจากจะเป็นเรื่องที่ผิดศีลธรรมอันดี และขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้ว การค้าประเวณีอาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และโรคติดต่ออันตราย เช่น โรคเอดส์ โรคซิฟิลิส โรคไวรัสตับอักเสบบี โรคหนองในกามโรค เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องมาตรการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือช่วงเทศกาลท่องเที่ยวจะมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากนิยมเดินทางไปพักผ่อนตากอากาศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าห้องพักเกือบทุกแห่งในทุก ๆ วันหยุดนักขัตฤกษ์มักต้องขึ้นป้ายว่าที่พักรับเต็มแล้ว ในกรณีเช่นนี้สถานที่พักรวม และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ จึงต้องมีความมั่นคงแข็งแรง และสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ไฟฟ้า ระบบพลังงานในที่พักรวมจะต้องมีความปลอดภัยเพื่อใช้รองรับนักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า

1) มาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักรวมหากเป็น โรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมอยู่ภายใต้มาตรา 34 (8) ที่กำหนดให้ธุรกิจที่พักรวมมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของนายทะเบียนด้วยวิธีควบคุมทางทะเบียน และใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงแรมตามมาตรา 18 และมาตรา 22 รวมถึงข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สถานที่ตั้งของ โรงแรมต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีเส้นทางเข้าออก และการคมนาคมที่สะดวก และปลอดภัย ตลอดจนข้อ 9 และข้อ 10 แห่งกฎกระทรวงได้กำหนดให้มีการตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยของอาคารที่ใช้เป็น โรงแรม โดยผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมาย และผ่านการตรวจพิจารณาจาก นายทะเบียนอีกครั้งหนึ่ง

แต่สำหรับธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่ได้มีสถานะเป็นโรงแรมตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ธุรกิจที่พักรายวันเหล่านี้ขาดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมสถานที่ตั้งและสิ่งปลูกสร้างของที่พักรวม ซึ่งอาจทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสนใจแต่ภาพลักษณ์ของธุรกิจที่พักแฟม โดยไม่เอาใจใส่บำรุงรักษาซ่อมแซมอาคารและบริเวณของที่พักรวม

2) มาตรการทางกฎหมายเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พักรายวัน

ในกรณีของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะมีบทบัญญัติข้อ 7 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ประตูห้องพักจะต้องมีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์ที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง เนื่องจากธุรกิจที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับข้อ 7 แห่งกฎกระทรวง จึงทำให้ขาดมาตรการรักษาความปลอดภัยดังกล่าว

นอกจากนี้ หากเป็นหากเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมมีมาตรการทางกฎหมายใน ข้อ 11 และข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้อาคารที่ใช้เป็นโรงแรมต้องจัดแสงสว่างให้เพียงพอ และต้องมีระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉิน เช่น แบตเตอรี่ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่แยกเป็นอิสระจากระบบที่ใช้อยู่ตามปกติ และสามารถทำงานโดยอัตโนมัติเมื่อระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าปกติหยุดทำงาน ดังนั้น ธุรกิจที่พักแฟมอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม จึงขาดมาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลเรื่องแสงสว่าง และไฟฟ้าสำรองฉุกเฉิน

3) ปัญหาเรื่องมาตรการป้องกันอัคคีภัย

เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องพบว่า มี มาตรา 34 (5) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม และผู้จัดการ โรงแรมต้องจัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในห้องพักทุกห้องและป้ายทางออกฉุกเฉินไว้แต่ละชั้นของ โรงแรม รวมถึงข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ให้อาคารที่มีลักษณะเป็นห้องแถว บ้านแถว ตึกแถว บ้านเดี่ยวที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้นจะต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิง ติดตั้งสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ และเส้นทางหนีไฟ แต่เนื่องจากธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรม จึงไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 34 (5) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงจึงส่งผลให้ขาดมาตรการทางกฎหมายที่บังคับให้ต้องติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันและระงับอัคคีภัย

4.3 ปัญหามาตรการด้านสาธารณสุขของที่พักรายวัน

เนื่องจากธุรกิจที่พักรายวันบางประเภทมีอัตราค่าบริการที่ต่ำทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่ใส่ใจดูแลเรื่องการให้บริการอาหารที่ถูกต้องสุขลักษณะ ไม่รักษาความสะอาดของห้องพักและบริเวณที่พักปล่อยให้บริเวณของที่พักรายวันกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรค ยุง หรือแมลงวันชนิดต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้ผู้เข้าพักเกิดอาการเจ็บป่วยเป็นปัญหาต่อสุขภาพต่อไปได้ ส่วนธุรกิจที่พักรายวันที่มีอัตราค่าบริการที่สูง แม้ว่าจะมีศักยภาพในการดูแลรักษาสุขอนามัยของสถานที่พักรายวันได้เป็นอย่างดี แต่ผู้ประกอบการบางรายก็อาจดำเนินการอย่างประมาทเลินเล่อ หรือเพิกเฉยต่อการลงทุนด้านการรักษาสุขลักษณะ อนามัย และสุขาภิบาลในที่พักรายวันของตน เพราะไม่คุ้มค่าแก่การลงทุน เช่นนี้กฎหมายจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักรายวันทุกประเภทจัดทำมาตรการด้านสุขลักษณะและอนามัยภายในที่พักรายวันอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองประชาชนทางด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม โดยให้ชุมชนและกลุ่มผู้ประกอบการได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ ซึ่งเรียกว่า “การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Sanitation)” ซึ่งจะต้องทำให้สิ่งแวดล้อม มลพิษที่ทำให้เกิดโรค (Pollutant) และพฤติกรรมปฏิบัติของมนุษย์ (Human Behavior) เกิดความสมดุลกัน

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับแก่ธุรกิจที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรม ดังนี้

4.3.1 ด้านความปลอดภัยต่อสุขภาพ

เรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 5/2538 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2553) ได้กำหนดให้กิจการที่เกี่ยวกับการบริการประเภทกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน ซึ่งคำว่า “กิจการอื่นในทำนองเดียวกัน” ย่อมหมายถึงสถานประกอบการให้เช่าห้องพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรม เช่น รีสอร์ท โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ บังกะโล ลอดจ์

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับการระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 (3) และ 8 (6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบบำบัด

น้ำเสีย โดยแบ่งแยกประเภทโรงแรมตามเกณฑ์จำนวนห้องพักเป็นอาคารประเภท ก ข และ ค"³ ซึ่งต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพในการปรับปรุงน้ำเสียจากอาคารให้เป็นน้ำทิ้งที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดสำหรับอาคารแต่ละประเภทก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง เช่น บนเรือแบบบ้าน การตั้งเต็นท์ เป็นต้น ซึ่งมีเหตุผลมาจากที่พักเหล่านี้มักมีปัญหาด้านความปลอดภัย เช่น ไม่มีทางหนีไฟ ไม่ติดตั้งไฟส่องสว่างฉุกเฉิน เครื่องดับเพลิง และปัญหาด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การระบายอากาศ การรักษาความสะอาด น้ำเสีย ขยะมูลฝอยเป็นแหล่ง ก่อมลพิษต่าง ๆ เป็นต้น

โดยแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหาด้านความปลอดภัยของที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ดังนี้

- 1.1) มีช่องทางเดินที่เหมาะสม
- 1.2) มีแสงสว่างเพียงพอ
- 1.3) มีระบบไฟฟ้าที่ปลอดภัย
- 1.4) มีทางออกฉุกเฉิน ระบบเตือนภัย เครื่องดับเพลิง

4.3.2 ด้านสุขอนามัย

การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ให้มีการควบคุม เก็บรวบรวมและกำจัดให้ถูกสุขลักษณะ เพื่อมิให้เป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคติดต่อ หรือแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์พาหะนำโรค รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนทั่วไป

มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่ หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือ มูลฝอย นอกจากที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้
- 2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยในสถานที่เอกชน

³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ข้อ 3 ได้แบ่งประเภทอาคารดังกล่าวโดยได้ใช้เกณฑ์จำนวนห้องพัก ดังนี้

โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักรวมกันเกิน 200 ห้อง จัดอยู่ในกลุ่มอาคารประเภท ก

โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักรวมกันเกิน 60 ห้อง แต่ไม่เกิน 200 ห้อง จัดอยู่ในกลุ่มอาคารประเภท ข

โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักรวมกันไม่เกิน 60 ห้อง จัดอยู่ในกลุ่มอาคารประเภท ค

⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ข้อ 4 และ ข้อ 6

3) กำหนดวิธีเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพ หรือลักษณะการใช้อาคาร หรือ สถานที่นั้น ๆ

ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดพื้นที่สาธารณะเพื่อกำหนดขอบเขตบังคับใช้ เช่น บริเวณชายหาด ส่วนหนึ่งส่วนใดของป่า แม่น้ำ เป็นต้น และมีอำนาจห้ามมิให้ประชาชน ซึ่ง หมายความว่ารวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ถ่าย เท ทั้งสิ่งปฏิกูลลงในที่สาธารณะ ที่กำหนดไว้ด้วย

คำว่า “สถานที่เอกชน” หมายถึง อาคารบ้านเรือน และสถานประกอบการประเภท ต่าง ๆ สำหรับ “ที่รองรับปฏิกูล” หมายถึงห้องส้วม ทางระบายน้ำทิ้ง น้ำเสียบ่อกักเก็บสิ่งปฏิกูล

ส่วน “ที่รับมูลฝอย” หมายถึงถังขยะที่รวบรวมขยะ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น โทมสเตย์ หรือรีสอร์ท จะต้องจัดให้มีห้องส้วมที่เป็นส้วมซึม มีสบู่ล้างมือ น้ำสะอาด และมีกระดาษาขยะ เป็น ต้น หรือหากเป็นถังขยะขนาดใหญ่ของที่พัก ก็ต้องมีฝาปิดมิดชิดป้องกันสัตว์คุ้ยเขี่ย หรือในกรณี ที่ ระบายน้ำทิ้ง จะต้องทากาววัสดุเรียบเป็นรูปถ้วย มีตระแกรงปิดเปิดทากความสะอาดได้ เป็นต้น

การมีมาตรการทางกฎหมายบังคับให้สถานประกอบการธุรกิจที่พักดำเนินงานให้ถูกต้อง ตาม หลักอนามัยที่ดี นอกจากจะลดปัจจัยที่สร้างผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของมนุษย์แล้ว ยังช่วย ป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษต่าง ๆ และมีผลเป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืนอีกด้วย

ในเรื่องสุขลักษณะของที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรมนั้นต้องพิจารณามาตรา 21 แห่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคาร หรือส่วนของอาคารใด หรือสิ่งใดที่ต่อเนื่องกับอาคาร มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้ มีสภาพรุงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง อาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับอาคารทั้งหมด หรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็น เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาซึ่งกำหนดให้ตามสมควร

สำหรับการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2553) ในส่วนของด้านสุขอนามัยของสถานประกอบการ ให้เช่าพักที่ไม่เข้าข่ายโรงแรม ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ดังนี้

- 1) จัดให้มีการระบายอากาศที่ดีและเหมาะสม
- 2) มีการทำความสะอาดอยู่เสมอ
- 3) มีห้องน้ำห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะ และมีปริมาณเพียงพอ

- 4) มีการกำจัดสัตว์และแมลงนำโรค
- 5) มีระบบรองรับขยะมูลฝอยที่ได้สุขลักษณะและเพียงพอ
- 6) ควบคุมการบำบัดน้ำเสีย

นอกจากนี้ การควบคุม หรือกำกับดูแลสถานที่เตรียม และเสิร์ฟอาหารของธุรกิจที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรมนั้น มาตรา 40 ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้

- 1) ประเภทของสถานที่เสิร์ฟอาหารตามประเภทอาหาร หรือ ตามลักษณะของสถานที่ประกอบกิจการหรือตามวิธีการจำหน่าย
- 2) หลักเกณฑ์เรื่องการจัดตั้ง ใช้ ดูแลรักษาสถานที่ และสุขลักษณะของบริเวณที่จัดไว้สำหรับบริโภคอาหาร ที่ใช้ทำ ประกอบ หรือปรุงอาหาร หรือที่ใช้เสิร์ฟอาหาร
- 3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และการป้องกัน โรคติดต่อ
- 4) กำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร
- 5) หลักเกณฑ์เรื่องสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้ปรุงอาหารและผู้ให้บริการ
- 6) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธี การประกอบ ปรุง เก็บรักษา หรือเสิร์ฟอาหาร และสุขลักษณะของภาชนะ อุปกรณ์ น้ำใช้ และของใช้อื่น

จากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นที่สังเกตได้ว่าไม่ได้มีบทบัญญัติใช้บังคับกับการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรมไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ควรมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์มาตรฐานด้านความปลอดภัยต่อสุขภาพและสุขอนามัยของสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมดไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในเรื่องมาตรฐานของสถานที่พัก

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและกำกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรม

หน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมกำกับการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรมแก่นักท่องเที่ยว พบว่ามีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 8⁵ ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการท่องเที่ยว และ

⁵ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 8
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งรวมถึงธุรกิจ โรงแรมสำหรับนักท่องเที่ยวด้วยดังที่บัญญัติในมาตรา 4(2)⁶ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ด้วย สำหรับการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวัน ถือเป็นธุรกิจที่พักแรม สำหรับนักท่องเที่ยวเช่นกัน แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยก็มีได้มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปส่งเสริมการประกอบธุรกิจได้โดยตรง

ในทางปฏิบัติหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและออกมาตรการส่งเสริมในด้านต่างๆด้วยตนเอง ซึ่งก็ไม่ได้มีหน่วยงานหลักที่เข้ามามีหน้าที่ส่งเสริมและกำกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักรายวันที่ไม่เป็น โรงแรม โดยตรง

สำหรับคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจ โรงแรม แม้ว่าจะเป็นผู้ที่เสนอเพื่อให้มีการแยกประเภทของสถานที่พักที่ไม่เป็น โรงแรมออกจากการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 แต่ก็ไม่ได้เป็น

--

-
- (1) ส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ตลอดจนการประกอบอาชีพของคนไทยในอุตสาหกรรม

ท่องเที่ยว

- (2) เผยแพร่ประเทศไทยในด้านความงามของธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ประวัติศาสตร์ ศิลปะวัฒนธรรม

การศึกษา และวิวัฒนาการของเทคโนโลยี ตลอดจนกิจการอย่างอื่นอันจะเป็นการชักจูงให้มีการเดินทาง ท่องเที่ยว

- (3) อำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว
 (4) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความเป็นมิตรไมตรีระหว่างประชาชนและระหว่างประเทศโดยอาศัย การ ท่องเที่ยว
 (5) ริเริ่มให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยว และเพื่อพัฒนาปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ นักท่องเที่ยว

⁶ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว หมายความว่า อุตสาหกรรมที่จัดให้มีหรือให้บริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งภายใน และ ภายนอกราชอาณาจักร โดยมีค่าตอบแทน และรวมถึง

- (1) ธุรกิจนำเที่ยว
 (2) ธุรกิจโรงแรมนักท่องเที่ยว
 (3) ธุรกิจภัตตาคาร สถานบริการและสถานที่ตากอากาศสำหรับนักท่องเที่ยว
 (4) ธุรกิจการขายของที่ระลึก หรือสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยว
 (5) ธุรกิจการศึกษาสำหรับนักท่องเที่ยว
 (6) การดำเนินงานนิทรรศการ งานแสดง งานออกร้าน การ โฆษณาเผยแพร่หรือการดำเนินงานอื่น

ใด โดยมีความมุ่งหมายเพื่อชักนำหรือส่งเสริมให้มีการเดินทางท่องเที่ยว

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรม

ในประเทศอังกฤษ มีกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ Bed & Breakfast ซึ่งส่วนใหญ่จะมีห้องพักไม่เกิน 10 ห้อง⁷ หน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้มีความเหมาะสม กับสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ และยังมี “คณะกรรมการการท่องเที่ยว” เพื่อให้มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว โดยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อพัฒนาที่พักแรมซึ่งครอบคลุมถึงธุรกิจที่พักรายวัน อีกทั้งในประเทศญี่ปุ่น ก็ได้มีการออกกฎหมาย “Home – Sharing Business act”⁸ ซึ่งกำหนดให้ เจ้าของที่พักที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงกิจการ หากละเมิดคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักการประกอบธุรกิจได้ไม่เกิน 1 ปี⁹

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น การพิจารณาถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักรายวัน ย่อมมีความสำคัญต่อการประกอบธุรกิจที่จะมีการขยายตัวของเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) มากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้มีการดูแลและส่งเสริมในด้านต่างๆ สำหรับการประกอบธุรกิจนี้โดยตรง

⁷ Wikipedia. (2018). *Bed and breakfast*. (Online). Abstract from: https://en.wikipedia.org/wiki/Bed_and_breakfast. [2560, สิงหาคม 20].

⁸ NIKKEI. (2017). *Home Sharing Law Enacted, Report Is Required, May Be Enforced January 2018*.

⁹ Home-Sharing Business Act 2018 section 72-79